



Қазақстан Республикасы Заң шығару Институтының Жаршысы ғылыми-құқықтық журнал

**№ 4 (20)
2010**

МАЗМҰНЫ

Меншік иесі және баспагер:
«Қазақстан Республикасының
Заң шығару институты» ММ

2006 жылдан бастап шығады
Журналға АҚ «Қазпоштаның»
барлық бөлімшелерінде
жазылуға болады
Жазылу индексі 74166

Заң ғылымдары бойынша
диссертацияларының негізгі ғылыми
нәтижелерін жариялауға арналған
басылымдар тізіліміне енгізілген
(ҚР БҒМ БҒСБК 19.03.2009 ж.
№329 бұйрығы)

Редакциялық алқаның
төрағасы: Ж.Д. Бұсырманов

Редакциялық алқа:

Р.Т. Түсіпбеков
Д.Р. Күсдәулетов
М.Т. Баймаханов
А.М. Нұрмағамбетов
М.А. Сәрсембаев
М.Ш. Қоғамов
С.М. Рахметов
Т.Е. Қаудыров
А.Қ. Шаймұрынова
Т.С. Сафарова
А.А. Кереев
Л.С. Мамиконян
А.С. Иржанов
Ә.Г. Сақтағанов

Редактор-корректоры:
Колтубаева Г.Б.

Дизайн-беттеу:
Гончаров К.В.

Қазақстан Республикасы Байланыс
және ақпарат министрлігі
Ақпарат және мұрағат комитетінің
БАҚ есепке қою туралы куәлік
№ 11219-Ж 11.11.2010 ж.

Мекен-жайы:
Қазақстан Республикасы,
010000, Астана қ.,
Сарыарқа д., 3/1,
тел./факс: 8(7172)54-10-51
E-mail: instzak-kz@mail.ru

Ғалым және ұстаз Ғ. Сапарғалиевті еске алу

М.Т. БАЙМАХАНОВ, С.Ф. УДАРЦЕВ Атақты ғалым және отан сүйгіш (отаншыл)	7
Т.С. САФАРОВА Қоғамдық құрылым туралы заңнаманы жетілдіру Тұжырымдамасы туралы	10
ҚР Заң шығару институт бөлімдерін ұсынылу	13
Конституциялық, әкімшілік құқық және мемлекеттік басқару З.Ж. КЕНЖАЛИЕВ Реформа үшін терминдер талап етіледі	15
А.Б. ҒАББАСОВ Қазақстан Республикасындағы әкімшілік қарау мен әкімшілік әділет	18
Ш.Ж. ТАУКЕБАЕВА Қазақстандық қоғамдағы азаматтық әлеуметтік қатысу	23
Азаматтық құқық және азаматтық іс жүргізу Т.Е. ҚАУДЫРОВ Қазақстан Республикасының Құқықтық саясат тұжырымдамасы азаматтық заңнаманың даму болашағы туралы	27
Қылмыстық құқық және қылмыстық іс жүргізу И.Ш. БОРЧАШВИЛИ Қазақстан Республикасының салалық заңнамасындағы конституциялық нормаларын жүзеге асыру	31
М.Ш. ҚОҒАМОВ Қылмыстық істерді алдын ала тергеудің дифференциациялауы туралы	36
С.М. РАХМЕТОВ Кейбір Еуропа елдерінің сыбайлас жемқорлықпен күресудің тәжірибесі	38
А.Б. СҚАҚОВ Әлеуметтік-бюджеттік саладағы қылмыстылыққа қарсы түру тиімділігін жоғарылату бойынша кейбір ұсыныстар	43
С. БАЙМАҒАНБЕТОВ Өкілеттікті асыра пайдалануы: теория және тәжірибелік	49
Н.С. МАШАНОВ Сыбайлас жемқорлыққа қарсы әрекетінің шаралардың бірі ретіндегі сыбайлас жемқорлық қылмыстарға жауапкершілік туралы қылмыстық заңнаманы жетілдірудің кейбір аспектілері	54
Сот және құқық қорғау жүйесі, мемлекеттік қауіпсіздік, қорғаныс және қадағалау Н.А. САРТАЕВА Қылмыстықтың алдын алу бойынша құқық қорғау органдар қызметін құқықтық негізгідерін қалыптастыруға жаңа әдістері	58
А.А. КЕРЕЕВ Нәтижелілік Қазақстан Республикасы полиция қызметінің тиімділігі ретінде	62
Ғ.К. ЕСДӨУЛЕТОВА Ювеналдық әділет дамуының кейбір мәселелері	66
Г.К. ӨТЕБАЕВ Қазақстан Республикасы құқық қорғау органдарының қызметін үйлестіруіндегі прокурорлық қадағалауды дамыту	71

Г.Б. ШӘЙМЕРДЕНОВА	
Қазақстан Республикасы Президентінің «Қазақстан Республикасында құқық қорғау қызметі мен сот жүйесінің тиімділігін арттыру жөніндегі шаралар туралы» Жарлығы аясында құқық қорғау органдары жүйесін жетілдіру	75
А.Г. ШАЯХМЕТОВА	
Қазақстан Республикасында құқық қорғау органдары мен сот жүйесінің қызметін дамыту болашағы	78
Еңбек құқығы және әлеуметтік қамсыздандыру	
С.А. БҰХАРБАЕВА	
Атаулы әлуметтік көмек көрсетудің кейбір мәселелері	85
Кеден құқығы	
С.Т. ӨЛІБЕКОВ	
«Қазақстан Республикасындағы кеден ісі туралы» Кодексіне қысқаша шолу және де Евразиялық экономикалық қоғамдастығы (ЕврАзЭҚ) Кеден ұйымының алғашқы тәжірибесі	89
Құқықтық мониторинг және қолданыстағы НҚА-ға сыбайлас жемқорлыққа қарсы сараптама	
А.Қ. ШАЙМҰРЫНОВА	
Мониторингтің кейбір мәселелері	94
М.Ф. ТУҒАНБАЕВА	
Қолданыстағы заңдардың құқықтық мониторингі: нормативтік реттеу мәселері	98
Г.Б. ҚЫСЫҚОВА	
Заң жобаларының ғылыми-құқықтық, криминологиялық және сыбайлас жемқорлыққа қарсы сараптамаларының арақатынасы	100
А.М. СӘРСЕНОВ	
Сыбайлас жемқорлықпен күресу саласындағы БҰҰ шегінде қабылданған халықаралық құжаттардың мониторингі	104
Халықаралық құқық	
М.А. СӨРСЕМБАЕВ	
Қазақстан мен Орталық Азияның шекарасында жүктерді бақылаудың ұйымдық-құқықтық мәселелерін анықтау және шешу	110
И.З. ФАРХУТДИНОВ	
Мақаланың аты: Мемлекет және шет ел инвесторы: ортақ мақсат және әр түрлі мүдделер (құқықтық аспектілер)	119
Э. ГАСАНЛИ	
Қазіргі жаһандану кезеңіндегі ұлттық-мәдени автономия мәселелерінің саяси-құқықтық аспектілері	125
Мемлекет және құқық тарихы	
Ж.И. ИБРАГИМОВ	
Дәстүрлі құқықтық жүйедегі жазаның балама түрі	129
Заң тілінің қалыптасу тәжірибесінен	
Б.Б. РАЙЫС	
Заң терминологиясындағы аударма мәселесі	134
Е.Ж. АМАНБАЙ	
Лингвистика сараптама мәселесі	137
Д.М. ШЫҢҒЫСБАЕВА	
Аударма жұмысындағы тілдің танымдық қызметтері	139
Н.А. ХАМЗИНА	
Заң шығармашылығындағы мемлекеттік тілдің қолданылу деңгейі	143
Жас ғалым мінбері	
И.Қ. ЕЛЕУСІЗОВА	
Өнеркәсіптік меншік объектісі ретінде пайдалы модельдің пайда болуы мен даму тарихы	146
Б.Қ. НАҒАШБАЕВА	
Мемлекеттік қызметтің негізі және Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызметтің құқықтық деңгейі	151
К.Ж. ӨМІРЖАН	
Персоналдық ақпаратты қорғау құқығы мәселесіне	154
Э.Г. ИЩАНОВА	
Интегралдық микросызба топологияларының құқықтық қорғалуының кейбір мәселелері	157
Е.Р. ӨМІРҒАЛИЕВ	
Азаматтық заңнама бойынша мемлекеттік тілде орын алған олқылықтар мен қарама қайшылықтар	160
Д.С. ҚАСЫМЖАНОВА	
Қазақстан Республикасымен кейбір ТМД елдеріндегі коммерциялық құпияны қорғау	162
А.Д. НАУРЫЗБАЕВ	
Селекциялық жетістіктерді жасау мен пайдалану жөніндегі қатынастарды құқықтық реттеу	166
А.М. РАХЫМБЕКОВА	
Қаржылық бақылау мен қадағалау субъектісі ретінде Қаржы министрлігі қызметтерінің негізгі бағыттары	170
Ғ.Қ. САҒИЕВА	
Қырғыз Республикасының тұтынушылар құқығын қорғау жөніндегі мемлекеттік және мемлекеттік емес ұйымдардың жүйесі	173
А.А. СИДАКОВ	
Толық серіктестіктер корпоративтік құқықтың субъектісі ретінде	176

Е.С. ҚОЙБАҚОВ	
Корпоративтік сыбайлас жемқорлықпен күресудің қылмыстық-құқықтық пен криминологиялық мәселелері	179
С.М. ЗЛОТНИКОВ	
Қазақстандағы қазынаның жууына қарсы заңнаманы жетілдіруі	182
Г.Х. ЮСУПОВА	
Сот тәжірибесі: Қазақстан Республикасы қолданыстағы құқығының бөлігі	185
А.Т. ҚОНЫСБЕКОВА	
Мемлекеттік басқару саласындағы сыбайлас жемқорлыққа қарсы қылмыстарға қылмыстық құқықтық сипаттама	189
З.А. ГАЗДИЕВА	
Мемлекеттік қызмет мемлекеттің ерекше қызметі ретінде	192
А.С. МАХМЕТОВА, К.М. МЕКЕМТАС	
Қазақстан Республикасында исламдық сақтандыруды (такафул) енгізудің кейбір аспектілері	195
Ә.Т. СЫЗДЫҚОВА	
Қазақстан Республикасында алдын-ала тергеуді жетілдіруінің өзекті мәселелері	200
А.Д. ДОСМАҒАНОВА, М.К. БАЙГЕЛОВ	
Қазақстан Республикасындағы тиімді жер пайдаланудың кейбір мәселелері	203
А.С. НӨБИЕВА	
Құқықтық мониторинг мәселесіне қатысты	211
Е. ШАЛАТАЙҰЛЫ	
Заңнамаға құқықтық мониторинг жүргізу барысында прокуратураның рөлі	214
Ж.С. АБЖАНОВА	
Халықаралық құқықтық шарттардың мониторингі: теория мәселелері	217
Ғ.Д. МАҚАНОВА	
Заңнама және құқыққолдану тәжірибесіне мониторинг жүргізу: теоретикалық аспект	220
Э.Т. КӘРІБАЕВА	
Қазіргі әлемдегі омбудсман институты	224
Ақпараттық хабарламалар	
2010 ж. 14 қазандағы ЕврАзЭҚ мүше-мемлекеттері әділет министрлері Кеңесінің ЕврАзЭҚ мемлекеттер-мүшелердің азаматтық заңнамасын үйлестіру жөніндегі Жұмыс тобы отырысына қатысудың нәтижелері туралы ақпараттық хабарлама	229
2010 ж. 22 қазандағы «Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік бақылау және қадағалау туралы» және де «Мемлекеттік бақылау мен қадағалау мәселелері жөніндегі Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы заң жобалары бойынша дөңгелек үстел отырысы туралы ақпараттық хабарлама	230

**Журнал Қазақстан Республикасы Байланыс және ақпарат министрлігінің
Ақпарат және мұрағат комитетінде тіркелген**

Журналдың шығу мерзімділігі - үш айда 1 рет
Жазылудың индексі 74166

Журналды алу мәселелері бойынша
ҚР Заң шығару институтына хабарласуға болады
тел./факс: 8 (7172) 54 10 51, 74 10 51

Жарияланған материалдар редакцияның
көзқарасына сай болмауы мүмкін.

Жариялымдағы фактілер мен
мәліметтердің шынайылығына авторлар жауап береді.
Редакция қолжазбаларды қайтармайды және оған пікір бермейді.
Материалдарды қайта басу редакцияның рұқсатымен мүмкін болады.
Журналға сілтеме жасау міндетті.



**№ 4 (20)
2010**

**Вестник
Института
законодательства
Республики Казахстан
научно-правовой журнал
СОДЕРЖАНИЕ**

Собственник и издатель:
ГУ «Институт законодательства
Республики Казахстан»

**Издается с 2006 года
Подписаться на журнал
можно во всех отделениях
АО «Казпочта»
Подписной индекс 74166**

Включен в перечень изданий
для публикации основных
научных результатов диссертаций
по юридическим наукам
(Приказ ККСОН МОН РК №329
от 19.03.2009 г.)

**Председатель редакционной
коллегии:** Ж.Д. Бусурманов

Редакционная коллегия:

Р.Т. Тусупбеков
Д.Р. Куставлетов
М.Т. Баймаханов
А.М. Нурмагамбетов
М.А. Сарсембаев
М.Ч. Когамов
С.М. Рахметов
Т.Е. Каудыров
А.К. Шаймурунова
Т.С. Сафарова
А.А. Кереев
Л.С. Мамиконян
А.С. Иржанов
А.Г. Сактаганов

Редактор-корректор:
Колтубаева Г.Б.

Дизайн-верстка:
Гончаров К.В.

Свидетельство о постановке
на учет СМИ № 11219-Ж
от 11.11.2010 г. Комитета информации
и архивов Министерства связи
и информации Республики Казахстан

Адрес:
Республика Казахстан,
010000, г. Астана,
пр. Сары-Арка, 3/1,
тел./факс: 8 (7172) 54-10-51
E-mail: instzak-kz@mail.ru

Памяти ученого и педагога Г.С. Сапаргалиева

М.Т. БАЙМАХАНОВ, С.Ф. УДАРЦЕВ

Выдающийся ученый и патриот 7
Т.С. САФАРОВА

О Концепции совершенствования законодательства
об общественном устройстве 10

Представление отделов Института законодательства РК 13
Конституционное, административное право и государственное управление
З.Ж. КЕНЖАЛИЕВ

Реформе требуются термины 15
А.Б. ГАББАСОВ

Административное усмотрение и административная юстиция
в Республике Казахстан 18
Ш.Ж. ТАУКИБАЕВА

Гражданское социальное участие в казахстанском обществе 23
Гражданское право и гражданский процесс

Т.Е. КАУДЫРОВ
Концепция правовой политики Республики Казахстан
о дальнейшем развитии гражданского законодательства 27

Уголовное право и уголовный процесс
И.Ш. БОРЧАШВИЛИ
Реализация конституционных норм в отраслевом законодательстве
Республики Казахстан 31

М.Ч. КОГАМОВ
О дифференциации предварительного расследования уголовных дел 36

С.М. РАХМЕТОВ
Опыт по борьбе с коррупцией в некоторых странах Европы 38

А.Б. СКАКОВ
Некоторые предложения по повышению эффективности противодействия
преступности в социально-бюджетной сфере 43

С. БАЙМАГАНБЕТОВ
Злоупотребление полномочиями: теория и практика 49

Н.С. МАШАНОВ
Некоторые аспекты совершенствования уголовного законодательства
об ответственности за коррупционные преступления как одна из мер
противодействия коррупции в обществе 54

*Судебная, правоохранительная системы и государственная
безопасность, оборона и надзор*

Н.А. САРТАЕВА
Новые подходы к формированию правовых основ деятельности
правоохранительных органов по предупреждению преступности 58

А.А. КЕРЕЕВ
Результативность как следствие эффективности деятельности полиции
Республики Казахстан 62

Г.К. ЕСДАУЛЕТОВА
Некоторые вопросы развития ювенальной юстиции 66

Г.К. УТИБАЕВ
Развитие прокурорского надзора в координации деятельности
правоохранительных органов Республики Казахстан 71

Г.Б. ШАЙМЕРДЕНОВА	
Совершенствование системы правоохранительных органов в свете Указа Президента Республики Казахстан «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан»	75
А.Г. ШАЯХМЕТОВА	
Перспективы развития деятельности правоохранительных органов и судебной системы в Республике Казахстан	78
Трудовое право и социальное обеспечение	
С.А. БУХАРБАЕВА	
Некоторые вопросы оказания адресной социальной помощи	85
Таможенное право	
С.Т. АЛИБЕКОВ	
Краткий обзор Кодекса «О таможенном деле в Республике Казахстан» и первый опыт Таможенного союза Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС)	89
Правовой мониторинг и антикоррупционная экспертиза действующих НПА	
А.К. ШАЙМУРУНОВА	
Отдельные вопросы мониторинга	94
М.Ф. ТУГАНБАЕВА	
Правовой мониторинг действующих законов: вопросы нормативного регулирования	98
Г.Б. КЫСЫКОВА	
Соотношение научной правовой, криминологической и антикоррупционной экспертизы законопроектов	100
А.М. САРСЕНОВ	
Мониторинг международных документов, принятых в рамках Организации Объединенных Наций в сфере борьбы с коррупцией	104
Международное право	
М.А. САРСЕМБАЕВ	
Как выявлять и решать организационно-правовые проблемы контроля грузов на границах Казахстана и Центральной Азии	110
И.З. ФАРХУТДИНОВ	
Государство и иностранный инвестор: общая цель и различные интересы (правовые аспекты)	119
Э. ГАСАНЛИ	
Политико-правовые аспекты проблемы национально-культурной автономии в современный период глобализации	125
История государства и права	
Ж.И. ИБРАГИМОВ	
Альтернативные виды наказаний в традиционной правовой системе	129
Из практики формирования законодательства на государственном языке	
Б.Б. РАЙЫС	
Проблема перевода в юридической терминологии	134
Е.Ж. АМАНБАЙ	
Вопросы лингвистической экспертизы	137
Д.М. ШЫНГЫСБАЕВА	
Познавательная деятельность языка в переводческом деле	139
Н.А. ХАМЗИНА	
Степень формирования государственного языка в законодательстве	143
Трибуна молодого ученого	
И.К. ЕЛЕУСИЗОВА	
Этапы возникновения и история развития полезной модели как объекта промышленной собственности	146
Б.К. НАГАШБАЕВА	
Принципы и правовой статус государственной службы в Республике Казахстан	151
К.Ж. ӘМІРЖАН	
К вопросу о праве на защиту персональной информации	154
Э.Г. ИЩАНОВА	
Некоторые вопросы правовой охраны топологий интегральных микросхем	157
Е.Р. АМИРГАЛИЕВ	
Упущения и противоречия, имеющие место в гражданском законодательстве на государственном языке	160
Д.С. КАСЫМЖАНОВА	
Защита коммерческой тайны в некоторых странах СНГ и Республике Казахстан	162
А.Д. НАУРЫЗБАЕВ	
Правовое регулирование отношений по созданию и использованию селекционных достижений	166
А.М. РАХЫМБЕКОВА	
Основные направления деятельности Министерства финансов как субъекты финансового контроля и надзора	170
Г.К. САГИЕВА	
Система государственных и негосударственных организаций по защите прав потребителей в Кыргызской Республике	173
А.А. СИДАКОВ	
Полные товарищества как субъекты корпоративного права	176

Е.С. КОЙБАКОВ	
Уголовно-правовые и криминологические проблемы борьбы с корпоративной коррупцией	179
С.М. ЗЛОТНИКОВ	
Совершенствование законодательства против отмыwania денежных средств в Казахстане	182
Г.Х. ЮСУПОВА	
Судебная практика: часть действующего права Республики Казахстан	185
А.Т. КОНЫСБЕКОВА	
Уголовно-правовая характеристика коррупционных преступлений в сфере государственного управления	189
З.А. ГАЗДИЕВА	
Государственные услуги как специфичная деятельность государства	192
А.С. МАХМЕТОВА, К.М. МЕКЕМТАС	
Некоторые аспекты внедрения исламского страхования (такафул) в Республике Казахстан	195
А.Т. СЫЗДЫКОВА	
Актуальные проблемы совершенствования вопросов предварительного следствия в Республике Казахстан	200
А.Д. ДОСМАГАНОВА, М.К. БАЙГЕЛОВ	
Отдельные вопросы рационального землепользования в Республике Казахстан	203
А.С. НАБИЕВА	
К вопросу о правовом мониторинге	211
Е. ШАЛАТАЙҰЛЫ	
Роль прокуратуры в осуществлении правового мониторинга законодательства	214
Ж.С. АБЖАНОВА	
Мониторинг международных правовых договоров: вопросы теории	217
Г.Д. МАКАНОВА	
Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: теоретический аспект	220
Э.Т. КАРИБАЕВА	
Институт омбудсмана в современном мире	224
Информационные сообщения	
Информационное сообщение об итогах участия в заседании Рабочей группы Совета министров юстиции государств-членов ЕврАзЭС по гармонизации гражданского законодательства государств-членов ЕврАзЭС 14 октября 2010 г.	229
Информационное сообщение о заседании круглого стола по проектам законов Республики Казахстан «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственного контроля и надзора» 22 октября 2010 г.	230

**Журнал зарегистрирован в Комитете информации и архивов
Министерства связи и информации Республики Казахстан**

Периодичность выпуска журнала - не реже одного раза в три месяца
Подписной индекс 74166
По вопросам приобретения журнала обращаться
в Институт законодательства РК
тел./факс: 8 (7172) 54 10 51, 74 10 51

Опубликованные материалы могут не совпадать
с точкой зрения редакции.
Ответственность за достоверность фактов и сведений,
содержащихся в публикациях, несут авторы.
Редакция не возвращает и не рецензирует рукописи.
Перепечатка материалов возможна только с разрешения редакции.
Ссылка на журнал обязательна.

ВЫДАЮЩИЙСЯ УЧЕНЫЙ И ПАТРИОТ¹

Казахстанская юридическая наука понесла невосполнимую потерю. На 81-м году скончался заслуженный юрист, академик Национальной академии наук РК, доктор юридических наук, профессор Гайрат Сапаргалиев.

Почти 60 лет Сапаргалиев отдал служению юридической науке, прежде всего истории и теории государства и права, конституционного права и правовой педагогике.

Уроженец Семипалатинского региона, Гайрат Сапаргалиевич внес свою лепту в развитие права, историю и культуру казахского народа. В ранней молодости он проявил способности к научным исследованиям и, окончив Саратовский юридический институт, в 1952 году был рекомендован ученым советом для поступления в аспирантуру. Аспирантскую подготовку прошел в секторе права АН КазССР в Алма-Ате и в Москве в Институте права им. А. Вышинского АН СССР, где в 1955 году защитил кандидатскую диссертацию по проблемам правового обеспечения культурной революции в Казахстане.

В 37 лет он стал одним из самых молодых докторов юридических наук в Советском Союзе, в 1966 году защитив под руководством профес-

сора Салыка Зиманова диссертацию на тему «Карательная политика царизма против революционно-освободительного движения в Казахстане (1905–1917)».

Шесть лет спустя ему присвоили ученое звание профессора по специальности «Теория и история государства и права». В 1989 году он был избран членом-корреспондентом АН КазССР, а в 2003-м – академиком НАН РК.

Сапаргалиев прошел большой жизненный и творческий путь научного работника и преподавателя вуза. Он работал ученым секретарем Отделения общественных наук АН КазССР, ученым секретарем, старшим научным сотрудником, заместителем директора Института философии и права АН КазССР. В 1974–1991 годах заведовал отделом этого института. С 1992 по 1994 год возглавлял юрфак Алматинского государственного университета им. Абая, с 1995 года – руководил Институтом государства и права АН РК (в 2000–2008 годах был директором Института государства и права КазГЮУ).

В тесном и постоянном сотрудничестве с представителями российской юридической науки, учеными Украины, Узбекистана, Кыргызстана и других стран СНГ Сапаргалиев сформировался как одного из выдающихся и ярких ученых-правоведов Казахстана и ближнего зарубежья.

Спектр его научных интересов был весьма широк. Гайрат Сапаргалиевич хорошо известен как историк государства и права, правовой и политической мысли Казахстана. Его исследование карательной политики царизма в отношении революционного и национально-освободительного движения в Казахстане начала XX века, истории ссылки в Казахстан польских революционеров и монография «Общественно-политическая деятельность ссыльных поляков в дореволюционном Казахстане» (1971 год, совместно с В. Дьяковым, в польском переводе издана в Польше в 1982 году), различных аспектов истории государства и права Казахстана в составе СССР (он – соавтор богатого архивным и законодательным материалом трехтомного исследования «История государства и права Советского Казахстана»), работы о воззрениях на го-

¹ См.: *Казахстанская правда*, 23 июня 2010 г. и 22 июля 2010 г.

сударство и право аль-Фараби (1975 год, в соавторстве с А. Таукелевым), Ч. Валиханова, а также в последние годы – перевод и издание памятника права кипчаков XVI века «Төре бітігі. Кыпчакско-польская версия Армянского Судебника Мхитара Гоша и Армяно-кыпчакский Процессуальный кодекс. Львов, Каменец-Подольский. 1519–1594» (совместно с А. Гаркавцом) и другие работы внесли значительный вклад в развитие историко-правовой науки нашей республики.

Известно, что в свое время одна из работ Сапаргалиева о социологической мысли в Казахстане в конце XIX – начале XX веков по цензурным соображениям не дошла до читателей. В ней усмотрели «крамолу», поскольку автор положительно отзывался о враге большевиков – эсере О. Шкапском. Постановлением бюро ЦК Компартии Казахстана книга была изъята и уничтожена.

В период всестороннего реформирования общественного и государственного строя большое внимание в творчестве ученого было уделено актуальным вопросам становления и развития конституционного права суверенного Казахстана, теории конституционного права и государственного управления. Он внес весомый вклад в исследование таких проблем, как становление конституционализма в Республике Казахстан, унитаризм, конституционная ответственность, разделение ветвей власти, система сдержек и противовесов, совершенствование деятельности правоохранительных органов, статус государственных служащих... В этой области науки им подготовлен капитальный академический курс конституционного права, неоднократно изданный на казахском и русском языках, комментарии к Конституции РК, исследования проблем управления научно-техническим прогрессом, образованием и рядом других сфер общественной жизни. Вклад академика Сапаргалиева в государствоведение неоценим.

Среди трудов ученого особо хотелось бы отметить книги «Конституционная ответственность», «Становление конституционного строя в Республике Казахстан», «Правовые проблемы реформирования государственной службы в суверенном Казахстане», «Парламентское право». Эти работы получили высокую оценку у юридической общественности страны, востребованы исследователями, студентами и магистрантами.

Исследования и выступления академика на конференциях всегда тесно связаны с практикой государственного строительства, помогают прояснить различные подходы к рассматриваемым вопросам. В последнее время Сапаргалиев возглавлял научный коллектив, разрабатывающий фундаментальную тему «Формирование и совершенствование политической системы в условиях модернизации казахстанского общества (проблемы теории и практики)».

Благодаря глубокому пониманию проблем развития государства и права, конституционного строительства в республике, активной работе и высокому авторитету, в последние два десятилетия юбиляр оказывал значительное влияние на развитие казахстанской науки в области конституционного права и практику конституционного строительства.

Академик Сапаргалиев – автор изданных миллионным тиражом широко используемых в школах Казахстана и выдержавших ряд изданий учебных пособий по основам государства и права. Таким образом, многие граждане Казахстана в общеобразовательных школах и вузах осваивали основы права и знакомились с проблемными юридическими вопросами по книгам Гайрата Сапаргалиевича.

В научном активе академика более 60 монографий и учебников, изданных самостоятельно и в соавторстве, а также свыше 400 научных статей, опубликованных в журналах и сборниках. Кроме того, он работал главным редактором журнала «Вестник Института законодательства» Минюста РК, членом редколлегий и редсоветов таких казахстанских научных юридических журналов, как «Известия НАН РК», «Вестник Казахской Ассоциации международного права», «Правовая реформа в Казахстане», «Право и государство».

Имя ученого известно не только в СНГ, но и в дальнем зарубежье. Хотелось бы отметить такой факт из богатой биографии юбиляра, как его участие в качестве единственного представителя казахстанской науки в области конституционного права в работе Второго азиатского форума по конституционному праву, прошедшего в 2007 году в Нагойя (Япония). Сапаргалиев являлся также членом Международной Евразийской академии.

Гайрат Сапаргалиевич – последовательный государственный и патриот. Он обладал большой эрудицией, талантом тонко чувствовать современность, умением аргументированно отстаивать свою позицию, был знатоком исторической и ху-

дожественной литературы, древних правовых обычаев казахского народа.

Он участвовал в разработке проектов трех конституций Казахстана – Конституции Казахской ССР (1978 год), Конституций РК 1993 и 1995 годов, а также проекта Закона РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан 1995 года». Принимал участие в подготовке проекта Концепции правовой политики РК на период до 2020 года.

Нюценимы его заслуги в педагогической деятельности. На протяжении пятидесяти лет он читает лекции студентам АГУ, КазНПУ им. Абая, КазНУ им. аль-Фараби, КазГЮУ и других ведущих вузов республики. Поколения выпускников вузов, в которых работал профессор Сапаргалиев, с благодарностью вспоминают педагога, его интересные и практически полезные лекции. Многие из учеников стали известными государственными и общественными деятелями, успешно работают в судах, правоохранительных органах, вузах и НИИ, коммерческих структурах Казахстана и за рубежом.

В 1993 году Указом Президента РК за заслуги перед государством и казахстанским на-

родом Г. Сапаргалиеву было присвоено почетное звание заслуженного юриста. Его плодотворный и нелегкий труд отмечен орденом «Күрмет» (1998), медалями, почетными грамотами Президиума Верховного Совета КазССР. В 2003 году он награжден мемориальной медалью Польской Республики «Pro Memoria» за вклад в укрепление казахстанско-польских дружеских связей.

До самого последнего времени он был полон творческих планов, активно участвовал в научной, общественной и педагогической деятельности, возглавлял Институт государства и права КазНУ им. аль-Фараби.

Президент РК Нурсултан Назарбаев в телеграмме соболезнования родным и близким, отметил, что «Многогранный труд и научная деятельность Гайрата Сапаргалиева навсегда останутся в нашей памяти»².

Все знавшие Гайрата Сапаргалиевича - коллеги, ученики, студенты - будут помнить его как доброго и отзывчивого человека, выдающегося ученого, и в то же время – скромного и талантливого труженика науки, на которых во все времена наука и держится...

Мурат БАЙМАХАНОВ,
академик НАН РК,
Сергей УДАРЦЕВ,
профессор

² См.: *Казахстанская правда*, 21 июля 2010 г.

Т.С. САФАРОВА,

*главный эксперт-начальник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области трудового права
и социального обеспечения Института законодательства РК,
кандидат юридических наук*

*Посвящается моему учителю,
Академику Г. Сапаргалиеву*

О КОНЦЕПЦИИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ УСТРОЙСТВЕ

Научный мир понес невосполнимую утрату в связи с кончиной академика Г. Сапаргалиева. Трудно оценить тот вклад, который внес Гайрат Сапаргалиевич в становление и развитие суверенной и независимой Республики Казахстан.

Одним из главных направлений его деятельности являлось постоянное проведение фундаментальных исследований в законотворческой сфере, подведение научно-теоретической базы под развитие и совершенствование законодательства Республики Казахстан. В этой связи представляет интерес Концепция совершенствования конституционного законодательства, государственного и общественного устройства Республики Казахстан, разработанная двумя столпами юридической науки – академиками Г. Сапаргалиевым и М. Баймахановым [1].

В данной концепции был проведен анализ современного состояния законодательства об общественном устройстве Казахстана, определены цели и задачи, тенденции развития и механизмы совершенствования законодательства об общественном устройстве, а также выведены прогнозируемые результаты реализации положений концепции.

Законодательство об общественном устройстве Казахстана устанавливает систему институтов, структур и отношений, призванных опосредовать, направлять и регулировать важнейшие процессы жизни общества, которые в концентрированном виде отражают политику государства относительно принципов и устоев жизнедеятельности населения, намечают мероприятия по формированию и развитию гражданского общества, усилению его влияния на решение государственных вопросов, определяют пределы автономии и рамки самостоятельности негосударственных организаций и их статус во взаимоотношениях с государством и его структурами, закрепляют права, свободы и обязанности граждан, положение СМИ.

В первую очередь, целесообразно уточнить место законодательства об общественном устройстве страны во всей системе республиканского законодательства, раскрыть его связи со смежными и родственными отраслями и институтами законодательства, осветить формы его влияния на них, а также определить их обратное воздействие на его функционирование.

В Концепции отмечается, что у законодательства об общественном устройстве сложился свой собственный предмет регулирования и воздействия, им используется особая методология отбора, закрепления, стимулирования и охраны регулируемых отношений, ему характерны специфические, отличные от других отраслей формы и способы решения поставленных перед ним задач. Сохраняя императивность в регулировании, законодательство об общественном устройстве выражает ее не так очевидно, открыто и явственно, как законодательство об отношениях, связанных с регулированием сферы государственного устройства. В то же время, учитывая, что в современный период ни одна из отраслей законодательства не может развиваться вне взаимодействия со смежными отраслями, можно считать, что это тем более характерно для такого мобильно и динамично развивающегося законодательства, которое имеет своим предметом регулирование отношений в сфере общественного устройства. К примеру, законодательство о политических партиях является частью законодательства об общественном устройстве и одновременно входит в состав избирательного законодательства. Его совершенствование будет способствовать улучшению содержания обеих названных отраслей законодательства; в то же время меры по его совершенствованию нельзя трактовать в отрыве от взаимодействия избирательного законодательства и законодательства об общественном устройстве.

Авторы Концепции обращают внимание на то, что одной из отправных идей, определяющих содержание всего современного законодательства об общественном устройстве, является идея построения в стране гражданского общества. Вместе с другой базовой идеей (утверждение правового государства) она ознаменовала принципиально новый подход к регулированию общественных отношений, складывающихся в данной сфере, повернула все республиканское законодательство, особенно такой его «массив», как законодательство об общественном устройстве, в сторону решения задач, непосредственно связанных с ее реализацией.

Гражданское общество служит необходимым социально-экономическим и политическим базисом становления и развития правового государства. Отсутствие сложившегося и активно функционирующего гражданского общества, по мнению авторов, намного затрудняет процесс преобразования этатистского государства в правовое. Построение гражданского общества также является предпосылкой демократизации всех сторон государственных отношений, их постепенного совершенствования.

В структуре гражданского общества и регулирующего его законодательства имеется ряд институтов и подотраслей, непосредственно влияющих на функционирование государственности. Среди них выделяется институт общественных объединений, правовое регулирование которых подверглось серьезным изменениям в постсоветский период, особенно в части пересмотра их взаимодействия с государством.

Взаимодействие государства и общественных организаций в период становления независимой казахстанской государственности на основе рыночных отношений строилось на таких конституционных принципах как недопустимость незаконного вмешательства государства в дела общественных организаций и общественных организаций в дела государства, установление запрета на возложение государственных функций на общественные организации. Данные положения были внесены в Конституцию Республики Казахстан 1993 года, а затем перенесены в Конституцию 1995 года. Более того, в действующей Конституции названные запреты были усилены императивом о недопустимости слияния общественных и государственных институтов, а также на государственное финансирование деятельности последних. В силу этого почти прекратилась прежняя советская практика принятия совместных

актов государственными органами и общественными организациями, редкими стали факты проведения тех или иных мероприятий объединенными усилиями государственных органов и органов общественных организаций. Показательно, что в начальный период независимые общественные объединения и сами активно пытались отделиться от общественных организаций, поддерживаемых государством. Этому обстоятельству способствовало также и то, что в рамках создания базы данных общественных организаций Центрально-азиатской сетью по устойчивому развитию (CASDIN) в 1994 году, в качестве ключевых критериев для отнесения к НПО (международные организации, оказывающие материальную поддержку нашим общественным объединениям, предпочитают именовать их «неправительственными организациями» - НПО) рассматривалось отсутствие прямой или косвенной материальной поддержки со стороны государства (на понятии «неправительственная организация» мы остановимся, поскольку оно заслуживает отдельного, самостоятельного рассмотрения).

В то же время политика дистанцирования государства по отношению к общественным организациям, на взгляд авторов Концепции, страдает некоторой крайностью: установление трудно преодолеваемой «стены» между государством и общественными организациями не всегда оправдано. Получается, отмечали они, что сосредоточенный в общественных организациях позитивно-созидательный потенциал, который можно было бы хотя бы в минимальной мере поставить на службу государству и его органам, на деле не используется и остается как бы «втуне». К тому же на этой основе у государственных чиновников постепенно вырабатывается предубеждение к общественным организациям, и они перестают прислушиваться даже к их разумным предложениям, советам и рекомендациям, с порога отвергая их. Такой подход ничего, кроме вреда, не приносит. Кроме того, в силу крайностей в обеспечении дистанцирования от общественных организаций государство «отгородило» от них не только чисто государственные, но и некоторые негосударственные функции, тем самым «перегрузив» свои собственные обязанности. Поэтому, например, в предложениях об административной реформе, разработанных рядом министерств и ведомств под руководством Правительства Республики Казахстан, говорится, что ныне часть государственных функций (информационные, справочные услуги, работа по разъяснению и про-

паганде) может выполнять более качественно частный сектор, для чего необходима активизация процесса передачи некоторых функций в негосударственный сектор. Аналогичные идеи (о передаче некоторых функций общественным организациям и частным структурам от государства) высказывались рядом руководящих государственных деятелей.

Иными словами, считали авторы, назрела необходимость постепенного ослабления курса на дистанцирование и отдаление государства и общественных организаций друг от друга. В этой связи можно было бы продумать некоторые меры по привлечению общественных организаций к законотворческим, правоприменительным, правоохранительным и иным государственным делам.

Но вопрос о передаче в конкурентную среду, общественным организациям и частному сектору от управления ряда несвойственных государству функций должен ставиться и решаться дифференцированно, ибо статус членских организаций, массовых движений, органов общественного представительства и НПО (неправительственных объединений) разный. Неслучайно, кроме

Закона РК «Об общественных объединениях» приняты Законы «О профессиональных союзах», «О потребительской кооперации», «О политических партиях», «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях», «О социальном партнерстве». Что касается НПО, то они руководствуются не только (а порой даже не столько) внутреннегосударственными актами Казахстана, но и (даже преимущественно) актами ООН и других международных организаций.

Указанные положения Концепции легли в основу поправок, внесенных в пункты 1 и 2 статьи 5 Конституции Республики Казахстан Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года. Так, в пункте 1 статьи 5 Конституции *исключено не допущение слияния общественных и государственных институтов*, а в пункте 2 статьи 5 Конституции *исключено не допущение государственного финансирования общественных объединений* [2].

Данные поправки стали одним из поворотных моментов, свидетельствующих о коренном изменении позиции государства во взаимодействии государства и общественных объединений.

Использованная литература

1. Концепция совершенствования конституционного и административного законодательства Республики Казахстан: Материалы международной научно-практической конференции. – Астана: ТОО «Институт законодательства Республики Казахстан», 2007. – С. 10.

2. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» / Ведомости Парламента РК, 2007, №10(2491), ст.68. «Казахстанская правда» от 22 мая 2007 года, №76.

* * * * *

Бұл мақала ҚР қоғамдық бағыттары мен даму жолдарын айқындайтын, Тұжырымдама нысанында жүзеге асырылған, академик М.Т. Баймахановпен бірлескен авторлықта орындалған, академик Ғ. Сапарғалиевтің іргелі зерттеулерінің біріне арналған.

Данная статья посвящена одной из фундаментальных исследований академика Г. Сапарғалиева, выполненной в соавторстве с академиком М.Т. Баймахановым, реализованной в форме Концепции, определяющей направления и пути развития общественного устройства Республики Казахстан.

This article devoted to the one of the fundamental research academician G. Sapargaliev, carried out in co-authorship with academician M. Baimakhanov, implemented in the form of the Concept which has set the goals, tasks, directions and ways of development of social structure of the Republic of Kazakhstan.

Информация об отделе фундаментальных исследований, анализа и разработки нормативных правовых актов в области судебной и правоохранительной систем, государственной безопасности, обороны и надзора

В рамках реализации задач, поставленных перед ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», отдел принимает участие в разработке проектов законов, оказывает консультационные услуги по законопроектам, занимается разработкой научных концепций развития законодательства, а также проводит фундаментальные и научно-прикладные исследования в области судебной и правоохранительной систем, государственной безопасности, обороны и надзора.

В настоящее время в рамках фундаментального исследования «*Актуальные проблемы совершенствования организационно-правовой основы деятельности системы правоохранительных органов Республики Казахстан*» сотрудниками отдела проводится: анкетирование сотрудников правоохранительных органов в целях выявления новых подходов к деятельности правоохранительных органов (МВД РК, Таможенный комитет МФ, Агентство по борьбе с экономической преступностью, КУИС МЮ РК, ГП РК, Комитет противопожарной службы МЧС); разработана Концепция совершенствования законодательства в сфере правоохранительной деятельности; постоянное опубликование научных публикаций в научно-правовых журналах. В рамках фундаментального исследования 22 октября 2010 года отделом успешно проведено заседание круглого стола по проектам законов Республики Казахстан «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Респуб-

лики Казахстан по вопросам государственного контроля и надзора в Республике Казахстан», по итогам которого были выработаны рекомендации.

Под руководством видного ученого, кандидата юридических наук, профессора, автора 29 научных публикаций *Кереева Азамата Ануашевича* в отделе работают выдающиеся ученые-юристы: доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник *Нуртаев Рамазан Туякович*; доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник *Чукмаитов Дулат Сламбекович*; доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник *Сартаева Наталья Абаевна*, а также молодые и перспективные ученые: кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник *Шаяхметова Айжан Газизовна*; старший научный сотрудник, магистр юридических наук *Сыздыкова Асель Тюлегеновна*; младший научный сотрудник *Камбаров Данияр Камбарович*.

Основными отраслевыми ведомствами, с которыми тесно сотрудничает отдел, являются: Верховный Суд Республики Казахстан, Генеральная прокуратура Республики Казахстан, Комитет национальной безопасности Республики Казахстан, Министерство внутренних дел Республики Казахстан, Таможенный комитет Министерства финансов, Агентство по борьбе с экономической преступностью (Финансовая полиция Республики Казахстан), Комитет уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Республики Казахстан, Комитет противопожарной службы Министерства по чрезвычайным ситуациям.



На фото: д.ю.н., доцент Сартаева Н.А. с сотрудниками отдела

Информация об отделе издательско-типографской деятельности

Отдел издательско-типографской деятельности определен структурой государственного учреждения «Институт законодательства Республики Казахстан». Научная направленность деятельности Института и наличие отдела позволяют обеспечивать публичность и широкое обсуждение результатов работы сотрудников в рамках ежеквартального научно-правового журнала «Вестник Института законодательства Республики Казахстан». Журнал включен в перечень изданий, рекомендованных Комитетом по контролю в сфере образования и науки Министерства образования и науки Республики Казахстан, для публикации основных научных результатов диссертаций по юридическим наукам. Отдел принимает участие в выпуске многотомного Свода законов Республики Казахстан на государственном и русском языках в разъемных механизмах, а также буклетов, монографий и другой печатной продукции.

Кроме того, полиграфический потенциал Института используется для выполнения типографских заказов центрального аппарата Министерства юстиции Республики Казахстан и его подведомственных организаций.

Руководителем структурного подразделения является главный эксперт-начальник отдела **Сактаганов Алибек Галимжанович**. В Институте законодательства работает с января 2005 года, является членом редакционной коллегии журнала «Вестник Института законодательства Республики Казахстан».

В отделе также работают старший эксперт-редактор **Колтубаева Гулянда Боженбаевна**, эксперт-дизайнер **Бозгулова Ляззат Ержигитовна**, эксперт-верстальщик **Гончаров Константин Васильевич**, эксперт-печатник **Байленова Анар Кунашпаевна**, эксперт-переплетчик **Жумагелдина Бижамал Жумагалиевна**.



На фото: сотрудники Отдела издательско-типографской деятельности
Института законодательства РК

З.Ж. КЕНЖАЛИЕВ,
*заведующий кафедрой конституционного и административного права
Казахского национального университета им. аль-Фараби,
доктор юридических наук, профессор*

РЕФОРМЕ ТРЕБУЮТСЯ ТЕРМИНЫ

Трансформацию правоохранительной системы следует начать с уточнения конституционного правового содержания понятия «правоохранительные органы».

Комплексный анализ статей Конституции РК позволяет сделать вывод о том, что все государственные органы республики могут называться правоохранительными. Поскольку все они в отдельности и их совокупность в системе, а также все государство в целом основаны на праве, функционируют в соответствии с действующим законодательством, в строгих пределах правовых норм, а значит – предназначены для охраны права в широком смысле этого слова. Выражение «правоохранительные органы» является, по сути, синонимом термина «государственные органы», лишь в этом смысле оно имеет главное конституционно-правовое значение и может быть адекватным всей сути Конституции республики.

Широкое применение этого термина на уровне обыденного общественного сознания является реальностью. Однако его использование в узком смысле и без учета его реального, объективного и главного конституционно-правового значения в нормативно-правовых актах нежелательно. Конечно, называть тот или иной государственный орган «правоохранительным» (поскольку общественное сознание к этому привыкло) не будет ошибочным, но будет неточным с точки зрения познавательной-научной их идентификации и законодательной (нормативно-правовой) регламентации.

При использовании в этих целях термина «правоохранительный орган» становится обязательным его уточнение и указание конкретного госоргана.

В законодательстве, официальных документах, а также в документах, имеющих политико-правовое значение, наряду с термином «правоохранительные органы» применяется термин «правоохранительная система», «органы правопорядка», «правоохранительная деятельность государства».

При этом не раскрывается содержание этих понятий и не дается исчерпывающий перечень органов, входящих в «правоохранительную систему» или в систему «правоохранительных органов». А как известно, понятие Конституции, не обладающей признаком правовой нормы, не подлежит толкованию со стороны Конституционного Совета.

Поэтому составление разных вариантов определений перечня «правоохранительных органов» в узком смысле этого слова пока остается делом правоведов-исследователей.

Но речь идет не о том, чтобы на основе текста Конституции и основного значения понятия «правоохранительные органы» «вводить» различные искусственные и поэтому бесполезные «узкие» определения. Реальная задача юридической науки относительно значения «правоохранительные органы» состоит в том, чтобы определить, какое из этого множества возможных «узких» толкований данного понятия стало самым актуальным и востребованным в современных условиях государственно-правового строительства и юридической практики.

В казахстанском законодательстве «специальными», или «правоохранительными», называются органы прокуратуры, внутренних дел, национальной безопасности, финансовой полиции, таможни, органы следствия, дознания и органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, международные правоохранительные организации и правоохранительные органы иностранных государств. Вооруженные силы в казахстанском законодательстве перечисляются наряду с правоохранительными органами, и стаж военнослужащих, которые переходят на работу, скажем, в полицию, засчитывается как время, отработанное в правоохранительных органах.

Данное обстоятельство позволяет сделать вывод о том, что казахстанское законодательство все же содержит «спонтанно» формируемый «список» специальных государственных органов,

которые дополнительно называются «правоохранительными». Но «перечень» этих госорганов не систематизирован и не собран в одном нормативно-правовом акте, а их названия разбросаны по различным нормативно-правовым актам. В них нет и определений понятия «правоохранительный орган», хотя ясно, что с точки зрения казахстанского законодательства правоохранительными являются те органы государственной власти, которые прямо указаны в них и признаны в качестве таковых.

Суды, органы юстиции, адвокатура в казахстанском законодательстве прямо не называются правоохранительными органами.

В официальных документах (в Посланиях Президента, Концепции правовой политики, государственных программах, положении о Координационном совете правоохранительных органов РК и т.д.) все вышеназванные органы перечисляются как правоохранительные.

Вместе с тем следует признать тот факт, что в законодательстве, общественном сознании, научной, политической и юридической литературе правоохранительными в узком смысле слова принято считать те органы государственной власти, правоохранная деятельность которых в первую очередь связана с их полномочиями, дающими возможность ограничивать права и свободы человека в пределах, допустимых законом.

Конституционно-правовой основой создания таких органов являются статьи 39, 16, 18, 20, 21, 23, 24 (п.1), 25 (п.1), 26 (п.3, 4) Конституции РК, в которых предусматривается возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина только законами, и в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод других людей, здоровья и нравственности общества.

Конечно, деятельность всех органов власти и всей системы ее органов в целом в той или иной мере связаны с осуществлением действий, касающихся ограничения прав и свобод человека в допустимых законом пределах. Но для подавляющего большинства госорганов эти функции занимают далеко не главное, а второстепенное и косвенное место. Для тех госорганов, которые принято называть правоохранительными в узком смысле слова, действия по ограничению прав и свобод человека и граж-

данина в допустимых законом пределах являются основными и главными средствами, формами и методами осуществления их правоохранной деятельности. В этом и заключается основное отличие собственно правоохранительных органов от других государственных учреждений, которые можно считать «правоохранительными» в широком смысле слова.

Данное обстоятельство требует создания особой системы контроля над правоохранительными органами, чьи правоохранные задачи связаны с применением ограничений прав и свобод человека и гражданина, ибо это потенциально содержит в себе опасность нарушения установленных законом пределов. Поэтому во всех государствах разработаны и действуют системы правовой охраны от возможных «издержек» работы правоохранительных органов.

Кстати, происходящие в последние годы всевозможные инциденты в системе правоохранительных органов, несогласованность действий и даже «противостояние» между ними свидетельствуют о необходимости серьезных преобразований. Именно эти обстоятельства имел в виду Президент РК, когда в своем Послании народу Казахстана от 29 января 2010 года говорил, что «...в новом десятилетии нам нужна новая правоохранительная система, соответствующая высоким международным стандартам правоохранительной службы в демократическом государстве».

Защита прав и свобод человека и гражданина путем ограничения прав и свобод составляет суть и особенность правоохранительной функции госорганов, наделенных данными полномочиями. Соединение этих диаметрально противоположных действий в деятельности правоохранительных органов и связанная с этим трудность сохранения необходимого баланса, включающего обеспечение приоритета охраны прав и свобод, являются неотъемлемыми свойствами организации правоохранительных органов.

Необходимость особой «правовой охраны» от правоохранительных органов является одним из главных условий обеспечения нормального осуществления «правоохранительной деятельности» правоохранительных органов.

С точки зрения конституционных норм, специальными правоохранительными органами являются все те госорганы, которые именуются таковыми в законодательстве, а также суд, юстиция, Вооруженные силы, для которых осуществ-

ление правоохранной функции невозможно без применения средств и способов, направленных на ограничение прав и свобод человека в допустимых законом пределах.

Поскольку пока нет закрепленного законом понятия «правоохранительные органы», целесообразно рекомендовать законодателю и официальным органам государственной власти использование понятий «правоохранительные органы» только в широком конституционно-правовом значении, то есть, во-первых, как синоним терминов

«конституционные органы» и «государственные органы». И, во-вторых, при применении термина «правоохранительный орган» точно указывать наименование государственного или конституционного органа, который имеется в виду в данном конкретном случае.

Всякое иное понимание, толкование и применение выражения «правоохранительные органы» искажает его истинную правовую суть и значение и может способствовать неадекватному его применению и использованию.

* * * * *

Автор Қазақстан Республикасы Конституциясының баптар кешенді талдау негізінде «құқық қорғау органы» ұғымының конституциялық-құқықтық мазмұнын ашады.

Автор на основе комплексного анализа статей Конституции Республики Казахстан, раскрывает конституционно-правовое содержание понятия «правоохранительные органы».

The author, based on comprehensive analysis of articles in the Constitution of the Republic of Kazakhstan opens the constitutional and legal meaning of «law enforcement»

А.Б. ГАББАСОВ,

*главный эксперт-начальник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области конституционного,
административного права и государственного управления
Института законодательства РК,
кандидат юридических наук*

АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСМОТРЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Становление административной юстиции рассматривается в 3 аспектах: материальном, связанном с природой спора; организационном, обусловленном наличием специальных органов по рассмотрению споров; формальном, соответствующим процессуальным порядком рассмотрения споров [1]. В этом контексте целеполагающими являются положения Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 годы о том, что административное судопроизводство должно стать полноправной формой осуществления правосудия, наряду с уголовным и гражданским судопроизводством.

Вместе с тем, следует исходить из того, что судебное рассмотрение публично-правовых споров, т.е. административная юстиция является вторичной, факультативной стадией административного процесса. Фундаментом же выступает позитивная, неюрисдикционная процедура. В этой связи, выстраиванию судебных процедур должно предшествовать реформирование так называемого общего административного права, регламентирующего позитивные процедуры во взаимоотношениях государственных органов и частных лиц, в особенности, условия вступления в силу административного акта, признания его ничтожным, последствия нарушения процедурных правил при принятии административного акта. Если процедуры деятельности государственных органов неурегулированы или закреплены в законодательстве административные процедуры не будут отвечать требованиям надлежащей правовой процедуры и усмотрения, то вынесенное решение государственного органа или, наоборот, неприятие данного акта с формальной точки зрения будет законным, что в случае обжалования обяжет суды признавать их законными и обоснованными. В таком случае деятельность судов по рассмотрению административных споров будет малоэффективна [2].

Иными словами, проблема правовых границ публично-правовых споров, рассматриваемых судами, лежит в деятельности органов исполнительной власти, которая осуществляется на основе принципа «разрешено то, что разрешено». Данная деятельность может быть сведена к двум видам: исполнению законов и деятельности по усмотрению. В этой связи следует говорить о разной связанности деятельности администрации законом. В первом случае вопросов не возникает, так как орган государственного управления полностью зависит от предписаний законодателя. Соответственно, решения и действия государственного органа, противоречащие законодательству, в случае их обжалования в судах Республики Казахстан будут признаны незаконными.

Не столь однозначно законодательство регламентирует деятельность государственного органа по усмотрению. Право органа управления принимать решения или совершать действия по собственному усмотрению обусловлено тем, что из-за разнообразия деятельности органов исполнительной власти доскональное и всестороннее регулирование этой деятельности не только нецелесообразно, но и невозможно [3]. В этой связи возникают две правовые ситуации: закон либо обозначает пределы действий государственных органов, возможность альтернативных решений и действий, либо не предвидит какой-либо ситуации в данной сфере управления. Здесь законодательно не закреплена конкретная обязанность администрации поступать определенным образом, соответственно, у частного лица не возникает право требования совершения какого-либо действия от органа управления, поскольку при наличии фактического правового интереса отсутствует четкое нормирование его реализации.

В национальном законодательстве административное усмотрение зачастую обозначается словами «может», «возможно», «имеет право» и т.д.

Так, например, в соответствии с Законом Республики Казахстан «Об органах внутренних дел» [4], должностные лица органов внутренних дел имеют право ограничивать или временно запрещать доступ граждан на отдельные участки и территории в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. В соответствии со статьей 4 Закона Республики Казахстан «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» [5], местный исполнительный орган «в целях обеспечения прав и свобод других лиц, общественной безопасности ... при необходимости предлагает обратившимся с заявлением иные время и место проведения мероприятия». В первом примере чиновник может выбирать действовать или не предпринимать никаких действий, а во втором случае предоставляется возможность изменения места и времени проведения указанных мероприятий.

Могут ли в указанных случаях решения, действия или бездействия органа государственной власти в случае их обжалования в судах Республики Казахстан признаны незаконными? На наш взгляд, на данный вопрос следует ответить положительно. Поскольку даже при законодательно предоставленной свободе деятельности чиновника, он связан в своих действиях правилами административных процедур и усмотрения.

Соответственно, возникает вопрос: на каких принципах должны быть законодательно закреплены административные процедуры и усмотрение для того, чтобы обеспечить судебную защиту публичных прав граждан и организаций как от решений и действий, явно противоречащих законодательству, так и от решений, действий или бездействий, совершенных в рамках законодательства, но препятствующие осуществлению прав, свобод и интересов частных лиц? В частности, при решении местным исполнительным органом вопроса, по каким улицам и в какое время должен проходить митинг, демонстрация и т.д.

В европейской административно-правовой науке и законодательстве общепризнано положение, согласно которому частное лицо может оспорить действия администрации, если они явно превышают компетенцию данного органа; если орган власти использует свои полномочия вопреки законодательно установленным целям; а также в том случае, если действия администрации основаны на неверной оценке фактических или юридических обстоятельств дела [6].

Аналогичные правовые нормы получили отражение в новом административном законодательстве некоторых стран Содружества Независимых Государств (например, в Законе Республики Армения от 16 марта 2004 года «Об основах административной деятельности и административном производстве»).

Полагаем обоснованным рассмотрение отдельных принципов надлежащей административной процедуры и усмотрения с учетом международного опыта и перспективы их закрепления в казахстанском законодательстве.

1. Принцип пропорциональности или соразмерности, т.е. административная деятельность государственных органов во взаимоотношениях с гражданами и частными юридическими лицами должна быть направлена на преследуемую Конституцией и законами цель. При этом данные решения и действия являются законными и публично необходимыми лишь в том случае, если ущерб частной собственности, издержки казны и социальные последствия их совершения не будут превышать эффект, который они должны произвести. Если должностное лицо при принятии решения недостаточным образом учитывало конституционно закрепленные основные права и свободы граждан и приняло, таким образом, решение, несоразмерно ущемляющее права граждан и нарушающее основные принципы правового государства, оно может быть отменено судом. В нашем примере, при решении местным исполнительным органом вопроса, по каким улицам и в какое время должен проходить митинг, демонстрация и т.д., цель закона состоит, с одной стороны, в том, чтобы обеспечить общественную безопасность, нормальное функционирование транспорта при проведении таких мероприятий, а с другой стороны, в том, чтобы помочь осуществить конституционное право граждан на свободное волеизъявление. Иными словами, необходимо учитывать не только те цели закона, которые стоят на стороне государства (например, защита общественного порядка) но и те, которые защищают права граждан или юридических лиц (например, право граждан на свободное волеизъявление). И в случае судебного обжалования суд может прийти к выводу, что решение было принято с правильным применением административного усмотрения, только если вес и значение каждого из этих факторов оптимальным образом учтен.

2. Принцип равноправия, запрета произвола или последовательности деятельности администрации, заключающийся в том, что государственным

органам запрещено проявлять неравный подход по отношению к одинаковым фактическим обстоятельствам, если не существует какого-либо основания для их различия. Соответственно, если административный орган осуществил целый ряд полномочий по усмотрению одинаковым способом, то в подобных случаях он обязан и в дальнейшем осуществлять свои дискреционные полномочия соответствующим образом. Иными словами, должностное лицо не имеет права произвольно отступать от постоянной и общепринятой административной практики, ибо граждане полагаются на нее. Так, в нашем примере решение о переносе демонстрации сторонников одной партии на окраину города и изменение времени ее проведения может нарушить их конституционное право равенства всех перед законом, если другой партии при остальных подобных же условиях такая демонстрация была разрешена в центре города и в запрашиваемое время. В качестве другого примера можно отметить, что при выдаче разрешения на строительство, администрация не имеет права требовать определенные документы, даже если это разрешено законом, если долгое время она этого не делала. От этого самоограничения административный орган вправе отказаться только в том случае, если в дальнейшем он намерен постоянно принимать другое дискреционное решение [7].

3. Принцип «запрет сверхформализма», заключающийся в запрещении административным органам обременения лиц обязанностями или отклонения предоставления им какого-либо права лишь с целью удовлетворения формальных требований. Несоблюдение заинтересованным лицом требований формы не должно обращаться ему во вред, если возложенные на него обязанности исполнены в содержательном смысле. Этот принцип на нашем примере проявляется в том, что политическим партиям нельзя отказывать в выдаче разрешения на проведение демонстрации по формальным недочетам заявления без предоставления возможности их исправления или замены.

Наряду с законодательным регламентированием принципов административного усмотрения другим важнейшим составляющим в современном правовом государстве видится институт заслушивания заинтересованных сторон перед вынесением управленческого решения. Именно процедурные правила представления частными лицами своей позиции, доводов до стадии вынесения административного акта обеспечивают пра-

вовую гарантию того, что действия или бездействия субъекта публичного права будут основаны на «вовлеченности» адресата решения в процесс его принятия.

Для реализации данного правомочия частного лица во взаимоотношениях с органами власти обязательно законодательное регламентирование института уведомления о будущем решении органов управления и предоставление частному лицу возможности высказать (устно или письменно) свое мнение о деле, прежде всего, когда предусматривается принятие неблагоприятного для лица решения.

Отсутствие уведомления лица, чьи интересы могут быть затронуты, а также неправомерный отказ в заслушивании является существенным нарушением надлежащей административной процедуры и выступает основанием признания вынесенного административного акта противозаконным.

В этом плане, подпункт 4) пункта 1 статьи 15 Закона Республики Казахстан «Об административных процедурах» [8] закрепляет, что процедуры реализации прав граждан должны предусматривать заблаговременное извещение граждан о месте и времени рассмотрения дела соответствующим лицом или органом. Однако данная общая, декларативная норма не коррелируется с иными нормативными правовыми актами. Например, Закон Республики Казахстан «О специальных социальных услугах», регулирующий порядок предоставления специальных социальных услуг для лиц (семей), находящихся в трудной жизненной ситуации, не предусматривает возможность высказывания своего мнения до принятия решения местными исполнительными органами.

Таким образом, административные процедуры, в том числе усмотрение, представляют собой параметры правомерного поведения, которые снижают неопределенность в действиях участников правоотношений. При этом достижение абсолютной определенности невозможно в связи с неоднородностью конкретных случаев. Соблюдение же критериев административного усмотрения и стадий надлежащей административной процедуры обеспечивается использованием принципов, что приводит к справедливому рассмотрению дела и вынесению соответствующего интересам частного лица решения.

В европейском законодательстве положения надлежащей административной процедуры и усмотрения получили отражение в Законе об адми-

нистративной процедуре или административном производстве, рассматриваемом зарубежной публично-правовой доктриной в качестве основополагающего правового акта административно-правовой сферы.

В контексте отмеченного, значение административных процедур до недавнего времени явно недооценивалось. В современной казахстанской юридической литературе процедурные аспекты взаимоотношений органов государственной власти и частных лиц рассматривались в качестве второстепенных, малозначительных. Закон Республики Казахстан «Об административных процедурах», несмотря в целом на его позитивное значение, не выполняет роль так называемого системообразующего «центра» общего административного права. Это обусловливается отсутствием рамочной, универсальной процедуры, т.е. типичного «набора» последовательно совершаемых действий с общими временными характеристиками, ограниченностью прямого действия предписаний Закона об административных процедурах. Иначе говоря, наличием декларативных, бланкетных норм, позволяющих государственным органам принимать правовые акты, содержание которых не соответствует основополагающим принципам надлежащей административной процедуры и усмотрения.

Таким образом, двухуровневая структура законодательства об административных процедурах, на вершине которой находился бы Закон «Об административных процедурах», не состоялась. Наиболее явственно о соотношении Закона «Об административных процедурах» и иных нормативных правовых актов, содержащих процедуры реализации тех или иных функций государственного управления, свидетельствует положение о том, что правила Закона «Об административных процедурах» могут действовать только в случае правового пробела на законодательном уровне в деятельности отдельных субъектов публичного права.

Опыт реформ административного законодательства постсоветских стран свидетельствует о том, что процесс становления административной юстиции осуществлялся путем первоначальной кодификации общего административного

права, административных процедур, а только затем судебных процедур рассмотрения публично-правовых споров. Например, Закон Республики Армения «Об основах административной деятельности и административном производстве» был принят в 2004 году, а Административно-процессуальный кодекс Республики Армения - в 2007 году.

Таким образом, в контексте становления административной юстиции в Казахстане центр тяжести административного права должен смещаться в направлении закрепления прав, свобод и обязанностей частных лиц по отношению к органам государственной власти и процессуально-процедурном обеспечении их реализации. В целях придания Закону «Об административных процедурах» свойства Основного закона административного права, необходимо принятие его новой редакции, которая бы закрепила принципы административного усмотрения, стадии административных процедур, порядок проведения обычной и формальной процедуры, норму-запрет, не допускающую принятие и применение нормативных правовых актов, ухудшающих по сравнению с Законом «Об административных процедурах» положение физических и (или) юридических лиц в отношениях с органами исполнительной власти, за исключением прямых отсылок в самом законе. Специальные законы (например, Закон Республики Казахстан «О лицензировании», «О регистрации прав на недвижимое имущество»), устанавливающие специализированные административные процедуры, должны соответствовать Закону «Об административных процедурах».

Данные законодательные меры позволят обеспечить судебный контроль не только за действиями или решениями органов власти, противоречащими законодательству, но и действиями, совершенными в рамках Закона, но препятствующими осуществлению прав, свобод и интересов граждан. В этом случае чиновник станет не только «слугой государства», но и «помощником гражданина», а гражданин перестанет быть простым объектом государственной деятельности и сможет участвовать в административной практике в полной мере.

Использованная литература

1. Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: Сборник. – СПб.: Издательство Р.Асланова «Юридический центр «Пресс», 2004. - С. 17.

2. Габбасов А.Б. Надлежащая административная процедура – основа построения административной юстиции в Республике Казахстан // Заңгер. - 2010. - №3. - С. 40-41.
3. Николаева Л.А., Соловьева А.К. Указ. Соч. С. 24.
4. Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года «Об органах внутренних дел» // Справ. прав. система «Закон» – по сост. на 1.04.2010.
5. Закон Республики Казахстан от 17 марта 1995 года «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» // Справ. прав. система «Закон» – по сост. на 1.04.2010.
6. Puget Н. цит. по: Николаева Л.А., Соловьева А.К. Указ. соч. С. 26-27.
7. Ст.7 Закона Республики Армения от 16 марта 2004 года «Об основах административной деятельности и административном производстве» // http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?regnom=29382 – по сост. на 1.04.2010.
8. Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года «Об административных процедурах» // Справ. прав. система «Закон» – по сост. на 1.04.2010.

* * * * *

Мақалада автор әкімшілік әділеттілік пен әкімшілік өкілеттіліктің қағидаларын зерттейді.

Автором статьи исследуются принципы административного усмотрения и административной юстиции в Республике Казахстан.

The author of the article researches the principles of administrative discretion and administrative justice in the Republic of Kazakhstan.

Ш.Ж. ТАУКИБАЕВА,

*ведущий научный сотрудник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области конституционного,
административного права и государственного управления
Института законодательства РК,
кандидат исторических наук*

ГРАЖДАНСКОЕ СОЦИАЛЬНОЕ УЧАСТИЕ В КАЗАХСТАНСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Феномен гражданского социального участия не столь распространен в нашем обществе, но следует признать его актуальность на современном этапе. Как социальная и научная проблема управления, «гражданское социальное участие» включает в себя два понятия: «гражданское участие» и «социальное участие». Совокупность двух указанных понятий в широком смысле слова рассматривается, как совместная деятельность граждан с органами власти и управления по вопросам реализации политических экономических и социальных прав. В узком смысле она представляет собой совместную деятельность граждан с территориальными органами власти и управления по поводу формирования среды жизнедеятельности, в рамках которой они проживают как неотъемлемый элемент правоприменительной практики. Таким образом, «гражданское социальное участие», как в широком, так и в узком понимании, является предметом нашего фундаментального исследования.

Мерзляков А.А. в своем диссертационном исследовании отмечает, что гражданское социальное участие представляет собой механизм многосубъектного взаимодействия в ходе разработки и реализации социально значимых управленческих решений [1]. При этом, в отличие от административного воздействия (субъектно-объектного управления), когда органы власти сами разрабатывают и принимают управленческие решения, и местного самоуправления (механизм самоорганизации), в ходе которого местное население без вмешательства государства и разнообразных управленческих институтов самостоятельно решает местные проблемы, гражданское социальное участие представляет собой универсальный механизм субъектно-субъектного управления, содержанием которого становится процесс согласования интересов разноуровневых субъектов управления (органов власти, граждан и других заинтересованных сторон).

Кроме того, по его мнению, субъектно-субъектная модель управления в наибольшей степени воспроизводит сущность социального управления, где гражданское социальное участие представлено как универсальный механизм его реализации.

На основании анализа имеющегося теоретического материала можно выделить три основных направления по изучению участия в системе социального управления:

- *политическое участие* рассматривающиеся в контексте воздействия граждан на управленческие решения, которые связаны с распределением политико-властных полномочий;

- *участие в управлении организацией, предпринятием*. Представители данного направления исследовали участие в микросреде, где взаимодействие происходит в рамках «управленческое звено – персонал», само участие рассматривается как форма включения исполнительного персонала организаций в деятельность по управлению;

- *участие в управлении развитием отдельных территорий, среды своей жизнедеятельности – гражданское (общественное) участие*. В рамках данного направления исследуется участие граждан в процессе разработки и реализации проектов и программ, формирующих среду их жизнедеятельности, а также активное сотрудничество с другими субъектами (органами власти, специалистами-проектировщиками, экспертами), которые разрабатывают данные проекты.

Участие граждан в разработке и реализации местных проектов и программ - это относительно новая практика для нашей республики. К тому же в отечественном социальном управлении пока не институционализирован механизм взаимодействия граждан с лицами, непосредственно разрабатывающими проекты и программы местного (территориального) развития. Это означает, что отсутствует сам инструмент, позволяющий гражданам реализовать свои права на практике. Этим инструментом являются узаконенные и освоенные технологии социального участия.

Кроме того, имеющиеся систематизированные знания о технологиях участия граждан в практике разработки и реализации социально значимых проектов и программ не совсем приемлемы для нашей действительности. Поскольку не определен их статус в системе социального управления в теоретико-методологическом и научно-практическом отношениях.

В этой связи **социальная проблема** исследования рассматривается многими как противоречие между наличием гражданских прав на участие населения в принятии управленческих решений и отсутствием социально-организационных нормативов, правил, технологий их реализации на практике, а **научная проблема** видится как обоснование роли технологии социального участия в социальном управлении.

Исследование сущности гражданского социального участия в казахстанском обществе показывает, что основной проблемой является отсутствие взаимопонимания между властью и обществом, недостаточность условий для участия граждан в процессе принятия решений, и связанная с этим их отчужденность и отстраненность от управления. И это несмотря на законодательное закрепление механизмов участия в системе социального управления. Так, в части политического участия, статья 33 Конституции РК закрепляет *право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления*. Кроме того, *право избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления*, а также участвовать в республиканском референдуме [2]. Конституционным законом РК «О выборах» предусматривается механизм участия граждан в выборах [3].

Следующее направление - *участие в управлении организацией, предприятием*. Так, например, в соответствии с Трудовым кодексом реализация гражданского социального участия возможна через институт **социального партнерства**.

Третье направление гражданского участия в системе социального управления:

- *участие в управлении развитием отдельных территорий, среды своей жизнедеятельности – гражданское (общественное) участие*. Здесь мы можем сделать ссылку на ЗРК «О жилищных отношениях», где предусматривается уча-

стие граждан через деятельность **кооперативов собственников помещений (квартир)** [4].

Имеющийся в наличии материал позволяет более подробно остановиться на исследовании второго направления гражданского участия в системе социального управления. А именно - *участие в управлении организацией, предприятием*. Как было отмечено, вышеуказанное участие возможно через *социальное партнерство*.

Итак, **социальное партнерство в трудовой сфере** представляет собой такой тип и систему отношений между работодателями и представителями наемных работников, при котором в рамках социального мира обеспечивается согласование их важнейших социально-трудовых интересов.

Социально-трудовые отношения, в свою очередь, являются комплексом отношений между наемными работниками и работодателями в условиях рыночной экономики, нацеленных на обеспечение высокого уровня и качества жизни человека, коллектива и общества в целом.

Социальное партнерство **предполагает**:

1. Согласование между партнерами на высшем (республиканском) уровне как распределения доходов, так и социально-экономической политики в целом, включая разработку основных критериев и показателей социальной справедливости и мер по защите интересов субъектов трудовых отношений;
2. Переговорный характер коллективно-договорного процесса и урегулирования возникающих между сторонами противоречий и разногласий;
3. Наличие механизмов и институтов по согласованию интересов социальных партнеров на различных уровнях;
4. Участие наемных работников в управлении предприятиями;
5. Снижение уровня и смягчение остроты социальных конфликтов (в виде забастовок и локаутов) посредством применения различных методов примирения сторон.

Наиболее распространенными являются две модели социального партнерства: **трипартизм** и **бипартизм**. **Трипартизм** – это модель социального партнерства, которая предполагает трехстороннее сотрудничество между трудящимися, предпринимателями и государством (в лице правительства или исполнительных органов власти) на республиканском, административно-территориальном уровнях. **Бипартизм** - двусторонняя модель социального партнерства преимущественно на отраслевом уровне и на уровне предприятий.

Особую роль играют **профсоюзы**, представляющие массовое самоуправляющееся обще-

ственное объединение трудящихся определенной отрасли или смежных отраслей, профессиональной группы для защиты и представительства их социально-трудовых прав и интересов.

Рассматривая методы взаимодействия социальных партнеров, можно теоретически выделить следующие его основные элементы:

- совокупность постоянно и временно действующих двух-, трехсторонних органов, формируемых представителями работников, работодателей, исполнительной власти и осуществляющих взаимодействие между ними на различных уровнях регулирования социально-трудовых и связанных с ними отношений (республики, отрасли, региона, организации (предприятия)) (см. статьи 260, 263, 264, 265 ТК РК);

- совокупность различных совместных документов (коллективных договоров, соглашений, решений и др.), принимаемых этими органами на основе взаимных консультаций, переговоров между сторонами, направленных на регулирование социально-трудовых отношений (см. статья 261 ТК РК);

- соответствующий порядок, формы взаимодействия, соотношения и последовательность в разработке, сроках принятия, приоритетности указанных органов и документов (см. статьи 271-280 ТК РК) [5].

Исходя из вышесказанного, важнейшими элементами **механизма социального партнерства** должны будут выступать:

- постоянно действующий переговорный процесс между представителями институтов социального партнерства, т.е. профсоюзов, объединений работодателей, предпринимателей и властных структур;

- постоянно работающие органы (трехсторонние комиссии) по регулированию социально-трудовых отношений;

- установление и соблюдение процедур согласования интересов и позиций сторон;

- кодификация отношений партнерства в национальном законодательстве, в нормативных документах органов государственного управления;

- системы контроля за выполнением принятых договоров и соглашений;

- работа экспертов партнерских отношений, анализирующих состояние и перспективы развития системы социального партнерства;

- доведение идей социального партнерства до широких слоев трудящихся.

В соответствии с национальным законодательством, **социальное партнерство** осуществля-

ется в формах: **коллективных переговоров** по подготовке проектов коллективных договоров, соглашений и их заключению.

Следующей формой является **взаимные консультации** (переговоры) по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений. Сюда же относится обеспечение гарантий прав работников в сфере труда и совершенствование законодательства. Третьей формой социального партнерства выступает **участие** представителей работников и работодателей в досудебном разрешении трудовых споров.

Гражданское социальное участие является перспективной научной задачей построения механизма регулирования взаимодействия общества и власти, в рамках которого за гражданами закрепляются право влияния на принятие решений и контроля их реализации.

В нынешних условиях, когда казахстанское законодательство установило соблюдение общественных интересов при каждом управленческом вмешательстве, и когда местное население начинает осознавать эти права, происходит столкновение интересов и, как результат, появление и разрастание различного рода социальных конфликтов. Общей причиной появления конфликтов является то, что граждане, наделенные определенными правами, пытаются любыми, зачастую, деструктивными способами добиться реализации своих прав, а лица, принимающие решения, еще в недостаточной степени готовы к передаче определенной части полномочий в руки граждан, сохраняя традиции советской эпохи, когда любое решение принималось директивными методами, отталкиваясь от принятых решений сверху.

Между тем, борьба за самые различные права, в том числе и за право граждан участвовать в принятии решений и даже контролировать их выполнение, сплошь и рядом не приводит к изменениям в правоприменительной практике. Необходимо снять противоречия между наделением граждан законодательным правом оказывать влияние на ход разработки и исполнения управленческого решения, правом на защиту и учет своих интересов, правом на получение достоверной информации о разрабатываемом решении, и отсутствием механизмов и инструментов, обеспечивающих реализацию данных прав в практике управления. Именно сюда в наибольшей степени перемещается практическая проблема гражданского социального участия - **проблема обеспечения гражданских прав и их реализации**.

Использованная литература

1. Мерзляков А.А. Гражданское социальное участие как универсальная технология социального управления // Автореф. дисс... канд. социол. наук. См. www.lib.ua-ru.net/diss/cont/170547.html
2. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года.
3. Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года N 2464 «О выборах в Республике Казахстан».
4. Закон Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года N 94 «О жилищных отношениях в Республике Казахстан».
5. Трудовой кодекс Республики Казахстан от 15 мая 2007 года N 251.

* * * * *

Мақалада автор ұлттық заңнамада бекітілу ауқымындағы азаматтық әлеуметтік қатысудың мәселелерін қарастырады. Аталған мақала азаматтардың мемлекеттік басқаруға қатысуының тетіктері мен нысандарын зерттеуге арналған жалпы іргелі ғылыми мәселенің жалғасы болып табылады.

В статье автор рассматривает вопросы гражданского социального участия в контексте правового закрепления его в национальном законодательстве. Данная статья является продолжением общей фундаментальной научной проблемы посвященной изучению механизма и форм участия граждан в государственном управлении.

The author considers the question of civil participation in the social context of the legal consolidation of its national legislation. This article is a continuation of the overall fundamental scientific issues devoted to the study of the mechanism and modalities of participation of citizens in government.

Т.Е. КАУДЫРОВ,

*главный научный сотрудник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в сфере гражданского,
гражданско-процессуального, предпринимательского, семейного права
Института законодательства РК,
доктор юридических наук, профессор*

КОНЦЕПЦИЯ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН О ДАЛЬНЕЙШЕМ РАЗВИТИИ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

1. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 годы, утв. Указом Президента Республики Казахстан № 858 от 24 августа 2009 г. [1] (далее – Концепция), охватывает все области правовых отношений, все отрасли права. В настоящем докладе я остановлюсь только на вопросах гражданского права, причем более подробно на тех, которые, по моему мнению, имеют новое и концептуальное значение.

В целом же в Концепции имеются и такие положения, которые определяют появление совершенно новых групп правоотношений, общественных отношений, а также новых функций у норм давно известных отраслей права.

2. Вопросы развития гражданского законодательства не стоят особняком в огромном круге обозначенных Концепцией и выдвигаемых современными реалиями задач. Они – часть этого круга, важнейший его сегмент.

Действующее гражданское законодательство в своем развитии повторяет этапы развития и становления казахстанской экономики. Пройдя этапы становления и ускорения экономических и правовых реформ, оно с начала нового тысячелетия находится на этапе стабилизации и качественного роста.

За все эти годы гражданское законодательство доказало, что ее основной документ - Гражданский кодекс Республики Казахстан - является подлинной Конституцией рыночной экономики, охватывая своим регулированием абсолютное большинство нормальных (регулятивных) и экстраординарных (охранительных) имущественных отношений в сфере экономики, бизнеса, повседневной жизни граждан. Подтверждение этому – гражданско-правовое регулирование во всех сферах отношений – имущественной, корпоративной, договорной, деликтной, по поводу объектов интеллектуальной собственности – сохранило свою стабильность во время экономического кризиса, предоставив юридическим и физическим лицам Казахстана уверенность в правовом обеспечении их интересов. Гражданское законодательство, как подсистема законодательства

страны, и в свою очередь, самостоятельная система, не пошла «в разнос», а сохранила порядок, урегулированность в сфере имущественных и личных неимущественных отношений.

Это позволяет сделать вывод что, созданное за годы независимости Республики практически с нуля, современное гражданское законодательство Республики Казахстан, является сложной, внутренне непротиворечивой эффективной системой правовых норм.

Учитывая сегодняшнее состояние развития гражданского законодательства, Концепция предлагает дальнейшее улучшение гражданско-правового регулирования, как нам видится, путем:

- а) ревизии существующих положений, принципов, содержания конкретных правовых норм;
- б) создания новых, ранее неизвестных норм и введения их в массив гражданско-правовых норм.

Ревизия действующих правовых норм должна, в свою очередь, коснуться двух основных направлений – обновления принципиальных положений, Общей части ГК РК, самих основ гражданского законодательства;

совершенствования частных положений, регулирующих гражданско-правовые отношения.

3. Первое из этих направлений выражается в том, что Концепция определяет: «на современном этапе развития гражданского права на первое место выдвигаются проблемы соотношения публично-правовых и частно-правовых методов регулирования общественных отношений, и как производное от этого - пределы государственного вмешательства в частнопредпринимательскую деятельность». Отсюда как поручение следует: «Необходимо оптимизировать соотношение между гражданским правом и другими отраслями права с учетом публично-правовых и частно-правовых интересов, определив при этом, что отношения, затрагивающие вопросы национальной безопасности, относятся к сфере публично-правовых отношений и не могут регулироваться договорно-правовыми методами».

Это положение не ново и было ранее высказа-

но в документе под названием «Концепция совершенствования гражданского законодательства Республики Казахстан» (далее – Концепция ГП). В данном документе, разработанном гораздо раньше Концепции, констатируется такое явление как резкое усиление вмешательства государства в хозяйственную жизнь предпринимателей, применение в ряде случаев принципа целесообразности в ущерб требований законности и, как следствие всего этого негатива, откат от принципов рыночной экономики. Именно в этой связи авторы Концепции ГП полагают, что «на первое место выдвигаются проблемы соотношения публично-правовых и частно-правовых методов регулирования общественных отношений и как практическое производное от этого – пределы государственного вмешательства в частно-правовую деятельность».

Рассматривая эту первоочередную задачу, отметим, что существует давно признанное учеными-цивиристами мира разных поколений деление всех отраслей права на публичные и частные [2]; различаются юридические лица частного права и юридические лица публичного права [3]. Нами ранее было предложено различать и по-разному регулировать правовой статус частной, публичной и частно-публичной деятельности [4].

Автором наиболее радикальных предложений по решению данной научной и практической проблемы является Л. Чантурия, ученый из Грузии, единственной страны из числа бывших республик СССР, имеющей в своем законодательстве деление всех юридических лиц на субъектов частного и публичного права. Он отмечает, что в странах с развитой экономикой и гражданским обществом гражданские кодексы не содержат публично-правовых норм и институтов. Редкие и малые в своем количестве публичные нормы встречаются, но служат они исключительно для того, чтобы обеспечить интересы частно-правовых отношений и интересов, не меняя природу частно-правовых отношений. Автор задается справедливым, на наш взгляд вопросом, не слишком ли много публично-правовых норм и институтов в наших гражданских кодексах, которые, в свою очередь «подстрекают» государство часто вмешиваться в эту сферу и, таким образом, «из стабильного по своей природе частного права сделать изменчивую область права, подчиняя ее политическим интересам и воле государства или его политической элиты? Справедливы также выводы автора о том, что ГК, претендуя урегулировать все юридические лица, не должным образом регулирует даже те, которые предусмотрены самим ГК. Отмечается, что «государство не подчиняется «приказу» цивилистов и создает многообразные организационные образования, которые называются юридическими ли-

цами, но не соответствуют гражданско-правовому понятию юридического лица и формам юридических лиц». Правильно утверждение автора, что понятие юридического лица, возникнув «в недрах гражданского права, ... прочно вошло в систему публичного права», этим произошла совершенно закономерная «трансплантация» понятия частного права в публичное право.

В качестве выхода из сложившегося кризиса Л. Чантурия предлагает ряд радикальных мер:

все юридические лица публичного права, т.е. государственные юридические лица, которые не созданы в организационно-правовых формах юридических лиц частного права, должны быть исключены из гражданских кодексов. Гражданское право должно исчерпывающе регулировать организационно-правовые формы юридических лиц частного права.

освободить гражданское право от элементов публичного права, привыкнув к мысли, что понятие собственности в публичном праве и частном праве могут отличаться друг от друга; нормы гражданских кодексов о государственной собственности, о составе этой собственности, включая приватизацию и разгосударствление этой собственности, однозначно не относятся к гражданскому праву и их надо исключить из гражданских кодексов;

исключить из кодексов нормы, регулирующие вопросы реквизиции, конфискации, национализации;

перенести из ГК в другие законы нормы о праве хозяйственного ведения и праве оперативного управления как регулирующие внутренние отношения государства по поводу принадлежащей ему собственности

Мне импонирует многое из того, что предлагает Л. Чантурия, однако это тот случай, когда легче провозгласить, чем исполнить. Правы те, кто утверждает, что «деление права на частное и публичное сохраняет значение для любого общества. Публичные нормы могут вторгаться в область частно-правовых отношений, но совсем поглотить их не в состоянии» [5].

Мы также уверены, что настала пора пересмотреть нормы о субъектах гражданского права, но претворение в жизнь предлагаемого ученым приведет к коренной ломке Гражданского кодекса, а это – нарушение стабильности в правовом регулировании, на что вряд ли стоит идти, насколько бы правильной ни была зовущая к этому теория. Чтобы сохранить баланс и в то же время учесть необходимые реалии, мы предлагаем более мягкий путь – ввести дополнительную характеристику некоторых разновидностей коммерческого лица, отражающую особенности его функций, а именно – выполнение публично-правовых функций. Тогда некоторые ТОО или АО будут носить титулы

«субъект публичного права», «публичная компания», «частно-публичное юридическое лицо» или другие, о терминологии можно подискутировать. Во всяком случае, главным основанием для отнесения того или иного лица к субъектам частного, публичного или частно-публичного права должно быть ясное и однозначное полномочие (титул) от государства на выполнение строго определенных публичных функций.

4. Следующее положение концепции выдвигает задачу перед теоретиками и практиками гражданского права: «Следует продолжить работу по расширению применения принципа диспозитивности, означающего возможность для участвующих в деле лиц по своему усмотрению распоряжаться своими материальными и процессуальными правами. При этом применение принципа диспозитивности не должно распространяться на гражданско-правовые отношения, затрагивающие публичные интересы». Нетрудно заметить связь данной проблемы с предыдущей – альтернативой диспозитивности гражданско-правовой нормы будет ее обязательность, императивность. Два последних свойства, несомненно, характерны для публично-правовых отношений, являются их инструментом. Самым простым путем усиления действия принципа диспозитивности будет увеличение количества норм, ее провозглашающих или воплощающих. Следовательно, нужно пересмотреть абсолютно все нормы, прежде всего - ГК РК, на предмет возможности определения в них путей диспозитивности, увеличения числа альтернатив поведения субъектов в том или ином гражданском правоотношении. Вместе с предлагаемым исключением норм публично-правовых, данная мера позволит сделать Гражданский кодекс документом частного права.

5. Концепция выдвигает также принципиальное положение, как «вопросы участия государства в гражданско-правовых отношениях и отказа от иммунитета в сфере частно-правовых отношений при сохранении иммунитета государства в области осуществления им публичных функций, что соответствует международным требованиям». Наиболее важными отраслями, где необходимо четкое разделение прав и обязанностей государства – субъекта публичной власти и государства – участника гражданских правоотношений Концепция ГПП называет такие области как «инвестиции, экология, финансовая сфера, защита в едином комплексе частных и публичных (социальных) интересов...». Участились случаи, когда объекты государственной собственности, находящиеся в управлении казахстанских компаний, подвергаются аресту за рубежом иностранными компаниями, имеющими претензии к Республике Казахстан в целом как стороне контрактов, зак-

люченных с ними ранее. Ученые-цивилисты Казахстана должны очень оперативно отозваться на призыв указанных концепций дать «концептуальное переосмысление места и роли государства в гражданско-правовых отношениях».

6. Имеют концептуальное и принципиальное значение следующее положение: «требует рассмотрения вопрос о нормативном определении понятий «отказ от права» и «отказ от осуществления права» и последствий каждого из вида отказа. Это важно для решения вопросов гражданской правосубъектности».

Основанием для включения в Концепцию этого, казалось бы, частного вопроса является действующая редакция пункта 2 т. 8 ГК РК: «отказ граждан и юридических лиц от осуществления принадлежащих им прав не влечет прекращения этих прав, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами». Сложности в применении данной редакции возникают в простейших жизненных ситуациях. Ю.Г. Басин приводит пример, когда одно лицо выполнило для другого определенную работу, которая была оплачена не полностью, и заявило своему должнику, что отказывается от требования остатка договорной цены работ. Автор задается вопросом, это что – отказ от осуществления своего права или отказ от права как такового? Действительно, трудно дать однозначный ответ [6]. Анализируя содержание статей ГК РК, в частности ст. 373 «Прощение долга», норм, регулирующих отношения между доверителем и поверенным, авторы Концепции ГП приходят к выводу, что, во-первых, на практике трудно разграничить отказ от права и отказ от его осуществления; действие нормы п.2 ст.8 противоречит принципу свободы договора и развитию предпринимательства.

Констатируя все вышеуказанное, авторы Концепции ГП осторожно предлагают «концептуально определиться» с данной проблемой, в позитивном плане, предлагая лишь закрепить в тексте ст. 8 ГК РК норму, что «несоответствие права не влечет его прекращение», кроме случаев, предусмотренных законодательными актами. Более решительным был Ю.Г. Басин, в свое время предлагавший вообще исключить пункт 2 из текста ст. 8 ГК РК.

Мы полагаем, что само по себе исключение данной нормы из указанной статьи ничего не даст. Необходимо формулировать общее право, причем в духе принципа свободы договора, а если конкретнее – закрепить возможность отказа от права за исключением случаев, когда такой отказ прямо запрещен законодательным актом.

7. Мы остановились выше на самых, по нашему мнению, важных и крупных проблемах, подлежащих решению в научном и практичес-

ком плане. В одной статье невозможно охватить все проблемы. Много актуальных, хотя и менее значимых по масштабности, частных положений остались за пределами текста Концепции. Но от этого они не теряют своей актуальности.

Мы полагаем, что достойны концептуального осмысления следующие вопросы:

- статуса акционерных обществ с учетом их правовой природы и комплексности решаемых вопросов, в том числе в контексте так называемых «публичных корпораций»;
- о возможности использования организационно-правовой формы акционерного общества в качестве некоммерческой организации;
- фиксации в Гражданском кодексе всего спектра ценных бумаг, участвующих в гражданском обороте;
- недостаточной полноты определения на практике составных видов убытков, причиненных нарушением гражданских прав;

- установление порядка определения реального ущерба;

- совершенствования институт признания сделок недействительными;

- применимости двусторонней реституции при недействительности сделки, если приобретатель вещи по сделке является добросовестным, и у которого в предусмотренных законом случаях эта вещь не может быть истребована;

- уточнения понятия сделок, их состава и последствий неисполнения сделок;

- обеспечения баланса интересов собственника имущества, утратившего права на недвижимость в результате неправомерных действий третьих лиц, и добросовестного приобретателя;

- законодательного расширения видов вещных прав, при этом включив в них понятие сервитута;

- о расширении оснований возникновения вещных прав;

- уточнения не только состава вещных прав, но и режима использования их отдельных видов.

Использованная литература

1. Казахстанская правда, 25 августа 2009 г.
2. О. Иоффе. Право частное и право публичное.- Гражданское законодательство. Статьи, Комментарии. Практика.- Избранное / Под ред. А.Г. Диденко.- Алматы: Раритет, Институт правовых исследований и анализа, 2008. - С. 20-38.
3. Чантурия Л. Гражданское право и юридические лица публичного права: особенности правового регулирования. - Гражданское право в системе права: мат-лы международной научно-практической конференции. - Алматы: НИИ частного права КазГЮУ, 2007. - С. 240-251.
4. Каудыров Т.Е. О субъектах частной, публичной и частно-публичной деятельности в Республике Казахстан. – Там же, с. 252-257.
5. Тужилова-Орданская Е.М. О необходимости сочетания публично-правового и частного-правового регулирования отношений собственности // Гражданское право в системе права. - Алматы: НИИ частного права КазГЮУ, 2007. - С. 292-297.
6. Басин Ю.Г. О необходимости концептуальных изменений в ГК РК // Гражданское законодательство. Статьи. Комментарии. Практика. Избранное / Под ред. А. Диденко. - Алматы: Раритет, Институт правовых исследований и анализа, 2008. - С. 133-149.

* * * * *

Мақала авторы Қазақстан Республикасының 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасы тұрғысында қазіргі кезеңдегі азаматтық заңнаманың ахуалын бағалайды және де осы саланың мәселелері мен даму перспективасы туралы айтады.

Автор оценивает современное состояние гражданского законодательства в свете Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 годы, говорит о задачах и перспективах развития этой отрасли.

The author assesses the current state of civil law in the light of the Concept of Legal Policy of the Republic of Kazakhstan for the period from 2010 to 2020, spoke about the challenges and prospects of the industry.

И.Ш. БОРЧАШВИЛИ,
главный научный сотрудник Института законодательства РК,
Заслуженный деятель Казахстана, академик КазНАЕН,
доктор юридических наук, профессор,
заместитель начальника Карагандинского
юридического института МВД РК им. Б. Бейсенова по научной работе

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМ В ОТРАСЛЕВОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Сегодня все мы осознаем особую роль и значение Конституции в становлении и развитии государственности и совершенствовании правовой системы. В Основном Законе заложены основные принципы правового статуса личности, формирования гражданского общества, построения правового, демократического, светского и социального государства.

Закрепленные в статье четвертой Конституции РК императивы «высшей юридической силы» и «прямого действия» Конституции составляют основу конституционной законности, важнейшим проявлением которой является развитие отраслевого законодательства. Крайне важно через призму Основного Закона оценить правовые механизмы реализации конституционных принципов в законодательстве Республики Казахстан.

В свете основных конституционных положений Концепции правовой политики на 2010-2020 годы, считаю, что в ближайшее десятилетие речь должна идти о совершенствовании законодательства, адекватно реагирующего на происходящие в обществе политические, экономические и, социальные процессы, изменения криминологических характеристик преступности и учитывающего достижения различных отраслей науки, более полном и точном законодательном обеспечении принципов: законности, равенства всех перед судом и законом, справедливости, гуманизма, вины.

В соответствии со статьей 1 Конституции РК, «высшей ценностью государства является человек, его жизнь, права и свободы». Иногда приходится слышать, что права и свободы, провозглашенные в Конституции, являются декларативными. Однако надо признать, что многие граждане до сих пор незнакомы с ними, слабо понимают нормы Конституции, гарантирующие их права и свободы, не знают, как их защищать. Давайте будем откровенны, сегодня общество не обладает достаточным конституционным мировоззрением.

В этом контексте важнейшим направлением правового и патриотического воспитания, представляется изменение правосознания каждого отдельно взятого человека, который с детских лет должен впитывать любовь и уважение к Конституции своей страны. Когда в сознании каждого человека, в идеологии общества и государства Конституция будет априори восприниматься как символ государства, сформируется общество, в котором каждый обыватель знает и уважает Конституцию, знает свои права и свободы и, что немаловажно, может защитить их. Особую роль в пропаганде Конституции должны играть институты гражданского общества.

Полагаю, что в Конституции РК в преамбуле или в статье девятой следует закрепить особый статус Конституции, как главного символа Республики Казахстан. Признание Конституции РК главным символом государства потребует внесения изменений и дополнений в статью 317 УК РК, предусматривающего ответственность за надругательство над государственными символами.

Принятая пятнадцать лет назад Конституция Республики Казахстан по многим своим характеристикам была прогрессивной для молодого независимого государства, конституционные идеи не потеряли своей актуальности и сегодня. К сожалению можно констатировать, что не все конституционные нормы получили полную реализацию в законодательстве Республики Казахстан.

Например, пункт 2 статьи 31 Конституции РК предусматривает «Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей, влечет ответственность в соответствии с законом». Назовем нормы административного или уголовного законодательства, предусматривающие такую ответственность. Таких норм законодательство Республики Казахстан не содержит. Или, в статье 21 Конституции РК говорится, что «граждане Респуб-

лики имеют право беспрепятственного возвращения в Республику». Ни административное, ни уголовное законодательство Республики Казахстан также не предусматривает ответственности за воспрепятствование гражданину Казахстана в возвращении в Республику. Можно привести и другие примеры.

Более подробно хотелось бы остановиться на законодательных механизмах реализации статьи 89 Конституции Республики Казахстан. Впервые в Конституции РК 1995 года закреплена норма, согласно которой в Республике Казахстан признается местное самоуправление. Будем откровенны, «местное самоуправление» сегодня представляет собой наиболее «загадочный» правовой институт, имеющий огромное количество правовых пробелов и коллизий.

Во-первых, статья 89 Конституции РК получила реализацию в отраслевом законодательстве только в 2009 году, когда были внесены изменения и дополнения в Закон «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» 2001 года, этими изменениями закон дополнен нормами о местном самоуправлении, а также изменено название закона. В редакции 2009 года закон называется «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (далее по тексту закон).

Во-вторых, анализ Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» позволяет сделать вывод о том, что фактически произошло слияние функций местного государственного управления и местного самоуправления в деятельности местных представительных органов - маслихатов и местных исполнительных органов - акиматов, акимов.

Так, согласно закону:

- **местное государственное управление** - деятельность, осуществляемая **местными представительными и исполнительными органами** в целях проведения государственной политики на соответствующей территории, ее развития в пределах компетенции, определенной настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Казахстан, а также являющимися ответственными за состояние дел на соответствующей территории;

- **местное самоуправление** - деятельность, осуществляемая **населением непосредственно**, а также через **маслихаты и другие органы местного самоуправления**, направленная на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность, в порядке,

определяемом настоящим Законом, иными нормативными правовыми актами.

Как видно из приведенных извлечений из закона, законодатель, как и в Конституции РК, признает в качестве самостоятельных видов управленческой деятельности местное государственное управление и местное самоуправление.

Однако исследование статьи 1 закона, в которой речь идет об основных понятиях, используемых в законе, свидетельствует о том, что законодатель допускает смещение функций органов местного государственного управления с функциями органов местного самоуправления. Например:

- **аким** - представитель Президента и Правительства Республики Казахстан, возглавляющий местный исполнительный орган (в случае его создания) и обеспечивающий проведение государственной политики на соответствующей территории, согласованное функционирование всех территориальных подразделений центральных государственных органов Республики Казахстан, руководство исполнительными органами, финансируемыми из соответствующего бюджета, **наделенный полномочиями местного государственного управления и функциями самоуправления** в соответствии с законодательством Республики Казахстан, ответственный за состояние социально-экономического развития соответствующей территории;

- **местный исполнительный орган (акимат)** - коллегиальный исполнительный орган, возглавляемый акимом области (города республиканского значения и столицы), района (города областного значения), **осуществляющий в пределах своей компетенции местное государственное управление и самоуправление** на соответствующей территории;

- **исполнительный орган, финансируемый из местного бюджета**, - государственное учреждение, уполномоченное акиматом на осуществление отдельных функций **местного государственного управления и самоуправления**, финансируемое из соответствующих местных бюджетов.

Как видно, на акима, местный исполнительный орган (акимат) и исполнительный орган, финансируемый из местного бюджета, возложены функции как местного государственного управления, так и местного самоуправления, что явно идет в противоречие со статьей 89 Конституции РК.

Еще большее смещение акцентов происходит в статье 2-1 закона, регулирующей основы организации местного самоуправления.

Согласно абзацу 2 части 2 статьи 2-1., «Аким области, района, города, района в городе, аульного (сельского) округа, поселка и аула (села), не входящего в состав аульного (сельского) округа, **наряду с функциями государственного управления, осуществляет функции органов местного самоуправления**».

Предложенные выше выдержки из закона наглядно отражают несостоятельность правовых основ организации местного самоуправления. Местное самоуправление, согласно Конституции РК, представляет собой самостоятельный вид управления в местных сообществах, осуществляемый населением непосредственно через масхататы и органы местного самоуправления. Из содержания статьи 89 Конституции РК видно, что местные исполнительные органы не относятся к числу субъектов местного самоуправления, поэтому представляется, что нормы Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», наделяющие функциями местного самоуправления Акимов и акиматы, можно признать противоречащими Конституции РК.

Согласно части 2 статьи 39-5 Закона, «государство гарантирует самостоятельность органов местного самоуправления в пределах полномочий, установленных настоящим Законом». Возможна ли самостоятельность органов местного самоуправления исходя из сказанного выше? Полагаю, что самостоятельность ограничена самими нормами закона.

В Законе «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» в главе 3-1 «Участие граждан в местном самоуправлении» отсутствуют нормы, предусматривающие принципы деятельности органов местного самоуправления, порядок формирования (избрания) органов местного самоуправления, порядок финансирования, компетенцию органов местного самоуправления, акты органов местного самоуправления, их юридическую силу, порядок прекращения деятельности органов местного самоуправления и др. Исходя из вышеизложенного, полагаю, что назрела необходимость в принятии самостоятельного закона «О местном самоуправлении».

Названные противоречия Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» статье 89 Конституции РК порождают и проблемы уголовно-правового характера. В частности, принятие такого «урезанного» законодательного акта в части местно-

го самоуправления приводит нас к твердому убеждению, что сегодня нельзя относить представителей органов местного самоуправления к числу субъектов коррупционных преступлений, так как было уже отмечено выше, законом не определены полномочия органов местного самоуправления, их статус, порядок формирования, юридическая сила актов органов местного самоуправления. Например, в части 3 статьи 39-3 говорится: «решения, принятые на собрании (сходе) местного сообщества, могут быть направлены в органы местного самоуправления». Какова юридическая сила таких решений? Полагаю, что по своей правовой характеристике они могут быть приравнены к коллективной жалобе.

В контексте рассматриваемого вопроса возникает проблема уголовно-правового характера. В примечании к статье 307 УК РК к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, приравниваются лица, избранные в органы местного самоуправления; граждане, зарегистрированные в установленном законом порядке в члены выборных органов местного самоуправления; служащие постоянно или временно работающие в органах местного самоуправления, оплата труда которых производится из средств государственного бюджета Республики Казахстан. В то же время в Законе «О местном государственном управлении и самоуправлении» эти понятия не раскрыты. В таком случае встает вопрос: Какими полномочиями данные лица могут злоупотреблять, исходя из статьи 307 УК РК, если в законе не определены их полномочия?

Следующая проблема связана с квалификацией действий акимов, совершивших коррупционные преступления. В ч. 1 статей 307, 308 и 311 УК РК речь идет о лицах, уполномоченных на выполнение государственных функций, в ч. 2 рассматриваемых статей речь идет о должностных лицах. По закону «О местном государственном управлении и самоуправлении» на акимов возложены функции как местного государственного управления, так и местного самоуправления. Конечно, квалифицировать мы будем по ч.2 названных статей УК РК, но тем не менее данную проблему следует устранить посредством более детальной разработки нового проекта закона «О местном самоуправлении».

Остановлюсь на ряде проблем реализации конституционных норм процессуальном законодательстве Республики Казахстан.

Основополагающим принципом правосудия является принцип состязательности сторон. Ста-

тья 14 Конституции РК гарантирует всем гражданам равенство не только перед законом, но и судом, то есть процессуальное равноправие всех граждан. Этот конституционный принцип нашел свое отражение в ч.1 статьи 23 УПК РК и в ч.1 статьи 15 ГПК РК.

Однако анализ законодательства показывает, что прокурор, как представитель обвинения, обладает большими правами, чем другие участники процесса, что противоречит требованиям ч.1 статьи 23 УПК РК.

Так, жалоба любого участника процесса в соответствии с нормами, регулирующими производство в надзорной инстанции, не является безусловным основанием для ее рассмотрения на заседании надзорной коллегии. Внесение же протеста прокурором является безусловным основанием для рассмотрения его на заседании надзорной коллегии, что противоречит принципу равноправия участников процесса. Аналогичная норма содержится и в ГПК РК.

В связи с этим положения УПК РК и ГПК РК в этой части должны быть приведены в соответствие с конституционной нормой о том, что все равны перед судом и законом. В части второй статьи 14 Конституции РК запрещена дискриминация по мотивам должностного положения. Исходя из статьи 39 Конституции РК, право, предусмотренное в статье 14 Конституции РК, не может быть ограничено ни в каких случаях.

УПК РК не предусматривает право прокурора на истребование дела для проверки его в порядке надзора. Такое право, в соответствии с ч.1 ст. 46 УПК РК, предоставлено судьям надзорной коллегии. Кодексом об административных правонарушениях также не предусмотрено возможное истребование дела из суда.

Право истребования из суда дел, по которым решения, приговоры, иные постановления вступили в законную силу, прокурору предоставлено статьей 32 Закона РК «О прокуратуре» от 21 декабря 1995 года, согласно которой прокурор вправе истребовать из суда любое дело, по которому решение, приговор, либо иное постановление вступили в силу.

Анализ процессуальных кодексов, Кодекса об административных правонарушениях позволяет сделать вывод о том, что положения в Законе «О прокуратуре» об истребовании дел из судов находятся в противоречии с ГПК РК, УПК РК и КоАП РК.

А в иерархии нормативных правовых актов Закон РК «О прокуратуре» стоит ниже кодексов.

В этой связи, согласно п.3 ст.4 Закона РК «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 года, закон не может противоречить нормативным правовым актам большей юридической силы и не применяется в части, противоречащей Конституции РК и нормам выше перечисленных кодексов.

Важнейшим аргументом, по мнению автора, является противоречие данной нормы Закона РК «О прокуратуре» статье 77 Конституции РК, в которой говорится, что «Судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону».

Какое-либо вмешательство в деятельность суда по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону. По конкретным делам судьи не подотчетны».

В связи с этим считаю, что проверка законности вынесенных судами решений должна производиться только в рамках процессуального законодательства, так как независимость судей определена как основной конституционный принцип организации и деятельности судебной системы Республики Казахстан, а правовые основы взаимодействия судов и прокуратуры конкретизированы в ГПК, УПК и КоАП Республики Казахстан.

В соответствии с пунктом 2 статьи 13 Конституции РК, каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод. То есть любое лицо вправе непосредственно обратиться в суд за защитой своих нарушенных прав.

Анализ положений КоАП РК свидетельствует о несоответствии ряда его статей требованиям Конституции страны. Так, в соответствии со статьей 655 Кодекса об административных правонарушениях, право на обжалование не вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях предоставлено лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшему,

их законным представителям, законному представителю юридического лица и защитнику.

Что же касается вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях, то таким правом обладает лишь прокурор (статья 672 КоАП РК). Таким образом, изложенная норма закона находится в прямом противоречии с конституционной нормой о праве каждого человека на судебную защиту своих прав и свобод.

Еще большую озабоченность вызывают положения закона, изложенные в статье 672

КоАП РК о том, что пересмотр судом в сторону, ухудшающую положение лица, привлеченного к административной ответственности, либо лица, в отношении которого производство по делу прекращено, допускается в течение года со дня вступления в законную силу постановления суда или уполномоченного государственного органа.

Если сравнить эту норму с аналогичной нормой, содержащейся в ч.2 ст. 461 УПК РК, предусматривающей возможность пересмотра постановления суда о прекращении дела, обвини-

тельного приговора, по мотивам необходимости применения закона о более тяжком преступлении, за мягкостью наказания или по иным основаниям, влекущим ухудшение положения осужденного, а также оправдательного приговора в течение шести месяцев по вступлении их в законную силу, то следует вывод, что лицо, совершившее административное правонарушение, поставлено законодателем в худшее положение, чем лицо, совершившее преступление, что явно не логично. В связи с этим вышеуказанная норма должна быть пересмотрена.

Использованная литература

1. Закон Республики Казахстан от 09.02.2009 N 126-4 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного государственного управления и самоуправления».

* * * * *

Автор Қазақстан Республикасының салалық заңнамасындағы конституциялық нормаларын жүзеге асыру мәселелерін қарастырады.

Автор освещает ряд проблем реализации конституционных норм в отраслевом законодательстве Республики Казахстан.

The author considers some problems of implementation of the constitutional norms in the branch legislation of the Republic of Kazakhstan.

М.Ч. КОГАМОВ,*доктор юридических наук, профессор*

О ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ

Общеизвестно, что ни одна из прошедших реформ правоохранительной деятельности в нашей стране не оставляет без внимания совершенствование организационных и уголовно-процессуальных основ предварительного расследования уголовных дел. Это и понятно, так как большинство уголовных дел до суда являются вначале предметом предварительного расследования либо в форме предварительного следствия либо в форме дознания. Отсюда очевидно, насколько законность и обоснованность приговора суда зависят от строгого соблюдения процессуальной формы расследования органами уголовного преследования.

Сегодня мы вернулись к тому порядку вещей в области предварительного расследования уголовных дел, который был традиционно присущ отечественному уголовному процессу на протяжении десятилетий. Разве что в числе следственных аппаратов свое место в процессуальном смысле занял следственный аппарат органов финансовой полиции, который, к тому же, остается правопреемником ГСК в области организации борьбы исключительно с экономической и коррупционной преступностью.

Таким образом, на данный момент круг органов предварительного расследования уголовных дел установлен пятью статьями УПК, а именно, статьями 64, 65, 191, 192, 285.

В принципе при внимательном анализе и обобщении норм УПК, регламентирующих предварительное расследование уголовных дел, нетрудно заметить, что наше предварительное расследование по уголовным делам строго дифференцировано.

В основе такой дифференциации, прежде всего, строгая специализация органов предварительного расследования уголовных дел, которая позволяет обеспечить в ходе расследования задачи, принципы, а также общие условия отдельных стадий уголовного процесса.

Собственно в рамках самой специализации использована совокупность процессуальных признаков уголовного дела, которые определяют его подследственность, то есть расследование тем или иным органом предварительного расследования.

Этими признаками традиционно считаются территориальный (связан с местом совершения преступления), предметный (зависит от квалификации преступления), альтернативный (кто возбуждает, тот и расследует), по связи дел (когда с основным делом расследуются все другие преступления, выявленные и связанные с первым), смешанный (когда субъект преступления совершает

преступления, подследственные разным органам предварительного расследования).

С учетом подследственности УПК различает три следственных аппарата: органов национальной безопасности, органов внутренних дел, органов финансовой полиции, а также целую группу органов дознания. С 17 июля 2009 года эти ряды пополнили специальные прокуроры органов прокуратуры страны, которые правомерно наделены широкими правами в области расследования уголовных дел, независимо от установленной УПК подследственности последних.

Более того, именно институт подследственности уголовных дел позволяет установить процессуальные формы предварительного расследования уголовных дел, от простых до сложных.

В этом плане УПК различает: предварительное следствие, как правило, по тяжким и особо тяжким преступлениям; стандартное дознание по делам о преступлениях небольшой и средней тяжести; также упрощенное досудебное производство по делам о преступлениях небольшой и средней тяжести.

Следовательно, существенно отличается структура движения уголовных дел в рамках данных процессуальных форм предварительного расследования уголовных дел, сроки расследования, способы собирания и закрепления доказательств и многое другое.

Однако при всех подобных различиях и на это надо особо указать, как правило, остается неизменным процессуальный порядок осуществления процессуальных действий и принятия процессуальных решений в стадии предварительного расследования уголовных дел. В этом проявляется единство процессуальной формы досудебного уголовного процесса.

Казалось бы, все продумано и расписано, но проблема быстрого продвижения уголовных дел в суды из стадии предварительного расследования сохраняется. Более того, не уменьшается остаток дел и материалов просто не доходящих до суда.

Какой выход из данной ситуации нам избрать?

Я остановлюсь на рецептах, которые мною озвучены, но, видимо, еще не поняты определенными кругами.

1. Полагаю, что в организационном плане именно подследственность уголовных дел должна выступать основой для построения внутренней организационной структуры органов уголовного преследования. Этого же пока не происходит. Отсюда неправильная расстановка следственных кадров в стране.

2. Далее, надо отказаться от доследственной проверки заявлений и сообщений о преступлениях. Это позволит сразу осуществить переход к стандартному расследованию в форме предварительного следствия или дознания. Кроме того, мы приблизим осуществление судебного контроля за стадией предварительного расследования уголовных дел, существенно сэкономим время производства по делу, а также нанесем ощутимый удар по коррупции в сфере уголовного преследования на стадии возбуждения уголовного дела (при приеме, регистрации, рассмотрении и принятии итоговых решений). В контексте изложенного, именно этот, правда, консолидированный порядок был заложен нами в основу нового порядка упрощенного досудебного производства.

3. Затем следующий шаг. До суда стандартное уголовное дело, особенно в стадии предварительного следствия, проходит много этапов, порядка 12. Их можно и нужно сократить, например, исключить законодательно все этапы в движении уголовного дела на предварительном следствии сразу после предъявления обвинения следователем. То есть главным образом отказаться от ознакомления участников уголовного процесса с материалами уголовного дела, а также от составления обвинительного заключения. Безусловно, это потребует высокой мотивировки и следователем и прокурором всех процессуальных документов, связанных с предъявлением обвинения и преданием обвиняемого суду.

За прокурором останется обязанность разработки текста обвинительного заключения (акта), это, по сути, государственное обвинение, которое он выдвигает и планирует поддержать в суде. Кстати, такой порядок – это хорошая возможность более глубокого и непосредственного изучения им материалов уголовного дела до его направления в суд, и, в определенном смысле, не связанность с выводами предварительного следствия. При подобном подходе участники уголовного процесса реализуют право на ознакомление с материалами уголовного дела, а также на заявление соответствующих ходатайств в стадии подготовки дела к слушанию судом. Это будет более объективный подход к решению данных процессуальных вопросов.

4. Наконец, предлагаю новый третий путь. Целесообразно разработать дополнительно к имеющимся общим, сокращенные, короткие процессуальные режимы предварительного расследования для отдельных категорий уголовных дел, например, об экономических преступлениях или для отдельных субъектов преступления, например, женщин, несовершеннолетних.

5. В контексте изложенного, мы не можем сегодня пересмотреть или отказаться от набора процессуальных инструментов предварительного расследования, так как это связано с обеспечением качества собираемых доказательств. У нас нет лишних или неиспользуемых следственных действий.

Использованная литература

1. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» / САПП Республики Казахстан, 2009 г., № 35.
2. Когамов М.Ч. Упрощенное досудебное производство как новая форма предварительного расследования уголовных дел / Вестник Института законодательства РК. - 2010. - №3(19). - С. 64-69.

* * * * *

Талдау және авторға ҚПКтың қылмыстық істердің алдын ала тергеу регламент белгілейтін нормаларының жалпылауы қылмыстық істер бойынша алдын ала тергеуді дифференциацияның негізінде есеп, қағидалармен тергеу барысында қамтамасыз етуге мүмкіндік берген алдын ала тергеудің органдарының мамандандыруы сонымен бірге қылмыстық процестің жеке кезеңдерін ортақ шарт сүргілей жататынын қорытынды жасауға мүмкіндік берді.

Анализ и обобщении норм УПК, регламентирующих предварительное расследование уголовных дел, позволили автору сделать вывод, что в основе дифференциации предварительного расследования по уголовным делам лежит строгая специализация органов предварительного расследования, которая позволяет обеспечить в ходе расследования задачи, принципы, а также общие условия отдельных стадий уголовного процесса.

Analysis and synthesis of the CPC rules governing pre-trial investigation of criminal cases, allowed the author to conclude that the basis for differentiation of preliminary investigation in criminal cases is a strict specialization of the preliminary investigation, which allows the investigation objectives, principles and general conditions of the individual stages of the criminal process.

С.М. РАХМЕТОВ,

*главный научный сотрудник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области уголовного,
уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права
Института законодательства РК,
доктор юридических наук, профессор*

ОПЫТ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В НЕКОТОРЫХ СТРАНАХ ЕВРОПЫ

В последние годы в большинстве европейских стран в качестве важного элемента стратегии противодействия коррупции были созданы специализированные органы по борьбе с коррупцией. Они включают следственные и судебные органы, а также службы, специализирующиеся на предотвращении коррупции, институты по управлению, мониторингу и координации осуществления национальной стратегии по борьбе с коррупцией, и, наконец, органы многоцелевой направленности.

Совет Европы оказывает поддержку этому процессу с середины 90х годов. Конференции специализированных органов по борьбе с коррупцией, проведенные с 1996 по 2001 годы, дали хорошие результаты в вопросах обмена европейским опытом и определения европейских стандартов.

В Европе нет какой-то одной, универсальной модели органа по противодействию коррупции. Существуют службы, работающие аналогично правоохранительным органам, службы предупреждения коррупции, управления стратегией по борьбе с коррупцией, а также многоцелевые организации. В некоторых странах создано не одно учреждение по борьбе с коррупцией, а несколько. Такие учреждения могут заниматься как только вопросами коррупции, так и другими вопросами.

Например, Во Франции 8 отдел Центрального управления уголовной полиции (DCPJ) занимается вопросами корпоративного права и включает подразделения, специализирующиеся на налоговом мошенничестве и коррупции среди государственных служащих, а 9 отдел включает Центральное бюро по борьбе с крупными финансовыми преступлениями, также занимаясь вопросами отмывания денег, мошенничества и компьютерного мошенничества. Что касается судебно-правовой системы, начиная с 1994 года, дела о коррупции входят в компетенцию судов, специализирующихся по экономическим и финансовым преступлениям. В настоящее время имеется один такой суд на каждый апелляционный

суд. С 1999 года начали создаваться специализированные экономические и финансовые подразделения с тем, чтобы оказывать прокурорам и следователям поддержку силами специалистов по банковскому делу, бухучету, проблемам отношений с потребителями, мошенничеству и другим вопросам. Субдиректорат по экономическим и финансовым вопросам управления по уголовным преступлениям и амнистиям Министерства юстиции собирает материалы, разрабатывает политику и координирует публичную деятельность. Кроме того, существует Центральная служба по предотвращению коррупции (SCPC), Межведомственная специальная группа для расследований в области общественных работ, договоров поставки и делегированных общественных служб и Комиссия по прозрачности в публичной жизни. Более того, подразделение финансовой разведки (TRACFIN), Счетная Палата и региональные счетные палаты также вносят свой вклад в предупреждение и контроль над коррупцией. Генеральное финансовое управление, Генеральный уголовный инспекторат и Национальный полицейский инспекторат осуществляют внутренний контроль в институтах государственной власти.

В Германии «Концепция предупреждения и борьбы с коррупцией» 1999 года привела к укреплению или созданию большого количества самых разнообразных антикоррупционных органов, таких как координационные механизмы, специализированные департаменты уголовного преследования и криминальной полиции и рабочие группы в департаментах общественных работ, внутриведомственные органы аудита, структуры финансового контроля и «центры по борьбе с коррупцией».

Одним из наиболее известных примеров антикоррупционного органа в Европе является скорее не специализированная служба, а группа прокуроров в Канцелярии государственного прокурора Милана (Италия), которая в 1992 году при-

ступила к раскрытию серьезных, широкомасштабных преступлений, связанных с коррупцией (*tangentopolis*). В течение трех лет эти прокуроры «с чистыми руками» провели расследование в отношении 2 800 человек, включая 80 членов Парламента. С февраля 1992 года по март 2000 года суды вынесли приговор 576 лицам, из которых 220 человек были оправданы (в том числе: 124 по причине окончания срока закона об исковой давности). Расследования «чистыми руками» имели далеко идущие последствия для политической системы Италии в 90х годах. Безусловно, их успех стал возможным благодаря особой ситуации того времени - всеобщему недовольству общества в связи с широко распространенной коррупцией, сотрудничеству главных свидетелей и независимости обвинения.

Центральное бюро по борьбе с коррупцией Бельгии проводит уголовное расследование коррупции в высших эшелонах власти. Этот орган был учрежден в 1998 году при Генеральном директорате уголовной полиции Федеральной полиции Бельгии. Штат этой организации состоит из руководителя службы, 20 офицеров, 40 главных инспекторов и некоторых других работников. Расследования привели к преданию суду и осуждению целого ряда высокопоставленных чиновников и политиков, а также крупных бизнесменов.

В Венгрии Центральное бюро уголовных расследований (СРЮ) было создано в 2001 году для борьбы с серьезными формами коррупции среди лиц, имеющих иммунитет по различным причинам, например, членов парламента, конституционного суда, омбудсменов, дипломатов, судей, прокуроров и высокопоставленных офицеров полиции. СРЮ опирается на поддержку недавно созданного Антикоррупционного отдела в рамках полицейского Управления по борьбе с организованной преступностью.

В Норвегии внутри Национального органа по расследованию и преследованию за экономические и экологические преступления (ОКОКРJM) была создана специальная группа по борьбе с коррупцией, состоящая из прокуроров и офицеров полиции. Эта группа занимается расследованием и уголовным преследованием за серьезные правонарушения, а также вопросами предотвращения коррупции и разъяснительной работой среди населения.

В Румынии Национальная антикоррупционная прокуратура (Наро) была учреждена в 2002 году. В компетенцию этой организации входит

расследование сложных дел о коррупции в особо крупных масштабах среди чиновников высшего и среднего звена. В настоящее время в ней работает 510 человек, включая 130 прокуроров, 170 офицеров уголовной полиции, 45 специалистов, 165 вспомогательных специалистов и административный персонал. В Наро входит центральная организация, расположенная в Бухаресте, и территориальные органы в 15 городах Румынии. Ежегодно через Наро проходят около 2 тысяч уголовных дел по обвинению в коррупции, находившихся на разных этапах уголовного расследования.

Во многих странах Европы внутри полиции были созданы органы внутренних дел для расследования и предотвращения коррупции среди офицеров полиции. Весьма интересным примером такой службы является Антикоррупционное командование Нью-Скотланд Ярда (Соединенное Королевство). Оно было создано в 1998 году в ответ на обвинения в коррупции среди офицеров полиции. Штат этой организации состоит из примерно 250 сотрудников - специалистов в своей области, которые могут: негласно подключаться к любому полицейскому компьютеру для выявления злоупотреблений; расследовать финансовое положение подозреваемых сотрудников; проводить агентурные мероприятия; осуществлять мониторинг линий связи для выявления возможных преступных контактов; обеспечивать охрану свидетеля и т.д. В течение десяти лет ими было арестовано и осуждено примерно 300 человек, как офицеров полиции, так и лиц, пытавшихся дать взятку полицейским.

Расследуя коррупцию на высоком уровне, включая лиц, занимающих ответственные посты в политике и экономике, специализированные антикоррупционные органы нередко испытывают политическое вмешательство в расследование, в связи с чем, из-за такого вмешательства и давления нежелательные расследования блокируются, в то время как расследования против неугодных лиц поощряются.

Данное обстоятельство подчеркивает исключительное значение независимости специализированных антикоррупционных органов для эффективной борьбы на всех уровнях.

Кроме органов, осуществляющих выявление и расследование, в некоторых европейских странах существуют органы по предотвращению коррупции. Во Франции Центральная служба по предотвращению коррупции (SCPC) была созда-

на в 1993 году с целью централизации и анализа всей информации, которая может указывать на риск коррупции (например, при государственных закупках, в информационных технологиях, при международных сделках); взаимодействия с судами путем направления в суд информации о коррупции или оказания технической помощи; для оказания консультативной помощи другим организациям по предотвращению коррупции по их просьбе, включая обучение, подготовку и рекомендации. Эта служба не является следственным органом (хотя первоначальный вариант закона это предусматривал).

Деятельность этой службы (в настоящее время она насчитывает 18 сотрудников) ограничивается направлением ежегодных отчетов премьер-министру или министру юстиции о предпринятых действиях, с анализом и рекомендациями правительству.

В Республике Македония в конце 2001 года была учреждена Государственная комиссия по предотвращению коррупции. В ее задачи входит: составление национального антикоррупционного плана; предоставление экспертных оценок по проектам законов о предотвращении коррупции; принятие инициатив по контролю финансирования политических партий, профсоюзов и гражданских ассоциаций; выдвижение предложений об уголовном или административном преследовании или о других мерах, а также выдвижение инициатив, направленных на регистрацию деклараций о доходах выборных лиц и общественных деятелей. Государственная комиссия состоит из семи сотрудников, назначаемых парламентом на четыре года. При ней имеется секретариат из пяти человек, выделенных Министерством юстиции.

В Черногории в 2001 году в целях приведения законодательства в соответствие с международными стандартами, придания прозрачности деловым операциям, мониторинга процесса приватизации и обеспечения сотрудничества между государственными органами управления и неправительственными организациями, было создано Агентство по антикоррупционной инициативе, основная деятельность которого заключается в подготовке законодательных предложений. В настоящее время в Агентстве работает семь сотрудников.

В Словении Ведомство по предотвращению коррупции, организованное в июле 2001 года по рекомендации GRECO, состояло из семи сотрудников и подчинялось непосредственно Аппарату Премьер-министра. В его задачи входила раз-

работка антикоррупционной стратегии и подготовка проектов законов. Оно также принимало жалобы и могло рекомендовать тому или иному учреждению специальные меры по борьбе с коррупцией.

Ведомство оказывало поддержку Координационной группе по предотвращению коррупции - межведомственной организации, включающей представителей министерств внутренних дел и финансов, уголовной полиции, Ведомства по предотвращению отмывания денег, Верховного суда, прокуратуры, налоговой администрации, Счетной Палаты и других. В 2003 году Ведомство подготовило проект национальной антикоррупционной стратегии «Резолюция по вопросу предотвращения коррупции» и проект закона по предотвращению коррупции, в соответствии с которыми была создана новая организация - Комиссия по предотвращению коррупции (совершенно независимое государственное учреждение) вместо Ведомства и Координационной группы. Этот закон был одобрен в январе 2004 года, и летом 2004 года новая комиссия начала работу.

Кроме указанных, в некоторых европейских странах имеются службы, работающие исключительно в области просвещения общественности и поддержки антикоррупционной политики государства. Они готовят материалы по просвещению общественности, проводят разъяснительные кампании, предоставляют платформу для взаимодействия антикоррупционных органов с гражданским обществом или обеспечивают сотрудничество с деловыми кругами. Однако такие органы встречаются крайне редко. В большинстве случаев задачи по просвещению выполняются правоохранными органами, службами по предотвращению коррупции либо неправительственными организациями.

Службы, ответственные за политику, рекомендации и антикоррупционную стратегию

К их числу можно отнести албанскую Антикоррупционную службу мониторинга (АСМГ) образованную в 2000 году для обеспечения реализации национального плана борьбы с коррупцией, состоящую из Совета и постоянного подразделения. В Совет входят представители ряда организаций (государственных органов, уголовного правосудия, независимых институтов, гражданского общества и деловых кругов). Его заседания происходят регулярно в целях обеспечения межведомственного сотрудничества, оценки успехов, достигнутых в реализации плана, разработки превентивных мер и ока-

зания помощи организациям в виде рекомендаций по конкретным вопросам этого плана. Поддержку Совету оказывает постоянное подразделение при аппарате Министра по делам государства, подчиняющегося Премьер-министру, которое осуществляет антикоррупционные планы на постоянной основе. Это подразделение через системное обучение оказывает содействие другим институтам, направленное на предотвращение коррупции. Раз в год на национальной конференции подводятся итоги реализации антикоррупционного плана, в результате чего в него вносятся необходимые изменения.

В Армении Совет по борьбе с коррупцией был учрежден 1 июня 2004 года декретом Президента. Его главная цель состоит в координации имплементации антикоррупционной стратегии Армении. Председателем Совета является Премьер-министр. Помощь в вопросах мониторинга имплементации антикоррупционной стратегии оказывает специальная комиссия.

В Болгарии Комиссия по координации действий против коррупции была создана в феврале 2002 года. В ее задачи входит оценка эффективности шагов, направленных на борьбу с коррупцией, координация и отслеживание имплементации Национальной стратегии противодействия коррупции, а также разработка предложений по повышению эффективности антикоррупционных мер. Помощь в работе Комиссии оказывает секретариат, состоящий из сотрудников Министерства юстиции.

В Грузии Совет по координации политики по борьбе с коррупцией был учрежден в 2001 году президентским декретом в качестве совещательного органа при Президенте Грузии. Основные функции Совета: мониторинг имплементации Антикоррупционной программы; подготовка рекомендаций по дальнейшим мерам борьбы с коррупцией; поддержка мер по просвещению и информированности общественности и активизация сотрудничества с гражданским обществом, деловыми кругами и средствами массовой информации. После политических перемен в Грузии в январе 2004 г. Бюро по борьбе с коррупцией было упразднено.

Многоцелевые службы по противодействию коррупции

Среди этих служб можно упомянуть Управление по предотвращению коррупции и организованной преступности (USKOK) в Хорватии, созданное в декабре 2001 года. Возглавляемое прокурором, оно имеет статус особой общественной

прокуратуры и выполняет правоохранительные функции прокуратуры, такие как сбор данных и информации, руководство полицией и другими структурами при расследовании дел о коррупции и организованной преступности. Оно инициирует конфискацию преступных доходов и способствует межведомственному сотрудничеству. К функциям Управления отнесено также сотрудничество с другими учреждениями по реализации Национальной программы борьбы с коррупцией, подготовка аналитических докладов о формах и причинах коррупции, руководство подготовкой сотрудников судебно-правовой системы и других чиновников в вопросах предотвращения коррупции, а также проведение работы по просвещению общественности. Со времени своего создания USKOK почти исключительно сосредоточивало свои усилия на правоохранительных функциях и провело большое число расследований.

В ведении Отдела внутренних расследований (DIE - *Dezemat Interne Ermittlungen*)), созданном в 1995 году в Гамбурге, Германия, находятся все правонарушения, относящиеся к злоупотреблению служебным положением, включая, в частности, взяточничество в городе Гамбурге. Кроме того, в задачи DIE входят мероприятия по расследованию подозрений о правонарушениях со стороны полицейских чинов Гамбурга. В Управлении в настоящее время работают 50 сотрудников. В 1997 году DIE был придан «Центр по коррупции», задача которого оказывать консультативную помощь государственным учреждениям по вопросам превентивных и репрессивных мер. С 2002 года была значительно расширена деятельность по предупреждению коррупции и информированности общественности. Проводятся семинары по обучению государственных служащих.

Созданное 1 февраля 2003 года в Латвии Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией - это единый орган, занимающийся вопросами соблюдения законности, предотвращения коррупции, просвещения общественности, а также разработки национальной стратегии борьбы с коррупцией. В настоящее время имеет 114 сотрудников. Бюро отвечает за мониторинг соблюдения законности по вопросам конфликтов интересов, деклараций о доходах государственных чиновников, правил финансирования политических партий и мер, принимаемых по жалобам, связанным с государственными закупками. Надзор за деятельностью Бюро осуществляет Кабинет министров.

В Литве Специальная следственная служба (STT), работает с июня 2000 года, явля-

ется специализированным правоохранительным агентством под надзором прокурора и подотчетным Президенту республики и парламенту. В функции STT входит раскрытие и предварительное расследование дел о коррупции (ежегодно расследуется более ста правонарушений), сбор и анализ всей информации по коррупции, разработка и имплементация превентивных мер и просвещение общественности. STT имеет филиалы в четырех крупнейших городах Литвы. Она принимала участие в подготовке Национальной программы борьбы с коррупцией, (утвержденной парламентом в январе 2002 года) и проекта Закона о предотвращении коррупции (принят 28 мая 2002 года).

Из вышеприведенного можно сделать следующие выводы:

- Большинство стран Европы последовали рекомендациям, изложенным в «20 Руководящих Принципах» и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (CETS № 173) и создали специализированные органы по борьбе с коррупцией.

- Многие такие органы выполняют несколько функций.

- Значительное внимание в деятельности этих органов уделяется функции просвещения общественности в вопросах предотвращения коррупции.

- Органы по борьбе с коррупцией некоторых стран не только способствовали осуждению коррумпированных чиновников и взяточников, но и созданию атмосферы неприятия коррупции в обществе.

- Успех в работе органов по борьбе с коррупцией в значительной степени зависит от профессионализма их сотрудников и решительности их руководства.

Использованная литература

1. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года / Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года №858.

2. Рахметов С.М. Нерешенные проблемы уголовной политики Республики Казахстан / Вестник Института законодательства Республики Казахстан. – 2010. - №3(19). - С. 69-73.

3. Рахметов С.М. О некоторых проблемах уголовно-правовых мер борьбы с коррупцией в Республике Казахстан / Вестник Института законодательства Республики Казахстан. – 2010. - №2. - С. 49-54.

* * * * *

Мақалада кейбір Еуропа елдерінің сыбайлас жемқорлықпен күресуге арналған органдардың құрылымы және жұмысы сипатталған.

В статье анализируются специализированные органы некоторых европейских стран по борьбе с коррупцией.

Corruption crimes dangerous that as a result from completion is undermined authority organ of power, gets lost the confidence of the people to him. Signs of composition specified crimes are considered in article.

А.Б. СКАКОВ,

доктор юридических наук, профессор

НЕКОТОРЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ В СОЦИАЛЬНО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

В современных условиях глобального экономического кризиса устойчивость, стабильность и поступательность социально-экономического развития нашей страны в значительной степени зависят от эффективной реализации государственных мер, направленных на повышение жизненного уровня общества и эффективной деятельности государства. Комплекс таких антикризисных мероприятий предусмотрен в Плане действий Правительства по реализации Послания Главы государства народу Казахстана «Через кризис к обновлению и развитию» (Дорожная карта). В этих условиях значение деятельности органов сил обеспечения национальной безопасности по повышению эффективности и качества реализуемых мероприятий по оперативному сопровождению выполняемых антикризисных мер в рамках их компетенций неизмеримо возрастает. Подразделениям данных государственных органов следует осуществлять свою деятельность по реализации профилактических мер; совершенствованию работы агентурного аппарата; усилению борьбы с организованной преступностью в экономике страны, в том числе и в социально-бюджетной сфере; повышению эффективности противодействия коррупционной системе и выявлению лоббистских групп из числа должностных лиц в органах исполнительной, законодательной и судебной власти Казахстана.

Перечень направлений деятельности подразделений сил обеспечения национальной безопасности¹, указанных в Законе Республики Казахстан от 26 июня 1998 года «О национальной безопасности Республики Казахстан», наводит на мысль о необходимости закрепления достигнутых положительных результатов в противодействии преступности в социально-бюджетной сфере, а также принятия законодательными и исполнительными органами государства² новых стра-

тегических решений концептуального, законодательного и организационно-управленческого характера с целью воздействия на экономическую преступность, в том числе исследуемой нами области. Необходимо отметить, что при принятии указанных стратегических решений должны, на наш взгляд, учитываться и сопоставляться следующие обстоятельства:

во-первых, уголовно-правовые, криминологические и иные параметры преступности в целом и ее определенных видов (например, преступности в социально-бюджетной сфере). Комплекс данных параметров показывает реальную картину состояния преступности и сигнализирует при существенном ее ухудшении. Это позволит органам сил обеспечения национальной безопасности в рамках своих компетенций выявить «узкие места» - условия, детерминирующие преступность, и разработать и реализовать оперативно-розыскные мероприятия по их нейтрализации и устранению;

во-вторых, реальные возможности, которыми располагают на данном этапе подразделения сил обеспечения национальной безопасности; результативность их деятельности, измеряемой уровнем латентной преступности, объемами возмещенного ущерба и т.д.;

в-третьих, состояние социальной среды функционирования (например, способность населения поддерживать правоприменительную деятельность подразделений сил обеспечения национальной безопасности); состояние и уровень правосознания сотрудников сил обеспечения национальной безопасности, реализующих уголовную политику нашего государства;

в-четвертых, государственно-политические задачи и требования, выдвигаемые Президентом страны и другими институтами высших органов власти государства в сфере обеспечения эконо-

¹ В соответствии со ст. 8 Закона Республики Казахстан от 26 июня 1998 года «О национальной безопасности Республики Казахстан», к силам обеспечения национальной безопасности относятся Вооруженные силы, другие войска и воинские формирования, органы национальной безопасности, внутренних дел, внешней разведки, военной и налоговой полиции, Службы охраны Президента, налоговая и таможенная службы, службы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

² Наглядным подтверждением высказанного нами мнения является принятие новой Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» от 24 августа 2009 года № 858.

мической безопасности, в том числе в социально-бюджетной сфере; нормативные правовые акты, закрепляющие указанные требования как обязательные и приоритетные для подразделений сил обеспечения национальной безопасности, реализующих уголовную политику.

Перечисленные обстоятельства, учитываемые при принятии стратегических решений, дают возможность утверждать нам о необходимости оценки сложившейся уголовно-правовой ситуации. При этом данная оценка должна производиться на основе комплексного анализа правовых, информационных и ресурсных составляющих (сведений – сноска автора), а также данных о кадровом обеспечении деятельности сил обеспечения национальной безопасности в противостоянии экономической преступности, в том числе в социально-бюджетной сфере. Иными словами полнота, эффективность и своевременность адекватного воздействия на экономическую преступность непосредственно зависят от правильно организованного мониторинга динамических изменений в правоприменительной практике подразделений экономической безопасности в рамках их компетенций [1].

В этом случае целями мониторинга должны быть:

- получение комплексной и надлежащим образом обработанной и оцененной информации об экономической преступности, посягающей на экономическую безопасность страны, об ее отдельных видах, причинах и условиях возникновения и результатах борьбы с ней;
- формирование на основе метода экспертных оценок дифференцированного состояния уголовно-правовой ситуации как в стране в целом, так и в отдельной области;
- корректировка выводов, основанных на информации, полученной оперативным путем, с помощью научно обоснованных мнений независимых экспертов.

При организации мониторинга производится постоянное отслеживание и оценка криминогенных процессов, а также эффективности противодействия экономической преступности, посягающей на экономическую безопасность страны. Основной задачей оценки уголовно-правовой ситуации является выявление в общественных отношениях определенных деформаций (причин и условий, детерминирующих экономическую преступность – сноска автора), требующих специального реагирования со стороны уполномоченных на то государственных органов, в том числе сил обеспечения национальной безопасности в

рамках своих компетенций. Основным свойством оценки является уголовно-правовое прогнозирование. Именно прогнозирование дает возможность правильно определить цели, задачи, а также способствует выработке оптимальных решений, т.е. повышает эффективность профилактических мер, реализуемых подразделениями сил обеспечения национальной безопасности в рамках своих компетенций.

Из изложенного следует:

1. Органам сил обеспечения национальной безопасности необходимо постоянно проводить оценку соответствия нормативно определенных в уголовном законодательстве видов преступного поведения и тех деяний, которые также являются потенциально общественно опасными, однако в силу ряда причин еще не нашли отражения в указанном законодательстве. В теории права данные случаи называются пробелами права и представляют собой неурегулированные законом (и тем самым не защищены государством – сноска автора) общественные отношения. С другой стороны иногда складываются такие обстоятельства, при которых наличие уголовно-правовой нормы (в основном запретительного характера – сноска автора) тормозит дальнейшее развитие общественных отношений.

2. В целях дальнейшего совершенствования профилактической деятельности сил обеспечения национальной безопасности настоятельно требуется продолжить реформирование агентурного аппарата при увеличении его численного состава с привлечением высококвалифицированных специалистов в области хозяйствования объекта, представляющий оперативный интерес. При этом для успешной реализации данными конфиденциями и лицами, оказывающими содействие субъектам оперативно-розыскной деятельности, поставленных задач по получению сведений целесообразно создать структуры прикрытия и использовать существующие объекты хозяйствования и производства. Получаемая от указанных лиц информация должна быть подвергнута тщательному анализу (в том числе научному – сноска автора) с целью выработки предложений и рекомендаций по устранению причин и условий, способствующих совершению экономических преступлений.

3. Необходимо проведение дальнейшей модернизации ресурсного обеспечения профилактической деятельности сил обеспечения национальной безопасности в рамках их компетенции путем внедрения современной техники и технологии,

компьютерного моделирования и проектирования и т.д. с целью применения адекватных современным угрозам предупредительных мер. Ресурсное обеспечение деятельности органов сил обеспечения национальной безопасности требует значительных материальных затрат. Однако эффективное ее применение, на наш взгляд, обеспечит экономическую безопасность нашей страны, обладающей значительными природными богатствами, являющимися объектами посягательства со стороны национальной и транснациональной организованной преступности. Кроме того, широкое применение современной техники, технологии и т.д. в борьбе с преступностью в социально-бюджетной сфере обеспечит выявление и устранение причин и условий, детерминирующих данную преступность, что предупредит возможный социальный взрыв в обществе.

4. Для реализации профилактической деятельности органов сил обеспечения национальной безопасности требуются новые высококвалифицированные кадры, обладающие современными знаниями и навыками в различных отраслях науки и техники. В целях привлечения данной категории лиц в органы сил обеспечения национальной безопасности предлагается изучить вопрос по активизации кадровой работы по подбору кандидатов из числа, например, студентов гражданских вузов. Вновь принятые сотрудники в этом случае должны пройти 6-ти, 12-месячные курсы переподготовки по профилю предстоящей деятельности.

Отмечая вопросы кадрового обеспечения правоохранительных органов и спецслужб, следует в этой связи отдельно осветить проблемы борьбы с организованной преступностью и коррупцией (подкуп государственных служащих, использование незаконного влияния, эксплуатация слабостей и шантаж общественных и политических деятелей и т.д.).

Необходимо отметить, что процесс интегрирования Казахстана в мировое сообщество цивилизованных стран мира и глобализация экономической жизни, наряду с положительными достижениями в социально-экономическом развитии, имели определенные негативные последствия. В частности, они способствовали объединению усилий национальных преступных организаций и их активизации для получения сверхприбылей. В результате транснациональная организованная преступность фактически стала основной реальной угрозой не только для национальной безопасности Казахстана, но и

всего человечества, как по своим масштабам, так и по разрушительному эффекту. Постоянно растущие преступные силы, угрожающие социальному, экономическому и иному развитию государств, их нацеленность на подрыв экономической безопасности, в первую очередь, развивающихся стран и стран с переходной экономикой – таковы основные направления деструктивной деятельности транснациональной организованной преступности.

Транснационализация организованной преступной деятельности, т.е. выход ее за границы национальной территории одного государства в настоящее время является международным процессом. В сущности - это один из высших уровней криминальной эволюции [2, с. 5].

Осознавая масштабы угрозы экономической безопасности страны, исходящей от транснациональной и национальной организованной преступности, руководство нашего государства приняло решение об усилении борьбы с ней. Реализация поставленной задачи возможна при совершенствовании профилактической деятельности сил обеспечения национальной безопасности, а также при активной реализации агентурно-оперативных мероприятий в отношении объектов, представляющих оперативный интерес. Хотелось бы более подробно остановиться на вопросах совершенствования оперативно-розыскной деятельности сил обеспечения национальной безопасности.

При реализации агентурно-оперативных мероприятий в отношении национальной и транснациональной организованной преступности органам сил обеспечения национальной безопасности в рамках своих компетенций должны учитываться следующие обстоятельства:

1. Большие финансовые возможности национальной и транснациональной организованной преступности, основанной на «теневой» экономике, торговле людьми, оружием, наркотиками, проституции и т.д. Так, согласно заключению экспертов Вашингтонского национального Стратегического Информационного комитета, доход «мировой мафии» составляет приблизительно 1 трл. долларов. Эта сумма является почти эквивалентной американскому федеральному бюджету. Обладая огромными финансовыми ресурсами, организованная преступность может решать любые вопросы, в частности в сфере экономики, с помощью коррумпированных государственных чиновников, лоббирующих ее интересы.

2. Республика Казахстан относится к числу государств с высоким уровнем коррупции. Это

му имеется подтверждение в виде экспертных оценок, которые ежегодно вычисляются авторитетной организацией Transparency International (ТИ). Казахстан, набрав 2,1 балла Индекса восприятия коррупции, находится в нижней части «таблицы о рангах», заняв 155-е место из 163.

Принимая во внимание то, что современное казахстанское общество, как все страны, обречено на постоянную борьбу с данным социальным злом в силу естественного стремления к самосохранению, ближайшей целью противодействия коррупции должно рассматриваться снижение распространенности и общественной опасности последней до уровня, который не является непреодолимым препятствием развития общества в соответствии с законодательно закрепленными ценностями и приоритетами.

При этом в целях предупреждения коррупции должны применяться все без исключения профилактические меры социального, правового и иного характера. Вместе с тем, учитывая повышенную социальную опасность коррупции, предпочтение должно отдаваться уголовно-правовым превентивным мерам, обладающим высоким катаральным эффектом.

3. Особую тревогу вызывает распространение коррупции в органах государственной власти и управления (исполнительной, законодательной и судебной ветви власти). Более того, данное социальное зло в органах власти приобрело системный, корпоративный характер, что свидетельствует о высокой степени организованности преступных сообществ и больших возможностей по лоббированию интересов определенных национальных и зарубежных предпринимателей в ущерб государственным интересам Казахстана.

Указанные обстоятельства должны стимулировать подразделения сил обеспечения национальной безопасности к совершенствованию оперативно-розыскной деятельности. При этом должны применяться как экстенсивные, так и интенсивные меры. Необходимо расширение агентурного аппарата с увеличением численного состава конфиденентов и лиц, оказывающих содействие органам сил обеспечения национальной безопасности. С другой стороны для реализации агентурно-оперативных мероприятий должны привлекаться не только высококвалифицированные специалисты, но и представители криминальных структур. Учитывая то, что криминалитет, особенно его элита, неохотно идет на сотрудничество с органами сил обеспечения национальной безопасности, необходимо законодательно предусмотреть

соответствующие преференции, стимулирующие их к взаимодействию с сотрудниками указанного ведомства. На наш взгляд, участие представителей преступного мира в проводимых подразделениями сил обеспечения национальной безопасности оперативно-розыскных мероприятий повысит их эффективность и результативность в борьбе с организованной преступностью. Информация, полученная от криминального авторитета преступников, особенно «воров в законе», значительно повысит достоверность и правдивость проводимого оперативно-розыскного мероприятия и не вызовет никаких сомнений у руководителей преступных сообществ и коррупционеров. При этом следует отметить, что многие представители криминального мира добровольно согласятся, на наш взгляд, сотрудничать с органами сил обеспечения национальной безопасности. К такой категории лиц следует отнести, в первую очередь, осужденных, отбывающих длительные сроки лишения свободы, которые при освобождении их от дальнейшего исполнения приговора суда или замене данного наказания на более мягкое (исправительные работы, ограничение свободы и т.д.) пойдут на контакт с оперативным работником. В этом случае, в отношении указанных лиц, давших согласие на сотрудничество, должны применяться все необходимые меры по обеспечению их безопасности, так как они находятся под охраной государства.

Что же касается должностных лиц, участвующих в коррупционных системах, то эффективным стимулом для их сотрудничества с органами сил обеспечения национальной безопасности является прекращение в отношении данных конфиденентов уголовного преследования. В этом случае, полезность предоставленной данными лицами сведений должна быть выше причинного совершенным ими преступлением вреда.

Высказанные нами суждения должны, на наш взгляд, иметь отражение в национальном законодательстве – уголовном, уголовно-процессуальном, уголовно-исполнительном, оперативно-розыскном и т.д. Учитывая сказанное, хотелось бы обратить внимание правоведов и законодателей на наиболее важный нормативный правовой акт о борьбе с организованной преступностью в США – свод Законов РИКО - Государственные законы, призванные расследовать, контролировать и преследовать организованную преступность (RICO LAWS – Racketeer Influenced and Corrupt Organisation). Данный свод Законов РИКО был принят с целью предоставления правосудия та-

кого метода расследования криминальной деятельности преступных организаций, который не связывает разные преступления вместе только с одним преступником, а видит преступную индустрию как результат деятельности сообщества. Законы РИКО признают получение незаконной прибыли тем мотивом, ради которой создается и действует организованная преступность, и предусматривает комплексный механизм пресечения стимула наживы, прибыли и рецидива преступлений путем установления возможности конфискации любой прибыли и собственности, полученных преступной организацией или отдельным ее участником. Также Законы РИКО устанавливают наказание в виде лишения свободы до 20 лет и право потерпевших, в число которых входят и частные лица, предъявлять иск о возмещении причиненного совершенным преступлением ущерба в тройном размере.

Принимая во внимание то, что системная, корпоративная коррупция представляет собой один из видов организованной преступности, главной целью которой является получение незаконной прибыли, для чего и применяются властные полномочия ее участников, на наш взгляд, следует изучить положительный, профилактический эффект реализации данного свода законов и использовать его в законотворческой деятельности и правоприменительной практике органов государственной власти Казахстана.

Еще одна проблема, требующая своего всестороннего обсуждения, и на которой хотелось бы остановиться – это объективная оценка деятельности органов национальной безопасности, в том числе в области борьбы с экономической преступностью. Необходимо рассмотреть вопрос по выработке новых критериев оценки деятельности органов сил обеспечения национальной безопасности. При этом следует помнить, что эффективность борьбы с экономической преступностью определяется сопоставлением противодействия органов сил обеспечения национальной безопасности с теми изменениями, которые происходят в данном виде преступности. В любом случае оценка эффективности деятельности данных органов будет приблизительной. Это связано со сложностью воздействия деятельности правоохранительных органов и спецслужб на преступность, невозможностью количественной оценки некоторых ее элементов, неполнотой и недостоверностью определенной части полученной информации и т.д.

С данной проблемой правоохранительные органы и органы национальной безопасности столк-

нулись давно. Существующая статистика и критерии оценки деятельности вышеуказанных органов достались нам от тоталитарного режима и полностью не соответствуют требованиям демократического государства, каковым является Республика Казахстан. Учитывая данное обстоятельство, Президент страны в 2002 году поручил комиссии, состоящей из представителей правоохранительных органов и специальных служб (в работе данной комиссии принимал участие автор данного исследования), под руководством заместителя Генерального Прокурора Республики Казахстан разработать общие критерии оценки деятельности всех вышеуказанных органов. Однако комиссии не удалось решить данную задачу. Это на наш взгляд, связано с тем, что специфика деятельности каждого органа особая и, соответственно, критерии оценки ее должны быть отдельными.

Таким образом, резюмируя сказанное, хотелось бы высказать некоторые предложения и рекомендации по повышению эффективности борьбы с экономической преступностью, в том числе в социально-бюджетной сфере:

1. Реализация профилактических мер по выявлению и устранению причин и условий, детерминирующих экономическую преступность, должна осуществляться на основе анализа результатов мониторинга динамических изменений в правоприменительной практике подразделений экономической безопасности, в количественных и качественных характеристиках данных преступлений, оперативных сведений, полученных в результате проведения оперативно-розыскных мероприятий, и иной информации, в том числе открытой (в СМИ, в Интернете и т.д. – сноска автора).

2. Совершенствование работы агентурного аппарата должна осуществляться путем привлечения в качестве конфиденентов высококвалифицированных специалистов, представителей криминальной «элиты» и других, увеличение его численного состава, а также активного использование существующих структур прикрытия и создания новых.

3. Усиление борьбы с организованной преступностью в экономике страны, в том числе в социально-бюджетной сфере, повышение эффективности противодействия системной коррупции возможно при дальнейшем совершенствовании законодательства, регламентирующую деятельность органов сил обеспечения национальной безопасности и других государственных органов при

осуществлении ими своих функций, повышении эффективности и результативности деятельности подразделений сил обеспечения национальной безопасности, путем реализации организационных, управленческих и иных преобразований.

4. При реализации борьбы с преступностью широкое участие должны принимать обществен-

ности, средства массовой информации и институты гражданского общества путем пропаганды основ правового государства и обеспечения исполнения Указа Президента Республики Казахстан «О правовом всеобуче», а также иными профилактическими мерами, применяемыми в воспитательном процессе.

Использованная литература

1. Демидов Ю.Н. Проблемы борьбы с преступностью в социально-бюджетной сфере: Монография. – М.: Издательство «Щит-М», 2004. – 438 с.
2. Воронин Ю.А. Транснациональная организованная преступность. Екатеринбург, 1997. – С. 5.

* * * * *

Мақаланың авторы әлеуметтік-бюджеттік саладағы экономикалық қылмыстылықпен күресу тиімділігін жоғарылату бойынша кейбір ұсыныстар береді.

Автор статьи дает некоторые предложения и рекомендации по повышению эффективности борьбы с экономической преступностью, в том числе в социально-бюджетной сфере.

The author of article gives some offers and recommendations about increasing of efficiency of struggle against economic criminality, including social-budgetary sphere.

С. БАЙМАГАНБЕТОВ,
кандидат юридических наук, доцент

ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЯМИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

По мере развития в Казахстане рыночных отношений и появления предприятий и организаций различных организационно-правовых форм, основанных на различных видах собственности, встал вопрос: в каких случаях работники этих предприятий должны считаться должностными лицами с властными полномочиями распорядительного и организационного характера? В этой связи возникла необходимость правовой оценки действий должностных лиц, злоупотребляющих служебными полномочиями в государственных органах, а также в коммерческих и некоммерческих организациях. Судебная и следственная практика по этим делам не отличалась единообразием. В одних случаях виновные лица привлекались к уголовной ответственности за злоупотребление должностными полномочиями, в других – дела в отношении их либо вообще не возбуждались, либо прекращались за отсутствием состава преступления.

Социальная сущность деяний лиц, состоящих на государственной службе, и лиц, исполняющих соответствующие должностные функции в различных общественных организациях и коммерческих структурах, не одинакова. И в самом деле, должностные лица органов государственного аппарата, злоупотребляя предоставленными им полномочиями, посягают на интересы государственной службы, нарушают нормальную деятельность государственных аппаратов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также аппаратов местных органов власти и управления, подрывая их авторитет в глазах членов нашего общества, что в итоге приводит к ослаблению государственной власти. В этой связи, такие преступления законодатель выделил в самостоятельную главу 13 Особенной части УК. Следует отметить, что при злоупотреблении со стороны служащих коммерческих структур и общественных организаций, объединений, наделенных определенными управленческими функциями собственника, объединившихся в общественную организацию, отсутствует посягательство на интересы государственной службы. Злоупотребления с их стороны могут причинить крупный материаль-

ный ущерб и иные тяжкие последствия, связанные с завладением чужим имуществом, причинением существенного вреда личности, серьезно нарушить конституционные права граждан, законодательство о предпринимательской деятельности, об охране окружающей среды и т.д., за что лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или некоммерческой организации, должны нести соответствующую ответственность, специально предусмотренную нормами уголовного закона. Незаконная деятельность таких лиц ни в коем случае не посягает на интересы государственной службы. В случае совершения преступных деяний лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или некоммерческой организации, причиняют вред, прежде всего, самим коммерческим структурам, а также общественным объединениям или организациям и тем самым подрывают авторитет только этих негосударственных органов. В связи с этим в УК РК 1997 г. дифференцирована ответственность лиц, состоящих на государственной службе и лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой или некоммерческой организации [1].

В соответствии со ст.228 УК, уголовная ответственность наступает за использование лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, своих полномочий вопреки законным интересам этой организации и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц или организаций либо нанесения вреда другим лицам или организациям, если это повлекло причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства.

Общественная опасность злоупотребления полномочиями состоит в нарушении порядка управления коммерческой деятельностью, в причинении вреда правам и законным интересам граждан или организаций, интересам общества или государства, в нарушении внутренних и внешних отношений в организациях, не являющихся государственным органом, органом местного самоуправления, либо организацией, доля государ-

ства в которой составляет не менее тридцати пяти процентов, действиями лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой или некоммерческой организации.

Объект преступления – установленный порядок нормальной деятельности коммерческой или некоммерческой организации. Дополнительным объектом выступают права и законные интересы граждан или организаций, охраняемые законом интересы общества и государства.

Объективная сторона преступления включает три элемента: 1) деяние – использование лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, своих полномочий вопреки законным интересам этой организации и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц или организаций либо нанесения вреда другим лицам или организациям; 2) общественно опасные последствия в виде причинения существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства; 3) причинная связь между совершенным деянием и наступившими последствиями.

Перечень коммерческих и иных организаций содержится в гражданском законодательстве. Так, в силу ст.34 ГК РК, юридическое лицо, являющееся коммерческой организацией, может быть создано в форме совместного предприятия, хозяйственного товарищества, акционерного общества, производственного кооператива и другие кредитные организации, имеющие лицензию, преследующие извлечение доходов в качестве основной цели своей деятельности.

Юридическое лицо, являющееся некоммерческой организацией, может быть создано только в форме учреждения, общественного объединения, потребительского кооператива, общественного фонда, религиозного объединения и в иной форме, предусмотренного законодательными актами.

Согласно ст.2 Закона РК «О некоммерческих организациях» от 16 января 2001г. (с посл. изм. и доп.), некоммерческой организацией признается юридическое лицо, не имеющее в качестве основной цели извлечение дохода и не распределяющее полученный чистый доход между участниками.

В соответствии со ст.4 данного Закона, некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, культурных, научных, образовательных, благотворительных, управлен-

ческих целей; защиты прав, законных интересов граждан и организаций; разрешения споров и конфликтов; удовлетворения духовных и иных потребностей граждан; охраны здоровья граждан, охраны окружающей среды, развития физической культуры и спорта; оказания юридической помощи, а также в других целях, направленных на обеспечение общественных благ и благ своих членов (участников) [2].

Использование лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, своих полномочий вопреки законным интересам организации означает, что лицо недобросовестно исполняет возложенные на него обязательства по руководству организацией, что приводит к подрыву ее деловой репутации, наложению санкций со стороны контролирующих органов, приостановке ее экономического развития, разрыву отношений с контрагентами, недоверию со стороны потенциальных клиентов и т.д. Изложенное означает, что форма трудовых отношений (трудовой договор, контракт, договор об оказании услуг и т.п.), на основании которых исполняются управленческие функции, значения не имеют. Это может быть оформлено специальным правовым актом (приказом, трудовым соглашением, доверенностью или решением коллектива общественной организации).

Как правило, при квалификации преступлений по ст.228 УК, органы следствия, судьи испытывают определенные трудности, поскольку данная статья содержит бланкетные признаки и потому требующие при их применении обращения к неуголовным нормативным актам. Приходится оценивать с точки зрения уголовного закона весьма сложные ситуации, возникающие в хозяйственной практике субъектом преступления и без обращения к достаточно полному тексту неуголовного нормативного акта обойтись в этих случаях нельзя.

Обязательный признак – последствие в виде причинения существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства.

Существенный вред, причиненный злоупотреблением полномочиями, может заключаться в причинении крупных убытков организации, в сокращении рабочих мест, прекращении производства общественно значимой продукции, снижении налогооблагаемой базы. Существенными могут быть признаны последствия, выра-

зившиеся в экономическом разорении потерпевших, в крупных авариях, в причинении смерти или тяжкого вреда здоровью, в срыве осуществления государственными органами или общественными организациями экономических, социальных и других значимых для общества функций.

Так, например, приговором Сарыагашского райсуда Южно-Казахстанской области гр-н Б. осужден по ст.228 УК. Судом было установлено, что открытое акционерное общество «Ер-Даут» было создано Южно-Казахстанским территориальным комитетом по управлению госимуществом путем преобразования дочернего предприятия «Абайский автобусный парк» Южно-Казахстанского коммунального государственного производственного предприятия пассажирского транспорта акимата области и является его правопреемником. В нарушение требований Устава организации, злоупотребляя своими полномочиями, президент ОАО гр-н Б. издал приказ о реализации автотранспорта, принадлежащих ОАО, марки ГАЗ-31029 гр-ну М., марки ГАЗ-5312 гр-ну А. Тем самым гр-н Б. злоупотребил своими полномочиями, возложенными на него в соответствии с Уставом организации, причинил ОАО имущественный вред на сумму 533324 тенге, и в этой связи его действия правильно были квалифицированы по ст.228 УК [3].

Уголовно-процессуальным законом предусмотрен особый порядок возбуждения уголовных дел по данной категории. Если деяние, предусмотренное главой 8 УК РК, причинило вред интересам исключительно коммерческой или иной организации, не являющейся государственным предприятием, и не причинило вреда интересам других организаций, а также интересам граждан, общества или государства, привлечение к уголовной ответственности осуществляется по заявлению руководителя этой организации или уполномоченного органа, или с их согласия [4]. Если же такое деяние причинило вред интересам других организаций, а также интересам граждан, общества или государства, то уголовное преследование осуществляется на общих основаниях (ст.35 УПК РК).

Субъективная сторона преступления – прямой или косвенный умысел. Цель совершения преступления – извлечение выгод и преимуществ для себя или других лиц или организаций либо нанесения вреда другим лицам или организациям. Мотивы, которыми руководствуется виновный, носят, как правило, корыстный харак-

тер и значение для квалификации данного преступления не имеют.

Субъектом преступления является лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации. В соответствии с примечанием к ст.228 УК, выполняющим управленческие функции в коммерческих или иных организациях признается лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в организации, не являющихся государственным органом, органом местного самоуправления либо организацией, доля государства в которой составляет не менее тридцати пяти процентов. Указанными обязанностями могут быть наделены не только руководители организаций, но и их заместители, а также руководители подразделений, иные работники.

Постоянным выполнением функций (обязанностей) считается их осуществление бессрочно, т.е. без установленного срока, или в пределах срока полномочий лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации.

В теории уголовного права распространено мнение, согласно которому под временным выполнением обязанностей следует понимать осуществление их в пределах установленного, обычно кратковременного срока, или без установления такого срока, но при эпизодическом поручении при наличии специальной оговорки о временном исполнении обязанностей [5].

Принципиальным отличием временного, а тем более постоянного исполнения обязанностей от их осуществления по специальному полномочию являются объем и целевая направленность наделения лица теми или иными обязанностями. Полномочие потому и называется специальным, что предполагает абсолютно четкое и конкретное определение действий, которые должны быть совершены для достижения заранее поставленных целей (заключить договор на определенных условиях и т.д.) [6].

Под организационно-распорядительными обязанностями понимаются функции по осуществлению руководства трудовым коллективом, участком работы, производственной деятельностью отдельных работников. К ним, в частности, относятся, руководство в целом коммерческой или некоммерческой организацией, структурным подразделением, участком работы (организация и планирование работы, под-

бор и расстановка кадров, прием на работу и увольнение, контроль и проверка исполнения, организация труда подчиненных, поддержание трудовой дисциплины и т.п.).

Под административно-хозяйственными обязанностями понимаются полномочия по управлению или распоряжению имуществом, совершению сделок и заключению контрактов от имени организации, установлению порядка его хранения, реализации имущества, обеспечению учета и контроля над расходованием материальных ценностей, организация реализации товаров и оказания услуг, контролю за этими операциями, получением денежных средств и документов и т.д.

Так, по уголовным делам по обвинению К.С.И. и К.А.П., должностные полномочия, в соответствии с Уставом, учредительными документами организации, ни органами предварительного следствия, ни судом не проверялись. Тогда как истребование указанных документов является необходимым, поскольку руководители этих организаций привлекаются именно за нарушение требований Устава, и субъектами преступления, предусмотренного ст.228 УК, являются в силу своих полномочий, возложенных на них в соответствии с указанными выше учредительными документами, прошедшими регистрацию в установленном законом порядке. В деле даже отсутствуют какие-либо сведения о регистрации данного юридического лица [7].

Отнесение того или иного лица к числу субъектов злоупотребления полномочиями в коммерческих и иных организациях определяется не местом, которое оно формально занимает в управленческом аппарате, не наименованием штатной единицы, а характером выполняемых им обязанностей. Поэтому при производстве по конкретному делу правоприменитель должен на основании анализа имеющихся документов решить, является ли лицо должностным, или выполняющим управленческие функции.

Руководители организации, как правило, наделяются полномочиями для выполнения функций организационно-распорядительных и административно-хозяйственных, то есть и для организации профессиональной деятельности подчиненных, и для решения вопросов относительно перспектив имущества организации. Например, руководитель филиала коммерческого банка нанимает и увольняет сотрудников филиала и подписывает кредитные договоры от имени банка.

Суды и следствие должны решать вопрос о том, являются ли выполняемые конкретным ли-

цом обязанности организационно-распорядительными или административно-хозяйственными и, следовательно, является ли само оно лицом, выполняющим управленческие функции. Для решения этого вопроса в их распоряжении должны быть надлежащим образом оформлены документы, свидетельствующие о:

- факте возложения на лицо определенных обязанностей, которые могут быть признаны организационно-распорядительными или административно-хозяйственными;

- факте ознакомления с ними этого лица [8].

Признание указанных в диспозиции ст.228 УК лиц специальными субъектами обусловлено тем, что эти лица, вследствие занимаемого положения, могут совершить обозначенные выше преступные деяния, которые не могут быть совершены другими лицами.

Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам дальнейшего усиления борьбы с коррупцией» от 7 декабря 2009 г. в данную статью внесены следующие изменения и дополнения:

Во-первых, в санкции ст.228 УК законодатель увеличил размер штрафа, заменив слова «от двухсот до пятисот» словами «от пятисот до восьмисот» месячных расчетных показателей.

Во-вторых, в санкции ст.228 УК законодатель отказался от нижнего срока размера заработной платы или иного дохода осужденного за период «от двух до пяти» месяцев, предусмотрев при этом только верхний предел размера заработной платы или иного дохода осужденного за период «до шести» месяцев.

В третьих, в санкции ст.228 УК законодатель увеличил основной вид наказания, вместо «двух лет» лишения свободы предусмотрен срок лишения свободы «до четырех лет». При этом, если ранее данное деяние относилось по категории к преступлению небольшой тяжести, то теперь оно относится к преступлению средней тяжести, для которого в уголовном законе предусмотрены соответствующие правовые последствия.

В качестве постановки вопроса следует отметить, что профессор И.Ш. Борчасвили, рассматривая место преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях в системе Особенной части УК РК, с учетом важности объекта посягательства, предлагает включить преступление, предусмотренное ст.228 УК в главу 7 «Преступления в сфере экономической деятельности» [9].

Использованная литература

1. Агыбаев А.Н. Общая характеристика преступлений, предусмотренных главой 8 Особенной части УК. Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях. Комментарий к УК РК (Особенная часть) // Фемида. - 2002. - №1. - С. 6-7.
2. Комментарий к Уголовному кодексу Республики Казахстан. Общая и Особенная части / Под общ. ред. И.Ш. Борчашвили. Изд. 2-е. – Алматы: Жеті жарғы, 2007. - С. 560.
3. Сулейменова У. (судья Верховного Суда РК) О некоторых вопросах применения уголовного законодательства об уголовной ответственности лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих и иных организациях за злоупотребление полномочиями // Тураби. - 1999. - №3. - С. 35-36.
4. Сулейменова У. Указ. соч. - С. 31-32.
5. Курс советского уголовного права. Т. 6. – М., 1971. - С. 19.
6. Федоров В.В. (адвокат) Субъекты злоупотребления полномочиями в коммерческих и иных организациях // Российский судья. - 2004. - №12. - С. 32.
7. Сулейменова У. Указ. соч. - С. 33-34.
8. Федоров В.В. (адвокат) Субъекты злоупотребления полномочиями в коммерческих и иных организациях // Российский судья. - 2004. - №12. - С. 31-32.
9. Борчашвили И.Ш. О месте преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях в системе Особенной части УК РК // Зангер. - 2009. - №2. - С. 5-6.

* * * * *

Бұл мақалада ҚР ҚК 228-бабына сәйкес өкілеттікті асыра пайдалаудың сипаттамасы берілген.

В данной статье дается характеристика злоупотребления полномочиями, предусмотренного ст. 228 УК РК.

In given clause the characteristic of abusing is given by the powers stipulated by item 228 УК РК.

Н.С. МАШАНОВ,

*ведущий научный сотрудник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области уголовного,
уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права
Института законодательства РК,
кандидат юридических наук*

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ КАК ОДНА ИЗ МЕР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОБЩЕСТВЕ

Понятие коррупции, достаточно широко используемое в современной правовой литературе, имеет глубокие исторические, социальные и правовые корни. Коррупция зародилась с момента образования древних цивилизаций. Так, первые государства, а точнее города-государства, как известно, появились в Месопотамии (IV тыс. до н.э.) на территории современных Ирака и Сирии, части территории современных Ирана и Турции. Уже в то время среди людей зарождалась идея о справедливых и несправедливых вождах и священнослужителях, в переосмыслении меры и видов государственных налогов, необходимости искоренения негативных проявлений в управлении государством. Грабительские налоги и злоупотребления чиновников были обычным явлением в городе-государстве Лагаше. Жителям приходилось платить налоги не только за торговлю, но за развод с женой, за стрижку овец, а смотрители над лодочниками, скотоводами захватывали лодки и скот. Поборами чиновников сопровождалась даже похороны. Обнищание народа, беззаконие и коррупция вынудило жителей поднять бунт и свергнуть старую администрацию. Был избран новый правитель - Урукагина, с которым связывают первую в истории зафиксированное применение антикоррупционных мероприятий. Как уверяет древний рассказчик, «не осталось ни одного вороватого сборщика налогов». Другой Шумерский царь Ур-Намму попытался устранить взяточничество: «он позаботился о том, чтобы сирота не становился жертвой богача, человек одного шекеля - жертвой человека мины».

Таким образом, коррупция является порождением социума и отношений в нем, когда обособление управленческих функций в различных сферах (хозяйственных, общественных и т.п.) порождает у должностного лица возможность распоряжаться ресурсами, принимать решения не в интересах этого же общества, а исходя из своих корыстно-эгоистических мотивов.

Позднее в античной Греции у термина «corruptio», появляется социальный смысл - приведение в упадок нравов, расстройство порядка. Примерно в это же время понятие коррупции приобретает значение подкупа. Более детальный анализ происхождения термина показывает, что изначально коррупция в социальном своем значении предполагала двух соучастников (одно из значений приставки «сог» совместность, сопричастность). В более позднее время в Древнем Риме укореняется одно из специальных значений понятия коррупции - подкуп судьи [1].

Свое современное значение коррупция приобретает в XV - XVI вв. - в период длительного политического кризиса, охватившего Европу и сопровождавшегося необыкновенным расцветом коррупции среди властителей. Начиная с этого времени, под коррупцией понимается подкупность и продажность чиновников и судей (государственных должностных лиц), а также общественно-политических деятелей для принятия ими выгодных решений.

В конце XX в. коррупция обрела глобальные, мировые масштабы и является головной болью не только стран третьего мира, но и самых развитых государств. Международные организации, такие как ООН, Совет Европы, Организация Американских государств, Европейский Союз, Европейская комиссия и другие, создают и принимают различные программы борьбы с коррупцией, законодательства многих стран предусматривают уголовную ответственность за преступления, связанные с коррупцией.

Из анализа определений, данных в законодательных актах ведущих зарубежных стран, коррупционные преступления - это деяния, посягающие на нормальную, установленную законом деятельность государственного аппарата, совершенные публичными должностными лицами этого управления с использованием своего служебного положения, а также лицами, осуществляю-

щими эти функции по специальному поручению. В широком смысле слово коррупция - это социальное явление, поразившее государственный аппарат управления, выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными служащими и иными лицами, уполномоченными на выполнение государственно-властных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах.

Следует отметить и то, что с 1999 года понятие коррупционного преступления легализовано международным уголовным правом. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию сформулировала составы целого ряда преступлений, проявляющихся в различных вариантах активного и пассивного подкупа должностных лиц и иных разновидностях корыстного злоупотребления служебным положением, рассматриваемых согласно Конвенции, как преступления коррупционные.

В справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией отмечается, что коррупция - это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях.

В сфере борьбы с коррупционными преступлениями имеется ряд актуальных уголовно-политических проблем, связанных с совершенствованием законодательства и практики правоприменения. Их неотложность диктуется, в частности, актуальностью усиления противодействия криминальным проявлениям коррупции. В поисках решения этих проблем в данной статье рассматриваются возможность совершенствования уголовного законодательства путем развития уголовно-правовых норм об ответственности за коррупционные преступления, в связи с уточнением определения существующих в Уголовном кодексе составов преступлений и включение новых, изменением вида и сроков наказания.

По мнению большинства практиков и ученых, уголовно-правовые средства борьбы с коррупционными преступлениями используются не достаточно эффективно. Этот вывод подтверждается, в частности, практикой назначения наказания за указанные общественно-опасные деяния. Так, достаточно большой процент выявленных коррупционеров не осуждается к мерам наказания, сопоставимым с тяжестью совершенного деяния. Нередко к ним применяются нормы уголовного законодательства, позволяющие применять виды наказаний, предусмотренные для преступлений небольшой и средней тяжести.

Сложившаяся ситуация имеет определенное сходство с положением, имевшим место в конце 80-х годов. Еще тогда учеными в области юриспруденции был сделан вывод, что затруднения в практике применения норм о получении и даче взятки (термин коррупция в советский период не употреблялся исходя из политических соображений), выражающиеся, в частности, в недопустимо частом назначении наказаний ниже низшего предела, связаны с тем, что уголовным законодательством охватываются не разграниченные в законе виды деяний, которые наряду с общими признаками имеют и существенные особенности, предопределяющие различия в их общественной опасности. Ужесточение либо смягчение наказаний за коррупционные преступления в целом не приводит к устранению данного противоречия.

Необходим комплексный подход к положительному решению данного вопроса:

Во-первых, совершенствование уголовного законодательства и законодательства в других отраслях права (конституционного, гражданского, уголовного, уголовно-исполнительного, налогового, таможенного, земельного и др.) с целью исключения возможности применять его по собственному усмотрению, произвольно с целью незаконного обогащения, ведь одним из факторов благоприятствующих коррупции, является закон, сформулированный неоднозначно или содержащий оценочные признаки и тем самым предоставляющий должностным лицам манипулировать возможностью избранного применения норм закона. Устранить этот фактор коррупции в идеале способен только законодатель посредством точно определенного и однозначного формулирования правовых норм, которые обязывали бы должностных лиц лишь зафиксировать решение, заложенное в самом законе.

Во-вторых, укрепление и развитие добросовестной конкуренции, включая усиление борьбы не с самими монополиями, а лишь со злоупотреблениями с их стороны своим монопольным положением. Создание благоприятных правоохозяйственных условий для деловой и инвестиционной активности, включая совершенствование налоговой системы и существенное сужение числа видов деятельности, основанных на разрешительном, а не уведомительном принципе, прежде всего, в малом и среднем бизнесе.

В третьих, создание действенных механизмов защиты института частной собственности как ключевого элемента общественной стабильности. Обеспечение реализации контрактных прав, прав собственников и акционеров, установление прозрачности деятельности предприятий для акционеров.

В четвертых, проведение судебной реформы, направленной на достижение следующих основных целей, создание механизмов исполнения судебных решений, создание системы независимого контроля их качества, реализацию программ защиты судей, потерпевших и свидетелей. Органы судебной власти должны быть абсолютно независимы от органов исполнительной власти - в том числе, в нынешней системе власти Казахстана.

В пятых, разграничение компетенции правоохранительных органов, повышение их оснащения и компетенции сотрудников. Правоохранительные органы должны в полном объеме использовать возможности борьбы с коррупцией, предоставляемые им действующим Уголовным кодексом в части деяний, в которых проявляются результаты коррупции: злоупотребление служебным положением, превышение власти, фальсификация, подлог, вымогательство, мошенничество, халатность, преступное бездействие, особенно в правоохранительных и судебных органах и т.д.

В шестых, обеспечение общественного контроля за деятельностью органов власти и управления и правоохранительных органов и прозрачности принятия ими решений.

К сожалению, в рамках одной статьи невозможно детально рассмотреть все элементы структуры эффективного противодействия коррупции, как социальному и криминальному явлению общества, поэтому позвольте детально остановиться на одном из указанных элементов – совершенствование уголовного законодательства об ответственности за коррупционные преступления.

В этом направлении особую актуальность приобретает разработка отечественной юридической наукой основных направлений реформирования и разрешения поставленных перед ней практикой проблем. В частности, это предупреждение и пресечение уголовно-правовыми средствами и методами всевозможных злоупотреблений со стороны государственных служащих и приравненных к ним лиц, охватываемых рамками такого негативного социального явления, как коррупция.

Уголовно-правовое законодательство Республики Казахстан за более чем десятилетнее применение в основном прошло проверку на прочность и доказало соответствие решению основных задач противостояния преступности. К числу этих задач, поставленных перед уголовным законодательством, существенно изменившейся социально-экономической и политической обстановкой в стране, явилась необходимость нового подхода к концептуальным основам уголовного законодательства.

При оценке эффективности уголовной политики, наряду с результатами деятельности правоохранительных органов в зависимости от реализации мер борьбы с уже совершенными преступлениями, следует учитывать показатели профилактики преступлений, что в конечном итоге и влияет на уровень ее предупредительной функции. В этой связи система противодействия преступности требует наступательности и использования всех возможностей, прежде всего уголовно-правовых запретов и санкций для предупреждения преступных посягательств.

Вновь сложившиеся экономические отношения, а также сложившаяся криминогенная ситуация в государстве, потребовали соответствующего пересмотра ранее существовавших положений уголовного законодательства, что нашло отражение в части усиления уголовно-правовой охраны безопасности личности в форме нормативного закрепления новых составов преступлений и повышении степени ответственности за их совершение.

С начала действия Уголовного кодекса РК [2] были приняты ряд законов о внесении изменений и дополнений в уголовное законодательство. Судебно-следственной практикой выявляются многочисленные проблемы правоприменения, в частности, несостыковки в нормативных правовых актах в толковании тех или иных положений законодательства (коллизия законов). Основной причиной этому, по нашему представлению, является недостаточное использование научных основ правотворчества и правоприменения, что, в результате, влечет как низкий уровень подготовки законопроектов, так и законодательные ошибки. До сих пор нарушается системность законодательства, что выражается в диспропорциях развития отдельных институтов, в многочисленных юридических коллизиях. Разработка и принятие законов, затрагивающих сферу уголовного права, по-прежнему остается одним из слабых участков отечественного нормотворчества, о чем свидетельствует непрестанное внесение в него изменений и дополнений.

Такая негативная тенденция, наметившаяся в действующем уголовном законодательстве, связана с тем, что законодателем не учитываются как в целом особенности современной уголовной системы, так и неравномерность развития некоторых институтов уголовного права в частности. Не всегда правильно выбирается объект правового регулирования, поэтому поправки в законы нередко искусственны, принимаются без глубокой проработки проектов и вне связи друг с другом, допускается недооценка норм уголовного закона

и институтов уголовного права. Разрешениям частных проблем способствовали разъяснения, даваемые Верховным Судом Республики Казахстан в своих нормативных постановлениях. Судебная практика такого рода послужит хорошей обратной связью между законодателем и правоприменителем, что даст импульс к совершенствованию уголовного и уголовно-исполнительного права.

Качество принимаемых законов и законодательства в целом напрямую зависит от того, насколько четко отлажен механизм подготовки и рассмотрения законопроектов, издания законов. Поэтому проблемы законодательства приобретают особую актуальность, нуждаются в концептуальном переосмыслении и поиске новых конструктивных решений.

В процессе развития уголовного законодательства необходимо согласованно решать две главные задачи: увязывать с проводимыми правовыми реформами, достижением целей экономического, политического и социального развития страны, с одной стороны, и обеспечивать целостность и четкую структуру законодательства, мобильность и устойчивость его отраслей — с другой. В противном случае связь законов только к текущим задачам приведет к нарастанию дисбаланса и правового нигилизма среди населения.

Законом РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам борьбы с коррупцией» от 25 сентября 2003 г. [3] были внесены значительные изменения в Уголовный кодекс РК, в том числе в главу 13 УК РК. Обобщение действующего уголовного законодательства РК показало, что намено-

вание главы 13 УК РК «Коррупционные и иные преступления против интересов государственной службы и государственного управления» не совсем соответствует структуре построения Особенной части Уголовного кодекса РК, так как не все коррупционные преступления включены в данную главу. Не совсем удачным представляется включение в названную главу 13 УК и термина «государственного управления», что порождает много неясностей по отношению к преступлениям против порядка управления, закрепленных в главе 14 УК РК. На мой взгляд, было бы правильным возвратиться к первоначальному названию главы 13 УК РК «Преступления против интересов государственной службы».

Противоречия, имеющие место в главе 13 УК РК «Коррупционные и иные преступления против интересов государственной службы и государственного управления», должны быть разрешены законодательным путем.

Кроме того, назрела объективная необходимость введения института уголовного преследования за общественно-опасные деяния по неправомерному отъему собственности, или как принято сегодня называть «рейдерство». При чем включить квалифицирующий состав данного преступления «с использованием служебного положения» в перечень коррупционных преступлений.

Устранение указанных причин способствует совершенствованию уголовного законодательства и эффективному предупреждению и пресечению таких общественно-опасных проявлений как коррупционные преступления, дальнейшему становлению гражданского общества в Казахстане.

Использованная литература

1. Темпов Е.И. Коррупция. Происхождение современного понятия // Актуальные проблемы теории и практики борьбы с организованной преступностью в России. Материалы научно-практической конференции. Вып. 3. - М.: МИ МВД РФ, 1994. - С. 14-15.
2. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 года.
3. Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам борьбы с коррупцией» от 25 сентября 2003 г.

* * * * *

Мақалада сыбайлас жемқорлыққа қарсы әрекетінің шаралардың бірлерін талданады - қылмыстық заңның жетілдіру тиісті өзгерістер және қосымшаларды енгізу жолымен.

В статье анализируется одна из мер противодействия коррупции – совершенствование уголовного законодательства путем внесения соответствующих изменений и дополнений.

The article examines one of the measures against corruption - improving the criminal law by making appropriate changes and additions.

НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПНОСТИ

*«Мудрый законодатель начинает
не с издания законов,
а с изучения их пригодности
для данного общества».*

Жан-Жак Руссо

В криминологии предупреждение преступности понимается как «специфическая деятельность государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан по выявлению и устранению либо нейтрализации (ослаблению, ограничению) причин преступности и отдельных преступлений в целях сокращения преступности» [1, с. 10]. Как область социального управления, оно основано на принципах законности, демократизма, гуманизма, справедливости и научности.

Практическое осуществление предупреждения преступности базируется на двух основах: «путем общественного воздействия на личность, основанного на нравственных принципах, нормах и правилах и проявляющегося в общественной оценке деятельности человека его ближайшим социальным окружением (нравственный контроль); путем общественного и государственного воздействия на личность, основанного на правовых нормах и требованиях и осуществляемого уполномоченными на то государственными и общественными организациями (правовой контроль)» [2, с. 22]. Последний представлен правовыми нормами, регулирующими предупреждение преступности, отношения между субъектами профилактики и ряд других вопросов.

Однако, если «эти нормативные правовые акты не являются органическим порождением действительности, они не могут гармонично взаимодействовать с этой действительностью. Иными словами такая система нормативных актов не пригодна для реального регулирования общественных отношений в сфере прав и свобод граждан» [3, с. 126]. Не может быть целесообразной и такая правовая база для регулирования предупреждения преступности. В связи с чем существует объективная необходимость в разработке правовых основ, которые решили бы значимые ныне существующие проблемы в сфере предупреждения преступности.

В книге «Стратегия трансформации общества и возрождения Евразийской цивилизации» Глава государства Н.А. Назарбаев к законотворческой деятельности выдвинул требование: «Законотворческая деятельность Парламента должна иметь целевую направленность, вытекающую из общей государственной стратегии по проведению и углублению реформ. Необходимо отработать очень четкую и эффективную технологию всего законотворческого процесса, если хотите – установить жесткий регламент, который должен неукоснительно соблюдаться... Безусловно, это накладывает дополнительную ответственность на правительство, требует привлечения к работе широкого круга специалистов самого различного профиля. Но это нужно для дела. Ведь тогда после принятия и ведения в действие того или иного закона вся государственная машина по его исполнению запускается одновременно и комплексно. Законы без задержек начинают выполнять свои функции и роль» [4, с. 298].

Как известно, условием эффективности всякой нормы является, прежде всего, совершенство законодательства, которое охватывает «соответствие принимаемых норм тем общим и конкретным социально-экономическим, идеологическим, культурно-психологическим и организационным условиям, в которых он будет действовать» [5, с. 80-81]. И информацию об этих существующих условиях в сфере предупреждения преступности можно получить методом социологического замера общественного мнения по различным вопросам. По этому поводу Авраам Линкольн говорил: «Ничто не может иметь успех, если общественное мнение против, и ничто не может провалиться, если общественное мнение за».

Вторым направлением изменения правовых подходов является приведение законодательной базы предупреждения преступности, на основе которой осуществляется деятельность правоохра-

нительных органов, в соответствие с международными стандартами и обязательствами. «Сегодня уголовная политика Казахстана на международной арене и в ближайшее десятилетие в соответствии с Концепцией правовой политики должна быть нацелена на вовлечение нашей страны в интеграционные процессы, оптимизацию сотрудничества с зарубежными странами и международными организациями с учетом целесообразности. Будет продолжена работа по приведению законодательной базы республики в соответствии с принятыми международными обязательствами и международными стандартами» [6, с. 22-23].

В последнее десятилетие принят ряд международных документов, регулирующих сферу предупреждения преступности. Это Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка; Минимальные стандартные правила, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила); Руководящие принципы в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в контексте развития Нового международного экономического порядка; Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов; Декларация основ правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью; Рекомендации дополнительной встречи по человеческому измерению «О роли полицейской деятельности в сотрудничестве с населением в повышении доверия со стороны этнических меньшинств» и многие другие.

Следует согласиться с мнением, что «цели, достижению которых служит международное сотрудничество в области предупреждения преступности уголовного правосудия, включают принятие соответствующих стратегических мер на национальном уровне, а также содействие установлению эффективных механизмов реального сотрудничества. Международное сотрудничество предполагает широкий диапазон мер, в том числе в области уголовных кодексов, составлении и изменении правовых положений по конкретным вопросам...» [7, с. 31].

Более того, интеграция Казахстана в мировое пространство предопределяет необходимость учета тех тенденций, которые наблюдаются в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в мире. Этого требует и построение правового государства, предполагающее более полное воплощение международных норм и принципов в сферу предупреждения преступности.

Следующее направление связано с разработкой системы позитивных стимулов к правомер-

ному поведению. Современные реалии преступности диктуют необходимость поиска новых, нетрадиционных путей воздействия на преступность. И исторически сложилось, что право и обязанность предупреждения преступности возлагается на систему правоохранительных органов. В результате большее внимание уделяется принуждению и наказанию, нежели поощрению.

Между тем, поощрение – это действенный позитивный стимул, который мог бы существенно изменить ситуацию в предупреждении преступности. Исторический опыт показывает, что там, где не справляется с задачами наказание, их может выполнить поощрение. Разработка системы позитивных стимулов к правомерному поведению должна иметь под собой правовую обеспеченность.

Еще одно направление – это решение проблемы соотношения закона и власти в деятельности правоохранительных органов. Ее суть состоит в определении роли закона в регулировании общественных отношений, в нашем случае по предупреждению преступности. Существуют два способа управления обществом со стороны государства: управление нормативное, через закон, и управление индивидуальное, через команды, приказы, индивидуальные акты. Представляется, что сегодня предупреждение преступности регулируется вторым способом. Например, вопросы индивидуальной профилактики регулируются ведомственными инструкциями. Законов, которые бы регулировали предупреждение преступности, в целом нет.

В связи с чем проблематичным является вопрос о дифференциации по «вертикали», когда в деятельности правоохранительных органов в правовую конкуренцию вступают разноуровневые нормативно-правовые акты. Здесь не ставится вопрос о предпочтениях и приоритетах в силу их однозначного обозначения в действующем законодательстве. Проблема заключается в отсутствии законодательно установленных процедур применения положений Конституции в уголовном либо в гражданском процессе» [8, с. 40]. Существует эта проблема и применительно к предупреждению преступности.

Также необходимо решить вопрос о совершенствовании системы наблюдения за преступностью, ее причинами и условиями. Существующая ныне система статистического наблюдения за преступностью, применяемая правоохранительными органами, как ориентир для принятия управленческих решений, не отвечает криминаль-

ным реалиям, в полной мере, и не удовлетворяет потребности правоприменительной практики. Также на государственном уровне не отслеживаются причины и условия преступности, наиболее значимые их доминанты. Они изучаются, как правило, в рамках отдельных научных исследований или же по отдельным видам преступности. Поэтому создание комплексной социально-статистической системы мониторинга преступности требует соответствующей правовой основы.

Проблемой является и потребность правоохранительных органов, как впрочем и законодателя, в рекомендациях криминологии, позволяющие принять принципиальные решения с учетом национального опыта, отношения населения к ряду криминологически значимых проблем. В связи с чем важно активизировать научную разработку актуальных проблем, которые волнуют общество, что также требует не только управленческого, но и законодательного решения.

К сожалению, все еще не разрешены и традиционные проблемы информационного обеспечения деятельности правоохранительных органов, в первую очередь, это касается криминологического прогнозирования. Отсутствуют нормативные акты, регулирующие деятельность правоохранительных органов по прогнозированию, которое должно быть основанием для профилактического вмешательства.

Более того, «определенные успехи в разработке теории этого вопроса не нашли своего практического воплощения в силу отсутствия должного понимания в информационно-аналитических подразделениях, неверия в достоверность методов количественного отбора и сжатия информации, отсутствия специалистов и соответствующей технической базы. До конца не ясны и границы криминологической информации, необходимой для построения прогнозов» [9, с. 60].

Существование этих обстоятельств породило то, что сегодня на практике прогнозирования не имеет своего применения, а если и проводится, то на основе интуиции сотрудников правоохранительных органов и характеризуется высоким процентом неопределенных и ошибочных прогнозов, что чревато нарушениями прав и законных интересов граждан. Например, в несовершеннолетней преступности уделяют особое внимание предупреждению конкретных преступлений. Однако уровень преступности несовершеннолетних остается высоким, а проведенный мониторинг показал, что совершение преступлений в этом возрасте – это не только ре-

зультат взаимодействия личности и ситуации, но и следствие его криминальной социализации в группе. И если не изменить формы и методы профилактической работы, то можно спрогнозировать появление такого вида преступности, как территориальные подростково-молодежные группировки, как правило, впоследствии тесно связанные с криминальными структурами взрослых.

Обратившись к истории, вспомним, что начиная с 70-х годов, в г. Казани функционировала молодежная банда «Тяп-ляп», передавшая свои криминальные традиции другому поколению подростков. И как результат - с 1982 года начали говорить о зарождении «казанского» феномена, характеризующегося становлением антиобщественного подростково-молодежного территориального группировочного движения, подчинившего себе неформальную подростковую среду, активно противодействующего законопослушному образу жизни, препятствующего многим социальным процессам в городе. Во избежание подобных негативных прогнозов, его необходимо строить на научно обоснованных методиках, используя при этом результаты криминологического мониторинга.

Криминология, выполняя всю практическую задачу, разрабатывает рекомендации правоохранительным органам по оптимизации их деятельности по предупреждению преступности. Например, в виде проектов местных программ борьбы с преступностью. С этой точки зрения, первичной информацией для криминологического планирования должны быть результаты криминологического мониторинга, которые обеспечат правильность выбранного пути и научную обоснованность. Оценивая проект той или иной программы, результаты криминологического мониторинга обращают внимание, прежде всего, на достоинства и недостатки этого проекта, на его соответствие назревшим общественным потребностям, направлениям успешного их удовлетворения и социальным ожиданиям.

В завершение отметим, что правовое государство характеризуется тем, что управление обществом реализуется преимущественно в нормативном порядке, через закон, в этом случае не оставляя места для злоупотреблений. Поэтому необходимо создать концептуальную правовую основу предупреждения преступности, отразив в ней новые подходы к деятельности правоохранительных органов, рассмотренные в этой статье.

Использованная литература

1. Агыбаев А., Агыбаев Г. Меры предупреждения коррупционных преступлений // Мир закона. - 2003. - №6.
2. Антонян Ю.М. Предупреждение неблагоприятных влияний на личность посредством индивидуальной профилактики // Совершенствование профилактической деятельности органов внутренних дел: Сб. науч. трудов ВНИИ МВД СССР. - М., 1989.
3. Смагулов А.А., Чалых Д.В. Органы финансовой полиции в механизме обеспечения прав граждан: проблемы и перспективы при формировании правового государства в Казахстане // Правовое государство в Республике Казахстан: проблемы и перспективы: Материалы международной научно-практической конференции. - Астана, 2002.
4. Назарбаев Н.А. Стратегия трансформации общества и возрождение Евразийской цивилизации. - М., 2000.
5. Эффективность правовых норм. - М., 1980.
6. Рогов И. Уголовная политика Республики Казахстан // Тураби. - 2003. - №5.
7. Бычкова С.Ф. О роли Конференции ООН против транснациональной организованной преступности в укреплении международного сотрудничества в сфере уголовного правосудия // Предупреждение преступности. - 2001. - №1.
8. Толжубекова Б.Х. Перспективы конституционного процесса в законодательстве Республики Казахстан // Закон и время. - 2002. - №5.
9. Криминологическая и административная юрисдикция милиции: Учебное пособие / Под ред. В.П. Лозбякова. - М., 1998.

* * * * *

Осы мақалада автор қылмыстылықтың алдын алу бойынша құқық қорғау органдары қызметінің құқықтық негіздерін қалыптастыруына жаңа әдістерін қарастыра отырып, оларға талдау жасайды. Сонымен бірге ұйымдастыру-басқару мәселелері зерттеледі.

В статье автор рассматривает новые подходы к формированию правовых основ деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступности. В частности, изучаются организационно-управленческие проблемы, анализируются правовые основы в деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступности.

The author examines new approaches to creating the legal framework for law enforcement to prevent crime. In particular, we study the organizational and managerial problems, analyzed the legal basis in the law enforcement agencies to prevent crime.

А.А. КЕРЕЕВ,

*главный эксперт-начальник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области судебной и правоохранительной систем,
государственной безопасности, обороны и надзора
Института законодательства РК,
кандидат юридических наук, профессор*

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ КАК СЛЕДСТВИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Любой социальной системе не должны быть заданы параметры ее результативности. Под результативностью, на наш взгляд, следует понимать количественно-качественную характеристику конечных результатов труда и меру их соответствия произведенным для этого затратам.

Понимание результативности деятельности органов внутренних дел, сложившаяся за многие годы практика ее оценки именно по конечным показателям «борьбы с преступностью» нанесли, по нашему мнению, такой вред системе МВД, последствия которого для населения и самих сотрудников едва ли можно измерить. Дело в том, что за многие годы применения показателей преступности в качестве критериев оценки результативности функционирования системы МВД сформировалось определенное, передающееся из поколения в поколение мировоззрение всего личного состава милиции, ориентирующее на создание видимости благополучия деятельности милицеских подразделений, за которым порой скрывались укрытие преступлений от учета, негативное отношение к любому заявлению или сообщению о правонарушении, фальсификация уголовной статистики, уголовных дел, оперативных материалов и прочие негативы.

Изменить положение дел пытались практически все министры, однако пока полностью это не удалось ни одному из них, несмотря на публичные заявления навести порядок в этом вопросе. Представляется, что главное здесь - не отсутствие желания или недостаток воли в проведении в жизнь собственных решений, а исходная, если угодно - мировоззренческая позиция в самом понимании результативности, ее кажущаяся на первый взгляд ясность и простота.

Толкование результативности как степени достижения поставленных целей берется как понят-

ная всем точка отсчета для формулирования тех или иных предложений по совершенствованию. Поэтому, минуя стадию содержательного рассмотрения понятия «результативность», ее взаимосвязи с социальными явлениями общественной жизни, такими, например, как политика и идеология, право и мораль, тут же делается следующий шаг - обоснование тех или иных теоретических и методических приемов оценки результативности. Основной акцент при этом делается на вопросах, связанных с показателями, которые должны браться для оценки: с одной стороны, подвергаются критике некоторые действующие показатели, с другой, - вносятся предложения о введении новых показателей.

Как представляется, в общем процессе оценки результативности социальной, в том числе правоохранительной деятельности показатели занимают третью позицию, уступая первые две: а) научному толкованию содержания понятия «результативности»; б) критериям оценки результативности.

К этому выводу подталкивает сам факт многолетних, зачастую бесплодных попыток сконструировать систему показателей результативности правоохранительной деятельности, удовлетворяющую и критериям научного познания, и запросам практики. Вместе с тем, очевидно, что без разработки фундаментальных теоретических положений, касающихся понятия и содержания результативности той или иной деятельности (в нашем случае - деятельности полиции), не могут быть решены практические вопросы ее обеспечения, а тем более повышения. В этой связи необходима попытка очень кратко сформулировать ряд исходных теоретических положений, касающихся содержания результативности деятельности органов внутренних дел.

1. Начнем с поиска ответа на вопрос: хватит ли категорий «цель», «затраты», «показатели» для полной характеристики понятия «результативность»? Ответ на этот вопрос связан с тремя важными в теоретическом отношении моментами.

Во-первых, деятельность полиции, как и любая иная человеческая деятельность, сохраняет все виды фундаментальных связей (происхождения, развития, функционирования) и, следовательно, формирует ее всеобщую структуру, включающую в себя цели, средства, процесс и результаты деятельности. Это формирование не носит тождественного характера, но различия являются не процессуальными, а содержательными, связанными с научной интерпретацией предметной деятельности соответствующими отраслями научного знания.

Во-вторых, социальная деятельность - это специфическая форма человеческой активности. Она осуществляется людьми и ради людей, человек является субъектом деятельности и ее объектом, он формулирует цели деятельности, определяет средства их достижения, оценивает степень достигнутого. Ценностные ориентации и установки, мировоззрение, политические пристрастия, уровень общей и духовной культуры с равной степенью вероятности могут превратить социальную деятельность, в том числе и деятельность органов внутренних дел, из деятельности для людей в антидеятельность, т.е. в деятельность, осуществляемую вопреки их естественным правам и свободам. В этой связи из структуры социальной деятельности, так же как и из структуры результативности деятельности, нельзя исключить ее субъект и объект - человека, его установки, ориентации, мировоззрение, личностный стиль осуществления деятельности и индивидуальное восприятие ее результатов.

В-третьих, человеческая деятельность по своей природе многоцелевая. Ни отдельный человек, ни социальная организация не могут ограничиться какой-то одной-единственной целью. Поэтому в реальной жизни и на личностном, и на коллективном уровнях мы имеем дело с иерархией целей. Они могут отличаться по своей значимости (цели глобальные и цели промежуточные), степени директивности (цели-задания и цели-ориентации), уровням реализации (цели си-

стемы МВД, цели горрайоргана внутренних дел, цели отдела криминальной полиции, цели сотрудника). Но речь практически всегда идет о иерархии целей, образующей процесс целенужности функционирования той или иной социальной системы.

Объективные предпосылки целенужности социальной деятельности - это социально обусловленная необходимость, т.е. потребности общества именно в этом виде деятельности, в определенных формах и методах ее осуществления, определенной направленности, результативности. Не является исключением и правоохранительная деятельность, деятельность полиции. В современном ее понимании она возникает одновременно с государством и правом для обеспечения его реализации и защиты общества, его членов от противоправных деяний (целевая функция), а уровень развития материальной и духовной культуры общества формируют его потребности в содержании, формах и методах осуществления правоохранительной деятельности (процессуальная функция).

Структура целенужности обеспечивает единство субъективного и объективного. Формой этого единства является, в частности, нераздельность позитивного и негативного, проявляющаяся на двух уровнях:

- соотношение позитивного (т.е. прямого восприятия действительности) и негативного (т.е. критического восприятия действительности), как основа формирования индивидуального мировоззрения, ценностных ориентаций и установок;

- соотношение позитивного (т.е. созидательного, отвечающего потребностям и интересам общества) и негативного (т.е. разрушительного, противоречащего потребностям и интересам общества), как основа формирования негативно отклоняющихся форм индивидуального и коллективного поведения.

Иерархичность целей социальных организаций, объективные предпосылки целенужности и неоднозначность его структуры и вызывают необходимость формирования такой понятийной категории, как миссия организации, о которой шла речь в предыдущем параграфе. Ни миссия организации в целом, ни вытекающие из нее цели второго, третьего и других уровней, в частности, в реальной жизни никогда не

совпадают полностью с достигнутыми результатами. Это связано со многими причинами: реальностью и достижимостью целей; невозможностью учесть в целенеобходимости все реальные последствия, порождаемые осуществлением той или иной цели; недостатком ресурсов; неадекватностью используемых средств решаемым задачам; неадекватным восприятием целей исполнителями и т.д. Как представляется, эти причины обуславливают невозможность оценивать социальную деятельность «по кускам», без учета единства всех ее структурных элементов. В этой связи понятие «результативность» должно охватывать всю структуру социальной деятельности, т.е. не только результат деятельности, но и ее целевое предназначение как проекцию на конкретные потребности общества именно в этом виде деятельности, процесс и личностный стиль осуществления, используемые при этом средства.

2. Результативность, как атрибутивный признак социальной деятельности вообще и правоохранительной деятельности в частности, содержательно может быть «разнонаправленной», т.е. деятельность может быть одинаково эффективна и разрушая, и создавая что-либо (материальные объекты, общественные отношения), и защищая, и наказывая. Этот вывод применительно к деятельности полиции соотносится с точкой зрения тех авторов, которые полагают, что действие правовых норм может иметь и «отрицательную эффективность», быть антиэффективным, т.е. таким, которое лишь отдаляет нас от достижения намеченной цели.

Представляется, что эффективность правовых норм вообще и правоприменительной деятельности в частности может иметь несколько векторов, в том числе и отрицательный, однако это связано не только с «отдалением от намеченной цели». Право и социальная деятельность по его применению могут давать отрицательную эффективность и при полном достижении цели, если сама цель асоциальна, противоречит интересам и потребностям общества, или если используемые при ее достижении средства разрушают те общественные отношения, которые призваны защищать и поддерживать.

Структура правоохранительной деятельности, как и структура любой иной социальной деятель-

ности, должна включать в себя не только цели и результаты, но и средства их достижения. Нам кажется необоснованным выводить «за скобки» эффективности побочные эффекты деятельности, ее социальную полезность или социальную вредность.

Результативность одна. Она не может быть отдельно юридической или социальной, как полагают отдельные исследователи. Несовпадение отдельных аспектов эффективности является следствием различных критериев ее оценки. Если норма права или деятельность по ее реализации результативны с точки зрения юридических критериев, но нерезультативны с точки зрения критериев социальных, сама результативность (суммарная) приобретает иной вектор. Аналогичная ситуация наблюдается и тогда, когда правовая норма и деятельность по ее реализации удовлетворяют социальным критериям оценки, но не результативны с точки зрения юридических критериев.

Исходя из уже отмеченных обстоятельств, полагаем возможным выделить два основных содержательных типа результативности:

1) абсолютно положительная результативность, когда социально прогрессивные потребности общества совпадают с созидательными целями предметной (например, правоохранительной) деятельности, используемыми для ее реализации средствами, формами и методами, и когда созидательны последствия (побочные эффекты) осуществления деятельности;

2) абсолютно отрицательная результативность, когда регрессивные потребности общества совпадают с разрушительными целями предметной деятельности, используемыми для ее реализации средствами, формами и методами, и когда разрушительны последствия (побочные эффекты) осуществления деятельности;

Таким образом, результативность представляет собой специфическое системное состояние деятельности полиции, характеризующее цели, общие принципы, содержание, организацию, формы, методы, средства, личностный стиль и результаты ее осуществления; его (состояния) соответствие потребностям общества в обеспечении правопорядка и законности.

Использованная литература

1. Петрухин И.Л. и др. Теоретические основы эффективности правосудия. – М., 1979.
2. Кистяковский Б.А. Философия и социология права. – СПб., 1998.
3. Лунеев В.В. Эффективность борьбы с преступностью и ее отдельными видами в современной России / Государство и право. – 2003. - №7.

* * * * *

Қазақстан Республикасы полиция қызметінің нәтижелілігінің кейбір теориялық шарттары әр қашанда заңгерлер-теоретиктердің назарында. «Нәтижелілік», «тиімділік», «оптималдық», «сенімділік», «сапа» ұғымдарын пайдалану қажет.

Нәтижелілік осы ұғымдарды жинақтай отырып, бірақ қызметті жүйелі сипаттай келе, тек қана соңғы мақсатқа ғана емес, олардың ішінде құқықтық, адамгершілік, моральдық, этикалық категориялар негізгі рөл алатын оған жету құралдарын есепке алады.

Отдельные теоретические положения результативности функционирования полиции Республики Казахстан всегда остаются в центре внимания юристов-теоретиков. Необходимо использовать понятия «результативность», «эффективность», «оптимальность», «надежность», «качество».

Результативность как бы вбирает в себя все эти понятия, но, системно характеризуя деятельность, исходит не только из конечной цели, но и средств ее достижения, в числе которых правовые, нравственные, моральные, этические категории играют ведущую роль.

Some theoretical concepts of the functioning of the police of the Republic of Kazakhstan has always remained the focus of legal theorists. You must use the term «efficiency», «efficiency», «optimal», «reliability», «quality».

The impact, as it incorporates all these concepts, but systematically describing activities, stems not only from the ultimate goal, but also the means to achieve it, including the legal, ethical, moral, ethical categories have played a leading role.

Г.К. ЕСДАУЛЕТОВА,

*главный эксперт-начальник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области уголовного,
уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права
Института законодательства РК,
кандидат юридических наук*

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ

За годы независимости Республики Казахстан законодательная база в области регулирования правоотношений несовершеннолетних претерпела множество изменений. В соответствии с международными документами, созданы основы национально-го законодательства, направленного на защиту интересов детей, принят ряд законов в этой области. Развитие ювенальной юстиции на ближайшие годы является одним из приоритетных направлений социально-правовой политики государства. Но тем не менее, следует констатировать, что проблема развития в Казахстане системы ювенальной юстиции не утратила своей актуальности. К сожалению, в отличие от жарких дискуссий по данному вопросу в соседних государствах постсоветского пространства, наше общество не проявляет особой активности по обсуждению данных вопросов. В своем отчете о пилотном проекте «Ювенальная юстиция в Казахстане» Фонд «Сорос-Казахстан» в рекомендациях казахстанскому гражданскому обществу особо отметил необходимость использования любой возможности для участия неправительственного сектора в новой ювенальной системе, будь то предоставление услуг, наблюдение или адвокатура. «Такие организации могут и должны стать основной движущей силой, чтобы помочь стране привести существующую практику в соответствие с требованиями в сфере прав человека и международного и внутреннего права» [1]. Следует отметить, что даже среди наиболее квалифицированных ученых и специалистов в области разработки законодательства о несовершеннолетних нет единого мнения о том, что же такое «ювенальная юстиция» и насколько она необходима [2, 3]. Вместе с тем, «однозначное определение указанного понятия имеет принципиальное значение, от него зависит форма конструирования соответствующего института» [4].

Наиболее актуальные вопросы формирования нормативной и институциональной базы ювенальной юстиции отражены в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 гг. [5].

Правовой основой формирования Концепции, безусловно, служит международная правовая база, представленная в основном Декларацией прав ребенка (1959 г.), Конвенцией ООН о правах ребенка (1989 г.), Минимальными стандартными правилами ООН, касающимися отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила, 1985 г.), Руководящими принципами организации ООН для предупреждения преступности в отношении несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы, 1990 г.); Правилами ООН, касающимися защиты несовершеннолетних, лишенных свободы (1990 г.) и др. [6-9].

В международной практике, в частности, в Минимальных стандартных правилах ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила»), термин «Juvenile Justice» - «ювенальная юстиция» - в переводе с английского означает «правосудие для несовершеннолетних», но в более широком социальном плане правосудие в отношении несовершеннолетних представляет собой систему защиты их прав, свобод и законных интересов, объединяющую вокруг специализированного суда по делам несовершеннолетних различные специализированные структуры в правоохранительных органах, учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, адвокатуру и правозащитные организации [10].

Кроме того, в литературе встречаются определения ювенальной юстиции как «системы особого судопроизводства по делам о правонарушениях несовершеннолетних, совершивших уголовно-наказуемые деяния и достигших возраста уголовной ответственности», «системы норм и институтов, связанных с ребенком как субъектом правонарушений, независимо от его возраста и категории правонарушений», «системы, включающей не только соответствующее законодательство, но и комплекс государственных и иных органов и организаций, имеющих своим назначением защиту прав и законных интересов несовершеннолетних; осу-

ществование правосудия в отношении несовершеннолетних; реагирование на правонарушения несовершеннолетних». Последнее определение на сегодняшний день представляется нам оптимальным. В случае принятия его в качестве базового могут быть в максимальной мере реализованы принципы ювенальной юстиции, которые обуславливают выделение ее из общей юстиции: преимущественно охранительная ориентация; социальная насыщенность; максимальный учет при осуществлении процессуальных действий и принятии процессуальных решений в отношении несовершеннолетних их индивидуальности.

Так или иначе, говоря о ювенальной юстиции, мы, в первую очередь, имеем в виду весьма сложный технологический комплекс - систему концепций, приемов и средств влияния на подростков, конкретно-практических ситуаций воздействия на человека, семью, первичные группы (непосредственное окружение подростка), а также социальные институты. В основе ювенальной юстиции, по мнению Л.М. Карнозовой, лежат две предпосылки: Во-первых, ювенальную юстицию целесообразно рассматривать, не просто выделяя специфических для нее действующих лиц (судей, социальных работников, пробаторов), но и предполагая, что они своими действиями реализуют особые («ювенальные») концепции, проекты и «схемы» работы. Эти концепции, модели работы и «схемы» нельзя рассматривать как что-то раз и навсегда сложившееся - они были и остаются предметом специального поиска и совершенствования. Изменение концепций и моделей приводит к соответствующим изменениям в практике. Во-вторых, важно подчеркнуть момент множественности и разнообразия действующих лиц и концепций, обеспечивающих их функционирование. Система ювенальной юстиции той или иной страны является уникальным комплексом, уникальной констелляцией концепций и форм организации (схем) деятельности, определяемой особенностями истории и правовой системы. В рамках каждой такой системы реализуется не только множественность, но и особая связь кооперации различных специалистов, позволяющая им взаимодействовать в относительном единстве. Сложность обсуждаемого целого внешне выражается в том, что системы ювенальной юстиции различных стран имеют довольно существенные различия [11].

Таким образом, принципиальным для возникновения как, собственно, структуры и системы ювенальной юстиции, так и ее понятия, стало соединение двух разнородных образований - юриди-

чески организованной системы государственных судов и личностно определяемого попечения о детях. Именно соединение таких, на первый взгляд, разнородных образований, привело к возникновению уникального способа работы с детьми-правонарушителями, под влиянием которого фактически перестраивается вся система уголовного правосудия для несовершеннолетних. Совершенно очевидно, что понятие ювенальной юстиции нельзя заключить в рамки какого-либо формального определения. Это понятие настолько многогранно и многопрофильно, что его основополагающие черты весьма сложно объединить в одной формулировке. Однако, что можно утверждать точно, так это то, что существо ювенальной юстиции состоит не только в подчинении судебной власти задачи наказания малолетнего правонарушителя. Особое место здесь занимают задачи, доселе судами не решаемые - задачи социализации молодых людей и обеспечения их будущего в качестве законопослушных членов общества.

Рассматривая предпосылки развития ювенальной юстиции в Казахстане, С. Бычкова отмечает следующие направления: определение концепции юридического воздействия; формирование нормативной правовой базы; формирование институциональной базы; формирование системы подготовки и повышения квалификации кадров [4].

Исходя из целей ювенальной юстиции, направленных на: 1) эффективную профилактику правонарушений среди несовершеннолетних; 2) справедливость принятия любого правового решения в отношении несовершеннолетних; 3) защиту прав и законных интересов несовершеннолетних при разрешении гражданских, административных и уголовных дел; 4) обеспечение социализации личности детей в максимально благоприятных условиях жизни; 5) реабилитацию несовершеннолетних после отбывания наказания, полагаем возможным дополнить указанные стратегические направления следующими: продвижение института Уполномоченного по правам ребенка в Казахстане; содействие внедрению и распространению правоприменительной практики, основанной на реализации норм, предусмотренных Конвенцией о правах ребенка (и ее приложениями).

В качестве одного из перспективных направлений развития судебной системы страны в Концепции обоснованно указаны ювенальные суды [5].

Безусловно, специализированный суд должен являться наиболее важным звеном системы ювенальной юстиции, что обусловлено положением Конституции Республики Казахстан о том, что

судебная власть распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров республики. Именно суд обладает наиболее широкими возможностями при решении вопросов, касающихся защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

Однако речь должна идти не только о выделении специализированных судов, но и о формировании особой системы правосудия. Вместе с тем, сегодня мы еще не очень сильно продвинулись в области подобных форм правосудия. Стоит выделить ряд проблем, которые прямо или косвенно препятствуют поступательному развитию.

Мы все время говорим о том, что Казахстан должен быть правовым государством, эта норма заложена в нашей Конституции. Так вот, что есть правовое государство в отношении к детям? Это как раз та судебная процедура и та судебная перспектива, которая может обеспечить защиту прав ребенка. Сегодня этого нет. Сегодня суд не способен защитить ребенка, потому что он просто не специализируется в этой области. Но, самое главное, о чем мы должны говорить, что ювенальная юстиция, это не столько ювенальный судья, сколько вся система в единой гармонии, решающая судьбу ребенка. Когда у судьи есть инструментарий в виде социального работника, когда вокруг него реабилитационные программы, к которым он может адресовать. Вот тогда и органы опеки, и КДН, и все остальные органы, которые сегодня существуют, могут стать субъектами защиты прав ребенка в логике ювенальной юстиции, суть которой в том, что право и социальные процессы неразделимы.

Если мы посмотрим на судьбу нынешних рецидивистов, то мы увидим, что все они практически начинали в несовершеннолетнем возрасте. И это показатель того, что общество не смогло найти адекватных мер воздействия для несовершеннолетнего, и он стал преступником на всю жизнь. И в этом отношении, действительно, все зависит от того, есть ли в обществе те механизмы, которые могут исправить этого ребенка, помочь ему в становлении, или нет.

Возникает вопрос, в чем же главная цель правосудия вообще и правосудия в отношении несовершеннолетних в частности? На сегодняшний день с точки зрения нашего законодательства, как главная цель, как высшая справедливость рассматривается наказание - справедливо наказать. На самом деле это совершенно неправильно. Общество должно быть заинтересовано не в том, чтобы вор

сидел в тюрьме, а общество заинтересовано в том, чтобы вор перестал воровать, и в отношении к ребенку это тем более актуально. И если мы не мыслим категорией его реабилитации, если мы не рассматриваем его как субъект процесса, как личность, которая должна потом реализоваться в этом обществе и на пользу этому обществу, то мы обесмысливаем сам процесс правосудия. В этом смысле идея ювенальной юстиции, при всех ее недостатках - это начало изменения парадигмы судебной системы, отказа от репрессивной модели как стандарта судебной системы.

Некоторые российские специалисты в области ювенальных технологий, как пионеры развития института ювенальной юстиции на постсоветском пространстве, склонны классифицировать круг возникающих проблем на три группы: философские; институциональные; процессуальные. Так, первый уровень проблем ориентирован на социальный статус личности в государстве. «У нас, на психику и мироощущение «родимыми пятнами» накладывается тоталитарное прошлое, хотя личность не должна являться объектом деятельности государства, а должна быть субъектом отношений общества и государства. Таким образом, отечественное правосудие должно рассматривать личность, как достойную уважения, иначе мы будем множить правонарушителей» [12]. Второй и третий уровни проблем непосредственно связаны с развитием отечественных судов. «Ювенальная юстиция не может противоречить некоторым принципам отечественной судебной системы. В частности, критики введения в России восстановительного правосудия утверждают, что оно вместо принципа законности устанавливает некую форму надправовой справедливости. Но этот принцип не отрицается, а лишь трактуется несколько шире: от формальной справедливости к содержательной. Кроме того возникает юридическая коллизия и с провозглашенной Конституцией презумпцией невиновности: недоказанная и непризнанная никем вина не подлежит искуплению. Здесь доказательство вины играет против тех, кто склонен к утверждению ювенальных технологий в жизнь. Однако в то же время ювенальная юстиция базируется не на понятии вины, а на понятии виновности. Поэтому государство отказывается в этом случае опровергать презумпцию невиновности, давая шанс обществу иными способами урегулировать ситуацию» [12].

Подобных проблем существует еще много. Ни для кого не секрет, что несовершеннолетнее действующее законодательство тоже одна из основополагающих причин, тормозящих развитие института ювенальной юстиции. Следует согласиться, что

использование международных стандартов в области уголовной политики в отношении несовершеннолетних при разработке уголовного и уголовно-процессуального законодательства Республики Казахстан в целом позволило определить правильные подходы к созданию в стране системы ювенальной юстиции. Однако уже сегодня процессуальное законодательство нуждается в доработке с целью максимальной детализации правовой процедуры по делам несовершеннолетних и дальнейшего внедрения в судопроизводство принципов ювенальной юстиции: 1) несовершеннолетний, предстающий перед судом, признается не преступником, а особым субъектом-правонарушителем; 2) необходим учет индивидуальных особенностей ребенка; 3) требуется функционирование наряду с судами служб по профилактике правонарушений несовершеннолетних; 4) наряду с мерами правового воздействия должны быть активно задействованы программы, преследующие цели социальной коррекции несовершеннолетних, осуществляемые специальными службами социальных работников при судах.

В свете актуализации проблем правосудия в отношении несовершеннолетних, следует обратить особое внимание законодателя на тот факт, что на сегодняшний день в отношении несовершеннолетних, совершивших общественно опасные деяния, содержащие признаки преступления, не достигших возраста уголовной ответственности, фактически действует непроцессуальная система отправления правосудия. Вследствие этого сложилась парадоксальная ситуация, когда несовершеннолетний преступник в большей степени защищен государством, чем малолетний правонарушитель. В связи с изложенным, представляется целесообразным вновь инициировать вопрос о дополнении раздела «Особые производства» Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан отдельной главой «Особенности рассмотрения дел об общественно опасных деяниях несовершеннолетних, не достигших возраста уголовной ответственности». Наряду с изложенным ст. 495 УПК РК, устанавливающая возможность освобождения несовершеннолетнего от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия, должна быть дополнена детальной регламентацией действий, касающихся установления и изменения сроков его пребывания в специализированном учреждении для несовершеннолетних. Одновременно следует ввести нормы, устанавливающие возможность и порядок прекращения в ходе предварительного следствия и судебного заседания уголовного преследования в отношении несовершеннолетнего, совершив-

шего преступление небольшой или средней тяжести, с применением в отношении него принудительных мер воспитательного воздействия [4].

Необходимо также инициировать внесение изменений в уголовно-процессуальное законодательство в части определения сроков рассмотрения дел в специализированных судах. Обращает внимание и отсутствие в законодательстве Казахстана (впрочем, как и в законах других государств, использующих ювенальную юстицию) норм, защищающих права жертвы в рамках восстановительного правосудия. Именно введение данного комплекса процессуальных норм, на наш взгляд, актуализирует формирование специализированных ювенальных судов.

Вопросы профилактики детской безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних являются, пожалуй, если не основным, то одним из важных аспектов развития ювенальной юстиции. В этой связи в Концепции развития данной системы на 2009-2011 годы указано на необходимость принятия соответствующего законодательного акта, который будет способствовать не только повышению ответственности должностных лиц за результаты работы с несовершеннолетними, но и четко регламентировать их права и обязанности в выполнении ими своих задач и функций. Данное положение также представляется важным, поскольку в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами. Именно в законе необходимо четко дифференцировать категории «неблагополучных» несовершеннолетних; привести перечень органов, деятельность которых связана с борьбой с детской безнадзорностью и профилактикой преступлений, детализировать их функции, а также порядок функционирования; подробно регламентировать процедуры действий указанных органов в отношении несовершеннолетних в каждой из правовых ситуаций; определить условия содержания несовершеннолетних в случаях, связанных с ограничением их свободы; изложить права и обязанности конкретных должностных лиц в выполнении ими своих задач и функций.

И, наконец, переходя к вопросу необходимости формирования системы подготовки и повышения квалификации кадров ювенальных судов, следует отметить, что закономерный процесс специализации уже происходит. Вместе с тем, в профессиональной среде широко обсуждается необходимость специализации работников системы ювенальной юстиции. Это касается не только

судей, но и полиции, прокуратуры, адвокатуры и др. [13]. Может, действительно, следует ограничиться тем, чтобы просто в каждом районном суде иметь судей, специализирующихся на таких делах. Но это не решение проблемы. Даже если есть очень умный, очень хороший судья, проку-

рор или адвокат, но он вырван из социального контекста, то он не может помочь ребенку. Если они не знают, какие есть реабилитационные программы на их территории, если в своем судебном решении судья не может к ним адресовать, то они не могут помочь этому конкретному ребенку.

Использованная литература

1. Работа с обществом на пути реформ: отчет о проекте «Ювенальная юстиция в Казахстане» / 2009, 72 с.
2. Ювенальное право: Учебник для вузов / Под ред. А.В. Заряева, В.Д. Малкова. - М., 2004.
3. Ювенология: Учебник / Под общ. ред. Н.О. Дулатбекова. - Алматы: Жеті жарғы, 2008. - 424 с.
4. Бычкова С.Ф. Ювенальная юстиция в Республике Казахстан: Перспективы развития / Юрист. – 2003. - №11.
5. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года / Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858.
6. Конвенция о правах ребенка / Замечание общего порядка №10 (2007) Права детей в рамках отправления правосудия в отношении несовершеннолетних. Женева, 15 января – 2 февраля 2007 года.
7. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), приняты резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 года.
8. Руководящие принципы Организации Объединенных наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы), приняты резолюцией 45/112 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 года.
9. Руководящие указания Генерального Секретаря ООН / Подход ООН к правосудию в отношении детей, сентябрь 2008.
10. О Концепции развития системы ювенальной юстиции в Республике Казахстан на 2009-2011 годы / Указ Президента Республики Казахстан от 19 августа 2008 года №646;
11. Восстановительное правосудие для несовершеннолетних и социальная работа. Учебное пособие / Под ред. Л.М. Карнозовой. - М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2001.
12. Автономов А.С. Уполномоченный по правам ребенка и система ювенальной юстиции в России // Вопросы ювенальной юстиции. – 2000. - №1.
13. Проблемы организации специализированных ювенальных юридических консультаций и деятельности социальных психологов в специализированных ювенальных юридических консультациях (материалы круглого стола). – Астана, 2009. - 95 с.

* * * * *

Осы жұмыстың өзектілігі жасөспірімдік қылмыстылықтың жалпы жүйесіндегі алатын елеулі рөліне, сондай-ақ кәмелетке толмағандар арасындағы құқыққа қарсы құбылыстардың алдын алуға тұжырымдамалық әдіс-тәсілдерді, кәмелетке толмағандардың қылмыстары туралы қылмыстық істер бойынша алдын ала тергеу мен анықтау жүйесін түбегейлі қайта қарау қажеттігіне негіз.

Актуальность данной работы обусловлена существенной ролью, занимаемой подростковой преступностью в общей структуре преступности, а также необходимостью коренного пересмотра концептуальных подходов к профилактике противоправных явлений среди несовершеннолетних, системы предварительного следствия и дознания по уголовным делам о преступлениях несовершеннолетних.

The urgency of this work is due to a significant role occupied by juvenile crime in the general structure of crime, as well as the need for radical revision of conceptual approaches to the prevention of illegal underage events, a prior investigation and inquiry in criminal cases involving minors.

Г.К. УТИБАЕВ,
доктор юридических наук, профессор

РАЗВИТИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Нынешнее состояние преступности в Казахстане означает, что борьба с ней и ее предупреждение, а также координация деятельности правоохранительных органов в этой сфере нуждаются в улучшении организации и законодательном закреплении. Кроме того, требует научного исследования концептуальные основы теории и практики координации деятельности правоохранительных органов, анализ опыта ее развития, а также критическое осмысление исторически сложившихся тенденций и закономерностей в этой области.

Интеграция Казахстана в мировое сообщество, особенности постсоветского социально-экономического и правового пространства, транснациональный характер преступности, в свою очередь вызывают необходимость изучения и совершенствования форм координации правоохранительных органов не только Казахстана, но и стран СНГ и других государств. Сегодня, в первую очередь, из-за несовершенства законодательства в этой области, связи между ними осуществляются с определенными трудностями. Поэтому считаем выходом из этой ситуации – приведение казахстанского законодательства о координации деятельности правоохранительных органов в соответствие со существующими реалиями, которые, в конечном счете, отражаются на результативности деятельности правоохранительных органов и всего состояния преступности.

Проводимый Генеральной прокуратурой ежегодной анализ деятельности Координационных Советов правоохранительных органов областей последнего года показал, что она осуществлялась на основе соблюдения единства целей и задач по усилению борьбы с преступностью, установления единого подхода к решению сложных правовых проблем, а также устранения дублирования в работе.

Как положительный пример организации деятельности Координационного Совета правоохранительных органов, рассматривалось широкое использование такой формы, как выездные расширенные заседания в Жамбылской области, на которых обсуждались вопросы, требующие согла-

сованных действий правоохранительных органов. Активизация данной деятельности отмечена в Акмолинской, Алматинской, Атырауской, Западно-Казахстанской, Костанайской областях и в других регионах.

В целом, деятельность территориальных Советов была направлена на выработку региональной стратегии борьбы с преступностью и другими правонарушениями с привлечением к этой работе государственных органов, общественных объединений и средств массовой информации и определение основных приоритетов в работе системы правоохранительных органов, а также регионов с наиболее неблагоприятной криминогенной обстановкой, реализацию комплекса мер по профилактике и предупреждению тяжких и особо тяжких преступлений в регионах и в целом по стране.

Наряду с этим, в ходе проверки были отмечены и недостатки в организации работы, как областных, так и региональных Советов, свидетельствующие о необходимости принятия мер, направленных на совершенствование характера принимаемых решений в части обязательности их исполнения, а также на усиление ответственности за неисполнение решений Советов.

Исследования, посвященные данной проблеме, публикации ученых и практиков в республике и в странах ближнего зарубежья указывают на имеющуюся потребность законодательного регулирования координационной деятельности правоохранительных органов и установления эффективного механизма ее реализации.

Указанное предполагает, что региональные структуры могут создаваться Председателем республиканского Координационного Совета – Генеральным Прокурором РК там, где по причине неблагоприятной криминогенной обстановки необходим специальный порядок координации деятельности правоохранительных органов.

В качестве наиболее положительного опыта следует рассматривать координационную деятельность Генеральной прокуратуры Российской Федерации, где Положение «О координации деятельности правоохранительных органов по борь-

бе с преступностью» утверждено Указом Президента России от 18.04.1996 г. №567, которое в настоящее время является основным нормативным документом, регулирующим эту сферу.

В этой связи, в настоящее время Генеральной прокуратурой РК разработан проект Указа Президента РК «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью», которым необходимо закрепить статус Генерального Прокурора Республики Казахстан по координации деятельности правоохранительных органов. Указанное, на наш взгляд, будет способствовать повышению ответственности каждого руководителя правоохранительных органов, министерств и ведомств при осуществлении взаимосогласованных действий и выполнении согласованных решений в обеспечении эффективности борьбы с преступностью, для чего необходимо:

1. Координацию деятельности правоохранительных органов параллельно осуществляют как прокуроры, так и Акимы различных уровней, что вносит в работу Координационных Советов параллелизм. В связи с чем необходимо упорядочить правовую базу действия различных образований, направленных на координацию деятельности правоохранительных органов.

2. В целях эффективности деятельности Координационного Совета, усиления ответственности министерств и ведомств, целесообразно утвердить Положение «О координационном Совете правоохранительных органов» Указом Президента Республики Казахстан.

3. Современная преступность характеризуется все более растущими транснациональными, организованными проявлениями, что требует взаимодействия всех правоохранительных органов на всех уровнях, притом не только в пределах Республики Казахстан, но и в СНГ, а также других стран. Ведомственные нормативные акты, регулирующие деятельность казахстанских правоохранительных органов, казалось бы, учитывают это обстоятельство. Однако ни в одном из них обязанности участвовать в координационной деятельности не отражены. В частности, их нет в Законах РК «Об органах внутренних дел», «Об органах комитета национальной безопасности», «Об органах финансовой полиции», юстиции, таможни и т.д.

Внесение изменений и дополнений в названные законы позволило бы придать координации характер непрерывной, целенаправленной деятельности с четко разработанными законодатель-

ными основами. Пока же этого нет, будут сохраняться и недооценка этими органами координационной работы как неосновной, и ведомственный подход к ней.

4. Признавая необходимость более четкого определения предмета ведения прокуратуры по координации правового статуса прокуроров как координаторов, их полномочий и правовых средств, высказано мнение казахстанских ученых-юристов о том, что правовое регулирование координации должно быть существенно расширено, возможно, путем принятия Закона РК «Основы координационной деятельности государственных органов по борьбе с преступностью». Кроме того, в Законе РК «О прокуратуре» функция координации должна быть выделена в самостоятельный раздел. Данные предложения нашли отражение в проекте Модельного Закона «О прокуратуре», где вопросам координации отведена отдельная глава.

Необходимым элементом деятельности всех правоохранительных органов в организационном плане является их повседневное взаимодействие и контакты по конкретным материалам, уголовным делам, так и в общем функциональном отношении с целью повышения уровня доверия населения правоохранительной системе и государству в целом. При этом прокуратура в силу статуса и надзорных полномочий нередко выступает организатором совместных мер по взаимодействию.

В этих условиях важным являются вопросы взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств, главную роль в таком сотрудничестве играет Генеральная прокуратура Республики Казахстан. Однако, расширяя международное сотрудничество, нельзя оставлять без должного внимания вопросы взаимодействия между правоохранительными органами Казахстана и роль прокуратуры в ее организации.

Наряду с имеющимися в последнее время позитивными изменениями, в правоохранительной деятельности есть существенный недостаток, выраженный в отсутствии должного взаимодействия между некоторыми правоохранительными органами.

Узкие ведомственные интересы, содержащие в себе неконструктивное соперничество, препятствуют эффективности борьбы с преступностью. Из этого видно, что прокуратура, наделенная комплексом правовых мер, которые значительно шире, чем у других государственно-пра-

новых органов, позволяют ей правильно ориентироваться в криминогенной ситуации, выступает регулятором деятельности правоохранительных органов. Поэтому вполне понятно требование Главы государства о необходимости усиления координирующей функции органов прокуратуры по отношению к правоохранительной деятельности, повышению роли и ответственности прокуроров в противодействии преступности, согласно Указу Президента Республики Казахстан «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан», широко обсуждаемой в нашей Республике.

О необходимости возврата правоохранительным органам существовавшей ранее функции правовой пропаганды. Очевидно, что деятельность по предупреждению преступлений имеет целью и определенное правовое воспитание для удержания граждан от преступных посягательств. Однако отрыв современной деятельности по предупреждению преступлений от правовой пропаганды обуславливает ее неэффективность. Между тем это объективно предполагается целями и задачами координационной деятельности. При этом лишь необходимо учитывать деидеологизацию этой работы, ее исключительную приверженность нормам права о защите прав и свобод граждан, интересов государства и общества, направленность именно на предупреждение преступлений и иных правонарушений.

В связи с тем, что вопрос о субъектах координационной деятельности является дискуссионным, в исследовании этой проблеме уделено значительное внимание. Деятельный анализ правовых норм Положения о Координационном Совете свидетельствует о том, что казахстанские суды, которые законодательство о координации не относит к числу правоохранительных органов, де-юре являются участниками координационной деятельности, как правоохранительные органы.

Можно утверждать, что направления и формы деятельности координационного совещания не угрожают самостоятельности и независимости судов. Во-первых, участие судов в координационном совещании является правом, а не обязанностью. Во-вторых, координационное совещание не наделено полномочием принимать обязательные решения в адрес судов. Между тем ряд авторов, не относя суды к органам борьбы с преступностью, не учитывают объективные реалии в правоохранительной системе РК (ст.23 Закона РК «О судебной системе и статусе судей»).

Превращение суда в реальную третью власть, главной задачей которой стала защита прав и интересов граждан, не дает основания утверждать, что они перестали выполнять правоохранительные функции. Как раз об этом свидетельствуют на практике процессуальные особенности деятельности судов. Так, суд заново, независимо от собранных по делу доказательств, начинает их исследование и проверку, т.е. судебное следствие.

Между тем неоправданное законодательное обособление судов от правоохранительной деятельности способствует появлению негативных тенденций в судебной системе. В частности, суды нередко нарушают или продолжают нарушать процессуальные нормы, необоснованно откладывая или перенося сроки рассмотрения уголовных дел.

Эффективность мер, разработанных с участием суда, допускавшего названные процессуальные нарушения, представляется спорной, поскольку в этом случае возникают обоснованные сомнения в его объективности. В то же время независимость, которая не затрагивается законодательством о координации, не исключает ведомственности оценки в судебной системе подобных нарушений.

Таким образом, прокуратура, суд и другие правоохранительные органы являются тесно связанными элементами в правоохранительной системе Республики Казахстан. Именно при осуществлении правосудия определяется уровень эффективности деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью, а также адекватность их реагирования и влияние на ее состояние.

В законодательство о координационной деятельности должны быть внесены изменения о порядке и формах участия судов в координационной работе в плане их более тесного сотрудничества. При этом такие принципы координации, как самостоятельность и независимость участников, должны быть дополнены тем условием, что в адрес судов не должны выноситься обязательные для исполнения решения по конкретным уголовным делам. Это исключало бы возможность давления на правосудие.

На основе выявленных тенденций и закономерностей в развитии координационной деятельности разработаны теоретические положения о ее социально-правовых и криминологических детерминантах, предложены конкретные пути и меры совершенствования. Рекомендованы следующие

направления, реализация или учет которых являются необходимыми условиями совершенствования координационной деятельности:

- самостоятельность и независимость правоохранительных органов, основанные на гарантированности финансово-экономической основы их деятельности;

- нерешенность проблемы нарушений принципов социальной справедливости, провозглашенных Конституцией РК, из-за существования особых правил привлечения к уголовной ответственности целой категории лиц, также, как остальные граждане, нередко совершающих преступления;

- подбор кадров и их перестановки в правоохранительных органах не всегда соответствуют морально-деловым и профессиональным качествам работников, в этих вопросах иногда продолжают встречаться местничество, приоритеты родства и «знакомства»;

- необходимо возрождение деятельности общественных формирований правоохранительной направленности (но при этом не следует уповать на помощь общественности, не заинтересовав ее материально (Закон РК «О профилактике правонарушений» от 29.04.2010 г.);

- деятельность координационных совещаний в средствах массовой информации еще не находит адекватного и объективного освещения;

- в оценке состояния преступности продолжают доминировать те же идеологемы, которые существовали в СССР (только иной направленности и умозрительных конструкций в законотворческой деятельности);

- преступность гораздо оперативнее и успешнее, чем правоохранительные органы, приспосабливаются к быстро меняющимся социально-экономическим условиям;

- правоохранительная система современного Казахстана пока не в состоянии обеспечивать в достаточной степени неотвратимость наказания;

- в функциональных обязанностях правоохранительных органов обязанность предупреждения преступлений дана в усеченной форме, в отрыве от правовой пропаганды.

Данный перечень не является исчерпывающим. На практике в различных регионах, существенно отличающихся по социально-экономическим условиям, эти критерии могут корректироваться или изменяться.

Таким образом, совершенствование не только координационной, но и всей правоохранительной системы является острой проблемой, требующей подробного и всестороннего анализа и учета всех правовых, политических, социально-экономических факторов как казахстанского, так и всего постсоветского пространства. Как свидетельствует практика, в пределах недавно единой страны преступность, особенно ее организованная часть, вовсе не спешит признавать территориальное размежевание. Поэтому представляется не менее актуальной и важной выработка единой концепции уголовной политики государства, поскольку ресурсная и законодательная обеспеченность правоохранительных органов, в том числе и координация деятельности, зависят от степени заинтересованности государственно-властных структур в результатах их деятельности.

Объективная реальность и тенденции развития правоохранительной системы свидетельствуют, что важнейшим условием успешной реализации государственной политики борьбы с преступностью, повышения ее эффективности, является принятие Указа Президента РК «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью».

* * * * *

Мақала авторы Қазақстан Республикасы құқық қорғау органдарының қызметін үйлестіруіндегі прокурорлық қадағалауды дамытуын қарастырады.

Автор статьи рассматривает развитие прокурорского надзора в координации деятельности правоохранительных органов Республики Казахстан.

The author considers the development of Public Prosecutions in the coordination of law enforcement authorities of the Republic of Kazakhstan.

Г.Б. ШАЙМЕРДЕНОВА,
советник директора, старший научный сотрудник
отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области земельного,
экологического, природоресурсного и аграрного права
Института законодательства РК

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В СВЕТЕ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О МЕРАХ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН»

Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года №858, определила основные направления развития и совершенствования правоохранительной деятельности государства [1].

Вопросы совершенствования деятельности правоохранительных органов являются актуальными и значимыми, поскольку защита конституционных прав и свобод гражданина, обеспечение законности и правопорядка являются ключевыми задачами правоохранительных и судебных органов.

Ни у кого не вызывает сомнения, что в настоящее время назрела необходимость совершенствования форм и методов работы правоохранительных и судебных органов, обеспечения стабильности кадровой политики, а также повышения требований к квалификации и дисциплине сотрудников правоохранительных органов.

Вместе с тем, одной из причин роста преступлений является неэффективность мер по их предупреждению и профилактике, предпринятых подразделениями органов внутренних дел.

Анализ же статистических данных за 2009 год показывает, что число преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения, выросло на 28%, с применением огнестрельного оружия - на 23%, а значительная часть тяжких преступлений, в том числе убийств, совершается в семейно-бытовой сфере. Несколько возросло число преступлений, совершенных в состоянии опьянения, ранее судимыми и в общественных местах [2].

Между тем, общее количество преступлений сократилось на 4,9%, в том числе меньше совершено убийств, преступлений, связанных с причинением тяжкого вреда здоровью, грабежей, разбоев,

краж, преступлений среди несовершеннолетних и некоторых других видов преступлений. Раскрываемость общеуголовных преступлений повысилась, в том числе тяжких видов. Количество дорожно-транспортных происшествий снизилось на 9%, число погибших на 14%, раненых - на 10% [2].

В этих условиях своевременным и стратегически правильным решением Главы государства стало принятие Указа Президента Республики Казахстан «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан» от 17 августа 2010 года [3].

На совещании по вопросу реформирования правоохранительных органов от 17 августа 2010 года Президентом было отмечено, что для системы госорганов, обеспечивающих правопорядок и общественную безопасность, противостоящих преступности и коррупции, в нашей стране созданы все необходимые условия. «... Благодаря принимаемым государством мерам правоохранительная система бесперебойно функционирует, адаптируясь к современным динамично меняющимся реалиям. Однако действующая структура, ряд функций и полномочий правоохранительных органов не соответствуют сложившимся в обществе рыночным отношениям. Произошла подмена качественных показателей количественными. Существующие критерии оценки не способствуют нацеленности на решение их функциональных задач, что, безусловно, сказывается на уровне доверия населения к правоохранительным органам, а через них в целом к власти.» [4]. По словам Президента, узковедомственные интересы, желание сохранить прежний, во многих чертах еще советский порядок, превалировали над государственными интересами [4].

Реформа предполагает четкое разграничение компетенции и освобождение правоохранитель-

ных органов от несвойственных функций, оптимизацию системы расследования уголовных дел. В целом главной задачей этой реформы должно стать создание более эффективной организационно-функциональной структуры правоохранительных органов и специальных органов.

Поэтому задача правоохранительных органов заключается в разработке более действенных мер по укреплению правопорядка, выявлению, профилактике и предупреждению правонарушений, через взаимодействие и координацию общих усилий граждан и системы общественного контроля в противодействии преступности и преодолении негативных социально-экономических факторов. Необходимо также решать задачи повышения качества расследования преступлений и качество отправления правосудия.

Главой государства уже обозначен ряд проблем, требующих решения в ближайшей перспективе. В связи с реформированием правоохранительной системы Глава государства поручил Правительству до конца 2010 года разработать и внести на рассмотрение Мажилиса Парламента Республики Казахстан соответствующие проекты законов, вытекающие из требований указа.

Совершенствование законодательства в этом направлении должно сопровождаться минимизацией нормативно-правовых актов, их кодификацией, исключением дублирующих норм, созданием стройной системы правовых актов, регулирующих функционирование органов управления (положения о службах и подразделениях, наставления по организации их деятельности, должностные инструкции и должностные регламенты).

Думается, что результатом реформирования системы правоохранительных органов Казахстана должны стать:

- повышение эффективности управленческой деятельности;
- сокращение управленческого аппарата, улучшение работы правоохранительных органов по реализации положений законодательства о борьбе с преступностью;
- охрана общественного порядка и другие направления их деятельности.

Представляется, что в целях реализации вышеуказанного Указа необходимо осуществить следующие мероприятия:

1. Мониторинг и анализ практики применения правовых норм, содержащихся в нормативно-правовых актах, затрагивающих интересы системы правоохранительных органов.

2. Прогнозирование последствий принятия или непринятия тех или иных нормативных правовых

актов в сфере деятельности правоохранительных органов в целях планирования нормотворческой работы с учетом складывающейся ситуации.

Кроме того, одним из главных способов или направлений совершенствования деятельности правоохранительных органов является создание научно обоснованной концепции законодательства в этой области. Концепция должна быть направлена на укрепление системных связей, выработку стратегических и тактических приоритетов законодательской деятельности в этой области, определение последовательности принятия и совершенствования необходимых законов, с учетом потребностей граждан, общества и государства в целом.

Особое внимание в ней должно быть уделено вопросам обеспечения реальной защиты конституционных прав и свобод граждан, повышения уровня доверия населения к полиции, усиления охраны общественного порядка, борьбы с преступностью, наркобизнесом и нелегальной миграцией, а также укрепления дисциплины среди сотрудников правоохранительных органов.

Ясные представления о структуре, задачах и содержании нормативно-правового обеспечения правоохранительной реформы, безусловно, будут способствовать повышению эффективности управленческой деятельности в целом, организации на современном уровне взаимодействия с институтами гражданского общества в нашей республике и решению всего комплекса задач, направленных на повышение эффективности правоохранительной системы.

Резюмируя вышесказанное, можно сказать, что одним из важных аспектов совершенствования нормативно-правового обеспечения управления в правоохранительной системе могло бы стать создание именно территориальных Экспертных советов по нормотворческой деятельности в регионах по принципу Экспертного совета по вопросам нормотворческой работы правоохранительных органов. Поскольку именно там имеется большой правоприменительный опыт, который можно положить в основу будущих законов, предусматривающих организационно-правовые основы деятельности правоохранительных органов.

Представляется, что положительным образом на нормативно-правовом обеспечении управления в деятельности правоохранительных органов сказалась бы его структуризация и классификация по функциям управления: нормативно-правовое обеспечение планирования и программирования; нормативно-правовое обеспечение контроля; нормативно-правовое обеспечение анализа.

Использованная литература

1. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года.
2. Заседание Коллегии МВД РК по итогам работы за 2009 год // <http://www.nomad.su/?a=3-201002020037>
3. Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан» от 17 августа 2010 г. // Казахстанская правда от 18 августа 2010 года.
4. Выступление Президента РК Н.А. Назарбаева на совещании по вопросу реформирования правоохранительных органов. 17.08.2010 г. // <http://www.nomad.su/?a=3-201008180040>

* * * * *

Мақалада Қазақстан Республикасы Президентінің 2010 жылғы 17 тамыздағы «Қазақстан Республикасында құқық қорғау қызметі мен сот жүйесінің тиімділігін арттыру жөніндегі шаралар туралы» Жарлығы аясында құқық қорғау органдары жүйесін жетілдіру мәселелері қарастырылады.

В статье рассматриваются вопросы совершенствования системы правоохранительных органов в свете Указа Президента Республики Казахстан «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан» от 17 августа 2010 года.

The article considers the issues of improving the law-enforcement system within the framework of the Decree of the President of the Republic of Kazakhstan «On measures to improve the efficiency of the activity of law-enforcement bodies' and the judicial system of the Republic of Kazakhstan» dated August 17, 2010.

А.Г. ШАЯХМЕТОВА,

*ведущий научный сотрудник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области судебной и правоохранительной систем,
государственной безопасности, обороны и надзора
Института законодательства РК,
кандидат юридических наук*

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ И СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

В декабре 1997 года новым и четвертым в истории Казахстана УПК, к следственным аппаратам страны, наряду со следователями КНБ, МВД, отнесен следственный аппарат органов налоговой полиции (с января 2001 года – финансовой полиции).

Таким образом, в государстве действуют три следственных аппарата: национальной безопасности, внутренних дел, финансовой полиции. Однако, согласно ст. 256 ТК РК, к работникам правоохранительных органов относятся лица, состоящие на службе в органах внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, финансовой полиции, государственной противопожарной службы, таможенных органах, органах прокуратуры Республики Казахстан, осуществляющие правоохранительную деятельность в соответствии с законами Республики Казахстан. Z020336, Z960048, K100296, Z952709. Из статьи видно, что органы национальной безопасности не отнесены к правоохранительным органам, но в практике принято считать иначе, так как при Комитете национальной безопасности действует следственный аппарат [1].

Достаточно определенно, с учетом интересов практики борьбы с преступностью, регламентирована подследственность следственных аппаратов. В отличие от следственных аппаратов органов национальной безопасности и внутренних дел, особенностью функции финансовой полиции является ее ориентированность только и исключительно на расследование экономических и коррупционных преступлений. Этим Агентство по борьбе с экономическими преступлениями отличается от органов КНБ и МВД, для которых борьба с преступностью не является основной обязанностью, а также ассоциируется с бывшим Государственным следственным комитетом Республики Казахстан (ГСК РК). ГСК РК, созданный в Казахстане в октябре 1995 года, не имел аналогов в СНГ, орган предварительного след-

ствия с оперативно-розыскным обеспечением. С его образованием упразднены аппараты следствия в прокуратуре и органах внутренних дел [2]. Указом Президента Н. Назарбаева от 17 августа 2010 года «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан» дано распоряжение Правительству РК обеспечить:

реорганизацию Следственного комитета и Комитета криминальной полиции Министерства внутренних дел Республики Казахстан путем их слияния в Комитет по расследованию Министерства внутренних дел Республики Казахстан [3]. То есть, прототип Государственного следственного комитета РК при МВД РК. История показывает эффективность данного аппарата. Впервые на законодательном уровне регламентирована технология движения оперативно-розыскных материалов в уголовный процесс (март 2001) и тем самым существенно ослаблена историческая изолированность оперативного состава от следователей.

Как уже было сказано, правоохранительные органы Республики Казахстан претерпевают серьезные реформы.

Согласно Указу Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева от 17 августа 2010 года «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан», одним из ключевых вопросов реформы является четкое разграничение компетенции и освобождение правоохранительных органов от несвойственных функций, оптимизация системы расследования уголовных дел и в целом повышение эффективности правоохранительной деятельности.

Из целого перечня указаний в документе Президента Н. Назарбаева особо хотелось бы отметить грядущее расширение примирительных процедур в уголовном судопроизводстве, в том числе развитие института медиации.

Медиация существует в различных формах много веков, а в современном виде несколько десятилетий пользуется популярностью и признанием в развитых странах - в Германии, Франции, Италии; Скандинавских странах - Норвегии, Финляндии; Великобритании, США и др. Медиация получила широкое распространение на территории бывшего СССР и союзных стран - Украины, Белоруссии, Молдавии, Армении, Азербайджана, Польши, Румынии, Узбекистана, Таджикистана, Киргизии, Литвы, Латвии и Эстонии.

В 1995 году для того, чтобы стимулировать дальнейшее использование медиации в коммерческой практике, Франция приняла новый свод правил, разрешающий судьям назначать медиаторов, что создало юридическую основу для применения уже используемых процедур.

Все эти тенденции только усилятся с принятием Директивы ЕС о медиации гражданских и коммерческих споров (проект которой был опубликован в октябре 2004 года), которая требует от сторон-участников Европейского союза принять законы, обязывающие судей рекомендовать спорящим сторонам применение медиации для разрешения их спора.

Центры медиации или центры примирительных процедур практически в каждой стране в Европе накопили большой опыт медиации, а также подготовили большое количество высококвалифицированных медиаторов коммерческих споров. Эти центры поддерживают медиацию всеми возможными способами – разрабатывают правила и регламенты проведения процедуры медиации, проекты оговорок о медиации для включения в контракты, проводят тренинги для сторон и медиаторов, осуществляют административную поддержку проведению медиации, включая оказание услуг по назначению медиаторов, обобщают опыт применения медиации и т.д. Многие из этих центров тесно работают с судами в своих странах, поэтому имеют опыт проведения медиации как в случаях, когда суд направил стороны к медиатору, так и в случаях, когда стороны сами инициировали эту процедуру.

В Европе существуют ряд центров: Бельгийский центр примирительных процедур (Belgian Business Mediation Center), арбитражный центр Милана (Milan Arbitration Center), Французский центр медиации и арбитража (Centre de Mediation et d'Arbitrage de Paris), Нидерландский центр примирительных процедур (ACB Mediation Corporate Conflict Management) и др.

В Европе за относительно короткий период медиация стала самостоятельной профессиональ-

ной практикой. Менее чем за двадцать лет движению медиаторов удалось обеспечить поддержку государства и общества в создании специальных служб медиации. Как средство улаживания споров, медиация (посредничество) признана в ст. 33 Устава ООН.

В качестве одного из примеров успешного функционирования альтернативы судебного процесса в США можно рассмотреть институт посредничества при Национальной ассоциации дилеров ценных бумаг (N ASD). Суть процесса разрешения спора сторон в НАД ЦБ при помощи посредника сводится к следующему.

Стороны спора, изъявив желание рассмотреть спор не в суде, а между собой при помощи посредника, подают соответствующее заявление в ближайший офис НАДЦБ (N ASD). При этом особый интерес представляет возможность рассмотрения при помощи посредника абсолютно любых споров, даже тех из них, которые не могут быть рассмотрены Арбитражным судом США. Далее, после принятия заявления, посредник выбирается сторонами из списка, представляемого директором Посреднической структуры (Meditation) или по их желанию из другого источника. Если стороны не пожелают избрать посредника самостоятельно, он может быть назначен Директором посреднической структуры НАДЦБ.

Посредническое разрешение спора отличается от судебного традиционного варианта рассмотрения дел большим уровнем участия сторон в разрешении конфликта. Посредник совсем не похож на судью, выносящего решение по делу, потому, что выносить решения - не его функция, этим нелегким трудом озадачены стороны. Задачей посредника является максимальное содействие заключению мирового соглашения между ними, пояснение слабых и сильных моментов, занимаемых сторонами позиций и осуществление иных действий, способствующих их примирению. При этом конфиденциальность процедуры посредничества настолько велика, что при ее осуществлении не ведется никакой процессуальной записи, и никакая иная фиксация информации также не осуществляется.

В случае же, если стороны придут к решению об отказе разрешения спора в порядке посредничества, все, что необходимо будет сделать для его прекращения, - это известить посредника о своем отказе от участия в разрешении спора. В этом случае стороны смогут обратить свой взор к традиционным формам судопроизводства или арбитражу.

Еще одной разновидностью посредничества являются такие его формы, как «мини-суды» (mini-trials) - рассмотрение коммерческого спора комиссией из двух представителей высшего руководства компаний и нейтрального третьего лица, направленное на прояснение оптимальных условий примирения, независимое экспертное заключение, рекомендательное арбитражное и судебное решения при сокращенной процедуре разбирательства, а также различные гибридные формы, такие, как посредничество-арбитраж. Первый «мини-суд» прошел в 1977 г., теперь же в США эта процедура стала широко распространенной.

В США существуют несколько крупных организаций, обеспечивающих процесс принятия решений, удовлетворяющих стороны спора с помощью такой формы посредничества, как мини-суды, например Американская арбитражная ассоциация (AAA), которая разработала правила и процедуры разрешения конфликта и имеет список квалифицированных посредников в области коммерции. AAA находится в США, занимается Международными коммерческими спорами и пользуется своими собственными Правилами международного арбитража с изменениями от 1 апреля 1997 г. AAA - это общественная некоммерческая организация, имеющая штаб-квартиру в городе Нью-Йорке и большое число отделений в крупных городах по всей территории Соединенных Штатов. Слушания могут проводиться в удобном для сторон месте, и не только в тех городах, где у AAA есть отделения.

Стандартная арбитражная оговорка по AAA гласит: «Любое противоречие или требование, возникающее из или в связи с данным контрактом, будет решаться третейским судом в соответствии с Правилами международного арбитража Американской ассоциации третейских судов».

Хотя AAA уделяет основное внимание третейскому решению споров, по просьбе сторон, участвующих в споре, AAA может организовать привлечение посредника или проведение согласительной процедуры. AAA имеет ряд правил, относящихся к национальным и международным спорам, а также правил, адресованных конкретной отрасли. Правила международного арбитража AAA были составлены в 1991 г. на основе Арбитражных правил ЮНСИТРАЛ. Однако со временем они были распространены на ранее не охваченные области, поэтому сейчас они значительно отличаются от Правил ЮНСИТРАЛ.

По правилам AAA обычно спор рассматривает один третейский судья, если стороны не договорятся о трех. В случае международного спора все трое третейских судей, независимо от того, кем они были выбраны, должны быть беспристрастными и независимыми. Интересно, однако, отметить, что в случае рассмотрения составом из трех судей внутреннего спора в США судьи, назначенные сторонами, могут с определенными ограничениями действовать как скрытые сторонники соответствующих сторон.

В соответствии со ст. 2(3) Правил международного арбитража AAA сторона может начать процесс третейского суда, сделав «заявление об иске», и в соответствии со ст. 3(1) противная сторона должна не позднее 30 дней представить «заявление ответчика»; таким образом, процесс очень похож на судебный. Третейский суд имеет широкие полномочия действовать так, как считает нужным, и так же, как и суд, он может выбирать способ, в соответствии с которым он будет вести рассмотрение спора (ст. 16). Если справедливо, AAA может применять промежуточные меры, такие, как судебный запрет, может требовать обеспечения на оплату издержек и может определять размер оплаты издержек в связи с применением промежуточных мер защиты (ст. 21). Она может также требовать составления документов (ст. 19), применять законы или правила по своему усмотрению (ст. 28) и имеет право требовать начисления пени до вынесения решения и после вынесения решения.

AAA разработала схему мини-судебного разрешения споров в ответ на запросы деловых кругов. Идея мини-судебного процесса - вернуть ответственность за разрешение деловых споров в руки предпринимателей; поэтому руководители предприятий - сторон в юридическом споре встречаются в присутствии нейтрального консультанта и, выслушав мнения обеих сторон, пытаются сформулировать добровольное соглашение. AAA разработала процедуру из 16 пунктов, которая должна облегчить разрешение споров руководителями, и в каждый из этих пунктов стороны могут вносить изменения.

AAA предлагает также процедуры посредничества при разборе жалоб, при котором несколько жалоб сторон могут в рамках коллективного соглашения быть согласованы одновременно.

Отдельные суды в США предлагают сторонам по делу, рассматриваемому судом, посредничество как альтернативу. Такие судебные программы не унифицированы, т.е. любой суд (фе-

деральный или суд штата) свободен в разработке своей собственной программы посредничества. Кроме того, сами участники спора могут установить свои правила и процедуру ведения разбирательства. Законодательство некоторых штатов реципировало Единообразный закон о посредничестве. Государственный орган, определяющий правила для адвокатов, может устанавливать стандарты для квалифицированных посредников, регламенты процедуры посредничества и т.п. Также существует предложение частных услуг по посредничеству, например JAMS/Endispute, без установленных правил.

Кроме того, есть специализированные центры по посредничеству, такие, как Американская ассоциация по интеллектуальной собственности (American Intellectual Property Law Association, AIPLA), которая предлагает список посредников, обладающих достаточной квалификацией для рассмотрения вопросов патентного и авторского права, или Деловой альянс по программным продуктам (Software Business Alliance, SBA), где квалифицированным посредником рассматриваются споры в отношении программного обеспечения, и другие организации.

Итак, в США возможно использование переговоров в качестве самостоятельного средства по урегулированию коммерческих споров как независимо от судебной системы, так и с включением в традиционную судебную процедуру. Во многих штатах те юристы, которые при консультировании клиента по поводу его спора игнорируют ADR, могут быть привлечены к ответственности за профессиональную недобросовестность. Правила профессионального поведения адвоката включают обязанность знать о различных способах урегулирования споров и учитывать их при консультировании клиентов: в предвидение возможности судебного спора юрист должен рекомендовать клиенту ту форму ADR, которая наиболее подходит для урегулирования спора или достижения нужной правовой цели.

Во всех вариантах переговоры являются наиболее доступным способом разрешения конфликтов, не требующим финансовых затрат и не составляющим никакого риска для предпринимателей. В то же время для их эффективного ведения необходима определенная юридическая квалификация, предполагающая знание теории и умение правильно использовать ее для практической стратегии и тактики. Опыт США в этой области имеет огромное значение для всего мира. В результате их практики примирительные процеду-

ры заняли соответствующее им центральное место в арсенале способов урегулировании споров.

Для стран *Европы* весьма важными законодательными документами являются *Европейский кодекс поведения для медиаторов и Директива 2008/52/ЕС Европейского Парламента и Совета от 21 мая 2008 г. относительно некоторых аспектов медиации в гражданских и коммерческих делах*.

1) **Европейский кодекс поведения для медиаторов** (далее - *Кодекс*) был разработан инициативной группой практикующих посредников при поддержке Европейской Комиссии, и принят на конференции в Брюсселе 2 июня 2004 года. Настоящий Кодекс определяет ряд принципов, которые медиаторы обязуются придерживаться. Кодекс разработан для всех видов медиации по гражданским и коммерческим делам. Медиация определяется как любой процесс, при котором две и более стороны соглашаются на привлечение третьей стороны, т.е. медиатора для оказания им помощи при разрешении их спора путем достижения согласия без судебного решения независимо от того, как этот процесс может называться или характеризоваться в общепринятом смысле в каждой из стран-членов. В статье 1 Кодекса поведения для медиаторов говорится о компетентности медиатора, о назначении медиатора [4]. Медиаторы должны быть компетентными и иметь необходимые знания в сфере медиации. Важными факторами являются надлежащее обучение и постоянное совершенствование их теоретических и практических навыков в области медиации с учетом всех относящихся к этому стандартов или требований, связанных с их аккредитацией. Медиатор обсуждает со сторонами приемлемые даты проведения медиации. Медиатор, прежде чем принять предложение выступить в качестве медиатора, должен убедиться в том, что он имеет достаточный опыт работы и компетентность для проведения медиации, и, по требованию сторон, предоставить им информацию о своей предыдущей деятельности и об имеющемся опыте работы. Статья 2 посвящена вопросам независимости и беспристрастности медиатора. Медиатор не вправе действовать или, если он начал действовать, продолжать действовать, без выяснения предварительно всех обстоятельств, которые могут или могли бы повлиять на его независимость или вызвать конфликт интересов. Обязанность выяснения таких обстоятельств является постоянным требованием на протяжении всего процесса медиации.

К таким обстоятельствам относятся:

- любые личные или деловые отношения с одной из сторон;
- любая, будь то прямая или косвенная, финансовая либо иная заинтересованность в результатах медиации;
- предыдущая деятельность медиатора или кого-либо из его компании, предприятия в любом ином качестве, кроме медиатора, в пользу одной из сторон.

В таких случаях медиатор может согласиться на проведение медиации или продолжить проведение медиации только, если он уверен в своей способности осуществлять медиацию с соблюдением полной независимости и нейтралитета, обеспечивающих полную объективность, и при определенно выраженном согласии сторон.

Медиатор всегда должен действовать абсолютно объективно по отношению к каждой из сторон и стремиться быть воспринятым как действующий и стремящийся предоставлять услуги каждой из сторон относительно того, что касается медиации одинаковым образом, с уважением к процессу медиации.

Также в Кодексе поведения для медиаторов затрагивается вопрос конфиденциальности. Медиатор должен хранить в качестве конфиденциальной всю информацию, полученную в процессе проведения медиации или связанную с ней, включая факт, что медиация будет проведена или уже имела место, за исключением случаев, если это связано с требованиями закона или основ общественной политики. Любая информация, доведенная конфиденциально до сведения медиатора одной из сторон, не должна доводиться им до сведения другой стороны, за исключением случаев, если на это имеется согласие другой стороны или этого требует закон.

2) Директива 2008/52/ЕС Европейского Парламента и Совета от 21 мая 2008 г. относительно некоторых аспектов медиации в гражданских и коммерческих делах (*далее - Директива*) была разработана для упрощения доступа к разрешению споров путем содействия использованию медиации и обеспечения сбалансированного соотношения между медиацией и судебными процедурами. Данная директива должна применяться в отношении споров на международном уровне по гражданским и коммерческим делам, за исключением прав и обязанностей, решения по которым стороны не вправе решать самостоятельно в соответствии с применяемым правом. Это относится, в частности, к вопросам налого-

обложения, таможенным и административным вопросам, а также к вопросам ответственности государства за действия и упущения в осуществлении государственной власти (*acta iure imperii*). В данной Директиве имеется статья об обеспечении качества медиации. Государства-члены Европейского Союза должны всеми способами, которые они сочтут подходящими, содействовать и поощрять разработку и соблюдение добровольных кодексов поведения медиаторами и организациями, оказывающими услуги по медиации, а также иных эффективных механизмов контроля в сфере оказания медиативных услуг. Государства-члены ЕС должны содействовать первоначальному обучению и повышению квалификации медиаторов с целью обеспечения проведения медиации эффективным, объективным и компетентным образом по отношению к сторонам.

В рамках **ООН** существенное значение имеет **Типовой закон о медиации** (*далее - Типовой закон*), который был разработан комиссией ООН по международному торговому праву (UNCITRAL «On International Commercial Conciliation») (*далее - Комиссия*). Он рекомендован в 2002 году Генеральной Ассамблеей ООН. Типовой закон направлен в первую очередь на применение процедур внесудебного разрешения споров с участием посредника в международных коммерческих отношениях. В пункте 21 пояснений к Типовому закону комиссия отмечает, что, несмотря на то, что Типовой закон предназначен для регулирования международных коммерческих споров, государства могут расширить сферу его применения до рассмотрения внутренних и, в том числе, некоторых не-коммерческих споров. В статье 6 затрагивается вопрос о порядке проведения согласительной процедуры. Термин «согласительная процедура» используется в Типовом законе в качестве широкого понятия, охватывающего процедуры, при которых лицо или коллегия лиц оказывают сторонам помощь в их попытке достичь мирного урегулирования своего спора [5]. Между такими процедурами урегулирования споров, как переговоры, согласительная процедура и арбитраж, имеются важные различия. Важнейшей отличительной чертой согласительной процедуры является тот факт, что она основывается на просьбе, которая адресуется сторонами в споре третьей стороне. Согласительная процедура отличается от переговоров сторон тем, что в соответствии с ней происходит обращение за помощью к независимому и беспристрастному

третьему лицу для урегулирования спора. Она отличается от арбитража тем, что при согласительной процедуре стороны сохраняют полный контроль над ходом дела и его результатами, причем данный процесс не носит характера тяжбы. При применении согласительной процедуры посредник оказывает сторонам содействие в достижении такого урегулирования, какое призвано отвечать нуждам и интересам сторон в споре. Согласительная процедура носит полностью концептуальный характер и при ее применении стороны в споре определяют, каким образом урегулировать свой спор с помощью какой-либо нейтральной третьей стороны. Нейтральная третья сторона не обладает полномочиями предписывать сторонам разрешение спора. На практике процедуры, в рамках которых какое-либо третье лицо оказывает сторонам в споре помощь в его урегулировании, называются различными терминами, такими как согласительные процедуры, посредничество, нейтральная оценка, мини-суд и т.д. Для урегулирования споров в согласительном порядке используются различные методы и варианты процедур, которые могут рассматриваться в качестве альтернативных более традиционному разрешению споров в судебном порядке. В Типовом законе термин «согласительная процедура» используется в качестве синонима всех подобных процедур. Поскольку роль посредника состоит только в содействии диалогу между сторонами, а не в вынесении решения, отсутствует необходимость в таких процессуальных гарантиях, какие существуют в случае арбитража, например, в запрете на встречи посредника только с одной из сторон или возложении на посредника безоговорочной обязанности раскрывать противной стороне любую информацию, полученную от другой стороны. Гибкость согласительных процедур и возможность их приспособления к обстоятельствам каждого конкретного дела и пожеланиям сторон считаются, таким образом, имеющими важнейшее значение. В целях предоставления в распоряжение сторон согласованного на международной основе свода правил, приспособленных к международным коммерческим спорам, был подготовлен Согласительный регламент ЮНСИТРАЛ, принятый в 1980 году. Этот Регламент также использовался в качестве образца многими учреждениями, разрабатывавшими свои собственные правила для оказания согласительных или посреднических услуг. Тем не менее, законы о согласительной

процедуре государствами принимались. Это происходило в ответ на обеспокоенность практиков тем, что одних договорных решений недостаточно для полного удовлетворения потребностей сторон, причем Согласительные процедуры могут различаться в процессуальных деталях в зависимости от того метода, который будет сочтен наилучшим для содействия разрешению спора сторон. Цель содержащихся в Типовом законе положений, регулирующих такие процедуры, заключается в учете этих различий и предоставлении сторонам и посредникам свободы проводить согласительные процедуры, таким образом, какой они сочтут надлежащим. По существу эти положения направлены на установление баланса между защитой целостности согласительного процесса, например, путем обеспечения того, чтобы пожелания сторон в отношении конфиденциальности согласительной процедуры посредничества были исполнены, и обеспечением при этом также максимальной гибкости путем сохранения автономии сторон.

В настоящее время разрабатывается проект закона «О медиации в Республике Казахстан», инициируемый Верховным Судом РК, совместно с компетентными государственными органами. При разработке законопроекта учитывается передовой зарубежный опыт. Но не следует забывать об истоках зарождения института примирительных процедур в Казахстане, где примирение сторон до суда было важнейшей задачей перед бием (судьей). На основании этого указа необходимо принять закон, в котором следует отрегулировать сферу применения медиации как в уголовных, так и в гражданских правоотношениях. Применение медиации как подобия третейского суда в уголовно-правовых отношениях приведет к значительному сокращению, до 30-40 процентов, числа лиц, попадающих в места лишения свободы за преступления небольшой и средней тяжести.

В связи с этим в уголовно-правовой практике возникает новое направление, которое находится на стыке континентального, англо-саксонского права и опыта прошлых лет из истории казахского государства, то есть «судов биев».

Прототипом восстановительного правосудия являлась именно система «судов биев». Эта система альтернативного разрешения споров сегодня активно развивается и находит все больше сторонников во многих цивилизованных странах и государствах, стремящихся создать современную правовую инфраструктуру. Большие плюсы медиации заключаются в низких финансовых из-

держках, по сравнению с судебными, а также в сокращении временных затрат и ее конфиденциальности.

Необходимость введения элементов восстановительного правосудия (медиации) обусловлена, с одной стороны, гуманизацией уголовной политики, с другой – необходимостью оптимизации процессуальных процедур. Говоря о перспективах внедрения медиации, необходимо иметь в виду и то, что восстановительное правосудие представляет собой особое направление развития правосудия. Проблема внедрения элементов восстановительного правосудия является сложной, поэтому ее решение должно носить взвешенный характер.

Динамизм процесса реформирования в правоохранительной и судебной системе настраивает на оптимизм. Стоит ли перечислять все новшества в уголовном законодательстве, а также правоохранительной и судебной системах. И это только начало, так как следует указать на то немаловажное обстоятельство, что за годы неза-

висимости все правоохранительные органы и вся судебная система подвергались довольно частым преобразованиям, пытаясь найти свой истинный путь. Поэтому обвинять правовую систему в некоторых отрицательных моментах, в частности, медленном отходе от прежней идеологии и правовой политики неуместно. Профессиональная деятельность представителей судебной, исполнительной и законодательной должна идти в ногу с реформами, проводящимися в Республике Казахстан.

Резюмируя вышесказанное, следует также подчеркнуть интенсивность реформирования в правоохранительном сообществе, где дальнейшее развитие уголовного судопроизводства Республики Казахстан продиктовано важностью продолжения изучения и совершенствования норм уголовно-процессуального законодательства и приведение его норм в соответствие с общепризнанными международными стандартами правосудия, но не забывая при этом требования национальной конституционной законности.

Использованная литература

1. Трудовой кодекс Республики Казахстан от 15 мая 2007 года // База данных «Закон» версия 6.0 – РЦПИ Министерства юстиции Республики Казахстан;
2. Когамов М.Ч. Реформирование правоохранительных органов и правосудия по уголовным делам // Научный правовой журнал «Вестник Института законодательства Республики Казахстан». – 2008 г. - №2(14);
3. Указ Президента Республики Казахстан от 17 августа 2010 года № 1039 «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан» // База данных «Закон» версия 6.0 – РЦПИ Министерства юстиции Республики Казахстан.
4. Европейский кодекс поведения для медиаторов, Брюссель, 2 июня 2004.
5. Типовой закон о медиации UNCITRAL «On International Commercial Conciliation».

* * * * *

Осы мақала 2010-2020 жылдары аралығында ҚР Құқықтық саясат тұжырымдамасы және 17.08.2010 жылы №1039 «Қазақстан Республикасында құқық қорғау қызметі мен сот жүйесінің тиімділігін арттыру жөніндегі шаралар туралы» Қазақстан Республика Президентінің жарлығы тұрғысынан сот және құқық қорғау жүйесін реформалауға арналған.

Данная статья посвящена реформированию правоохранительной и судебной систем в свете Концепции правовой политики РК на период с 2010 до 2020 годы, Указа Президента Республики Казахстан от 17.08.2010 года №1039 «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан».

Given article is devoted reforming in law-enforcement and judicial system in the light of the Concept of legal reform 2010-2020, Decree of the President of Republic Kazakhstan from August, 17th, 2010 № 1039 «About measures on increase of efficiency of law-enforcement activity and judicial system in Republic Kazakhstan».

С.А. БУХАРБАЕВА,
*и.о. заместителя директора ГУ «Институт законодательства РК»,
кандидат юридических наук*

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОКАЗАНИЯ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ

В соответствии с Законом Республики Казахстан от 29 декабря 2008 года №114-IV «О специальных социальных услугах», одним из субъектов-получателей специальных социальных услуг является семья.

В праве социального обеспечения семья является субъектом социально-обеспечительных правоотношений. Так, например, согласно Закону Республики Казахстан от 16 июня 1997 года «О государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту», право на пособие по случаю потери кормильца имеют нетрудоспособные члены семьи умершего кормильца, состоявшие на его иждивении. Вместе с тем, необходимо отметить, что понятие семьи, как получателя социального пособия, отличается от понятия семьи, закрепленного в брачно-семейном законодательстве. Согласно подпункту 3 статьи 1 Закона Республики Казахстан от 17 декабря 1998 года N 321 «О браке и семье», семья - круг лиц, связанных имущественными и личными неимущественными правами и обязанностями, вытекающими из брака, родства, усыновления или иной формы принятия детей на воспитание и призванными способствовать укреплению и развитию семейных отношений. В социально-обеспечительных отношениях понятие «семьи» как получателя одного из видов социальной помощи несколько иное. Здесь под семьей подразумеваются, прежде всего, члены семьи (нетрудоспособные, социально-незащищенные, малообеспеченные, безработные и т.д.), обладающие особыми социально-правовыми характеристиками, которые в совокупности при определенных условиях, предусмотренных законодательством, являются основанием для предоставления членам данной семьи определенного вида социальной помощи.

Так, например, согласно статье 940 Гражданского кодекса Республики Казахстан, одними из лиц, имеющих право на возмещение вреда в случае смерти гражданина, являются нетрудоспособные члены семьи – дети, один из родителей, супруг или супруга независимо от трудоспособности, который не работает и занят уходом за нахо-

дившимися на иждивении умершего его детьми, внуками, братьями и сестрами, не достигшими четырнадцатилетнего возраста и т.д.

Также, в соответствии с пунктом 1 статьи 13 Закона Республики Казахстан от 16 июня 1997 года № 126-1 «О государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в Республике Казахстан», право на пособие по случаю потери кормильца имеют нетрудоспособные члены семьи умершего кормильца, состоявшие на его иждивении. Иными словами, понятие семьи в социально-обеспечительных правоотношениях подразумевает собой не всю семью в целом, а только ее нетрудоспособных членов (несовершеннолетних детей и т.д.), с чьим статусом закон связывает оказание данного вида социальной помощи.

К одному из видов социальной помощи, получателем которой может выступить семья, относится адресная социальная помощь, порядок и основания предоставления которой регулируются Законом Республики Казахстан «О государственной адресной социальной помощи» от 17 июля 2001 года N246, Законом Республики Казахстан «О прожиточном минимуме» от 16 ноября 1999 г. N474-І, Постановлением Правительства Республики Казахстан «О мерах по реализации Закона Республики Казахстан «О государственной адресной социальной помощи» от 24 декабря 2001 года N1685, Постановлением Правительства Республики Казахстан «О порядке определения черты бедности» от 8 апреля 2000 года N537, Приказом Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан «Об утверждении Правил исчисления совокупного дохода лица (семьи), претендующего на получение государственной адресной социальной помощи» от 28 июля 2009 года № 237-п.

Однако в действующем социально-обеспечительном законодательстве не определено понятие семьи как получателя социальной помощи (пособий, адресной социальной помощи, жилищной помощи и т.д.). Данное обстоятельство существенно усложняет процесс определения чле-

нов семьи на получение того или иного вида социальной помощи.

Кроме того, согласно статистическим данным Агентства Республики Казахстан по статистике, употребляется термин «получатели адресной социальной помощи» и «домохозяйства». Более того, необходимо конкретизировать и дать определение следующей категории субъекта социально-обеспечительных правоотношений – «малообеспеченные семьи». Данный термин упоминается в ряде нормативных правовых актов: в Законе Республики Казахстан от 16 апреля 1997 г. №94 «О жилищных отношениях» (ст.97 п.2); Законе Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 149 «О занятости населения» (ст.5); Законе Республики Казахстан от 17 июля 2001 года №246 «О государственной адресной социальной помощи»; постановлении Правительства Республики Казахстан от 25 января 2008 года №64 «Об утверждении Правил расходования средств, выделяемых на оказание финансовой и материальной помощи социально незащищенным обучающимся и обучающимся из числа малообеспеченных семей»; постановлении Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2009 года №2314 «Об утверждении Правил предоставления жилищной помощи».

Несмотря на это, понятие малообеспеченной семьи так и не получило своего определения в действующем законодательстве. Определение понятия «семьи», а также «малообеспеченной семьи» в социально-обеспечительном законодательстве имеет важное практическое значение. Согласно действующему законодательству, адресная социальная помощь предоставляется государством лицам (семьям) с **месячным среднедушевым доходом ниже черты бедности**, установленной в областях (городе республиканского значения, столице). Таким образом, адресная социальная помощь предназначена для помощи действительно нуждающимся в этой помощи. Однако бывают случаи, когда в семье проживает пенсионер, получающий пенсию и который участвует в общих расходах данной семьи, претендующей на получение адресной социальной помощи, или, например, дальний родственник, приехавший на учебу (работу) и также проживающий в данной семье. В законе не определено, требуется ли для семьи, претендующей на получение социальной помощи, какой-нибудь регистрации совместно проживающих членов данной семьи или нет. Таким образом, мы попытаемся в настоящем исследовании определить понятие

«малообеспеченная семья» и обозначим ее критерии как субъекта-получателя адресной социальной помощи.

Более того, в экономической науке, а также согласно международным исследованиям теории и практики социальной политики, уже речь идет о социальной поддержке малообеспеченных семей с детьми. Дети являются самой уязвимой категорией населения в малообеспеченных семьях, так как не могут участвовать в трудовых отношениях в силу возраста и полностью зависят от экономического и социального положения родителей или иных законных представителей. В этом случае международный опыт предлагает альтернативные варианты адресной социальной помощи малообеспеченным семьям, имеющим несовершеннолетних детей, которые могут быть предоставлены местными исполнительными органами (место в детском саду, помощь в сборе ребенка в школу и т.д.).

Согласно подпункту 1 статьи 1 Законом Республики Казахстан «О государственной адресной социальной помощи» от 17 июля 2001 года №246, государственная адресная социальная помощь (далее - Закон об адресной социальной помощи) - это выплата в денежной форме, предоставляемая государством лицам (семьям) с **месячным среднедушевым доходом ниже черты бедности**, установленной в областях (городе республиканского значения, столице).

Итак, необходимо определиться с такими понятиями как месячный среднедушевой доход семьи и черта бедности.

Среднедушевой доход исчисляется путем деления совокупного дохода всей семьи, полученного в квартале, предшествовавшем кварталу обращения за назначением адресной социальной помощи, на число членов семьи и на три месяца (статья 6 Закона об адресной социальной помощи).

В совокупный доход семьи включаются все виды доходов, кроме жилищной и адресной социальной помощи, фактически полученных в денежной или натуральной форме за установленный период времени. Порядок исчисления совокупного дохода определяется центральным исполнительным органом.

При исчислении совокупного дохода семьи в ее составе учитываются все члены семьи, совместно проживающие, ведущие общее хозяйство и зарегистрированные по месту жительства в пределах одного населенного пункта.

Черта бедности - граница дохода, необходимого для удовлетворения минимальных потреб-

ностей человека. Черта бедности определяется на основе **прожиточного минимума**, исходя из принципа поэтапного повышения до величины прожиточного минимума. Она рассчитывается ежеквартально по республике, а также на уровне регионов в порядке, устанавливаемом Правительством Республики Казахстан.

Согласно пункту 1 статьи Закон Республики Казахстан от 16 ноября 1999 г. N474-I «О прожиточном минимуме», прожиточный минимум - необходимый минимальный денежный доход на одного человека, равный по величине стоимости минимальной потребительской корзины.

Итак, вернемся к определению «малообеспеченная семья». Это, прежде всего, необходимо для исключения необоснованного получения адресной социальной помощи. В Законе об адресной социальной помощи между тем не говорится, кто является членом семьи заявителя.

Адресная социальная помощь назначается каждому члену семьи, имеющему право на ее получение. Однако согласно закону, не все члены одной семьи могут претендовать на получение адресной социальной помощи.

Так, в состав семьи не включаются:

- 1) дети, находящиеся на полном государственном обеспечении;
- 2) престарелые и инвалиды, постоянно проживающие в домах-интернатах;
- 3) лица, находящиеся на срочной воинской службе;
- 4) лица, находящиеся в местах лишения свободы, на принудительном лечении.

Кроме того, в Законе прямо указывается что лицо (далее заявитель) от себя лично или **от имени семьи** обращается за назначением адресной социальной помощи в уполномоченный орган по месту жительства.

Исходя из содержания Закона об адресной социальной помощи, малообеспеченная семья отличается следующими характеристиками:

- месячный среднедушевой доход семьи ниже черты бедности;
- члены данной семьи совместно проживают, ведут общее хозяйство;
- члены семьи зарегистрированы по месту жительства в пределах одного населенного пункта.

Таким образом, основной характеристикой малообеспеченной семьи является, прежде всего, размер **среднедушевого дохода данной семьи**, который не достигает черты бедности. Это позволяет отличать ее от признаков малообеспеченности граждан по демографическим

признакам (возрасту, здоровью и т.д.), социальным основаниям (отсутствие работы и т.д.), которые ограничивают их в самообеспечении по каким-либо причинам (возраст, инвалидность, безработица, сиротство и т.д.).

Что касается двух последних признаков малообеспеченной семьи, то здесь можно проследить некоторую аналогию с определением членов семьи собственника жилища, закрепленного в статье 21 Закон Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года №94 «О жилищных отношениях»: членами семьи собственника жилища признаются постоянно совместно проживающие *супруги и их дети*. Родители супругов, а также дети, имеющие свои семьи и постоянно проживающие с собственником, могут быть признаны членами семьи собственника только *по взаимному согласию*. Членами семьи собственника жилища могут быть признаны в исключительных случаях и другие лица, *если они постоянно проживают с собственником и ведут с ним общее хозяйство не менее пяти лет*. Нетрудоспособные иждивенцы являются членами семьи собственника, если они *постоянно проживают с собственником*. Считаем, что некоторые признаки членов семьи собственника жилища можно использовать и в отношении малообеспеченной семьи, претендующей на получение адресной социальной помощи. Основанием для этого является, как было отмечено выше, два необходимых признака для оказания помощи членам данной семьи: совместное ими ведение хозяйства и регистрация по месту жительства.

Вместе с тем, домохозяйство, как учетная единица, имеет несколько иные характеристики, отличные от семьи: во-первых, это больше всего можно охарактеризовать как совместное проживание группы лиц; во-вторых, это также общее, совместное ведение хозяйства и участие в общих расходах.

Проблемой определения семьи (малообеспеченной семьи) является то, что согласно пункту 1 статьи 2 Закона об адресной социальной помощи, право на адресную социальную помощь имеют **граждане** Республики Казахстан, со **среднедушевым доходом**, не превышающим черты бедности. В соответствии с пунктом 6 статьи 4 этого же закона, адресная социальная помощь назначается **каждому члену семьи**, имеющему право на ее получение. Кроме того, как мы уже указывали ранее, лицо от себя лично или от имени семьи может обратиться за назначением данной помощи. В связи с этим в рамках статьи 2

закона, гражданин не может иметь среднедушевой доход, который исчисляется исходя из совокупного дохода всей семьи.

Таким образом, можно дать следующее определение «малообеспеченная семья» - это семья с месячным среднедушевым доходом ниже черты бедности, члены которой признаются совместно проживающими, ведущими

общее хозяйство и зарегистрированными по месту жительства. Членами малообеспеченной семьи признаются родители и их дети, а также родители супругов, дети, имеющие свои семьи, а также иные близкие родственники, совместно проживающие, зарегистрированные по месту жительства заявителя и ведущие общее хозяйство.

Использованная литература

1. Закон Республики Казахстан от 16 июня 1997 года №126-І «О государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в Республике Казахстан».
2. Закон Республики Казахстан от 16 апреля 1997 г. №94 «О жилищных отношениях».
3. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года №149 «О занятости населения».
4. Закон Республики Казахстан от 17 июля 2001 года №246 «О государственной адресной социальной помощи».
5. Закон Республики Казахстан от 16 ноября 1999 г. №474-І «О прожиточном минимуме».
6. Постановление Правительства Республики Казахстан «О порядке определения черты бедности» от 8 апреля 2000 года № 537.
7. Приказ Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан «Об утверждении Правил исчисления совокупного дохода лица (семьи), претендующего на получение государственной адресной социальной помощи» от 28 июля 2009 года № 237-п.

* * * * *

Мақала Қазақстан Республикасындағы атаулы әлуметтік көмекті төлеу және осы көмекті алушылардың бірі - «аз қамтамасыз етілген отбасы» деген ұғымның белгілері мен анықтамасына арналған.

Статья посвящена вопросам выплаты адресной социальной помощи в Республике Казахстан, а также признакам и определению понятия «малообеспеченная семья», как одного из получателей данного вида помощи.

In this article author provides analysis regarding the issues of subsistence allowance payments in the Republic of Kazakhstan, as well the definition of «low-income family» as one of the assistance recipients.

С.Т. АЛИБЕКОВ,

*главный научный сотрудник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области бюджетного,
финансового, налогового и таможенного права
Института законодательства РК,
доктор юридических наук, профессор*

КРАТКИЙ ОБЗОР КОДЕКСА «О ТАМОЖЕННОМ ДЕЛЕ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН» И ПЕРВЫЙ ОПЫТ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА (ЕврАзЭС)

В Казахстане 30 июня 2010 года принят Кодекс «О таможенном деле в Республике Казахстан», подготовленный в соответствии с Таможенным кодексом Таможенного союза и вступившим в силу с 1 июля 2010 года. (Кодекс Республики Казахстан – 2 части, 8 разделов, 61 глава, 504 статьи).

Таможенным делом (регулированием) в Республике Казахстан признается регулирование отношений на части таможенной территории Таможенного союза (территории Республики Казахстан), на которой Республика Казахстан обладает исключительной юрисдикцией, связанных с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, их перевозкой по единой таможенной территории Таможенного союза под таможенным контролем, временным хранением, таможенным декларированием, выпуском и использованием в соответствии с таможенными процедурами, проведением таможенного контроля, уплатой таможенных платежей и налогов, а также властных отношений между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения указанными товарами.

Таможенное регулирование в Республике Казахстан осуществляется в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза, а в части, не урегулированной таким законодательством, таможенным законодательством Республики Казахстан. Сферой таможенного дела является область государственного управления при реализации таможенного дела.

Субъекты, кроме таможенных органов – декларант, таможенный представитель, специалист по таможенному декларированию, таможенный перевозчик, владелец склада временного хранения, владелец таможенного склада, владелец магазина беспошлинной торговли, владелец свободных складов, уполномоченный экономический оператор и др.

Допускается предварительное таможенное декларирование товаров, неполное таможенное декларирование товаров; периодическое таможенное декларирование товаров; временное таможенное декларирование товаров.

Выпуск товаров должен быть завершен таможенным органом не позднее одного рабочего дня, следующего за днем регистрации таможенной декларации,

В целях таможенного регулирования в отношении товаров устанавливаются следующие виды таможенных процедур: 1) выпуск для внутреннего потребления; 2) экспорт; 3) таможенный транзит; 4) таможенный склад; 5) переработка на таможенной территории; 6) переработка вне таможенной территории; 7) переработка для внутреннего потребления; 8) временный ввоз (допуск); 9) временный вывоз; 10) реимпорт; 11) ре-экспорт; 12) беспошлинная торговля; 13) уничтожение; 14) отказ в пользу государства; 15) свободная таможенная зона; 16) свободный склад; 17) специальная таможенная процедура.

Под таможенной очисткой товаров понимаются совершение таможенных операций, установленных таможенным законодательством Таможенного союза и Республики Казахстан, необходимых для введения товаров во внутреннее потребление, для их экспорта или для применения к товарам иной таможенной процедуры.

При таможенном декларировании товаров, в зависимости от заявляемых таможенных процедур и лиц, перемещающих товары, применяются следующие виды таможенной декларации: 1) декларация на товары; 2) транзитная декларация; 3) пассажирская таможенная декларация; 4) декларация на транспортное средство.

В качестве таможенной декларации могут использоваться транспортные (перевозочные), коммерческие и (или) иные документы, содержащие сведения, необходимые для выпуска товаров в соответствии с таможенной процедурой,

в случаях и порядке, которые определяются Кодексом или решением Комиссии Таможенного союза.

Таможенная декларация может быть представлена в виде электронного документа.

Таможенным представителем является юридическое лицо Республики Казахстан, отвечающее определенным условиям. Юридическое лицо признается таможенным представителем после включения в реестр таможенных представителей. Реестр таможенных представителей ведется уполномоченным органом в сфере таможенного дела.

Таможенным перевозчиком является юридическое лицо Республики Казахстан, отвечающее определенным условиям. Юридическое лицо признается таможенным перевозчиком после включения в реестр таможенных перевозчиков. Реестр таможенных перевозчиков ведется уполномоченным органом в сфере таможенного дела.

К таможенным платежам и налогам относятся: 1) ввозная таможенная пошлина; 2) вывозная таможенная пошлина; 3) налог на добавленную стоимость, взимаемый при ввозе товаров на территорию Республики Казахстан; 4) акциз (акцизы), взимаемый (взимаемые) при ввозе товаров на таможенную территорию Таможенного союза; 5) таможенные сборы (таможенный сбор за таможенное декларирование товаров, за таможенное сопровождение, плата за предварительное решение).

Специальные, антидемпинговые и компенсационные пошлины, взимаемые таможенными органами, устанавливаются в соответствии с международными договорами Республики Казахстан и (или) законодательством Республики Казахстан и взимаются для взимания ввозной таможенной пошлины.

Уплата таможенных пошлин, налогов обеспечивается следующими способами: деньгами; банковской гарантией; поручительством; залогом имущества; договором страхования.

Формами таможенного контроля являются: 1) проверка документов и сведений; 2) устный опрос; 3) получение объяснений; 4) таможенное наблюдение; 5) таможенный осмотр; 6) таможенный досмотр; 7) личный таможенный досмотр; 8) проверка маркировки товаров специальными марками, наличия на них идентификационных знаков; 9) таможенный осмотр помещений и территорий; 10) учет товаров, находящихся под таможенным контролем; 11) проверка системы учета товаров и отчетности по ним; 12) таможенная проверка.

Под взаимной административной помощью понимаются действия таможенного органа, совершаемые по поручению таможенного органа другого государства - члена Таможенного союза или совместно с ним в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства Таможенного союза и предупреждения, пресечения, расследования нарушений таможенного законодательства Таможенного союза.

Взаимная административная помощь включает в себя: 1) обмен информацией таможенных органов с таможенными органами государств - членов Таможенного союза; 2) взаимное признание решений, принятых таможенными органами; 3) проведение отдельных форм таможенного контроля, установленных настоящим Кодексом, таможенным органом одного из государств - членов Таможенного союза по поручению таможенного органа другого государства - члена Таможенного союза.

Взаимная административная помощь может включать и иные виды взаимодействия таможенных органов в соответствии с международными договорами государств - членов Таможенного союза.

Таможенные органы применяют систему управления рисками для определения товаров, транспортных средств международной перевозки, документов и лиц, подлежащих таможенному контролю, форм таможенного контроля, применяемых к таким товарам, транспортным средствам международной перевозки, документам и лицам, и степени проведения таможенного контроля.

В целях таможенного контроля проводятся следующие виды таможенной экспертизы: идентификационная, товароведческая, материаловедческая, технологическая, криминалистическая и иные экспертизы, в производстве которых возникает необходимость.

Местами временного хранения товаров являются: 1) склады временного хранения; 2) склады хранения собственных товаров; 3) таможенные и свободные склады; 4) помещения, открытые площадки и иные территории уполномоченных экономических операторов; 5) иные места.

Произошли некоторые изменения, коснувшиеся реального упрощения таможенных процедур (таможенного администрирования) на общей таможенной и государственной границах. Ранее ежегодно (например, Россия), при экспорте и импорте товаров оформлялись порядка 160 тысяч грузовых деклараций, то с момента отмены оформления эти документы не подаются. Это прямая

экономия финансовых ресурсов и времени для бизнеса. Сократились расходы в таможенной инфраструктуре декларантов (предпринимателей) на оформление таких документов. Например, стоимость услуг таможенных брокеров в связи с декларированием товаров и оформлением грузовой таможенной декларации составляла от 10 до 20 тысяч тенге. Хранение товаров на складах временного хранения (СВХ) составляли от 3 тысяч тенге в сутки. Не надо уплачивать таможенные сборы за оформление таможенной грузовой декларации – 50 евро и 20 евро за дополнительный лист соответственно.

Также во взаимной торговле не применяются меры нетарифного регулирования, запреты и ограничения, то есть требования лицензий, разрешений, соблюдения квот. Не действуют ограничения по вывозу наличной валюты и другие формы валютного контроля.

Перемещение и продажа товаров в отношении Российской Федерации и Республики Беларусь процедурно не отличается от свободы торговли внутри страны. Правда, на казахстанско-российской границе временно сохраняется нефискальный таможенный контроль (выборочный) до 1 июля 2011 года.

Благодаря единой таможенной территории между странами-членами Таможенного союза можно беспошлинно перемещать как товары собственного производства, так и иностранные товары, выпущенные в свободное обращение.

Ранее для беспошлинного провоза требовалось подтверждение в виде сертификата происхождения, а товары третьих стран облагались пошлиной, что ограничивало потенциал взаимной торговли. По линии косвенных налогов на импорт (НДС и акцизы) налогоплательщики получили отсроченный механизм их уплаты. Все перечисленное касается взаимной торговли между Казахстаном, Беларусью и Россией.

Для других субъектов таможенных правоотношений упразднены лицензируемые виды деятельности. Ранее лицензировались таможенные склады – их 115, свободных таможенных складов – 56, складов временного хранения (СВХ) – 200, магазинов беспошлинной торговли – 10. Все они ранее лицензировались и сборы составляли от 5 до 20 тысяч евро. В настоящее время вместо лицензирования осуществляется регистрация в таможенных органах путем подачи соответствующих документов. Если компания соответствует квалификационным требованиям, то она становится в реестр без выдачи лицензии. Увеличи-

лись также сроки временного хранения и, соответственно, подачи грузовой таможенной декларации до 4 месяцев.

При благоприятном инвестиционном климате в нашей стране в течение последних лет создавались необходимые условия для развития бизнеса, в том числе несырьевого сектора. Планомерно снижалась налоговая нагрузка, применялись преференции. Ставка налога на добавленную стоимость (НДС) у нас устанавливалась в размере 20%, сейчас – 12%, корпоративный подоходный налог (КПН) снизился с 30 до 20%, социальный налог – с 26 до 11%.

Сохраняются упрощенные режимы для малого бизнеса. Наши партнеры по Таможенному союзу также ослабляли налоговую нагрузку, но у нас самые низкие ставки в регионе, это имеют в виду и иностранные инвесторы, исходя из того, что рынок Казахстана теперь расширился до границ Таможенного союза. Предпринимаются шаги и по снижению административных барьеров, все это отражается в мировых рейтингах ведения бизнеса нашей страны. Основным препятствием пока оставался объем общего рынка сбыта, и с созданием Таможенного союза это устраняется.

Конечно, таможенного оформления теперь нет, но обязанность по уплате косвенных налогов (НДС и акцизов) сохраняется. Для бизнеса это означает, по сути, отсрочку в их погашении более чем на месяц (обязанность уплачивать НДС на импорт и акцизы возникает не момент пересечения границы, а на 20-е число следующего месяца). При этом ставки косвенных налогов сохранились и регулируются Налоговым кодексом, несмотря на то, что мы уже работаем в ТС. Правда, в России они 18%, в Казахстане – 12%. Порядок и сроки возврата НДС из бюджета, то порядок остался прежним, в течение 60 дней он возмещается экспортерам. Исчисление и взимание налоговых платежей – передача части администрирования от таможни дает предпринимателям определенные удобства. В свою очередь этот шаг требует от налоговых органов новых механизмов администрирования, поскольку на границе налоговики не стоят. И такие механизмы во взаимодействии с нашими партнерами разработаны: при импорте товара из России налогоплательщик на 20-й день следующего месяца обязан подать декларацию и 3 экземпляра заявления о ввозе товаров и уплате косвенных налогов, и факт его уплаты является подтверждением факта вывоза для его российского партнера. Последний получает возмещение НДС из бюджета

своей страны, что гарантирует добросовестность ведения бизнеса.

Физические лица, ввозящие автомобили для личного пользования, не платят НДС на импорт и акциз на импорт, а только таможенные налоги и платежи в виде единого таможенного платежа. Ставка его установлена постановлением Правительства №682 от 1 июля 2010 года «О вопросах перемещения легковых автомобилей физическими лицами для личного пользования». Размер их составляется в зависимости от года выпуска. В целом льготный режим распространяется на автомобили, с момента выпуска которых прошло более 3 лет, но не более 10 лет. Ставки варьируются от 0,35 евро за кубический сантиметр до 0,6 евро в зависимости от размера двигателя. Также возможен ввоз автомобилей повторно, при ввозе 2 и более автомобилей ставки повышаются. Если машина не старше 7 лет, обложение производится от 0,85 евро за кубический сантиметр до 2,25 евро. Если авто исполнилось 7 лет, но не старше 10, то обложение – от 2 до 3 евро за кубический сантиметр.

Практика первого месяца функционирования ТС показывает на положительные результаты. По оперативным данным уже ввезено по таможенному приходному ордеру (ТПО), то есть в льготном режиме для личного пользования – 733 автомобиля, в то время как по таможенной грузовой декларации с уплатой общеустановленных таможенных пошлин – 890 машин.

Половина всех ввезенных автомобилей в июле месяце перемещена в страну по льготному режиму. По итогам первой половины 2010 года, по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, ввоз автомобилей резко сократился – более чем в 8 раз.

В общеустановленном порядке при ввозе автомобилей до 1 июля текущего года нужно уплатить до 35% от стоимости авто (или 4,4 евро за кубический сантиметр) в виде импортной таможенной пошлины плюс 12% – НДС на импорт и, если объем двигателя превышал 3 литра, акциз на импорт в размере 10%. То есть получается, таможенная очистка составляла почти половину стоимости автомобиля, а если транспорт старый, то и могла превышать в несколько раз. Сегодня по льготному режиму для личного пользования обложение происходит в зависимости от объема двигателя, и платеж заведомо включает в себя НДС и акциз на импорт. Это в 3-4 раза ниже стоимости уплаты пошлин в общеустановленном режиме. Эти ставки касаются авто от 3 до 10 лет, ввозимых в Казахстан из третьих стран.

В структуре внешнеторгового оборота Казахстана Россия и Беларусь имеют увеличение доли в 18,2% и 0,6% соответственно. При этом доля в импорте составила 39% и 1,7% соответственно. Доля России в экспорте товаров – 9,1%, а доля Беларуси – 0,1% от всего экспорта РК. В сравнении с аналогичным периодом прошлого года наблюдается рост доли России во внешнеторговом обороте, а сам товарооборот РК с Россией вырос на 41%. Увеличение произошло в равной степени и экспорта, и импорта в среднем по 1 миллиарду долларов. За полугодие мы стали больше экспортировать минеральных продуктов, изделий из металлов, химической продукции, есть небольшой прирост по текстилю. Из Российской Федерации, помимо сырьевого импорта, увеличился ввоз оборудования, стройматериалов, продовольствия.

Важнейшим условием функционирования Таможенного союза является единый внешний таможенный тариф. Правовой основой формирования Общего таможенного тарифа ЕврАзЭС является Соглашение об Общем таможенном тарифе государств-участников Таможенного союза от 17 февраля 2000 г. В соответствии с Мероприятиями по реализации Приоритетных направлений развития ЕврАзЭС, на 2003-2006 и последующие годы в 2004 г. планировалось завершить формирование Базового перечня Общего таможенного тарифа ЕврАзЭС в рамках трех государств: Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

Вместе с тем, в настоящее время, в рамках ЕврАзЭС реализуется ряд проектов по осуществлению совместного таможенного контроля. Первый из них – эксперимент, осуществляемый на границе между Российской Федерацией и Республикой Казахстан.

Суть эксперимента заключается в том, что на российском пункте пропуска таможенники осуществляют только документальный контроль товаров и средств, вывозимых из России. Отметку о разрешении вывоза товаров с территории России российские таможенники ставят уже на казахстанской стороне после проведения российско-казахстанского таможенного контроля, который предусматривает совместный досмотр товаров и транспортных средств, после чего документы передаются казахстанским коллегам для дальнейшего оформления уже на территории Республики Казахстан. Кроме этого, эксперимент предусматривает оперативный обмен информацией с обеих сторон о количестве перемещаемых товаров и транспортных средств с целью выяв-

ления и пресечения незаконного перемещения грузов через границу.

Тем самым, общие цели, географический фактор, степень, глубина и взаимозависимость экономических связей, ментальная близость народов и иные причины включаются в общий фактор, приводящий к интеграции наших стран. Политические, правовые и экономические предпосылки дальнейших форм интеграции на евразийском пространстве вытекают из самого факта существования Содружества Независимых Государств (СНГ) и его базовых документов. Практическое формирование союзов государств должно быть основано на комплексном подходе, решении всего спектра жизнедеятельности стран в процессе интеграции.

Экономический потенциал наших стран в отдельности можно рассматривать в контексте возможностей и потенциала единой таможенной и экономической территории ЕврАзЭС, и он является основой для формирования общего интеграционного интереса. Интеграционный формат государств СНГ в перспективе зависит от успеха ЕврАзЭС, а также от объема и содержания наднационального фактора. СНГ вполне резонно рассматривать и с перспективой определения интеграционного образования в статусе конфедерации или даже федерации, не предвосхищая возможных изменений в существующих форматах СНГ либо ЕврАзЭС. Соотношение наднационального фактора необходимо рассматривать с учетом пределов национальной безопасности каждого государства в отдельности и предложений по выработке рекомендаций безопасности в интеграционном объединении (сообществе). Утверждение посягательства на суверенитет конкретного государства для

определения категории «наднациональности» необходимо снять по ряду причин. Во-первых, суверенитет един и неделим; во-вторых, основные законы государств, как правило, предусматривают приоритет международных норм в известных случаях; в-третьих, для механизма реализации учредительных целей и задач международной организации действительно необходим орган (органы);

Таможенный союз в формате ЕврАзЭС может выполнять свои предназначение и задачи при условиях полной унификации инструментов таможенного регулирования, а также специализации на производстве тех или иных товаров в государствах-членах, стабильности тарифов и снижение таможенных пошлин, и может функционировать даже в случае увеличения числа членов Союза в перспективе. При этом опыт таможенных союзов, в первую очередь Европейского союза, вполне применим в части их предназначения, степени влияния региональной интеграции на международное сотрудничество в целом.

Таможенные вопросы и потребности, возникающие в интеграционном процессе, нуждаются в эффективном управлении, которые имеют организационно-правовые проблемы, для чего необходимы соответствующие механизмы их разрешения. Наличие интеграционного интереса при сохранении основ национальных интересов государств-членов Таможенного союза, форма и содержание которых зависит от объема полномочий, передаваемых наднациональным структурам. Фактическое положение дел показывает на проблемы в этом аспекте, что может привести к затяжному характеру национального таможенного регулирования на границах, которые должны быть сняты с учетом общей таможенной границы.

Использованная литература

1. Кодекс «О таможенном деле в Республике Казахстан», вступивший в силу с 1 июля 2010 г.
2. Соглашение об Общем таможенном тарифе государств-участников Таможенного союза от 17 февраля 2000 г.

* * * * *

Автордың мақаласында Кеден одағының қызмет атқаруына байланысты, Евразиялық экономикалық қоғамдастығы (ЕврАзЭҚ) ұйымының шешімдеріне қысқаша шолу және құқықтық талдау жасайды.

Автор в статье дает краткий обзор и правовой анализ решений Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), связанных с деятельностью Таможенного союза.

S. Alibekov's article provides an overview and legal aspects of making organ of the Eurasian Economic Community (EEC) concerning the functioning of the Customs Union.

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МОНИТОРИНГА

В Казахстане сформирована система национального законодательства, в целом позволяющая обеспечить потребности юридической практики для ее оптимальной регламентации. Дальнейшее развитие, в большей степени, будет обусловлено результатами оценки действующей нормативно-правовой базы на предмет необходимости ее изменения, совершенствования. В общем виде этот подход заложен в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 годы, которой предложено уделить особое внимание прогнозно-аналитическому обеспечению правотворческой деятельности посредством института правового мониторинга. В перспективе к 2020 году планируется создание современной по содержанию и методам регулирования системы, наглядно отражающей все этапы нормотворческой и правоприменительной деятельности по каждому акту, - его разработку, принятие, применение, внесение изменений и дополнений, признание утратившим силу либо разработку нового акта [1, с. 5].

Реализация концептуальной задачи видится в изучении имеющегося нормативного материала и дальнейшей научной разработки теории правового мониторинга, ее осмыслении, обобщении и внедрении во все стадии нормотворческого процесса.

В общем виде правовую основу мониторинга можно представить следующим образом. Законом Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» закреплено правило о направлении проектов нормативных правовых актов, вносимых на рассмотрение Парламента Республики Казахстан, в обязательном порядке на научную экспертизу (правовую, экономическую, криминологическую, финансовую, экологическую, комплексную при необходимости и др.). В последующем научная правовая экспертиза была предусмотрена и на проекты концепций законопроектов.

Статьями 43 и 43-1 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» установлена обязанность уполномоченных органов о проведении мониторинга подзаконных нормативных правовых актов. В реализацию данной нормы

были приняты и действуют в настоящее время Правила ведения мониторинга подзаконных нормативных правовых актов, утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 августа 2006 года № 817. На основе разработанных в 2008 году Институтом законодательства Республики Казахстан Методических рекомендаций по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов, отраслевые министерства осуществляют меры по проведению соответствующего сферам их деятельности мониторинга.

Недостатком этой работы является то, что она фактически ограничивается лишь мониторингом состояния урегулированности общественных отношений, предмета правового регулирования. При этом другая немаловажная сторона – анализ и обобщение результатов правоприменения – остается без внимания. То есть не решается главная задача – внедрение полученного результата мониторинга в нормотворческий процесс.

Следует заметить, что само понятие «правовой мониторинг» - емкое, многоплановое понятие, включающее несколько составляющих. Это и анализ собственной нормотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов, и оценка качества отдельных нормативных правовых актов на соответствие международному и внутреннему законодательству, технико-юридическим требованиям и иным нормативам для выявления недостатков, и определение наиболее оптимальных, научно обоснованных путей, способов дальнейшего совершенствования системы законодательства.

Рассмотрим несколько доктринальных определений правового мониторинга. Так, Тихомиров Ю.А. характеризует его как «динамичный организационный и правовой институт информационно-оценочного характера, движущийся по всем стадиям функционирования управления, хозяйствования и т.п., проявляющийся на всех этапах возникновения и действия права» [1, с. 13].

Толмачева Н.Н. определяет «мониторинг закона» (понимая под ним мониторинг законодательства и правоприменительной практики) как

метод осуществления государственного контроля планируемого (прогнозируемого), текущего и перспективного состояния и практики применения закона и принимаемых во исполнение этого закона правовых актов, суть которого заключается в системном и постоянном сборе и анализе информации о состоянии наблюдаемого закона с целью использования мер государственного реагирования и принуждения для предотвращения и устранения нежелательных последствий его применения [2, с. 83].

Кроме того, мониторинг законодательства и правоприменительной практики дефинируется как систематическая, комплексная, в пределах своих конституционных полномочий, деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций по осуществлению сбора, анализа и обобщения информации о состоянии законодательства, практики его применения с целью выявления их соответствия планируемому результату правового регулирования, а также ожиданиям участников законодательного процесса, должностных лиц исполнительных, судебных и иных органов и уровней власти, институтов гражданского общества и, главное, граждан [3, с. 78].

Вышеизложенное позволяет определить понятие правового мониторинга как систему информационных наблюдений, дающую возможность анализировать и оценивать: 1) результаты законопроектной деятельности (правотворческий процесс); 2) качество нормативных правовых актов, принятых тем или иным правотворческим органом в соответствии с предоставленной ему правотворческой компетенцией; 3) эффективность их практического действия, реализации (правоприменительный процесс) [4, с. 30].

Конечной целью правового мониторинга является создание эффективного механизма правотворчества (и реализации его результатов - нормативных правовых актов), отражающего общественные потребности на следующих стадиях:

- правотворческой деятельности по законодательному обеспечению государственной политики;
- подзаконного правотворчества;
- правоприменительной деятельности;
- осуществления правосудия.

Главной задачей мониторинга на стадии законодательства является обеспечение максимального соответствия разрабатываемого закона и всех содержащихся в нем норм существующим на данный момент условиям жизни общества,

потребностям поступательного развития страны, характеру экономических, социально-политических, духовных, межличностных и иных общественных отношений. Только решив эту главную задачу, можно обеспечить успех законотворчества в целом.

Однако чаще сформулировать задачу обеспечения соответствия норм закона потребностям общественного развития, провести прямую зависимость трудно из-за абстрактности тех и других. Хорошо уже то, что все вносимые на рассмотрение Мажилиса законопроекты подвергаются научной правовой экспертизе. Между тем такая экспертиза имеет один существенный недостаток: «экспертное заключение составляют специалисты, опираясь на свои знания и опыт, но, не проведя основательного мониторинга. Иначе говоря, экспертизу проводят в кабинетной тиши...». Предлагается в Законе Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» предусмотреть, что на оригинальный законопроект должно быть составлено экспертное заключение, основанное на объективном изучении регулируемых общественных отношений, путем проведения комплексной экспертизы [5, с. 16].

Другая задача мониторинга видится в анализе результатов только что осуществленного законодательного регулирования, чтобы продолжить работу по подготовке законодательных актов, в которых получит дальнейшее воплощение намеченная прежде и постоянно уточняемая законодательная стратегия и тактика.

Осуществлению такой задачи могло бы отвечать составление аналитических обзоров национального законодательства в разрезе как временных периодов, так и крупных отраслевых показателей. В этом направлении следует особо отметить работу Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, который вот уже несколько лет готовит ежегодный доклад «О состоянии законодательства в Российской Федерации» и организует его публичное обсуждение.

Как было отмечено выше, в настоящее время государственными органами осуществляется мониторинг подзаконных нормативных правовых актов, принятых или разработанных ими. С текущего года проводится мониторинг нормативных правовых указов Президента Республики Казахстан. Вместе с тем, данное положение дел является половинчатым, требуется внедрение полноценного механизма правового мониторинга, который бы включал в себя не только мо-

мониторинг подзаконных нормативных правовых актов, но и всего массива законодательства Республики Казахстан, в том числе и международные договоры.

В настоящее время целесообразность проведения мониторинговой деятельности не вызывает сомнений. Выступая одним из способов совершенствования действующего законодательства, посредством мониторинга можно отслеживать весь жизненный цикл нормативного правового акта, включая этапы его подготовки, принятия, применения, внесение изменений и дополнений, а также исполнения в правоприменительной деятельности. Поэтому необходимо дальнейшее внедрение в практику всех элементов правового мониторинга.

Несовершенство ныне действующей системы мониторинга подзаконных актов заключается в его разрозненности, ведомственном подходе. Структурные подразделения отдельно взятого органа, каждое в своей части, осуществляют мониторинг подзаконных актов, затем передают информацию в юридическую службу своего же органа, которая анализирует и ставит вопрос о принятии мер [6, с. 30].

Мониторинговая деятельность остро нуждается в централизованной координации и, прежде всего, в таком концептуально-методическом обеспечении, которое способствовало бы получению сопоставимых результатов мониторинга, осуществляемого различными государственными органами. Определение одного уполномоченного органа по правовому мониторингу позволит придать мониторингу всеобъемлющий, системный характер и наладить работу по отслеживанию результатов мониторинга.

Мировой практике известны несколько способов организации системы правового мониторинга [7, с. 106].

По субъектам, уполномоченным осуществлять эту деятельность, мониторинг классифицируется на централизованный, децентрализованный и смешанный.

В первом случае мониторинг осуществляет специальный уполномоченный орган, организация или структура.

Во втором - проведение мониторинга не является чьей-либо прерогативой и любой заинтересованный субъект (государственные органы и ведомства, научные сообщества, институты и т.п.) вправе осуществлять указанную деятельность по собственной инициативе.

Смешанный способ организации системы правового мониторинга предполагает наделение соответствующими полномочиями определенных субъектов (государственных органов, учреждений, организаций и т.д.) на постоянной основе, а также возможность проведения мониторинговых мероприятий иными органами, учреждениями по поручению первых или в рамках своей компетенции.

Оптимальным вариантом для Казахстана будет являться применение смешанного способа организации системы мониторинга, выражающегося в законодательном закреплении за уполномоченным органом по правовому мониторингу функции по разработке концептуально-методических основ правового мониторинга и координации его проведения субъектами мониторинга.

Проведение правового мониторинга видится в следующих этапах:

1. Определение и конкретизация цели мониторинга, выбор его вида. В юридической науке правовой мониторинг подразделяется на следующие виды: мониторинг общественных отношений, мониторинг законопроекта, мониторинг закона, мониторинг правоприменения и т.д. [8, с. 271]. В зависимости от цели и вида мониторинга, корректируется методология его проведения.

2. Определение объекта мониторинга. В его перечень должен в будущем войти весь массив законодательства. На этой стадии собирается весь нормативный материал, касающийся выбранного объекта правового мониторинга, включая подзаконные и ведомственные акты. Важное значение имеет информация о правоприменительной практике (включая статистическую) в сфере, которая определена в качестве объекта мониторинга, а также социологическая информация, основывающаяся на результатах социологических исследований и иллюстрирующая общественное мнение и уровень правового сознания.

3. Определение круга субъектов мониторинга, их полномочий и ответственности по проведению мониторинга, определение круга должностных лиц, ответственных за его проведение.

4. Разработка плана проведения мониторинга.

5. Мониторинговые наблюдения, их анализ и оценка.

6. Итог мониторинга включает в себя подготовку документа по результатам его проведения. Здесь важно установить статус результатов правового мониторинга.

Использованная литература

1. Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. - 2006. - № 10. - С. 13.
2. Толмачева Н.Н. О некоторых проблемах обеспечения эффективности законодательного регулирования экономических преобразований // Журнал российского права. - 2006. - № 10. - С. 83-84.
3. Сборник «Мониторинг права - важнейшее средство повышения эффективности государственного управления». Раздел 1 (Общие положения). Совет Федерации, август 2004.
4. Горохов Д.Б., Спектор Е.А., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. - 2007. - № 5. - С. 30.
5. Сапаргалиев Г.С. Некоторые вопросы правового мониторинга // Сборник материалов международной научно-практической конференции 30 октября 2007 г. - Астана, 2007. - С. 16.
6. Меркель И.Д. О некоторых актуальных вопросах правового мониторинга // Сборник материалов международной научно-практической конференции 30 октября 2007 г. - Астана, 2007. - С. 30.
7. Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. Организация мониторинга законодательства: опыт зарубежных стран // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. Вып. 4. - С. 106-109.
8. Некрасов Е.Е., Жужгов И.В. Мониторинг как способ повышения эффективности правового регулирования / Сборник научных трудов юридического факультета. Выпуск 4. – Ставрополь: Сев-КавГТУ, 2004. - 271 с.

* * * * *

Бұл мақала Қазақстан Республикасындағы құқықтық мониторингтің мәселелеріне арналған. Нормативтік материалдарды пайдалана отырып, автор құқықтық мониторинг теориясына өз көзгарасын және де оны заңшығармашылық процестің бүкіл кезеңдеріне енгізуін ұсынады.

Статья посвящена вопросам правового мониторинга в Республике Казахстан. На основе изучения имеющегося нормативного материала автор предлагает свое видение теории правового мониторинга и внедрение ее во все стадии нормотворческого процесса.

This article is devoted to issues of legal monitoring in the Republic of Kazakhstan. Based on an examination of existing regulatory material, the author offers a vision of legal theory, monitoring and implementation of all stages of the rulemaking process.

М.Ф. ТУГАНБАЕВА

главный эксперт – начальник отдела правового мониторинга
и антикоррупционной экспертизы действующих НПА
Института законодательства РК,
доктор Ph.D

ПРАВОВОЙ МОНИТОРИНГ ДЕЙСТВУЮЩИХ ЗАКОНОВ: ВОПРОСЫ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Современный период развития Казахстана как впрочем, и ряда других стран СНГ характеризуется правовыми реформами, сопровождаемыми интенсификацией правотворчества, при которой определение приоритетов правотворческой работы является важной, но труднореализуемой задачей.

Переосмысление системы принятия политико-правовых решений и механизмов их реализации, по большому счету, уже произошло. Казахстан поступательно совершенствует систему законодательства, реализуя Концепцию правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. Однако перспективные планы, требующие планомерной реализации принятых политико-правовых решений, не всегда осуществляются эффективно, а заявленные цели достигаются. Реализуемые долгосрочные планы не должны сопровождаться нестабильностью законодательства, поскольку это способно нанести невосполнимый ущерб государству, обществу и гражданину. Непрерывный процесс изменения законодательства способен подорвать доверие граждан, общества, что в итоге значительно снижает результативность правовых реформ.

Продуманные шаги, направленные на совершенствование системы законодательства, и ориентир на демократические и гуманитарные ценности способны обеспечить необходимую стабильность правовым актам, а также демонстрируют профессиональный подход законодателя в достижении поставленных перед ним целей и задач.

Необходимо констатировать, что круг общественных отношений, подлежащих правовому регулированию, в последние десятилетия значительно расширился. Система права эволюционирует и приобретает новые очертания, благодаря возникновению новых правовых институтов, подотраслей права и даже новых отраслей. Заметное влияние на систему законодательства оказывают интеграционные процессы в рамках экономического и политического сотрудничества стран СНГ. Примечательны первые результаты так называемого процесса сближения правовых систем. Иными словами, казахстанское законо-

дательство развивается и, что закономерно, усложняется.

В этой связи необходимо преодолеть сложившееся у значительной части граждан восприятие принимаемого законодательства как сложного, все еще наполненного пробелами, противоречивого массива правовых норм, не отвечающего в полной мере целям, которые перед собой ставил законодатель, а главное - ожиданиям граждан.

Таким образом, объективно возникает необходимость создания комплексного механизма оценки системы действующего законодательства, правоприменительной практики, их соответствия задачам общества и государства.

Инструментом оценки проводимых преобразований в системе конституционных ценностей и механизмом, способствующим своевременному реагированию на несовершенство правового регулирования и проблемы в правоприменительной практике, должна стать система мониторинга законодательства и правоприменительной практики (правовой мониторинг).

Правовой мониторинг, при правильной его организации, способен снизить степень разбалансированности в механизмах принятия и реализации правовых решений.

Постановка целей и успешное выполнение долгосрочных задач правотворческой деятельности, разработка стратегических планов законопроектной деятельности невозможны без осуществления в масштабах страны комплексного анализа всех сфер общественных отношений, нормативных правовых актов и практики их применения.

Таким образом, залогом успешного функционирования системы правового мониторинга является:

1) Осуществляемый на постоянной основе комплексный анализ общественных отношений, а не только той их части, которая урегулирована нормами права.

Динамика развития общественных отношений достаточно высока. Масштабный анализ может стать действенным средством преодоления негативной, но вместе с тем закономерной тенденции отставания нормативных предписаний от ре-

альных общественных отношений, переходящих в правовое поле.

2) Оценка казахстанской системы законодательства, а также наиболее острых проблем ее соответствия требованиям актуальности, гармоничности, действенности, прогноза развития с учетом динамики изменений потребностей страны.

Позитивный эффект от проводимой оценки системы законодательства будет усилен, если анализ провести с использованием частноправовых методов, а также методов сравнительного правоведения.

3) Обзор правоприменительной практики - основа объективной оценки эффективности правотворческой деятельности.

Итак, при абсолютной ясности целей и задач правового мониторинга вопросы его организации остаются предметом для обсуждения.

Подходы к оценке результатов осуществления государственными органами своих правотворческих и правоприменительных функций сводятся к фрагментарному анализу собственно государственными органами, институтами гражданского общества, учеными. Заметим, что аналитические справки государственных органов «запускают» процесс совершенствования законодательства, и рекомендации учитываются при подготовке законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие подзаконные акты. Иначе обстоит дело с выводами и рекомендациями, сформулированными по результатам анализа, проведенного учеными и институтами гражданского общества. В этой связи нельзя недооценивать выводы, к которым приходят ученые в результате анализа, поскольку такого рода исследования носят, как правило, объективный характер, а используемые методы являются подлинно научными.

В Казахстане объектом правового мониторинга являются только подзаконные акты, то есть значительный массив нормативных правовых актов не анализируется.

Таким образом, необходимо констатировать, что правовой мониторинг законодательства и пра-

воприменительной практики пока не является самостоятельным направлением системной государственной деятельности в Республике Казахстан.

Государственные органы в рамках установленной компетенции ведут правовой мониторинг подзаконных актов, главной целью которого они определяют проверку на предмет необходимости приведения их в соответствие с нормативными правовыми актами большей юридической силы. Однако правовой мониторинг имеет несколько задач и только при их успешном решении можно говорить об эффективном функционировании всего механизма.

Мониторинг всего казахстанского законодательства в комплексе не производится. К сожалению, все еще нет правовой основы для ведения мониторинга законов, что говорит о том, что деятельность государственных институтов в этой сфере не скоординирована, осуществляется при отсутствии методологической основы, вследствие чего не дает достоверных результатов, необходимых для планирования законотворческого процесса, определения его стратегии и системного развития, и не влияет на результаты правоприменения.

Представляется, что начать создание правовой основы этого специфического вида юридической деятельности необходимо с подготовки концепции создания системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

Качественно подготовленная Концепция определит ключевые принципы и основные направления создания и развития системы правового мониторинга как необходимого инструмента повышения качества принятия законодательных решений на основе объективных оценок эффективности правотворчества.

Следующим шагом должно стать введение нормы дефиниции «правовой мониторинг законодательства», а также доработка норм Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» с целью включения в число объектов правового мониторинга всего массива нормативных правовых актов.

* * * * *

Мақалада автор Қазақстан Республикасындағы нормативтік құқықтық актілердің мониторингі жүйесін, оның сапасына баға беру мақсатында, қарастырды көздеген.

В статье автором предпринята попытка рассмотреть существующую в Республике Казахстан систему мониторинга нормативных правовых актов.

In this article author provides a review of the existing monitoring system of regulatory legal acts in the Republic of Kazakhstan. The goal of the review is an assessment of the efficiency of the system.

Г.Б. КЫСЫКОВА,

*главный эксперт-начальник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области земельного, экологического,
природоресурсного и аграрного права
Института законодательства РК,
кандидат юридических наук*

СООТНОШЕНИЕ НАУЧНОЙ ПРАВОВОЙ, КРИМИНОЛОГИЧЕСКОЙ И АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ЗАКОНОПРОЕКТОВ

Основной целью проведения научной экспертизы, в частности, правовой является создание контроля за качеством разрабатываемых законопроектов. В литературе можно встретить следующее определение экспертизы законопроекта: специальное исследование, проводимое с целью оценки качества законопроекта, его соответствия Конституции и действующему законодательству, оценки перспектив действия закона, принятого на основе данного законопроекта [1].

В настоящий момент на законопроекты проводится научная правовая, научная антикоррупционная и научная криминологическая экспертиза. Министерство юстиции Республики Казахстан ежегодно организует конкурс по государственным закупкам услуг по проведению научной экспертизы законопроектов и научной экспертизы цепочек законопроектов.

В данном конкурсе участвуют ведущие научные институты и университеты, среди которых можно выделить Институт правовых исследований и анализа; НИИ правового мониторинга, экспертизы и анализа; Казахский национальный университет им. аль-Фараби; Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева; Казахский гуманитарно-юридический университет. Данные организации не один год занимаются научной экспертизой законопроектов, что является положительной тенденцией совершенствования не только организации проведения экспертизы, но и повышения качества экспертных заключений, за счет признанного и накапливаемого опыта проведения экспертиз.

Правовое регулирование научной правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов осуществляется Законом Республики Казахстан «О нормативных правовых актах», в частности, статья 22 Закона гласит: «По проектам нормативных правовых актов может проводиться научная экспертиза (правовая, экологическая, финансовая и другая) в зависимости от правоотношений, регулируемых данными актами». В Зако-

не обозначено, что научная экспертиза направлена на:

1) оценку качества, обоснованности, своевременности, правомерности проекта, соблюдения в проекте закрепленных Конституцией Республики Казахстан прав человека и гражданина;

2) определение возможной эффективности нормативного правового акта;

3) выявление возможных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта.

В соответствии с вышеуказанным законом, с целью повышения эффективности и качества деятельности государственных органов по разработке нормативных правовых актов было принято постановление Правительства Республики Казахстан от 30 мая 2002 года №598 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности». Данным постановлением были утверждены Правила проведения научной экспертизы.

Наиболее подробное описание основных задач научной экспертизы имеется в вышеуказанном правиле. Там же изложен перечень задач для криминологической и антикоррупционной экспертизы. Криминологическая и антикоррупционная экспертиза являются одним из видов научной экспертизы, так же, как и правовая.

Как и в постановлении Правительства Республики Казахстан от 30 мая 2002 года №598, вид научной экспертизы законопроекта не конкретизируется и в Регламенте Мажилиса Парламента Республики Казахстан, в постановлении Правительства Республики Казахстан от 21 августа 2003 года №840 «Об утверждении Правил организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан» и в постановлении Правительства Республики Казахстан от 10 декабря 2002 года №1300 «О Регламенте Правительства Республики Казахстан».

Изначально, в Законе Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» были представлены только задачи научной экспертизы.

Впоследствии Закон стал уточнять задачи экспертизы, исходя из ее вида. Так, Закон был дополнен нормой, регламентирующей задачи криминологической экспертизы, а впоследствии и антикоррупционной. При этом, как было указано выше, задачи правовой экспертизы не были отражены в законе, а задачи научной экспертизы были сохранены.

Как таковой «научной экспертизы» на законопроекты в республике не проводится, существует ее виды: правовая, криминологическая, антикоррупционная. Однако в законодательстве не регламентированы задачи «научной правовой экспертизы», а даны, как было отмечено, задачи «научной экспертизы», которые можно в целом расценивать как общие задачи, стоящие перед всеми видами научной экспертизы, то есть и криминологической, и антикоррупционной, и правовой. Конкретные задачи, стоящие лишь перед научной правовой экспертизой законопроектов, ни в Законе Республики Казахстан «О нормативных правовых актах», ни в подзаконном нормативном акте не обозначены, в связи с чем в настоящий момент в качестве специальных задач, стоящих перед правовой экспертизой, используются основные задачами научной экспертизы.

В данном случае возникает вопрос: должна ли научная правовая экспертиза ставить перед собой те задачи, которые стоят перед научной экспертизой в целом. Так, вызывают сомнения подпункты 3) «оценка социальных, экономических, научно-технических, экологических и иных последствий принятия проектов нормативного правового акта» и 4) «определение возможной эффективности проектов нормативного правового акта» пункта 5 постановления Правительства Республики Казахстан №598 от 30 мая 2002 года. Если научная экспертиза является правовой, то, соответственно, экспертами будут являться специалисты в области права, которые не смогут ответить на вопросы, относящиеся к области экономики, социологии, техники и других отраслей наук. В случае же возложения на правовую экспертизу вопросов экономики, социологии, техники, экологии и других наук, а также привлечения соответствующих специалистов, то можно говорить уже не о правовой экспертизе, а о комплексной.

Задачи подпунктов 5) «определение наличия условий для совершения коррупционных правонарушений в связи с принятием проектов нормативного правового акта» и 9) «выявление явного или

скрытого ведомственного или группового интереса, обеспечиваемого проектом нормативного правового акта», являются задачами антикоррупционной экспертизы, а не правовой. Раскрывать вопросы, относящиеся к ведомству другой экспертизы, в рамках правовой считаем нецелесообразным. Тем более, что в Законе Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» подчеркивается, что по проектам нормативных правовых актов, вносимых на рассмотрение Парламента Республики Казахстан, проведение научной антикоррупционной экспертизы обязательно. В случае постановки задачи выявления коррупционных факторов в законопроекте и для правовой и антикоррупционной экспертизы, приводит к разным выводам в этих двух заключениях по одним и тем же вопросам. В связи с тем, что правовая экспертиза в большей степени направлена на определение соответствия предлагаемых норм законопроекта, Основному закону, законодательным актам и принципам права, а антикоррупционная экспертиза непосредственно создана для выявления коррупционных норм в проекте, возникает вопрос о целесообразности рассмотрения в рамках правовой экспертизы положений, относящихся к ведению антикоррупционной - необходимо ли такое дублирование?

С другой стороны, антикоррупционная экспертиза предметно связана и с криминологической экспертизой. Криминология изучает преступность, виды преступности, преступления; их причины, иные виды их взаимосвязей с различными явлениями и процессами; результативность принимавшихся мер по борьбе с преступностью [2]. При этом одним из видов преступности является коррупционная преступность, среди мер борьбы с которой четко регламентируется служебная деятельность чиновников.

Кроме того, Правилами проведения научной экспертизы указаны задачи криминологической экспертизы, среди которой имеется следующая задача - выявление условий вероятности совершения правонарушений в связи с принятием законопроекта. Таким образом, в заключении криминологической экспертизы должны отразиться обнаруженные нормы, предоставляющие возможность совершения коррупционных правонарушений.

Отмечаем, что научная экспертиза предполагает повышение научной составляющей нормативных правовых актов, избежание правовых ошибок и несогласованности, то есть научная экспертиза выполняет функцию фильтра проекти-

руемых норм права, который отвечает за качество разрабатываемого и принимаемого законопроекта и его правовую корректность, что в целом должно повлиять на эффективность законодательства, являющуюся одним из важных условий, необходимых для функционирования общественных отношений. В частности, в содержании заключения научной правовой экспертизы на законопроекты экспертами выявляются: соответствие положений проекта Основному закону и вышестоящим нормативным актам, целесообразность наличия в проекте отсылочных и дублирующих норм, однозначное толкование предлагаемых норм, выявление проблем, которые могут возникнуть у правоприменителя в случае реализации нормы и другие.

Важным моментом в механизме проведения научной экспертизы является принцип независимости и самостоятельности эксперта. Так, пункт 3 статьи 23 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» предъявляет требование к экспертам, указывая, что в качестве экспертов привлекаются организации и лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта. Таким образом, специалист, проводивший научную экспертизу, вне зависимости от мнения и позиции органа-разработчика и других государственных органов, имеет свою точку зрения (иногда не совпадающую с позицией разработчика) на те или иные положения законопроекта, которую он может изложить и обосновать в научном правовом заключении. Подобный механизм дает возможность при решении принятия нормативного правового акта увидеть различные взгляды на законопроект, с одной стороны органов-разработчиков, которые впоследствии будут являться применителями положений законопроектов, и других государственных органов и ученых-экспертов, правовое обоснование которых основано на положениях Конституции и принципах права. Положительным моментом существующей практики проведения научных экспертиз на законопроекты является предоставление возможности увидеть альтернативное мнение на законопроект, которое может быть или одобряющим, или порицающим.

Обращаясь к зарубежному опыту проведения экспертизы законопроектов, отмечаем, что в Республике Беларусь, в соответствии с Законом Республики Беларусь от 10 января 2000 года «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», проводится обязательная юридическая экспертиза

за проектов законов, вносимых в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь. При этом в, соответствии со статьей 50 Закона, одним из обязательных документов, прилагаемых к проекту закона, вносимому в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, является заключение Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь по проекту закона. Проведение обязательной юридической экспертизы Центром регулируется Положением о порядке взаимодействия Совета Министров Республики Беларусь и Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь по подготовке проектов правовых актов, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 13 июля 1999 г. №389 и Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. №359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» [3].

Согласно Правилам подготовки проектов нормативных правовых актов, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. №359, основными критериями оценки проекта акта являются:

- соответствие Конституции Республики Беларусь, актам Президента Республики Беларусь, законам Республики Беларусь и актам большей юридической силы по отношению к проекту акта;
- соответствие международным договорам Республики Беларусь;
- соответствие требованиям унификации законодательства, осуществляемым в рамках интеграционных процессов Республики Беларусь и Российской Федерации;
- совместимость с законодательством Республики Беларусь;
- соблюдение требований нормотворческой техники.

При подготовке заключения по проекту акта также оцениваются: обоснованность выбора формы проекта акта; полнота, необходимость и приоритетность правового регулирования соответствующих общественных отношений. Как видим, в отличие от Казахстана, в Республике Беларусь иной механизм проведения научной экспертизы. Таким образом, можно обозначить два механизма проведения научной экспертизы, первый заключается в проведении экспертизы организацией, выбор которой осуществляется через проведение конкурса и второй, где экспертиза проводится учреждением, специально созданным для этой цели.

Использованная литература

1. Червонюк В., Калинин И., Иванец Г. Энциклопедический словарь «Конституционное право России», 2002 г.
2. Криминология. Учебник для вузов / Под общей ред. д.ю.н., проф. А.И. Долговой. - М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2001. – 784 с.
3. Официальный сайт Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь - <http://center.gov.by>

* * * * *

Мақалада нормативтік құқықтық актілерге ғылыми құқықтық, сыбайлас жемқорлыққа қарсы және криминологиялық сараптаманы жүргізуді құқықтық реттеу мәселелері қаралды.

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования проведения научной правовой, антикоррупционной и криминологической экспертизы нормативных правовых актов.

In article questions of legal regulation of carrying out of scientific legal, anticorruption and criminological examination of standard legal certificates are considered.

А.М. САРСЕНОВ,

ведущий научный сотрудник отдела правового мониторинга
и антикоррупционной экспертизы действующих НПА
Института законодательства РК,
доктор PhD

МОНИТОРИНГ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОКУМЕНТОВ, ПРИНЯТЫХ В РАМКАХ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В СФЕРЕ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

В комплексе правовых антикоррупционных средств на международном уровне особую значимость имеют те, которые ориентированы на обеспечение глобальной эффективности противодействия транснациональной коррупции, на достижение такого качества предотвращения и пресечения самых опасных для отдельных государств и международного сообщества деяний, при котором были бы гарантированы международные стандарты квалификации коррупционных правонарушений, унифицированные юрисдикционные параметры, неотвратимость преследования и наказания правонарушителей, а также справедливое возмещение ущерба потерпевшим субъектам.

К таким международно-правовым средствам относятся универсальные (единые для всех или большинства государств) договоры, определяющие общепризнанные стандарты, а также согласованные с ними региональные и двусторонние договоры.

Большую роль в унификации общих подходов национального законодательства различных государств в борьбе с коррупцией играют международные организации системы ООН, Совет Европы, Всемирный банк, Организация Американских Государств, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и другие международные организации.

В поле зрения ООН проблема коррупции находится уже более двух десятилетий. И именно понимание международного характера феномена коррупции, ее транснациональности требует принятия глобальных мер на межгосударственном уровне для нейтрализации угрозы, которую она представляет для безопасности всего мирового сообщества. Поэтому не случайно в центре внимания Глобальных программ, осуществляемых в рамках Программы ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, находится проблема коррупции.

В рамках Глобальной программы ООН оказывается помощь странам в выявлении, предуп-

реждении и пресечении коррупции. Согласно программе, цель любой национальной программы состоит в том, чтобы, во-первых, повысить риск и издержки коррумпированности; во-вторых, создать такую атмосферу неподкупности, которая изменила бы правила игры и поведение ее участников; в-третьих, обеспечить, в конечном счете, соблюдение законности [1, с. 36]. В частности, в рамках программы разрабатываются механизмы, содействующие большей прозрачности и отчетности в области государственных закупок и международных коммерческих сделок. Кроме того, для лиц, ответственных за разработку политики для судей, прокуроров, работников правоохранительных и финансовых органов, организуется учеба.

Одним из первых международных документов в рассматриваемой области является принятая 15 декабря 1975 г. Генеральной Ассамблеей ООН резолюция, которая, осуждая «все виды коррупции», призывает «правительства в рамках их национальной» юрисдикции предпринять все необходимые меры для предотвращения подобной коррупции и наказания правонарушителей. Далее на Восьмом Конгрессе по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями ООН была принята специальная резолюция «Коррупция в сфере государственного управления» [2, с. 150], в которой было оформлено основополагающее руководство, подготовленное Секретариатом ООН, «Практические меры борьбы с коррупцией», где констатируется следующее: «поскольку коррупция среди государственных должностных лиц может свести на нет потенциальную эффективность всех видов правительственных программ, затруднить развитие и создать угрозу для отдельных лиц и группы лиц, в высшей степени важно, чтобы все государства:

1) проанализировали адекватность своего уголовного законодательства, включая процессуальные нормы, с тем, чтобы реагировать на все виды коррупции;

2) разработали административные и регулятивные механизмы для предупреждения коррупции;

3) установили процедуры выявления, расследования и осуждения коррумпированных должностных лиц;

4) разработали правовые положения для конфискации средств и имущества, приобретенные в результате коррупции;

5) приняли надлежащие меры в отношении предприятий причастных к коррупции» [3, с. 40].

Резолюция рекомендует государствам-членам разработать стратегию по борьбе с коррупцией, а также рассмотреть вопрос об адекватности уголовно-правового реагирования на все виды коррупции, настоятельно призывает разработать правовые положения для конфискации средств и имущества, полученных в результате коррупции, обеспечить принятие соответствующих мер против предприятий, замешанных в ней.

Кроме того, коррупция была одной из важных тем специальных заседаний Девятого конгресса ООН (Каир 1995 г.) [4, с. 78-83].

В 1996 г. Генеральная Ассамблея ООН (ГА ООН) приняла резолюцию «Борьба с коррупцией», которая призывает внимательно рассмотреть проблемы, связанные с международными аспектами коррупции, особенно в отношении международной экономической деятельности, осуществляемой корпоративными организациями [5, с. 95-98]. Также известна декларация ООН «О борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях» 1996 года, согласно которой государства обязуются, помимо прочего, рассматривать как уголовное преступление взяточничество иностранных государственных должностных лиц и отменить освобождение от налогообложения суммы, полученные в виде взятки от любой частной или государственной корпорации либо физического лица государства-члена ООН любым государственным чиновником или лицом, избранным в представительный орган другой страны [6, с. 87-89].

Таким образом, ООН признала международный характер проблемы коррупции и пытается найти общеприемлемые формы и методы купирования этого явления. Все вышеперечисленные документы носят рекомендательный характер и фактически не влияют на решение проблемы. Однако эти акты играют важную роль в формировании норм международного права относительно рассматриваемого вопроса, а также способны влиять на нормы внутреннего права государств [7, с. 77].

Важной вехой стало принятие Генеральной Ассамблеей ООН Конвенции против транснациональной организованной преступности [8], которая носит обязательный характер для 130 государств-участников. Цель настоящей Конвенции заключается в содействии сотрудничеству в деле более эффективного предупреждения транснациональной организованной преступности и борьбы с ней [9].

Транснациональная коррупция проявляется в виде подкупа иностранных должностных лиц с целью получения возможности вести или продолжать экономическую деятельность в какой-либо стране, либо получать несоответствующее преимущество [10, с. 38]. Впервые в международном соглашении регламентирована ответственность за принятие участия или получения прибыли от серьезных преступлений, таких, как отмывание денег, совершенных организованными преступными группами (существенные денежные штрафы) [11, с. 114].

Данная Конвенция ООН дает ряд развернутых понятий, в их числе организованная преступная группа, серьезное преступление, структурно оформленная группа, отмывание доходов от преступлений, основное правонарушение и др. (Статья 2). В Конвенции предусмотрена криминализация участия в организованной преступной группе (Статья 5), криминализация отмывания доходов от преступлений (Статья 6), также предусмотрено требование криминализировать акты коррупции, то есть получение и передачу взятки, и предпринять иные законодательные и другие меры для предупреждения и выявления коррупции среди публичных должностных лиц с целью обеспечения эффективной борьбы с коррупцией на основе единых стандартов для внутренних законов (Статьи 8 и Статья 9).

Конвенция явилась адекватным ответом мирового сообщества на процессы криминальной глобализации. Человечество получило документ, который дает алгоритмы координации действий в борьбе с международными мафиозными структурами [12, с. 38-39].

Но, несмотря на всю позитивность изложенных в Конвенции ООН положений, перед мировым сообществом все еще оставалась необходимость разработки глобального подхода для преодоления коррупции, принятия особых антикоррупционных принципов и стандартов поведения, присущих первым лицам государства для того, чтобы «коррупция в условиях бесконечных кризисов перестала быть средством в искусстве

политического управления» [13, с. 47]. Так, в резолюции 55/66 от 4 декабря 2000 года Генеральная Ассамблея ООН признала целесообразность принятия международно-правового документа против коррупции, независимого от Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и постановила учредить специальный комитет по разработке такого документа в Вене в штаб-квартире Центра по международному предупреждению преступности Управления по контролю над наркотиками и предупреждению преступности.

Работа Специального комитета стартовала в январе 2002 года. Всего было проведено семь сессий Специального комитета. Особенно напряженной была шестая сессия, во время которой обсуждались ключевые положения итогового проекта Конвенции. Заключительное заседание данной сессии закончилось 9 августа 2003 года, когда участники обсуждения, представители 128 стран, пришли к согласию относительно текста Конвенции [12, с. 39].

При обсуждении проекта Конвенции на сессиях Постоянного комитета наибольшие дискуссии вызвали следующие вопросы:

1) определение «публичного должностного лица». Обсуждение велось вокруг вопросов о том, насколько широким должно быть такое определение и должна ли Конвенция содержать свое «автономное» определение или же данное понятие должно быть определено исключительно национальным правом;

2) определение понятия «коррупция». Данная дискуссия закончилась тем, что в итоге пришли к выводу не предлагать свое определение, а содержать отсылку к перечню подлежащих криминализации деяний;

3) вопрос о том, должна ли Конвенция охватывать коррупцию в частном секторе. Большинство государств решительно высказались в поддержку этого. По мнению других государств, этот вопрос является сложным и сопряжен со множеством концептуальных, правовых и процессуальных проблем, для которых, возможно, не имеется общеприемлемых решений;

4) вопрос о том, насколько широкими и обязательными должны быть положения, касающиеся предупреждения коррупции. Большинство участников переговоров единодушно высказались за включение в текст Конвенции обширных положений о предупреждении коррупции, что нашло отражение в окончательном варианте проекта [14, с. 171].

В итоге глобальный подход к обсуждаемой проблеме вылился в принятие на 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в октябре 2003 года Конвенции ООН против коррупции [15], которая была ратифицирована Республикой Казахстан в мае 2008 года [16].

В преамбуле Конвенции Стороны выражают озабоченность проблемой коррупции, серьезностью порождаемых ею последствий для мирового развития. Отмечая значительную работу, проведенную ООН и другими международными организациями в сфере противостояния коррупции, Конвенция подтверждает, что она в основных концептуальных чертах базируется на документах этих организаций и развивает их идеи.

Целями настоящей Конвенции являются: содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней, поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и техническая помощь в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятие мер по возвращению активов, поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащее управление публичными делами и публичным имуществом (Статья 1).

Конвенция вводит всеобъемлющий пакет стандартов, мероприятий и правил, которые все страны могут применять для укрепления своих правовых норм и режимов государственного регулирования в области борьбы с коррупцией. Она призывает к принятию мер по предупреждению коррупции и объявляет вне закона преобладающие формы коррупции, как в государственном, так и в частном секторе. Она является огромным прорывом, ибо требует от стран-участниц вернуть средства, полученные с использованием коррупционных методов, в страны, у которых они были похищены. Эти положения — первые в своем роде — создают новый основной принцип, а также базу для более прочного сотрудничества между странами в целях предупреждения, выявления и возвращения средств, полученных в результате коррумпированных действий.

Конвенция акцентирует внимание на необходимости проявления политической воли со стороны исполнительной, законодательной и судебной властей для применения разносторонних и последовательных мер государства и общества по устранению причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в различных сферах жиз-

ни. В частности, Конвенция указывает на необходимость создания специализированного национального органа по борьбе с коррупцией, что расценивается как одно из проявлений политической воли. Конвенция содействует принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное предупреждение коррупции и деяний, непосредственно связанных с ней, и борьбу с ними [7, с. 80].

Для целей любого нормативного правового акта ключевое значение имеет применяемая терминология, при помощи которой передается его точный смысл и содержание. Однако представляется, что вполне оправданно заключение экспертов, согласно которому текст Конвенции содержит нечеткие формулировки и обязательства, что создает реальную возможность для оказания политического давления, завуалированного вмешательства во внутренние дела государств под предлогом борьбы с коррупцией [7, с. 80].

В частности, в Конвенции есть такие нечеткие формулировки, как «государства-участники стремятся» (ст. 5, 7, 8), «в пределах своих возможностей» (ст. 13), «могут рассматривать» (ст. 34), «может принять» (ст. 27). Подобная терминология говорит о декларативности содержания Конвенции, поскольку не накладывает обязательства, а выражает лишь волю, намерение; это позволяет игнорировать отдельные положения Конвенции, оставить их применение на усмотрение сторон и неизбежно приведет к двойным стандартам, что представляется неприемлемым для целей данной Конвенции [7, с. 80]. Конвенция предполагает создание органа по борьбе с коррупцией в государствах-участниках. Однако следует обратить внимание, что в ней говорится о создании органа, «осуществляющего предупреждение коррупции при помощи проведения соответствующей политики, ее координации, а также расширения и распространения знаний по вопросам предупреждения коррупции» [7, с. 81-82], а «не о практическом подразделении, занимающимся непосредственно борьбой с коррупцией» [7, с. 81-82].

Также Конвенция учредила орган для контроля за осуществлением положений документа – Конференцию государств-участников Конвенции. Согласно ст. 63, Генеральный секретарь ООН созывает Конференцию государств-участников не позднее чем через один год после вступления в силу Конвенции. Конференция определяет план мероприятий, направленных на осуществление положений Конвенции, заслушивает информацию

участников Конвенции о ее выполнении. Конференция государств-участников, если она сочтет это необходимым, учреждает любой соответствующий механизм или орган для содействия эффективному осуществлению Конвенции.

Помимо этого, Конвенция предусматривает создание действенной системы финансового контроля, проверки имущественного положения, источников доходов и расходов публичных должностных лиц, возможность возвращения активов путем применения процедур, основанных на признании того, что такие активы являются доходами от коррупционных преступлений, и процедур, преследующих цель возвращения этих активов в качестве возмещения убытков от коррупции в гражданско-правовом порядке. Однако в решении этих вопросов сохраняются некоторые неясности, в частности, возникает коллизия права при необходимости правового регулирования вышеописанных процедур.

Кроме того, как справедливо отмечают эксперты, в Конвенции предусматривается двойной стандарт [17, с. 31]. Содержание норм Конвенции в части, не касающейся возвращения имущества и выдачи активов, носит обязательный характер для государств-участников. Они принимают на себя соответствующие обязательства и адаптируют их во внутреннем законодательстве. Конфискация же и выдача активов остается прерогативой внутреннего законодательства. Таким образом, в одном случае нормы международного договора имеют приоритет над внутренним законодательством государств-участников, в другом же преимущество отдается национальному законодательству. Этот подход делает реализацию предупреждения перевода средств незаконного происхождения, полученных в результате коррупционных деяний, и борьбу с ними малоэффективными. А саму процедуру по этому вопросу превращает в инструмент государственной политики, а не международного права [17, с. 32].

Конвенция ООН по борьбе с коррупцией содержит в себе позитивное и креативное начало, но многие положения нуждаются в корректировке с целью устранения неточностей в формулировках, избегания двойных стандартов, предоставляющих государствам право действовать по собственному усмотрению и лишаящих Конвенцию возможности достижения поставленных целей. Остался нерешенным вопрос об обратной силе Конвенции, т.е. о возвращении активов, которые были незаконно приобретены до подписа-

ния Конвенции. Открытым остается вопрос об ответственности государств – основных субъектов международного публичного права, – нарушивших принятые на себя международные обязательства. Современная международная практика оказания правовой помощи при осуществлении института экстрадиции или выдачи обвиняемых и подозреваемых в совершении преступлений подтверждает невозможность реализации ответственности государств [18, с. 95].

Поэтому, как отмечает В.А. Номоконов, «первоочередной задачей ООН должно стать создание действующего организационного механизма, обеспечивающего соблюдение принципа «*pacata sunt servanda*». При условии же полной поддержки новый инструмент может на практике изменить к лучшему качество жизни миллионов людей во всем мире» [7, с. 83].

Исходя из вышеизложенного, нетрудно прийти к выводу, что ООН взяла на себя координирующую функцию в формировании правового фундамента для осуществления борьбы с коррупцией усилиями мирового сообщества. Несмотря на

отмеченные спорные и неудачные положения, неизбежные в столь объемном международном документе, в целом Конвенцию ООН против коррупции следует охарактеризовать с самой положительной стороны. Предполагается, что Конвенция будет являть собой базис для приведения национального законодательства государств-участников в соответствие с объективно необходимыми мерами преодоления коррупции, адекватными угрозе, которую она представляет в планетарном масштабе. Принятые ранее международные документы в данной сфере имели либо региональное (конвенции ОАГ и Совета Европы), либо иное, сугубо ограниченное применение (Конвенция ОЭСР).

С принятием Конвенции ООН мировое сообщество получило первый антикоррупционный документ глобального значения, который явился выдающимся достижением и существенным дополнением Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и который способен стать эффективным инструментом международного сотрудничества в борьбе с коррупцией.

Использованная литература

1. Квашиш В. Преступность и правосудие: ответы на вызовы XXI века // Российская юстиция. - 2000. - № 9. - С. 36.
2. Восьмой Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Гавана. 27 августа — 7 сентября 1990 г. - ООН. Нью-Йорк, 1991. - С. 150.
3. Цагикян С. Материалы международного семинара по проблеме борьбы с коррупцией в Армении г. Цахкадзоре 09 октября 1999 г. - С. 40.
4. Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный Секретариатом ООН. A/CONF. 169/14.13 Apr. — 1995; Опыт осуществления практических мер, направленных на борьбу с коррупцией государственных должностных лиц. A/CONF. 169/L. 20/Add. 3. 6 May. — 1995. Девятый конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. — Каир, Египет, 29 апреля — 8 мая 1995 г. A/CONF. 169/16. — С. 78–83.
5. Ашавский Б. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц. Чистые руки. - 1999. - № 2. - С. 95–98.
6. Ашавский Б. Организация Объединенных Наций против коррупции. Чистые руки. - 1999. - №1. - С. 87-89.
7. Номоконов В.А. Коррупция в мире и международная стратегия борьбы с ней. – Владивосток, 2004. - С. 77-83.
8. г. Палермо, Италия, 12–15 декабря 2000 г. См. подробнее о Конвенции: Михайлов В. Палермская Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности // Российская юстиция. - 2001. - № 7. - С. 20.
9. См. подробнее: <http://www.transparencykazakhstan.org/UserFiles/file/33d.pdf>
10. Репецкая А.Л. Транснациональная коррупция: понятие и меры борьбы // Организованная преступность и коррупция. - 2000. - № 1. - С. 38.
11. См.: Корчагин А. Г., Иванов А. М. Сравнительное исследование коррупционных и служебных преступлений. - Владивосток, 2001. - С. 114.
12. Карпович О.Г. Анализ современных международных подходов к борьбе с коррупцией // Международное публичное и частное право. - №3 (42). - 2008. – С. 38.

13. Овчинский В.С. XXI век против мафии. Криминальная глобализация и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. - М., 2001. - С. 47.
14. Влассис Д. Разработка проекта конвенции ООН против коррупции. Форум по проблемам преступности и безопасности общества. - Т.2. - №1. ООН Нью-Йорк, 2002. - С. 171.
15. См. подробнее: <http://www.uno.org>, <http://www.transparencykazakhstan.org/UserFiles/file/33c.pdf>, Документы ООН. А/58/422.
16. Закон Республики Казахстан от 4 мая 2008 года N 31-IV // Казахстанская правда от 6 мая 2008 года. - N 95 (25542).
17. См.: О проекте ФЗ «О противодействии коррупции» и проекте Конвенции ООН против коррупции. - М., 2002. - С. 31-32.
18. Глобализация общей, организованной и коррупционной преступности. Материалы круглого стола / Государство и право. - 2001. - № 12. - С. 95.

* * * * *

Мақалада сыбайлас жемқорлыққа қарсы әрекет етуде БҰҰ-ның рөлі талданып, ашылған. Сыбайлас жемқорлық феноменінің халықаралық сипатын, оның ұлтаралығын түсіну бүкіл әлемдік қауымдастық қауіпсіздігіне төніп тұрған қатерді жоюға мемлекетаралық деңгейде ахуалды шаралар қолдануға мүмкіндік береді.

Автором раскрывается и анализируется роль ООН в противодействии коррупции. Именно понимание международного характера феномена коррупции, ее транснациональности позволил принять ряд глобальных мер на межгосударственном уровне в целях нейтрализации угрозы безопасности всего мирового сообщества.

The author reveals and analyzes United Nations role in corruption counteraction. Understanding of the international character of a phenomenon of corruption, its transnationality has allowed accepting a number of global measures at interstate level with a view of neutralization of threat of safety of all world community.

КАК ВЫЯВЛЯТЬ И РЕШАТЬ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНТРОЛЯ ГРУЗОВ НА ГРАНИЦАХ КАЗАХСТАНА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Ежегодно на автомобильных дорогах, реках, железных дорогах, воздушных трассах Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана внутри этих стран и между ними грузопоток исчисляется миллионами тонн. При пересечении государственных границ, таможенных границ государств региона участники международных грузоперевозок проходят проверку, различные виды контроля: в процессе общения в их взаимоотношениях возникают определенные проблемы.

В русле предназначенной нами к исследованию темы главными документами в области таможенного дела являются Конвенция МДП 1975 года и Конвенция о согласовании условий проведения контроля грузов на границах 1982 года. Эти две конвенции являются основными для снятия барьеров на границах для международного транспорта. В целях углубленного изучения данной проблемы для начала необходимо подготовить по возможности полную библиографию из книг, журнальных и газетных статей на тему о «контроле грузов на границах» по странам Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана в свете международного таможенного права, международного транспортного права и проработать ее. Обратит особое внимание на специализированный журнал по автотранспорту «МАП Казахстана» (Международные автомобильные перевозки Казахстана). С подобными изданиями в виде журналов или газет в Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане необходимо ознакомиться и изучить их на месте.

Международную конвенцию о согласовании условий проведения контроля грузов на границах 1982 года можно найти в Интернете. Необходимо внимательно изучить текст данной Конвенции, вникнуть в смысл всех ее положений. Для начала дадим общую характеристику основной Конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах. Данная Конвенция подписана в Женеве 21 октября 1982 года под эгидой Европейской экономической комиссии

Организации Объединенных Наций. Республика Казахстан присоединилась к данной международной конвенции 6 мая 2002 года. В преамбуле этой Конвенции говорится о том, что эту Конвенцию было решено принять, исходя из желания «улучшить международные перевозки грузов», в связи с учетом необходимости «содействия прохождения грузов через границы», исходя из признания, что условия проведения видов контроля различными службами контроля на границах «могут быть в значительной мере согласованы без нанесения ущерба их целям, их надлежащему проведению и без снижения их эффективности», а также из убеждения, «согласование условий проведения пограничного контроля представляет собой одно из важных средств для достижения этих целей». И поэтому в статье 2 данной Конвенции, раскрывающей ее цель, сказано, что облегчению международной перевозки грузов должно способствовать «сокращение требований в отношении соблюдения формальностей, а также видов и продолжительности контроля», как путем национальной, так и международной «координации процедур контроля и методов их применения».

Аналитики должны объективно и тщательно изучить проводимые на границах государств центральноазиатского региона, в соответствии с Конвенцией о согласовании условий проведения контроля грузов на границах 1982 года, таможенный контроль, медико-санитарный контроль, ветеринарный контроль, фитосанитарный контроль, контроль соответствия техническим стандартам, контроль качества. В целях совершенствования процедуры контроля при пересечении государственных границ центральноазиатских стран необходимо обеспечить создание сети единых контрольно-пропускных пунктов на всех пограничных, таможенных постах государств региона.

Нужно подчеркнуть, что анализируемая Конвенция применяется «ко всем грузам, пересекающим при ввозе, вывозе или транзите одну или более морских, воздушных или сухопутных границ». Чтобы определить пробелы между требованиями Конвенции и местным соответствующим

щим законодательством каждой из пяти стран: Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана, необходимо сопоставлять нормы международной Конвенции и аналогичных норм Таможенного кодекса Казахстана, Таможенного кодекса Кыргызстана, Таможенного кодекса Таджикистана, Таможенного кодекса Туркмении, Таможенного кодекса Узбекистана, норм разделов о процедурах проверки на границах Положения или Правил перевозок грузов автомобильным транспортом Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, разделов о пересечении государственных границ в законе об автомобильном транспорте Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и других государств региона.

Целесообразно исследовать проблемы организации совместного контроля грузов и документов путем установки совместно используемого оборудования на границах государств центральноазиатского региона. Деятельность пограничных постов, служб контроля, осуществляющих свою работу на этих постах, необходимо сделать объектом внимательного научного исследования. Прохождение разных категорий грузов, средств транспорта и функционирование системы регионального таможенного транзита, которые могут быть приняты или использоваться в центральноазиатских странах, должны быть скрупулезно исследованы социологами, юристами, экономистами - исследователями центральноазиатских стран и сотрудниками практических учреждений государств региона.

Договаривающиеся стороны - государства-участники Конвенции берут на себя обязательство по мере возможности «организовывать согласованную работу таможенных служб и других служб контроля». В целях надлежащего функционирования служб контроля на границах, страны-участницы данного международно-правового акта должны обеспечивать, чтобы в распоряжении этих служб находились: квалифицированный персонал в необходимом с учетом потребностей перевозок количестве, необходимые для проведения проверок с учетом специфики транспорта и перевозимых через границы грузов, подлежащих контролю, соответствующего оборудования и устройств, а также официальные инструктивные документы для должностных лиц служб контроля на границах, положения которых должны соответствовать нормам международных договоров и соглашений, нормам национального права. Эти предписания сформулированы в статье 5 рассматриваемой Конвенции.

Государства региона учитывают в своей таможенной и иной контрольной деятельности положения статьи 5 Конвенции. Кроме того, они согласно статье 6 этой же Конвенции, обязуются сотрудничать друг с другом, сотрудничать с теми или иными компетентными международными органами для достижения целей, поставленных Конвенцией. Руководствуясь рекомендацией этой же статьи, государства центральноазиатского региона могли бы разработать и подписать региональное, а также двусторонние соглашения (протоколы) по условиям проведения разных видов контроля на границах государств региона во исполнение международной Конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах 1982 года.

Статья 7 имеет прямое отношение к нашему центральноазиатскому региону, поскольку озаглавлена она соответственно: «Сотрудничество между соседними странами». При пересечении общей сухопутной границы в целях принятия мер по облегчению провоза грузов Казахстан и другие центральноазиатские государства прилагают «все усилия для организации совместного контроля грузов и документов путем установки совместно используемого оборудования». Они прилагают усилия по обеспечению аналогичности часов работы пограничных постов, служб контроля, осуществляющих свою деятельность на соответствующих постах, а также категорий грузов, средств транспорта и систем международного таможенного транзита, которые используются или могут быть приняты к использованию в странах региона.

Стороны по данному Соглашению могли бы обмениваться информацией, необходимой для применения данной Конвенции, так и возможного в плане подписания регионального договорного правового документа. Они могли бы вписать в такое Соглашение норму об использовании в отношениях друг с другом апробированных в международных органах документов, взяв за основу образец-формуляр, предложенный по линии Организации Объединенных Наций. Стороны могли бы обеспечивать подготовку и заверение необходимых документов в соответствии с соответствующим законодательством страны региона. Участники Конвенции договорились, что они принимают документы, которые изготавливаются «с использованием любого соответствующего технического процесса, при условии, что они отвечают официальным правилам в отношении их формы, аутентичности и заверения».

Конвенция уделяет внимание статусу транзитных грузов. Стороны согласились применять соответствующий (простой и ускоренный) режим в отношении транзитных грузов, в особенности тех грузов, которые перевозятся согласно системе международного таможенного транзита, при которой проведение контроля грузов осуществляется в оговоренных случаях. При этом статья 10 Конвенции предусматривает особенности внутриконтинентальных государств, не имеющих выхода к морю. Они (участники Конвенции) могли бы максимально облегчить транзит грузов, перевозимых в контейнерах или иных упаковочных средствах, которые обеспечивают достаточную безопасность. Для повышения эффективности использования транзитного потенциала нужно детально изучить существующие барьеры законодательного, процедурного, технологического и технического характера в осуществлении международных перевозок и внести научно обоснованные предложения по их устранению.

Для обеспечения описания процедур контроля Узбекистана и России для автотранспорта, заезжающего из Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана нужно сделать подборку статей по транзиту, по процедурам контроля из законов и иных актов, приведенных выше в пункте 4, а также надо сделать подборку статей законов, подзаконных актов Узбекистана и России о транзите, о процедурах контроля в отношении автотранспорта, прибывающего к ним из-за рубежа.

Пункт 1 статьи 11 Конвенции ввел норму, в соответствие с которым «ни одно положение настоящей Конвенции не препятствует введению запретов или ограничений в отношении импорта, экспорта или транзит по соображениям общественного порядка, в частности, общественной безопасности, морали и здравоохранения или в целом охраны окружающей среды, культурного наследия или промышленной, коммерческой и интеллектуальной собственности». Тем не менее стороны могут учесть особенности друг друга при проведении тех или иных видов контроля.

Если случаются особые обстоятельства, что участники Конвенции могут ввести чрезвычайные меры, которые приостанавливаются и отменяются при устранении этих причин. Информация о введении таких мер, об отмене их публикуется в средствах массовой информации.

Статья 15 рассматриваемой Конвенции говорит о том, что она не препятствует тому, чтобы стороны применяли более широкие льготы, которые они пожелают предоставить друг другу.

Данная Конвенция, переданная на хранение Генеральному секретарю ООН, открыта для участия всех суверенных государств и региональных международных организаций в области экономической интеграции, компетентных в вопросах данной Конвенции. Государства и региональные международные организации в области экономической интеграции могут войти в число договаривающихся сторон «путем сдачи на хранение документа о ратификации, принятии или утверждении после ее подписания» или «путем сдачи на хранение документа о присоединении». Республика Казахстан, равно как и другие государства Центральной Азии, стали участниками данной Конвенции по принятию законов в своих государствах о присоединении к этой Конвенции и передаче Генеральному секретарю ООН документа о присоединении к Конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах от 21 октября 1982 года.

Разрешение возможных споров между сторонами регулируется статьей 20 данной Конвенции. В ней говорится о том, что любой спор между ними по поводу толкования или применения этой Конвенции надо по возможности разрешать «путем переговоров между ними или другими средствами урегулирования». Если урегулировать спор посредством переговоров не удастся, то он передается по просьбе одной из спорящих сторон арбитражному суду. Любая сторона – участница Конвенции вправе в момент подписания, ратификации, принятия, утверждения, присоединения делать соответствующие оговорки. Статья 22 Конвенции предусматривает процедуру внесения поправок в данную Конвенцию.

По результатам анализа нужно оптимально решить проблемы по устранению правовых пробелов, а также возможных противоречий между конвенцией и национальными законодательствами государств центральноазиатского региона. Сегодня есть еще одна международно-правовая проблема в Центральной Азии, суть которой состоит в определении существующих пробелов между существующей практикой проведения контроля на пунктах пересечения границ, местным законодательством тех или иных государств региона и Конвенцией о согласовании условий проведения контроля грузов на границах 1982 года.

Для определения существующих пробелов между существующей практикой проведения контроля на пунктах пересечения границ, местным законодательством и Конвенцией, необходимо эту практику изучить через анкетирование и интервью с

национальными перевозчиками, с транспортно-экспедиторскими учреждениями, с потребителями дорожно-транспортных услуг на границах всех 5-ти государств – Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана.

Определение необходимых изменений и дополнений в местное законодательство, определение процедуры контроля и оценки потенциального влияния предложенных или принятых законодательных актов, изменения процессов и технических средств контроля каждой страны - Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана нужно обеспечивать посредством сравнительного анализа сходных норм законодательства каждой страны друг с другом (надо определить, какой закон и какой страны является наиболее правильным, который мог бы стать в известной мере образцом для других сходных законов и нормативных правовых актов других государств). Сравнительный анализ норм законов и других нормативных актов законов 5-ти стран с аналогичными нормами Международной конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах 1982 года также позволит выявить те изменения и дополнения, которые будет необходимо внести в законы Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана, имеющие отношение к процедурам контроля на государственных границах разных стран.

Анализируемая Конвенция имеет 8 приложений. В Приложении 1 к Конвенции заложены вопросы согласования таможенного контроля и других видов контроля. Исходя из того, что таможенные существуют практически на всех постах границ, «организация других видов контроля, по мере возможности, координируется с таможенным контролем». Статья 2 Приложения 1 устанавливает, что «таможня должна иметь полную информацию о юридических предписаниях или правилах, которые могут потребовать осуществления других видов контроля, отличных от таможенного». Если есть необходимость в осуществлении других видов контроля, «таможня обеспечивает, чтобы причастные службы были информированы об этом и сотрудничает с ними». При возникновении необходимости в проведении нескольких видов контроля в одном месте, соответствующие компетентные службы принимают все необходимые меры для проведения их одновременно или по возможности в короткое время. Компетентные службы должны прилагать все усилия для координации своих потребностей как в документах, так и в информации. Эти службы должны принимать

надлежащие меры к тому, чтобы в том месте, где необходимо провести те или иные виды контроля, имелись персонал и соответствующее оборудование. Таможням могут быть предоставлены полномочия проводить от имени компетентных служб все или некоторые виды контроля. В таких случаях службы передают таможне все необходимые средства.

Контрольные службы и таможни осуществляют взаимный обмен информацией в целях обеспечения эффективности соответствующих видов контроля. По завершении контрольного осмотра груза компетентная служба решает, что делать с данным грузом, в случае необходимости информирует об этом соответствующие компетентные службы, после чего таможня принимает решение о том типе таможенного режима, под который необходимо определить данный груз.

Приложение 2 к Конвенции посвящено медико-санитарному контролю. Любой участник Конвенции обязуется предоставлять информацию любому заинтересованному лицу о грузах, которые подлежат медико-санитарному контролю, о местах, где данные грузы могут быть представлены для контроля, о требованиях в отношении медико-санитарного контроля, которые закреплены в соответствующих законодательных актах и инструктивных правилах. Для надлежащего обеспечения медико-санитарного контроля на пограничных пунктах необходимо оснащать необходимым оборудованием. В статье 3 рассматриваемого Приложения закреплено, что стороны Конвенции обязуются «по возможности сократить физический контроль перевозимых скоропортящихся продуктов». Когда те или иные грузы необходимо задержать до получения результатов медико-санитарного свойства, то необходимо сохранять такие грузы в условиях, которые обеспечивали бы их сохранность – именно это стало еще одним обязательством договаривающихся сторон Конвенции. Если есть уверенность в том, что нет опасности заражения, то, как правило, такие транзитные грузы освобождаются от медико-санитарного контроля. Статья 5 Приложения 2 говорит о необходимости осуществления сотрудничества между медико-санитарными службами одного государства-участника с аналогичными службами другого государства, других государств-участников особенно по вопросам ускорения прохождения скоропортящихся продуктов, подлежащих медико-санитарному контролю. Если партия скоропортящихся продуктов задерживается на границе при медико-санитарном контроле, компетентная служба государ-

ства, проводящего медико-санитарный контроль, в оперативном порядке информирует соответствующую службу государства-экспортера или государства, откуда прибыл данный груз, о причинах задержания груза и о принятых мерах по сохранности груза.

Ветеринарный контроль стал объектом международно-правового регулирования в 6-ти статьях Приложения 3 к Конвенции 1982 года. Этот вид контроля осуществляется на тех же принципах, что и медико-санитарный контроль. В понятие ветеринарного контроля входит «контроль средств и условий перевозки животных и продуктов животного происхождения». Сюда же можно включить контроль качества, стандартов и разных правил, контроль по сохранению находящихся под угрозой исчезновения видов животных, птиц. Каждое заинтересованное лицо вправе получить от любого государства-участника анализируемой Конвенции незамедлительную информацию о грузах, которые подлежат ветеринарному контролю, о местах, где грузы могут быть представлены для проведения контроля, о требованиях в отношении ветеринарного контроля, которые закреплены в соответствующих законах и подзаконных актах (статьи 1-3 Приложения). Организация ветеринарного контроля, согласно статье 4 данного Приложения, включает в себя создание в необходимых местах устройств для ветеринарного контроля с учетом потребностей перевозок, содействие продвижению грузов посредством «координации часов работы ветеринарных и таможенных служб». В тех случаях, когда необходимо задержать груз до выяснения результатов ветеринарного контроля, компетентные контрольные службы участников Конвенции обеспечивают надлежащее хранение грузов в условиях надежного карантина. Перевозимые транзитом грузы могут быть освобождены от ветеринарного контроля, если не существует опасности заражения. Статья 6 Приложения 3 посвящена установлению и укреплению сотрудничества между службами ветеринарного контроля договаривающихся сторон Конвенции для обеспечения ускоренного прохождения грузов, которые подлежат ветеринарному контролю.

Приложение 4 к Конвенции регулирует вопросы фитосанитарного контроля, который осуществляется независимо от места проведения на тех же принципах, что и медико-санитарный контроль. Например, фитосанитарным контролем охватывается «контроль средств и условий перевозки растений и продуктов растительного происхож-

дения». В понятие фитосанитарного контроля входит и сохранение растений, которые могут исчезнуть как виды. Каждый участник данной Конвенции берет на себя обязательство предоставлять любому заинтересованному лицу информацию о грузах, «на которые распространяются специальные фитосанитарные условия», о местах, где отдельные растения и виды продуктов растительного происхождения предоставляются для этого вида контроля, перечень требований по фитосанитарному контролю, которые закреплены в соответствующих законодательных и инструктивных актах. Статья 4 данного Приложения, предлагая систему организации фитосанитарного контроля, фиксирует следующие положения: государства-участники Конвенции создают в необходимых местах устройства для обеспечения фитосанитарного контроля, хранения, дезинсекции, дезинфекции в целях удовлетворения потребностей перевозок, содействуют продвижению грузов в первую очередь посредством координации часов работы фитосанитарных и таможенных служб, сотрудничающих между собой государств, а также проводят в оперативном порядке таможенную очистку скоропортящихся продуктов, стремятся сокращать физический контроль перевозимых быстропогигающих растений. Если грузы приходится задерживать до поступления результатов фитосанитарного контроля в распоряжение компетентной службы, страны-участницы Конвенции обеспечивают хранение грузов при минимуме таможенных формальностей и в условиях надежного карантина. Транзитные грузы, как правило, освобождаются от проведения в отношении их фитосанитарного контроля. В статье 6 Приложения 4 к Конвенции развитие сотрудничества государств-участников предлагается осуществлять в следующем порядке. Фитосанитарные службы договаривающихся сторон обмениваются полезной информацией друг с другом, чтобы ускорить прохождение растений и растительных продуктов, подлежащих фитосанитарному контролю. Если партия растений или растительных продуктов задерживается в связи с проведенными фитосанитарными контрольными действиями, то государство, где проводился этот вид контроля, информирует другую сторону о причинах задержки и о принятых мерах по обеспечению надлежащего хранения растений и продуктов растительного происхождения.

Приложение 5 к Конвенции предлагает урегулировать контроль соответствия техническим стандартам. Данный вид контроля производится в

соответствии с теми же принципами, на базе которых проводятся все виды контроля, приведенные в данной Конвенции. Каждая сторона Конвенции предоставляет каждому заинтересованному лицу информацию о применяемых в процессе такого контроля стандартах, о местах, где такой контроль может быть проведен, о требованиях, предъявляемых к контролю соответствия техническим стандартам. Если при проведении такого контроля нет международных стандартов, на которые можно было бы ориентироваться в процессе проведения контроля, заинтересованные договаривающиеся стороны могут заключать между собой договоры и соглашения по поводу применения оговоренных национальных стандартов. Приложение 5 в статье 4, озаглавленной «Организация контроля», сформулировало элементы такой организации в следующем виде: стороны Конвенции организуют пункты контроля соответствия техническим стандартам там, где это необходимо и возможно согласно требованиям и потребностям перевозок; они способствуют продвижению грузов, координируя часы работы служб, ответственных за обеспечение контроля соответствия техническим стандартам, оперативно обеспечивая таможенную очистку скоропортящихся продуктов. В случае задержки скоропортящейся продукции до получения результатов контроля соответствия техническим стандартам, компетентные службы государства проведения этого вида контроля обязуются обеспечивать хранение грузов и транспортных средств так, чтобы таможенные формальности были бы минимальными, а исполненные условия сохранности грузов – максимальными. Если грузы перевозятся в режиме сквозного транзита, то рассматриваемый вид контроля к таким грузам не проводится. Статьей 6 Приложения сотрудничество государств-участников в рамках проведения этого вида контроля выглядит так. Службы, отвечающие за проведение контроля соответствия техническим стандартам, сотрудничают с такими же службами других государств, для того чтобы ускорить прохождение скоропортящихся грузов посредством обмена необходимой информацией. Если партия скоропортящейся продукции задерживается на границе при осуществлении контроля соответствия техническим стандартам, компетентная служба в кратчайшие сроки уведомляет такую же службу страны-экспортера о причинах задержки груза и о мерах сохранности задержанного груза.

Еще один вид контроля – контроль качества регламентирован Приложением 6 к Конвенции 1982

года. Контроль качества грузов, где бы он ни проводился, осуществляется на тех же принципах, на основе которых осуществляются другие виды контроля грузов на границах. Любое заинтересованное лицо вправе получать от государства-участника Конвенции информацию о местах, в которых грузы могут быть представлены для контроля качества грузов, о требованиях в отношении контроля качества грузов, которые записаны в соответствующих законодательных актах и инструкциях. В статье 3 данного Приложения организация контроля качества грузов представлена так: договаривающиеся стороны Конвенции организуют пункты контроля качества там, где это возможно и необходимо, согласуя с потребностями перевозок; они способствуют прохождению грузов путем координации часов работы соответствующих служб, ответственных за обеспечение контроля качества и путем оперативной таможенной очистки скоропортящихся грузов. Государства-участники Конвенции взяли на себя обязательство организовывать контроль качества грузов на границах, «согласовывая всегда, когда это возможно, процедуры, применяемые службой, ответственной за этот контроль, и процедуры, применяемые службами, ответственными за проведение других видов контроля и осмотра». Те грузы, которые перевозятся в режиме сквозного транзита, контролю качества не подлежат. Статьей 5 Приложения сотрудничество стран-участниц анализируемой Конвенции выражается в том, что они стремятся ускорить прохождение скоропортящихся грузов. Сотрудничество сторон выражается также и в том, что при задержании скоропортящихся грузов по результатам проведенного контроля качества компетентная служба данного государства в короткие сроки информирует аналогичную службу государства-экспортера с указанием причин задержания этих грузов и о принятых мерах по их сохранности.

Приложение 7 к Конвенции озаглавлено как «Правила процедуры административного комитета, упомянутые в статье 22 настоящей Конвенции». Членами Административного комитета являются договаривающиеся стороны Конвенции. Административный комитет вправе приглашать компетентные администрации тех государств, которые не являются договаривающимися сторонами, представителей международных организаций, не являющиеся договаривающимися сторонами, на сессии комитета в качестве наблюдателей, особенно когда обсуждаются вопросы, представляющие для всех определенный интерес.

Исполнительный секретарь Экономической комиссии для Европы комплектует персонал секретариата Комитета. Исполнительный секретарь Экономической комиссии для Европы периодически созывает Комитет. На каждой сессии Комитет избирает председателя и его заместителя. В статьях 7-9 данного Приложения регламентированы процедурные вопросы принятия Комитетом решений, утверждения доклада. Завершающее положение Конвенции гласит: если в Приложении 7 надлежащие положения будут отсутствовать, тогда необходимо применять «правила процедуры Экономической комиссии для Европы, если Комиссия не примет иного решения».

Надо найти обновленный текст Приложения 8 «Упрощение условий пересечения границ для международного автотранспорта», вступившее в силу 20 мая 2008 года, в котором следует обратить внимание на вопросы, касающиеся упрощения процедур весового контроля, виз и порядка иммиграционного оформления водителей, совершенствование доступа к информации по требованиям пограничного контроля и инфраструктуры пограничного перехода.

В рамках данного исследования нужно провести анализ таможенных законодательств государств (законов, актов правительств и уполномоченных органов) на предмет определения их соответствия положениям конвенции, выявления явных и скрытых противоречий (прямое противоречие, пробелы в праве, возможность произвольного толкования). При анализе будет сделан упор на выявление правовых проблем уровня организации согласованной работы таможенных служб и других служб контроля государств на основе изучения внутренних нормативных правовых актов стран центральноазиатского региона, на выявление актов или фактов отсутствия актов (пробел в праве), наличие которых препятствует реализации статей 4 и 7 Конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах 1982 года. Анализируя системы таможенного законодательства стран региона, необходимо определить потенциал применения государствами региона документов, составленных в соответствии с образцом-формуляром Организации Объединенных Наций. В данном вопросе надо исследовать текущее состояние применения данных документов и предусмотреть возможность расширения масштабов такого применения. Будущие исследователи нашей научной проблемы в процессе анализа таможенных законодательных актов государств региона должны опре-

делять, насколько детально подано правовое регулирование режима ускоренного прохождения транзитных грузов, включая перевозящиеся грузы в соответствии с системой международного таможенного транзита, наличие исчерпывающей регламентации, предусмотренной в конвенции института «оправданного сложившимися обстоятельствами или рисками контроля транзитных грузов». Надо выявить отсутствие или наличие в законодательствах государств региона дефинитивной и регулятивных норм в части институтов «общественного порядка» и «чрезвычайных мер» как возможного основания введения запретов или ограничений в отношении импорта, экспорта, а также транзита. Необходимо определить наличие и объем национальных правовых норм государств региона и их соответствие принципам организации медико-санитарного контроля, ветеринарного контроля, фитосанитарного контроля, контроля соответствия техническим стандартам и контроля качества, предусмотренных в приложениях к конвенции, наличие соответствующих актов, обеспечивающих сотрудничество соответствующих органов государств между собой.

Аналитикам данной проблемы уже в ближайшей перспективе надо провести анализ соответствия национальных норм государств упрощенным условиям пересечения границ для международного автотранспорта и достаточность их регламентации. В рамках заданной проблемы необходимо провести наблюдение организации контроля (медико-санитарного контроля, ветеринарного контроля, фитосанитарного контроля, контроля соответствия техническим стандартам и контроля качества) на местах, а также сотрудничества посредством совместного контроля грузов и документов путем установки совместно используемого оборудования и обеспечения аналогичности в работе соответствующих служб, применение документов, составленных в соответствии с образцом-формуляром Организации Объединенных Наций, изучение технических средств контроля на предмет их эффективности; провести социологическое исследование с привлечением должностных лиц уполномоченных органов и профессиональных участников процесса межгосударственной перевозки грузов по системе «уполномоченный государственный орган - участники внешнеэкономической деятельности». Причем анкеты надо сформировать так, чтобы можно было выявить пробелы и возможные несоответствия в проведении контроля на сравнительном фоне национальных законодательств го-

сударств региона и Конвенции, а также установить частоту таких нарушений и их влияние на упрощенность перевозки грузов.

На основе проведенного международно-правового анализа необходимо определить, какие именно изменения могут быть внесены в законодательство и процедуры контроля данного государства региона, и определить оценку потенциального влияния предложенных или принятых законодательных актов на изменения процессов и технических средств контроля.

В рамках такого анализа нужно выработать рекомендации по их приоритетности, важности и эффективности влияния на упрощение таможенного контроля на границах региона. Используя компаративистский (сравнительный) правовой метод анализа, необходимо разработать эффективные рекомендации по усовершенствованию основанных на решениях (опыте) других стран вопросов контроля и применения технических средств контроля. Было бы неплохо провести анализ национальных законодательств государств центральноазиатского региона с участием видных ученых-правоведов и практикующих юристов стран данного региона. При этом нужно руководствоваться нормативными материалами, содержащимися в официальных сайтах органов юстиции, электронных баз нормативных правовых актов этих государств (Централизованная база данных нормативно-правовых актов Республики Таджикистан ADLIA, Юрист, Республиканский центр правовой информации (Республика Казахстан).

Для определения существующих пробелов между существующей практикой проведения контроля на пунктах пересечения границ, местным законодательством и Конвенцией, необходимо эту практику изучить через анкетирование и интервью с национальными перевозчиками, с транспортно-экспедиторскими учреждениями, с потребителями дорожно-транспортных услуг на границах всех 5-ти государств – Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана.

Определение необходимых изменений и дополнений в местное законодательство, определение процедуры контроля и оценки потенциального влияния предложенных или принятых законодательных актов, изменения процессов и технических средств контроля каждой страны - Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана - нужно обеспечивать посредством сравнительного анализа сходных норм законодательства каждой страны друг с другом (надо определить, какой закон и какой

страны является наиболее правильным, который мог бы стать в известной мере образцом для других сходных законов и нормативных правовых актов других государств). Сравнительный анализ норм законов и других нормативных актов законов 5-ти стран с аналогичными нормами «Международной конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах» 1982 года также позволит выявить те изменения и дополнения, которые будет необходимо внести в законы Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана, имеющие отношение к процедурам контроля на государственных границах разных стран.

Целесообразно организовать и провести конференцию на тему: «Проблемы имплементации положений Международной конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах (1982 г.) на территории Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана» с участием представителей таможенных органов, предпринимателей и организаций, вовлеченных в деятельность по транспортировке международных грузов в рамках трех государств, а также ведущих ученых-правоведов, экономистов, социологов стран Центральной Азии.

Целесообразно провести социологическое исследование (анкетирование) по системе «уполномоченный государственный орган - участники внешнеэкономической деятельности», результаты которой позволят всесторонне выявить проблемы, связанные с правовыми пробелами и противоречиями между существующей практикой проведения контроля на пунктах пересечения границ, национальным законодательством и Конвенцией, их понимание как государственными органами, так и предпринимателями, определить потенциал для дальнейшего совершенствования.

При проведении данного мероприятия желательно охватить примерно 100 участников данного процесса (представителей территориальных государственных органов и участников процесса международных перевозок грузов). Кроме того, результаты желательно озвучить на конференции, тема которой определена выше, сверить свои суждения с рассуждениями других коллег-социологов и представителей других социальных наук, тем самым обеспечить более точное научное понимание этих процессов.

В целях обеспечения наблюдения организации контроля (медико-санитарного контроля, ветеринарного контроля, фитосанитарного контроля, контроля соответствия техническим стандар-

там и контроля качества) на местах, а также сотрудничества посредством совместного контроля грузов и документов, в территориальные органы нужно провести обработку анкетных и опросных данных, выявить потенциал для совершенствования видов и форм контроля, провести анализ на соответствие норм национальных за-

конодательств государств региона, практики их реализации нормам Конвенции 1982 года. Другие исследователи могут обеспечить отработку и систематизацию предложений участников конференций по решению правовых и процедурных проблем контроля грузов на границах центральноазиатского региона.

Использованная литература

1. Международная конвенция о согласовании условий проведения контроля грузов на границах от 21 октября 1982 года. Закон Республики Казахстан от 6 мая 2002 года № 320 о присоединении к Международной конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах от 21 октября 1982 года. – В журнале: Ведомости Парламента Республики Казахстан. – Астана. – 2002. – №9. – Статья 94; в газете: Казахстанская правда. – Астана. – 2002. – №106. – 13 мая.

2. Таможенный кодекс Республики Казахстан от 5 апреля 2003 года № 401-ІІ с последующими изменениями и дополнениями.

3. Таможенный кодекс Кыргызской Республики, принятый Законодательным Собранием Жогорку Кеңеша Кыргызской Республики 13 апреля 2004 года и введенный в действие с 1 января 2005 года.

4. Таможенный кодекс Республики Таджикистан от 3 декабря 2004 года.

5. Соглашение о порядке таможенного оформления и таможенного контроля товаров, перемещаемых между государствами-участниками Соглашения о создании зоны свободной торговли (Ялта, 8 октября 1999 года).

6. Инструкции по осуществлению экспортного контроля таможенными органами Республики Казахстан. Утверждены Приказом Председателя Агентства таможенного контроля Республики Казахстан от 4 июня 2003 года.

7. Правила создания, обозначения и допуска в зоны таможенного контроля. Утверждены приказом Председателя Агентства таможенного контроля Республики Казахстан от 13 мая 2003 года №200.

8. Правила ведения реестра товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, и его доведения до таможенных органов и заявителей. Утверждены Приказом Председателя Комитета таможенного контроля Министерства финансов Республики Казахстан от 13 мая 2003 года №201.

9. Приказ Председателя Государственного таможенного комитета Кыргызской Республики от 12 июня 2007г. № 164 «Об утверждении Перечня и порядка применения технических средств таможенного контроля».

10. Постановление Правительства Республики Таджикистан «О пунктах пропуска через Государственную границу Республики Таджикистан» от 2 мая 2008 года № 221.

* * * * *

Бұл мақалада 1982 жылғы шегарадағы өлшемдерді бақылау жүзеге асыру жөніндегі шарттарды келіссіздендіру туралы Халықаралық конвенцияның және кейбір басқа конвенциялардың қағидалары талқыланды, бұл конвенциялардың нормаларын оптималды ретінде өлшемдерді Қазақстан мен Орталық Азияның шегараларында өткізу үшін қажет.

В данной статье анализируются положения Международной конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах 1982 года, некоторых других конвенций, нормы которых должны быть применены на границах Казахстана и Центральной Азии для решения проблем оптимального прохождения грузов на границах.

In this article the provisions of International Convention on Harmonization of Frontier Control of Goods of 1982, of some other conventions are analyzed, the standards of which should be applied on the borders of Kazakhstan and Central Asia in order to solve the problems of optimum crossing of goods on the borders.

Insur FARKHUTDINOV,

*Doctor of the Jurisprudence of sciences, Leading Researcher of the Institute of State and Law (Sector of International legal researches)
of the Russian Academy of Sciences,
Editor-in-chief of the Eurasian Law Journal
(Russia, Moscow)*

HOST STATE AND FOREIGN INVESTOR: COMMON OBJECT AND DIFFERENT INTERESTS (LEGAL ASPECTS)

The wide investment cooperation is one of the most remarkable trends in the international community and a major tendency in the modern system of international economic relations in the world, within the guidelines of CIS as well. This tremendous expansion within the scope of international business may be explained by the rapid growth in international transportation and communication. International investment flows have also become more important in the process of economic globalization than in international trade in goods and services [1]. Furthermore, the sustainable development is impossible without effective involvement in the world economic processes and active use of advantages offered by direct foreign investment.

On other hand transactions between the recipient states and foreign private investors have the potential to assist the developing countries in utilization of their resources in a more efficient and rational way, to the benefit of both parties. In the result of many thousands TNC advanced as in capacity of main players in sphere of foreign investments it was made some superstructures which controlling the most part of world financial resources restricted the state sovereignty implementation and divide world into "poor South" and "reach North". In other words in the globalization period a free movement of capitals is flown in the conditions of polarize world system in context of economic power and possibilities. Such situation is permanent potential origin of risks, problems and conflicts between developed and developing countries. Small group of leading states control the most of production and consumption, world financial resources even not resorted to political and economic pressure. Their internal priorities and valuable orientation leave traces on all hugest spheres of internationalization [2].

One of the features of investments into economic development is that one party to a transaction is usually a sovereign state, interests, rights and obligations of which significantly differ from those of private actors in the international economy. A state that enters into an investment agreement with a

foreign investor is interested not only in economic profit. It must also take into consideration the political factors (either internal or external), as well as social, cultural and other aspects that are not peculiar to the private investor. The government is also interested in ensuring that profits from such a project will be reinvested in the state in which they were generated, and not transferred to foreign countries. Export of profit may create an impression that the investor is exploiting the nation's resources without providing an appropriate return or consideration. At times, the government will attempt to pressure the investor to transfer the technological and administrative know-how required for implementing the investment project to the local population.

Foreign corporation naturally has other aims, and the conflict between these competing interests may generate serious disagreements between the parties.

The Russian strategy for the attraction of foreign investments includes the following: realizing Russia's scientific and technical potential, particularly at enterprises in the military-industrial complex; promotion of the Russian goods and technologies to the foreign markets; diversification of the Russian export and the development of products that substitute imported goods and services in particular sectors; increase in capital flow to the regions with surplus labour resources as well as with rich natural resources in order to speed up their development; job creation; the development of the production infrastructure.

The government is also interested in guarantees that profits from such a project will be reinvested in the state where they were generated, and will not be transferred to third countries. Export of profit may create an impression that the investor is exploiting the nation's resources without providing appropriate consideration. At times, the government will attempt to pressure the investor to transfer the technological and administrative know-how required for implementing the investment project to the local population. Foreign corporation de facto has other aims, so the conflict between these competing

interests may cause serious disagreements between the parties.

In the 90th years of the past century when Russia moved to the market economy it had to provide unilateral guarantees to foreign investors. The revival of Russian real economy system could be achieved only by balanced attraction of national and international investments, as well as by reasonable correlation between inconstant public and private interests.

The active transnational corporations' actions to attract huge financial flows caused by ineffective state regulation can inflict irreparable damage to national security of the country, affect the basis of its economic sovereignty. For example, the realization of the biggest internal investment project "Sakhalin - 2" as deliberate assignment for the foreign investors could cause serious damage to the Russian economic interests last decade.

The reasons for underestimating the state public functions in Russia were in predominance in the 90th of past century when there was a tendency for massive privatization of the state property and serious misunderstanding of that situation in respect of the public power's role. Appreciating the positive aspects on the whole it's necessary to point out that the end of administrative governmental methods of economy, especially when the state conducts totally the behavior of its participants it is not impossible to admit some unfavorable consequences of excessive state's falling back from its government functions in the field of economy. The forced liberalization and excessive state's withdrawal from functions of economic administration in the conditions of transition to the market economy brought to the result that the state involuntarily got narrow its direct obligations to be the highest mouthpiece and defender of public interests.

Notwithstanding the mutual benefits for both parties there are certain economic risks and hazards that emerge due to the specific nature of the parties to an investment agreement: a sovereign state and a transnational corporation [3].

The problems of state sovereignty have become a hot issue at the stage of globalization when the flows of foreign investments prevail over the stream of international goods and services. Within two decades of quite ambiguous support for investment liberalization, many countries have started to review these policies, and some have introduced adjustments, thereby exercising their right to regulate foreign investment to pursue domestic policy objectives. One of the main areas where a more

restrictive approach in respect of foreign investment has become obvious relates to national security as well as to the protection of strategic industries and critical infrastructure. Security concerns have particularly been invoked in relation to planned investments in so-called strategic industries and critical infrastructure. Thus, the issue has consequences that go far beyond the defense-related activities for which the national security exception was initially designed.

In the present work two contrary tendencies are shown – the antagonism between free capital circulation and so called "regulated regimes". The first policy pursued by developed countries-capital exporters is turned to progressive national control liberalization on questions of admission foreign investments into host country, settlement and future operations in respect of foreign direct investments. Second attitude to foreign investments prevails over in the field of internal economic activity of most countries which suppose that investments in contrast to trade are more effective intervention into sovereignty under national economy.

The sovereign state's problems are intensified when the investment is made to extract the natural resources of the developing country. Natural mineral resources arouse a great deal of national sentiment, above and beyond their economic value in the marketplace. It is necessary to point out that some Russian mass media skillfully used these aspects of national sentiment against the hugest international investment project "Sakhalin-2".

Usually, investment agreements set forth that the foreign investor establishes an industrial, agricultural or commercial project in the host state in an undeveloped area that will be important for the country's economic and social development. The investor is guaranteed to exercise the right for profits that are gained from the project and other various economic benefits as well (i.e., tax benefits, government guarantees, etc.).

These resources are considered by the host state as the natural property of the whole nation. It is difficult for the host state on occasion to accept that a foreign party has control over these resources and that such a party shares the profits made from their extraction [4].

The world experience shows that the foreign investors by using their super mobility are capable of fast accumulate the huge financial resources into separate branches of national economy for extraction maximum profit and with speed take them from state-recipient out.

So the foreign investments have not only favorable opportunities and some risks. The massive transnational capital flows influence the economic sovereignty of developed countries. That is why it is necessary to define the correlation between the interests of state and those of foreign investors by improving the regulation on international and domestic levels.

Even in many developed countries the prevailing trends favored national controls over FDI. Yet the West-European countries sometimes pursue the policy that is directed at determined limitation of foreign investments into the national economy. For example, in Great Britain, a country with the open market, there aren't special legal tools of control over foreign investments; in exceptional instances other legal means are used. The question concerns the matters when the control over the foreign investor's admission in the purpose of national interests protection by way application legislation norms.

The state must independently determines its internal investment policy in accordance with he principle of the sovereign equality of states. The restoration of the real economy sector could be reached at the expense of attraction of domestic and international investments, reasonable correlation between public and private interests. It shall be considered as a purposeful state investment policy. The matter is to take over the control of the capital flows where the investments are necessary for the purpose of the public interests.

The state sovereignty is the fundament of the regulation foreign investments and in the formation of international system in the sphere. It was recognize by norms of international and national law. In practice sovereign states reference to considerations relatively sovereignty in the perspective of admission foreign investments on its national territory.

The sovereign state must protect foreign investors and their property rights. According to principles of international law, the host country, the recipient of an investment, must guarantee foreigners and their property a certain minimum of protection. The minimum standard means that the expropriation can take place in the general interest; should not be done in a discriminatory way; must be coupled only with effective, prompt, and appropriate compensation; must take place according to lawful expropriation procedures, which guarantee the expropriated person sufficient legal protection. The Law on Foreign Investments of 1999 states that foreign investment in Russia will enjoy the full and unconditional legal protection provided by Russian legislation and international treaties. The legal status of foreign

investment and foreign investors' activities should not be less favourable than the one provided for the property, property rights, and investment activities of nationals, with the exception of the cases stipulated by the Russian Law on Foreign Investment.

The Russian Constitution declares that guarantees will be provided for the integrity of economic space, free transfer of goods, services, and financial resources, support for competition, and freedom of economic activity. In the Russian Federation, recognition and equal protection are given to private, state, municipal, and other forms of ownership. The right of private property is protected by law. Article 35 of the Constitution provides that everyone has the right to have property and possess, use, and dispose of it, both personally and jointly with other people. No one may be deprived of property otherwise than by a court decision. Forced confiscation of property for state needs may be carried out only with compensation. The right of inheritance is guaranteed. The principle of the inviolability of private property is stated and regulated in the Russian acting Civil Code.

The legal regime of foreign direct investments includes national and international legal regulation. The foreign investments are needing in special legal regulation by reason of the juridical nature of international investment relations. In principle legal regulation of foreign investments is determined by national legislation. The latter is formed by laws of the state on the territory of which foreign investments are carried out. But instability of transition countries' legislation and corresponding risks incite foreign investors to search for the ways of deviation from the host state law and seek international law protection. It accounts for increasing amount of international bilateral and multilateral treaties. In the whole the foreign investments having as a matter of fact private legal character are simultaneously needing in international legal regulation in correspondence with the international interstate treaties for example with participation of Russia.

At present unified standards of governmental regulation of investment processes contribute to international capital flow. These generally accepted international investment standards operate in accordance with multilateral agreements under the auspices of international economic organizations, e.g, the World Trade Organization (WTO). Yet it would be an exaggeration to apply unified legal principles and norms to the process of tapping of global investment law. Clearly economic integration has quickened the pace of cross-border investment. In this sphere countries are also showing their keenness

in accepting international standards. The fact that countries, especially developing countries, are trying hard to offer foreign investors favorable terms as an incentive has drastically reduced and in the some cases even removed the fear of nationalization which was most troublesome to foreign investors.

The legal framework for foreign direct investments, as it exists today consists of a wide variety of national and international principles and rules, of diverse origins and forms, differing extensively in their strength and specificity. They operate at several levels, with extensive gaps in their coverage of issues and countries. And national law is still of paramount importance. It establishes the relevant legal concepts and categories, creates the broader legal environment for the operation of TNCs and reflects in its diversity the prevailing currents and trends on the topic.

The international legal framework for FDI, however, is still uncertain and incomplete. There is no comprehensive global agreement on the subject. Existing multilateral instruments are partial and fragmentary.

The Russian Federation is a party to various international agreements related to foreign investment. Provisions in the international agreements take precedence over conflicting domestic legislation. In principle, the guarantees granted to a foreign investor in accordance with a national legislation and international treaties can be divided into three groups, as follows: guarantees providing inviolability of property, which is a foreign investment in the territory of a host country; guarantees providing a right of a foreign investor to use results of his activity carried out in the territory of a host country; and guarantees connected with the settlement of investment disputes.

A typical investment treaty might offer investors various substantive rights, separately or in combination. First, host states guarantee investors will receive adequate compensation in the event an investment is expropriated. Second, host states promise not to enact currency controls in order to promote the free flow of capital. Third, host states promise to not discriminate on the basis of nationality. This often means states promise to not treat investors worse than their own citizens (the right to "National Treatment") or other foreigners (the right to "Most Favored Nation" or MFN treatment). Fourth, host states promise to provide investments with fair and equitable treatment. Fifth, host states promise to provide full protection and security to investments. Sixth, host states guarantee that investments will not be treated less favorably than the minimum standard of treatment required by customary international law.

Finally, in what is sometimes referred to as the "Umbrella Clause", states promise to honor commitments made as regards investment.

The interaction of two legal systems – national and international – is a great factor of legal development. It sets special problems for national law and international law being two independent but closely cooperating legal systems. Their solution is assumed in the Russian Constitution (part 4 of Article 15).

International rules and concepts operate in constant reference to national ones. While the number and importance of international norms keep increasing, their interplay with national ones remains at the heart of the matter. International agreements of various types are of increasing importance as elements of the legal framework for FDI.

The strength of international legal system is based on the consensus of states, world community and not on the state itself. International law is composed of basic principles of implementing state sovereignty in concrete investment treaty relations.

Pursuant to the Law on Foreign Investments of 1999, direct foreign investments in the Russian Federation may be made into any assets or sector of the economy, as long as it is not prohibited by the legislation. Russia has retained the right to make exemptions from the application of the national regime to such spheres as banking, production of fissionable materials and related products, ownership rights on agricultural products, the use of natural resources, etc. Russia imposes restrictions on direct foreign investments in strategic sectors of the economy (such as foreign trade of defense industry products). In certain fields, such as banking and insurance, there are restrictive provisions, which limit direct foreign investments to specific levels regarding their proportion to the amount of Russian entities operating in the particular sector.

According to the Russian legislation among 11 main guarantees allowed by Federal Law "On Foreign Investments in the Russian Federation" from July 9, 1999 there are three guarantees that are directly devoted to securing foreign property from withdrawal. Firstly, we mean the guarantees of contributory compensation in the event of nationalization and requisition of foreign investor's property or commercial organization with foreign investments. In the part 1 of Article 8 it is said: "The property of a foreign investor or commercial organization with foreign investments shall not be subject to compulsory seizure, including nationalization or requisition, except for instances and on the grounds which have been

established by a federal law or international treaty of the Russian Federation.

Another two Articles (11,12) of the Law on Foreign Investments in the Russian Federation allow non-admission of indirect or latent forms of withdrawal of foreign investments: 1) guarantee of use on the territory of the Russian Federation an transfer out of Russia of revenues, profits, and other lawfully received monetary assets; 2) guarantee for foreign investor of an unhindered export from the Russian Federation of property and information in documentary form or in form of electronic carriers which was initially imported to the territory of the Russian Federation as a foreign investment.

So Russian legislator tried to secure foreign property in the conditions of economic instability, because the higher level of legal protection of foreign investments is one of key tasks in formation of favorable investment climate.

The compensation payment is a fundamental principle in case of nationalization and requisition. The Article 8 of the Law on Foreign Investments in the Russian Federation envisages "In case of nationalization the value of the property nationalized or other losses shall be compensated to a foreign investor or commercial organization with foreign investment".

Unfortunately this acting law did not perceive the generally accepted in international law provision about possible nationalization only in case when this measure is applied "for public purpose" and also "prompt, adequate and effective compensation". In our opinion there is a certain deviation from the former Law on Foreign Investments of the RSFSR (4 July 1991) which envisaged: "Foreign investments ... shall not be subject to nationalization and not be subjected to requisition or confiscation except in the exceptional instances provided for by legislative acts, and when such measures are adopted in social interests". Further it was envisaged: "Foreign investors shall have the right to compensation of losses, including lost advantage, caused to them as a result of the fulfillment of instructions of State agencies of the RSFSR or their officials which are contrary to legislation prevailing on the territory of the RSFSR or also as a consequence of the improper effectuation by such agencies or their officials of duties provided for by legislation with respect to a foreign investor or enterprise with foreign investments (Article 7).

The acting Law directly have not foreseen in contrast to the old Law that the provision that a payable compensation shall be equivalent to the fair market value of the expropriated investment. The

Law on Foreign Investments in the most unambiguous manner envisages that compensation shall be paid without a delay in such currency in which investments primary were done or in other foreign currency acceptable for the foreign investor and confines the formulation "value of nationalized property and other losses compensated"(part 2 Article 8).

The countries-exporters conventionally strive for the protection of their citizens and companies from unfavorable discriminational consequences and try to secure granting admission regime that is less favorable than regime which grants economic subjects of recipient state or investor of the third party. In this case the host state while deciding the question concerning admission of a foreign investment project must assume an unambiguous attitude in order to interact with partner country under the investment contract in the same way as it treats the investors from another countries.

The sovereign state has the full right to coerce that institution and terminate the foreign investment relations on its territory with due regard to legal prescription and regulations.

If the question is institution and liquidation of their citizens investments in the territory of another country the international law establish the restrictions in using of sovereign state the powers on using of compulsion. In these cases the state can only impose restrictions relatively on operations which are conducted with violation of its legislation or internal regulations. However it is not in its authority to remove the consequences of actions that contradict its national law since they are implemented in the host country.

In accordance with the World Bank Guidelines on the Treatment of Foreign Direct Investment (II. Admission, point 4):

"A State may, as an exception, refuse admission to a proposed investment:

(1) which is, in the considered opinion of the State, inconsistent with clearly defined requirements of national security; or

(2) which belongs to sectors reserved by the law of the State to its nationals on account of the State's economic development objectives or the strict exigencies of its national interest."

It is said further in this recommendatory multilateral document that "restrictions applicable to national investment on account of public policy (ordre public), public health and the protection of the environment will equally apply to foreign investment" (point 5).

As provided by this international legal document the state applying the system of admission must

simplify the making of investments by private persons of other states as well as avoid creation of unwarranted complicated legal procedures fulfillment of which is necessary for obtaining admission.

Each country preserves this right to regulate the admission of foreign private investments. Nowadays the so called indirect forms of nationalization are more dangerous because the times of direct withdrawal of foreign property are in the past. When expropriation is accomplished by means of a series of such hostile actions, which cumulatively deprive the investor of the value of investment, its often referred to as "indirect" expropriation. Such expropriatory actions of the state deprive the investor of usage and benefits of its assets, thus depriving the investor of effective ownership of the asset, even though the investor may retain nominal ownership.

It is obvious that the state carrying out its internal policy must respect the basic international law principles and legal norms in the absence of some kind of multilateral investment conventions. By the

way, these principles and legal norms have rather prohibitive than authorizing character. In connection to this one can confirm that in principle the state's ability to issue orders is not unlimited because it is based on the power resulting from the territorial principle or the power resulting from the citizenship principle. Consequently, the sovereign state can alter legal norms regulating activities of natural persons or legal entities that operate on its territory if these natural persons have the citizenship of this state and these legal entities are established in accordance with the laws of this state. Moreover the sovereign state can not exercise its right to use coercion with the purpose of implementing its legal norms on the territory of other sovereign state.

The sovereign state has the right to establish legal norms regulating institution and liquidation of foreign investments on its territory; it has the right to establish legal norms that determine institution and liquidation of foreign investments realized by its citizens on the foreign state's territory.

Bibliography

1. See: Bogatyrev A.G. Investment Law. Moscow. 1992. P. 5-12; Boguslavsky M.M. Foreign Investments: legal regulation. Moscow. 1996.
2. Velyaminof E.G. International Economic Law and Process. Academic course. Moscow. Wolters Kluwer. 2004. P. 22.
3. See: Farkhutdinov I.Z. Foreign Investments in Russia and International Law. The issue of Bashkir State University. Ufa. 2001.
4. The Arbitration Mechanism of the International Centre for the Settlement of Investment Disputes. By Moshe Hirsh. Martinus Mijhoff Publishers. Dordrecht /Boston / London. 1993. P. 6.

* * * * *

Мақала халықаралық инвестициялардың құқықтық аспектілерін зерттеуге арналған. Сонымен қатар мемлекет пен шет ел инвесторларға қатысты ортақ мақсат мен әр түрлі мүдделердің болуына назар аударылады.

Статья посвящена рассмотрению правовых аспектов международных инвестиций. В частности, уделяется внимание общей цели и различным интересам государства и иностранного инвестора.

This article is devoted to consideration of legal aspects of the international investment.

In particular, the attention is paid to common object and different interests of the host state and the foreign investor.

*Эльшад ГАСАНЛИ,
диссертант Института философии, социологии и права
Национальной академии наук Азербайджана*

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМЫ НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Теоретическое и большее практическое значение идеи национально-культурной автономии значительно повышает ее актуальность. Происходящие в наши дни кровавые столкновения на национальной почве способствуют появлению пессимистических прогнозов относительно будущего человечества. Одна из главных проблем глобализирующегося мира состоит именно в правовом регулировании национального вопроса. Необходимо учитывать, что различные нации являются составной частью общемировой культуры.

Идея национально-культурной автономии - составная часть национального вопроса, регулирующего правом наций на самоопределение.

Во многих случаях национальные конфликты зарождаются из такого ошибочного представления, будто развитие и прогресс возможны лишь в политически независимом, национально независимом государстве. Хотя это не единственный фактор для развития. Очень часто национально-этнические конфликты обуславливаются субъективными факторами, отчего и обладают разрушительным воздействием. В то же время эта разрушительность проявляется не в форме диалектического отрицания, а как бесперспективное непризнание. Между этносами, нациями, социальными группами и индивидуумами всегда существует конкуренция. Но эта конкуренция должна носить мирный характер, основываться на здоровом мышлении, рационализме, преимуществе достоинств. Вполне возможно счастливое, мирное, совместное проживание различных наций и этносов и достижение при этом прогресса. Национальная и религиозная толерантность, как единый социальный организм любого общества, делает неизбежной взаимовыгодное сотрудничество, совместное проживание различных наций в условиях мира. Слияние различных наций на фоне различающихся культур образует пеструю и более совершенную общемировую культуру. Взаимопонимание между нациями и государствами ведет к прогрессу и всеобщему благоденствию.

Идея национально-культурной автономии, естественно, отразившая путь духовного развития человечества, оставалась в центре внимания как приоритетная проблема в сфере национальных отношений.

Впервые в истории политическое требование «право наций на самоопределение» было выдвинуто во время Великой французской буржуазной революции. И это политическое требование стало одним из основных лозунгов революции. Этот лозунг изменил политическую карту Европы, дал импульс созданию новых национальных государств и появлению национально-этнических проблем внутри этих государств.

Говоря о вопросах национально-культурной автономии, необходимо отметить, что право равенства народов закреплено в международном праве. Так, если и есть у каждой нации и народа право на создание государства, независимое проживание - то это право не должно приносить ущерб территориальной целостности других наций и государств, не выступать сепаратистской силой в стране проживания.

В современном государстве мечты и пожелания различных наций, народов уравниваются в свете общих интересов данного государства.

В мировой политологической мысли и истории философии на первый план вопросы национального прогресса выдвигаются из-за того, что они обуславливают социальный прогресс, общественное развитие.

В развитых государствах современного мира национальная и этническая пестрота создали условия для формирования богатой и многообразной культуры. Высказывания сторонников моноэтнического государства об этническом разнообразии как источнике проблем неверны, потому что это приводит, напротив, к появлению в синтезированной форме разноплановой культуры. На самом деле, проблемы разжигаются не из-за этнического или национального разнообразия, а несправедливости общественно-политической системы того или иного государства. А разнообразие, прежде всего, источник обмена.

В современной мировой политике в достаточной степени остаются в центре внимания государственные интересы и национальные интересы. Потому что политика «невмешательства» породила условия для усиления агрессивности внутренних и внешних врагов отдельных государств. Развитие локального терроризма вынудило политиков крепко задуматься. Войну в Ко-

сово приветствовали президент Чехии В. Гавел, десятки европейских интеллектуалов. Или же, неоднозначное восприятие событий в Чечне в мировой политике свидетельствует о наличии больших проблем. Потому что здесь существуют национальные интересы, государственные интересы.

По теории демократии, демократической считается страна, внутри которой ничтожно тяготеет к противостоянию. Когда речь идет о национально-культурной автономии, надо отметить, что «национальная принадлежность в гражданском обществе и правовом государстве определяется не кровью и генами, а самопознанием. В действительности, представитель какой-либо национальности принадлежит к нации, которую он выбирает. Среди факторов, обуславливающих нацию, самым важным выступает психологический фактор. Однако в развитии этносов неминуемы ассимиляция и диссимиляция, а также процессы этнотрансформации» [1, 64].

Национальное сознание составная часть планетарного сознания. Планетарное сознание отражает целое и цельное, а национальное сознание – часть. Высокая оценка, выделяемая в настоящее время человеческому фактору, правам и свободам человека, создает крепкую уверенность в развитии человечества в позитивном направлении.

Исторически противоречивое развитие политических процессов создает нестабильное положение в сфере национальных отношений, формирует антагонистический характер национально-этнических отношений. Если национальная замкнутость, национальное высокомерие и формирование ряда реакционных национальных идеологий являются негативными сторонами развития, то позитивными сторонами можно считать создание взаимных образцов культуры, отступление на второй план национально-этнических различий в процессе возрождения многонационального государства и человеческого факторе. В современном мире в связи с национальным вопросом преобладают двойственные процессы. С одной стороны, консолидация и интеграция, сопровождающаяся относительным переходом на задний план расовых, национально-этнических различий, с другой – процесс борьбы национальных меньшинств за самоутверждение или за самоопределение. В целом, бывает трудно определить конкретные границы большого и малого национализма.

Обычно большой национализм свойственен по численности большой национальности, а малый национализм – малой национальности. Отметим, что большой национализм приводит к шовинизму, а малый – к самоутверждению. Иной раз большие националистические претензии малой наци-

ональности проявляются при покровительстве какого-либо «гиганта» [2, 67].

Националистические идеалы имеют характер передаваемости, агрессивности, импульсивности и фанатичности. Национально-культурная автономия обладает функциями уравнивания гражданских прав. Потому что могут нарушаться права как больших, так и малых этносов. Так, вне зависимости от большинства или меньшинства, все нации обязаны относиться друг к другу с уважением и в рамках законодательства.

Безусловно, национальные конфликты обладают огромной разрушительной силой и затрудняют социальный прогресс. Если подойти к идее национально-культурной автономии в аспекте социальных конфликтов, то ее можно оценить как намерение восстановить в обществе нарушенный баланс. Равновесие может наличествовать в различных соотношениях. Роль и заслуги малых и больших наций в развитии государственности сильно разнятся, поэтому не могут быть идентичными и их интересы и потребности. В экзистенциализме, самом ведущем философском течении современного периода, урегулирование конфликта расценивается не как его предотвращение, а как ослабление противоречий, то есть приведение его в состояние срединного равновесия.

Историческая практика показывает, что «большой национализм» малых народов протекает по аналогичному сценарию. Вначале раздаются социально-экономические и культурные требования, а затем выдвигаются и политические лозунги. Малые проблемы утрируются, а за этим скрываются большие интересы. Например, так было в 60-70-е годы прошлого века в Квебеке (Канада), Испании (Каталония), Великобритании (Северная Ирландия), Бельгии (Фламандия), Франции (Корсика). Напомним, что в настоящее время в мире нет борьбы двух систем. Потому весьма актуальна проблема региональной безопасности. К сожалению, в мировой политике еще очень много несправедливости. На самом деле, конфликты превращаются в средство наживы и экономического закабаления и служат большим интересам. Если бы было иначе, то с легкостью решилась бы искусственно навязанная Азербайджану карабахская проблема.

Сегодня цивилизованный мир требует погасить очаги противостояния, не допускать возникновения искусственных конфликтов. Человечество трудится над решением более глобальных проблем, ищет спасения от стихийных бедствий, неизлечимых болезней, уделяет внимание изучению внеземных цивилизаций, то есть стремится к развитию науки. По прошествии времени теряется актуальность в показателях национального развития.

Норвежский историк-путешественник Тур Хейердал писал, что «древние народы, невзирая на проживание в отдельном пространстве и в составе различных племен, создали схожие образцы культуры. Это значит, что отдельные люди и народы исторически были близки друг к другу. Интенсификация информативных связей, интеграция культур не только сближает народы, но это также показатель различия между ними. Языки, не сумевшие преодолеть испытание временем, как показатели этого различия, вышли из употребления, а многие превратились в этнические группы» [3, 23].

Известно, что процесс глобализации оказывает мощное влияние не только на экономическую, но и на духовно-культурную сферу. Ученые мира двойственно относятся к данному вопросу. Одна из позиций состоит в том, что в духовно-культурной глобализации доминанта характерна и для национального вопроса. То есть, в процессе глобализации национальные отличия склонны терять свою актуальность. Другая позиция сопровождается усилением национального сознания, пробуждением исторической памяти и предоставлением преимуществ укреплению национального самопознания. Политико-экономические системы, а также культуры, обречены на использование преимуществ мировой цивилизации. Постоянное использование каким-то народом образцов культуры приближает истощение его внутренней потенции и нарушает естественный ход общественного развития.

В современный период практика передовых стран подтверждает возможность регулирования национальных отношений. Это, в основном, реализуется демократическими преобразованиями, уважением к правам соседей, защитой социальной справедливости. В особенности, извлечение выгоды отдельными народами и нациями от прогрессивных идеалов будет реализован как оптимальный уровень принципа совместного спокойного проживания в современную эпоху и в будущем. Это - неизбежный процесс. Потому что нация формируется в ходе совместного проживания. Здесь, в сущности, смешиваются различные расы, народы и культуры. Французский ученый Т.Э. Ренан считал, что нация существовала и еще в средние века. Он приводит в пример Римскую империю, а французский социолог Густав Лебон пишет, что нацию образует дух народа. А дух народа - это его моральное состояние, чувства, идеалы, сознание и способность мышления [4, 152].

Когда нарушается духовность, нация вырождается. По мнению Лебона, Римская империя была сильна в идеальной степени. Но отвлечен-

ность от серьезных дел и склонность к роскоши ослабили империю, стали причиной ее падения. Психолог и философ Вильгельм Вунт придерживается мнения, что для изучения духовности народа надо знать ее историю [4, 163]. При изучении нации в отдельности и в комплексе в качестве обязательного объекта выступают также искусство, наука, религия, язык, обычаи и традиции и этнология.

В международных отношениях значительную роль играют происходящие в мире крупные политические события. Особенно большую роль в национальных и межнациональных отношениях сыграли мировые войны, мировые экономические кризисы и разделение мира на два фронта. В противостоянии государств в XX веке главное противоречие больше проявлялось в борьбе систем. Входящие в социалистическую систему государства проводили интернациональную политику, отодвигали на задний план национальные различия и стремились достичь экспорта коммунизма в другие страны. В результате мир разделился на два военно-политических блока. Нейтральные страны в той или иной форме склонялись к одному из блоков. Однако ослабевали характер национальной борьбы, национального развития. Появились по форме национальные, а по содержанию социалистические культуры. Таким образом, национальные процессы превратились в заложников политики и идеологии. История показала, что без определения национального существа невозможно не только играть ведущую роль в мировой политике, но и служить мировой цивилизации. Мировая политика выстроена на экономических интересах. «На современном этапе национальные процессы происходят именно в этой плоскости. Неслучайно, после Второй мировой войны объем вложенных долгосрочных инвестиций между странами возрос в более чем 10 раз» [3, 23].

Экономическая интеграция сопровождается интернационализацией мировой хозяйственной жизни. Национально-экономические связи определяют характер межгосударственных отношений. Создание транснациональных корпораций происходит наряду с повышением роли международных организаций в управлении миром. Так, экономическая централизация свойственна стремлению управлять миром политическими методами. Концентрация экономической мощи в руках ряда государств-гегемонов повышает их значимость в мировой политике. Нации, ведущие борьбу за экономическое и политическое самоутверждение на международной арене, вынуждены считаться с крупными силовыми центрами.

Напомним, что не только государственные организации крупных государств, но и их непра-

вительственные структуры обладают огромным престижем на международной арене, и они способны создать определенное мнение у мировой общественности о том или ином государстве.

В определении межнациональных отношений очень часто обращаются к конфликтам. Пока отыщется справедливый путь урегулирования конфликта, происходящего по религиозным, политическим, экономическим, экологическим, демографическим и иным причинам, проливается море крови безвинных людей, человечеству наносится значительный материальный и моральный ущерб. В нашем современном мире можно назвать десятки таких конфликтов. Вот только некоторые из них - Армяно-Азербайджанский, Нагорно-Карабахский конфликт, проблема Кашмира между Пакистаном и Индией, события на территории бывшей Югославии, военные действия США в Афганистане и Ираке, происходящее на Кипре и Чечне: Исторически территориальные притязания существовали у различных государств.

Есть они и сегодня. Выяснение принадлежности спорных территорий теоретически может помочь положительному решению проблемы. Однако на современном этапе многие историко-политические издания носят открыто идеологизированный характер, а это не позволяет в достаточной степени отразить, выявить объективную действительность.

Исторический процесс творят его субъекты. По мнению знаменитого германского философа Гегеля, у каждого народа существует своя фило-

софия. Народы и нации ведет вперед их воля. Отрицание подчинения общественным законам истории лишь одна сторона двойственного отношения к истории общества. Не стоит забывать, что все сферы существа, а также наличие общества и процессы развития, подчинены закономерностям. Так, со стороны большинства философов безоговорочно принимаются диалектические законы развития. Приведенные выше примеры, связанные с немецкой философией, то есть признание вне законов исторического развития, взаимосвязаны с прогрессом и упадком в различные периоды отдельных наций, цивилизаций и государств.

Диалектика - учение о развитии, подтверждает сохранность диалектического отрицания, то есть связей существующего развития и преемственности. В жизни наций присутствуют и прогресс, и упадок. Ни одна цивилизация не исчезает бесследно, нации не удаляются с исторической арены, происходящий период регресса в новой форме, на отличительном пространстве и во времени становится началом нового этапа прогресса.

Человечество обретает гармонию и порядок, пройдя через хаос. Дорога от хаоса до порядка вбирает в себя и макроконструкции, и микропроцессы. Современные научные парадигмы полностью подтверждают обретение обществом нового качественного положения, его способность жить в условиях социальной справедливости. А проблемы во многом зависят от форм управления, степени применения принципов и средств.

Использованная литература

1. Бромлей Ю.В. Современные проблемы этнографии. - М.: Наука, 1981. - С. 379.
2. Бромлей Ю.В. Очерки теории этноса. - М.: Наука, 1983. - С. 441.
3. Этнические процессы в современном мире. - М.: Наука, 1987. - С. 412.
4. Социология. - М.: Юните, 2002. - С. 407.

* * * * *

Мақалада ұлттық-мәдени автономиялардың саяси-құқықтық тұрғыда еттелуі мәселесі талқыланады. Сонымен бірге ұлттық-мәдени автономиялар институттарына жаңа көзқараспен талдау берілген.

В статье исследованы наиболее значительные научно-практические вопросы, связанные с воплощением идеи национально-культурной автономии, освещены правовые и политические аспекты ее формирования. А также здесь проведен анализ новейших взглядов на институты национально-культурной автономии.

The significant scientific-practical issues were studied and the rights and political aspects of its formation were covered in the article, dealing with personified ideas of national-cultural autonomy. Moreover, the newest ideas regarding national-cultural autonomy institutions are analyzed in this article.

Ж.И. ИБРАГИМОВ,

*ҚР Заң шығару Институты халықаралық құқық,
халықаралық қатынастар, салыстырмалы құқықтану бөлімінің
жетекші ғылыми қызметкері,
тарих ғылымдарының кандидаты, доцент*

ДӘСТҮРЛІ ҚҰҚЫҚТЫҚ ЖҮЙЕДЕГІ ЖАЗАНЫҢ БАЛАМА ТҮРІ

Қазақстан Республикасындағы қылмыстық құқықтың қазіргі жай-күйі ескеріліп, мемлекет тарапынан жұмыстар жүйелі түрде жүргізіліп жатыр. Қылмыстық саясатты алдағы уақытта жүргізуде ізгілендіру, жекелеген қылмыстардың ауырлық дәрежесін жазаны жеңілдету арқылы қайта бағалау мәселелері көтеріліп отыр.

Қазақстан Республикасының 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған Құқықтық саясат туралы тұжырымдамасында жазалауға қатысты мынадай қағидаттар аталып өтеді: «бас бостандығымен айырумен байланысты емес қылмыстық жазалауды қолдану саласын кеңейтуге, оның ішінде бас бостандығынан айыру түріндегі жазалауларды жекелеген санкцияларынан алып тастауға не бас бостандығынан айырудың ұзақ мерзімін азайтуға; айыппұл салуды қылмыстық жазалаудың тиімді түрі ретінде айқындауға және оның қолдануды кеңейту мүмкіндігіне;» [1, 23].

Осы орайда біз жазалау мәселелесіне қатысты мұрағат деректерін саралап, дәстүрлі қазақ қоғамындағы жаза және оның түрлерін, мән-мағынасын ашып зерделуді жөн көрдік.

Дәстүрлі құқықтық жүйеге сәйкес қоғамға жат әрекет істелгенде ел мен елдің, туыстар мен рулардың арақатынасын бұзбау мақсатында жазалаудың баламалы түрлері қолданылды. Айыптың ең жоғарғы сатысынан кейінгі салынатын төлем, яғни үш тоғыздан асатын төлемді «құн» деп атайды. Құн дәстүрлі құқықтық жүйедегі ең кеңінен таралған жазалаудың түрі болды. Өлім жазасы және дене зақымын келтіретін жаза жәбірленуші немесе оның туғандарының келісімінен соң, сот шешімімен құнмен ауыстырылатын болды. Құн төлеу арқылы кінәлі немесе оның туыстары жеке кек алудан және заңды қудаланудан босатылды.

Дәстүрлі құқықтық жүйеде құнның алатын орны ерекше. Өйткені ол қазақ қоғамындағы ру аралық қатынастарды реттеуде құқықтық қана емес, әлеуметтік рөлді атқарады. Құн төлеудің құқықтық негізінің пайда болуына, ең ауыр қылмыстарға жататын адам өлтіру фактысы мен денеге зақым келтіру әрекеті себеп болады.

Қазақ қоғамындағы кейбір жағдайда адамды өлтіру фактысы жеке тұлғаның ар-ожданын қорлау, отбасылық ар-ұятты бұзу, қанды кек алу, жер немесе мүліктік таластармен байланысты болды. Сонымен қатар жылдарға созылған рулар арасындағы өзара жауластықтың салдарлары өте ауыр жағдайларға соқтырып отырды. Ерте дәуірде қоғамға жат әрекеті үшін кінәліге паналайтын орын беру құқығы сақталды. Қанды кек алу дәстүріне сәйкес кінәліні қудалау, оның өз туыстары арасынан қорғаныш іздеді. Өз туысына қорған болмай, оны жаудың қолына беру намысқа тиетін әрекет болып саналды. Ал өз туысына жасалған қудалау, сол рудың намысын қорлау болып есептелді. Адам өлтірген кінәліні ұстай алмаған жағдайда, сол рудың кез-келген мүшесі өлімге қиылды. Ал мұндай әрекет қарама-қарсы тараптан кек алу әрекетіне себеп болды. Жеке кекті болдырмас үшін, көбінесе кінәліге сұлтан-дар, билер қорғаныш болды.

Құн төлеу жүйесін қолдану ру аралық қайшылықтарды, жөнсіз қантөгуді тоқтатып, өзара жауласуға жол бермеуге қатысты реттегіш тетік рөлін атқарды. Жеті жарғының баптарында адам өлтіргені үшін жеке кек рұқсат етіліп, құн бекітілді.

Қылмыстың түріне қарай; толық құн, яғни 500 қойдан 2000-ға дейін, 50 жылқыдан 2000-ға дейін, 25 түйеден 100-ге дейін. Қазақ арасында ең жиі қолданылған құн кесімі «100 жылқы, алты жақсы». Одан кейін жарты және ширек құндар болған. Құн төлеу ердің басына құн туғанда, елдің елдігін көрсететін сындарлы сәттердің бірі деп айтуымызға болады. Оны қоғамға жат әрекет жасағандығы үшін кінәлі ғана емес, бүкіл ру болып төлейді. Бұл жазаның реттеушілік қызметін көрсететін мәліметтерді мұрағат деректері де растайды: «Кун или аиып в случае несостоятельности преступника может быть выплачен родственниками или ордынцами того рода или отделений, по какому присуждению принадлежат» [2, 129].

Құн-қазақ әдет-ғұрып заңдарының ертеден келе жатқан ежелгі құқықтық нормаларының

бірі. Қазақтар тура және ауыспалы мағынада осы ұғымды қазіргі таңда күнделікті тұрмыста қолданады. Егер бір нәрсеге қатты қадалып, өшігіп сұраса – «өкеңнің құны бар ма» деп айтылатын сөздер де бар. Қазақ рулары ерте уақытта қанды кек пен құн заңдарын қатар қолданып келген, бейбітшілік уақытта көбінесе құн төлеу іске асып отырған. Себебі өзара кек қуысып қан төгу қазақтың руларын әлсіретті, қаңсыратып, мықты деген батырларынан айрылып қалу оңай соқпаған. Оның үстіне әрдайым сыртқы елдермен шабуылдасып, жауласып жүретін қазақ елі үшін ішкі бірлік, тыныштық екінші кезектегі шаруа болмаса керек.

Сондықтан кісі өлтірушіге, зорлаушыға ру жауап беріп, қылмысы үшін жауап беру ісінде ортақ болады. Ұлт алдына не қылмыскер үшін құн төлеуге, не қылмыскерді ел қолына беруге міндет алады. Кісі өлімі үшін құн төлеуге мойын ұсынған ру, қарсы жақтың бірнеше сыйлы кісісін шақырып, солардан өлген адамның туыстарына «сүйек құн» алты жақсы жібереді.

Сүйек құнның құрамына кіретін нәрселер:

а) кісі өлтірушінің астында болған, оны жай бермей, құйрығын кесіп жіберетін - қанды қара шолақ ат;

ә) суық қару - не мылтық, не бір қадірлі қылыш, қанжар-өлтіруге қаруы болды деп, мұны қанды қару дейді;

б) өлген адамның денесін салып жерлейтін жерге апаруға деп, мәйітті орау үшін қара нар, қалы кілем береді;

в) өлген адамның ет-жақыны, яғни не әйелі, не шешесі, не қарындасы бір жыл бойы жоқтауға киетін қайғы белгісі саналатын қара тон, сары жаулық.

Осы сүйек құн келісімімен даугер жақ қанды кектен бас тартып, қарулы әскерді жинауды доғарып, негізгі құнды күтеді. Өлген адамға құн төлегенде арнап үй тігіледі және союға қара қой дайындалады. Қылмыскердің туысқандары күтуші болады. Адамы өлген жақ келіскен күні айғай-сүрен салып немесе қаруларын, туларын көтеріп, «Ой, бауырымдап» тігілген үйге қарай шабады, осы кезде қара қой сойылады. Шабуылдап келген бойда қылмыскердің ауылын, оның өзінің үйін шабады. Қару-жарақтарымен бір-бір салып өтеді, тіпті уықтарын сындырып тастайды. Осыдан кейін барып құн төленеді. Қылмыскерді үйге тек қана екі жақ татуласқаннан кейін кіргізеді, ол төмен отырып, өзінің кінәсі үшін кешірім сұрайды, содан кейін «ала арқан /жіп/ кесу» рәсімі жасалады, қылмыскер мен өлген

кісінің ағасы жаңағы ала жіптің екі жағынан ұстайды, көлденең елдің қадірлі азаматы, көбінесе жасы үлкен әйелдердің бірі ала жіпті кеседі, осыдан кейін екі жақ дау-жанжалды тоқтатып, өзара татуласады. Ал, жіп кескен адамға кінәлі жақ шапан жабады.

Егер қылмыскердің өз туыстары бас тартып, керекті құнды төлемесе, қылмыскер өлген адамның руластарының қолына беріледі, олар оны өлтіреміз десе де, есікте ұстаймыз десе де ерікті.

Көбінесе руластары соңғы малын берсе де құн төлеуге тырысады, себебі өз туысынан басын ала қашқан руды ел төмендетіп, мазаққа айналдырады, әсіресе сол рудың байлары көз-түрткі болады. «Жарғы» бойынша құн төлеудің шарты және шығыны, негізінен құнға қылған кесімді үш түрге бөледі:

а) қара құн 100 жылқы, он екі жақсы;

ә) сүйек құны - 50 жылқы, алты жақсы;

б) өнер құны - тоғыз жақсы /тоқал құн/.

Мұрағат құжаттарындағы мәліметтер шариғатқа сәйкес құнның көлемінің мынадай болғандығын айтады: «Полный кун - 1000 баранов, 1 верблюд и 1 ковер, половина куна - 500 баранов, 1 верблюд и 1 ковер» [3, 62].

Егер өлген кісі ел ортасында танымал адам болса, билер кеңесі қылмыскерлерден осы үш құнды толық талап етуге хақылы. Өнер құны деп тілді, шешен адамға, ақын-жырауға қатысты айтады. Құнның кең тараған түрі 100 жылқы, алты жақсы. Алты жақсының құрамы: 1) Жетім/құл, не құн/, 2) Қара нар; 3) Ақ сауыт; 4) Тұзу мылтық; 5) Қара шолақ ат; 6) Қалы кілем. Әйел құны 50 жылқы, үш жақсы: Қара нар, қара шолақ ат, қалы кілем; 50 жылқының ішінен үшеуі – «ілу» деп қымбат затпен /кездеме, аң терісі, киім/ беріледі, сонда мал саны 47. Қазақтар тақ сан дұрыс деп есептейді. Сонымен қатар даугер жақ өз туысқаны үшін қарсы жақтан құн төлеп ала алмаса, қолдан берген болып есептеледі.

Қазақ қоғамында өлім үшін құн төленбейтін жағдайлар кездеседі. Барымта кезінде қайтқан адамдар үшін құн төленеді, өз малын қайтару үшін, барымтаға амалсыз барған азаматтардың құнын билер даулауға хұқылы, ол үшін 3 куә керек. Ал енді ұрлық үстінде өлген баукеспе, тонаушы үшін құн ешқандай жағдайда төленбейді.

Зорлықшы құн үстіне қалың мал қосып төлейді, кейде өз руынан қыз береді. Кей жағдайда ер адамның құны - 1000 қой немесе 100 жылқы немесе 50 түйе делініп, осы көлемнің жартысы алты жақсы аталады, таңдаулы малдан алады, қалғанын «қара құн» атанып ұсақ, нашар

малмен толтырылады. Билік жасаған бидің, ханның еңбегі деп осы құнның үстінен, кінәлі жақ 40 байтал төлейді, көбінесе құнан, дөненнен асқан жастан. Осының ішінен бөлініп осы билікке қатысқан жасауылдарға да ақы төленеді.

Өлген адамның денесі табылмаған жағдайда 1,5 есе құн төлейді. Әйел адамның құны - ер адамның құнының жартысына тең, яғни 500 қой немесе 50 жылқы, немесе 25 түйе, 40 байталдың да жартысы болуға тиіс.

Қазақ батырлары жауда өлсе, я тұтқынға түсіп өлсе, ел болып кек қуып, бітісетін болса жеті ердің құнын талап етуге хақылы. Әйел құнының бір ерекшелігі, олар еркек ісіне араласып, мысалы, төбелеске кірісіп кететін болса, құны сұраусыз қалады.

Ал, егер әйел төбелес кезінде киіз үй ішінде өлсе, онда оған толық құн төленеді.

Сұлтан тұқымының құны қазақтың құнынан жеті есе көп, бірақ көбінесе жеті - хан құны, ал қызметсіз сұлтан үшін екі есемен шектеледі, сұлтанның қалай болғанда да жай қазақтан жолы жоғары. Егер хан болса, кем дегенде жеті тайпаға өктемдігі жетеді деген ұғымнан туған. Қожа тұқымының құны да сұлтандармен қатар.

Жоғарыда айтылған жарты немесе ширек құндар адамның дене мүшесіне зақым келген уақытта алынады, оның тәртібі:

а) жарты құн-көз, тіл, еркектік мүшеге зақым келіп, өзінің қызметінен айрылғанда;

ә) ширек құн-оң қолы, не оң аяғы зақымданып, мүгедек болып қалса;

б) 1/8-сол қол мен сол аяқ істен шыққан уақытта;

в) біреудің бір көзін шығарса, құнның төрттен бірі, 2 көзін шығарса «жарты құн» төленеді;

г) бір құлағы кесілсе, оның айыбына 1 қыз береді, болмаса қыздың толық қалың малын төлейді;

ғ) бір қол сындырылса-бес қара, бір аяғы сындырылса-алты қара «айып» тартады;

д) әйелдің бір бұрымы кесілсе, не күрек тісі сындырылса, құнның төрттен бірін төлейді;

е) ал, егер 2 бұрымы кесілсе, онда толық құнның жартысын төлейді;

ж) біреу ауылдан адасып, аштан өлсе, яки мінген көлігінен жығылып өлсе, болмаса суыққа тонып, ыстыққа шөлдеп өлсе, оның бұлай өлуіне ешкімнің қастандығы, зорлығы сезілмесе, сонда да болса, ол өлген кісіні сол бағытқа салған адамнан жарты құны алынады;

з) ат, түйе сияқты асау көлікті мініп келген біреу кірген үйінің белдеуіне байласа, сол үйге

кіріп-шыққан адамға ол көліктің тепкісі тиіп өлсе, белдеуге байлаушыдан алатын құн:

1) босағаға байланса - бүтін құн;

2) белдеуге «жапсарға» байланса - жарты құн;

3) үйдің артына байланса ат - тон айып. Осындай реттеуші тетіктердің қоғамдағы рөлі, халық дәстүрлерінің азаматты дұрыс жолға салудағы қызметі туралы ресми деректер аз емес.

Қазақ еліне халық дәстүрлері туралы материалдарды арнайы жинау үшін келген Азиаттық департаменттің қызметкерлері құнның мөлшері, оның мерзімі, не үшін және қалай төленетіндігі туралы ақпараттарды береді: «За лишение обоих ног, обоих рук, ушей, глаз платят полный кун. За лишение одной руки, одной ноги кун (500 баранов, 1 верблюду и 1 ковер). За лишение одного пальца на руке или ноге (100 баранов, за 2 пальца - 200 баранов). За выбитие верхних зубов платят полный кун, но за выбитие одного или неполных зубов - по числу баранов» [4, 62].

Құн төлеуге байланысты қазақ қоғамында жиі кездесетін жағдай кінәлі жақтың құн орнына қыз беруі /қалыңсыз қыз береді/. Құн төлеудің мұндай түріне қатысты деректерді мұрағат құжаттары да айғақтай түседі: «По удостоверению Степного Генерал-Губернаторства бывали случаи при суждения за неисполнение обязательств или за личные обиды, в пользу обиженного, штрафа в виде лошади и девицы. Едва ли целесообразно придавать особую устойчивость решениям обычного суда народа, стоящего в в массе своей на столь низкой степени культуры» [5, 98].

Кейде сирек те болса құнға тоғыз тоғыз-тоғыздан мал беріп /алты ат бастатқан тоғыз, төрт түйе бастатқан тоғыз/ оған қосымша қыз береді /жасаусыз –«жалаңаш»/. Бұл құнның түрін «жарқын» деп атайды.

Құн алушы жақтың билері құнға берілген мал мен дүниені екіге бөледі. Бір бөлігі /жартысы/ марқұмның туыстарына, отбасына беріледі, ал қалған ру ақсақалдарының, билердің босағасына байланады.

Жалпы жазаның белгіленуі, одан кейін төленетін құнның көлемі дәстүрлі қазақ қоғамында жеке тұлғаға ғана емес, жалпы бір елдің, рудың қарым-қатынасына әсер етеді. Сондықтан билер жаза белгілегенде екі рудың арасына жік түсірмейтін үкімдерді шығаруға тырысқан. Осындай салауатқа негізделген шешімдерді өзгертуге ұмтылған орыс шенеуніктерінің әрекеттерінен ешқандай нәтиже шықпағандығын мына мұрағат материалдарынан көре аламыз: «имеется в виду, что часто в представлениях областно-

го Правления о дозволении окончить возникающие между киргизами исковые и уголовные дела по народным обычаям, заключаются обстоятельства, которые, хотя по внешней форме самого преступления маловажны, но таким не менее по последствиям своим могущие и иметь влияние, не только на отдельную личность, по жалобам которой началось дело, но и на целый род, коему принадлежит истец или ответчик. Что нередко по делу гласит решения по народным обычаям от киргиз поступают жалобы на неправильные решения дела, вследствие чего начальство, не имея возможность определить, в какой из сторон справедливы принесенные по народным обычаям решения, поставлено в необходимость назначить новое следствие, часто не приводившее никаким новым результатам» [6, 214].

XVIII ғасырдың соңы XIX ғасырдың басында қанды кектің қолданылуы қазақ мемлекеттілігінің саяси өмірінде белгілі орын алды. Мысал ретінде, Әбілқайырдың туыстарының Барақ сұлтанмен кектесуін айтуға болады. Қазақтардың әдет-ғұрып заңдары қанды кекті болдырмау жолында шектеулер қойып, кейбір жағдайда шарият ережелерін реттегіш ретінде қолдана бастады. Кек алуды құн төлеумен ауыстыру ең тиімді әдістердің бірі болды. Кек алудан бас тартқан екі тарапта материалдық тұрғыдан емес, әр рудың намысын қорғау мақсатында құн алумен құн төлеуге мүдделі болды.

Кінәлі жақ құн төлеу арқылы бір жағына өлген адамның туыстарының кек алуға деген ұмтылысын қанағаттандырып, екіншіден өз туғандарының өмірін сақтап қалады. Құн төлеу екі тарапты толық қанағаттандырып, талаптарды жойып, жауласуды тоқтатты. Қазақтардың әдет-ғұрып заңдарына сәйкес, құн төлеу алдын-ала ғана бітімге емес, болашақта одақ болуға, бейбітшілікке және достыққа әкеліп, жалпы қайшылықтарды бейбіт жолмен шешудің бірден-бір жолы.

Дәстүрлі құқықтық жүйедегі орталық биліктің әлсіздігі, рулық ұйымның мемлекеттік мәжбүрлеу мақсатында қолданылуы жағдайында құн жүйесі қоғамды басқарудың реттегіштерінің бірі ғана емес, қылмыс жасаушыларға ықпал етудің мемлекеттік тетігі және басқа қоғам мүшелеріне ескерту жасау шарасы болып табылады.

Құн сот шешімімен бекітілетін адам өлтіру әрекетіне қолданылатын жазаның бір түрі. Жазаға байланысты әдет-ғұрып нормалары барлығының бірдей жазалануына және құн төлеу мүмкіндігін бекітеді. Мұндай ереже әдет-ғұрып заңдарын зерттеушілердің жазбаларында да кез-

деседі: «Присужденный к какому-либо наказанию может заплатить надлежащий штраф (тогуз) в пользу обиженного» [7, 33].

Құн төлеудің ерекшелігі оның экономикалық өзіндік сипатымен байланысты болды. Құн өте көп мал басымен төленді. Қазақ халқында байлықтың көзі, барлық құндылықтардың өлшемі малмен көрсетілді. Сондықтан кінәлі және оның туыстарын малға деген меншігінен айыру ең қатал жазалардың бірі болды. Құнның көлемі өте жоғары болды. Қарапайым қауым мүшесі үшін 1000 қой төленетін болса, осы құнды жеті есе төлеу кімге де болса оңай емес еді. Құн құқықтық жаза ретінде мақсаты адам өлтіруге жол бермеу, қоғамға аса қауіпті әрекеттердің алдын алу болды. Өйткені құнның басты сипаты оны кінәлінің ғана емес, оған туыс барлық ру мүшелерінің төлеуінде еді.

Қазақ қоғамындағы құн көлемінің әр түрлі болуы, жалпы құн төлеу жүйесінің бей-берекет емес, келтірілген шығынның түріне қарай нақты алынып отырғандығын көруге болады. Құн төлеу жүйесінің негізіне дені сау ер адам өлтіруге байланысты бекітілген «адамның құны» ұғымы негіз бола алады. Дәстүрлі қоғамда құн төлеуде мал басымен қоса басқа шаруашылық қажеттіліктері және басқа да құндылықтар, оларды атап айтсақ: тұтқындар немесе құлдар, кілемдер, тондар, әшекейлі бұйымдар, әскери жабдықтар. Егерде адам өлтіргендігі үшін құн 200 жылқы көлемінде белгіленетін болса, оның жүзі алты жақсымен ауыстырылады, яғни жақсы заттармен (екі түйе, екі құл, сауыт-сайман және тағы басқа құнды заттар).

Адамды өлтіру және денеге нұқсан келтіру ең ауыр қылмыс болып саналып, қоғамға өте қауіпті болғандықтан, әдет-ғұрып нормалары құн төлеудің ерекше тәртібін белгіледі. Мұндай қылмыстың түріне қатысты сот үрдісінің тәртібі құн төлеу туралы талапты, сотқа дейінгі тараптардың қарым-қатынасын, сот айғақтарын, сот шығындарын ескере отырып реттелді. Осыдан келіп құн төлеудің арнайы рәсімдерді сақтай отыра орындалатындығы бекітілді.

Құн төлеудің күрделі тәртібі жәбірленуші тарапты қанағаттандыру дәстүрімен ғана шектелмейді. Құн төлеуге қатысты арнайы рәсімдердің сақталуының белгілі мән-мағынасы болды. Ал дәстүрлі құқықтық жүйедегі бұл жазаны белгілеудің негізгі мақсаттары бітімге келтіру, дауласушы жақтарды жақындастырып, жаугершілікті болдырмауға қол жеткізу еді. Өйткені қазақ қоғамындағы адамды өлтіруге байланысты қыл-

мысты әрекеттер, құн төлеуден бас тарту кейбір жағдайларда өзара барымтаның көбеюіне және бірнеше жылдарға созылатын кеіспеушілік, қайшылықтарға әкелетін.

Сондықтан кез-келген ру өз туыстарының ондай қоғамға жат әрекетті жасамауына, ол үшін үлкен құн төленуіне жол бермеуге тырысты. Мүліктік өндіру тұрғысындағы құн төлеу нақты мәндегі жаза шараларының бірі. Оның мемлекеттік сипатының көрінісі құнның көлемінің жәбірленуші тарапына ғана емес, жалпы қоғамның және бидің де тарапынан алынатындығында. Бірақ мүліктік төлемнің кімге берілетіндігіне қарамастан, көбінесе ханға және биге немесе қауым пайдасына, құн қылмыс үшін белгіленетін жаза, мемлекеттің мүддесіне сәйкес мемлекеттік мәжбүрлеу шарасы. Құн төлеу барысында туысқан бірақ бір-бірінен тәуелсіз отбасылардың өзара көмегін көрсетуге ықпал жасады.

Дәстүрлі құқықтық жүйенің ережесіне сәйкес ауқатты отбасы қайғыға ұшыраған туысына

көмектесуі міндетті болды. Сондай көмек берген жағдайда ғана, оның отбасының қауым ішінде беделі сақталды. Құнды бірігіп төлеу дәстүрі қазақ қоғамында XIX ғасырдың басына дейін өз мәнін жоғалтқан жоқ. Құн төлеу бір рудың, оның тармақтарының ішіндегі ымыра-бірлікті нығайта түсті.

Құн төлеудің қоғамға жат жасалған әр әрекетке байланысты бекітіліп, әрбір жағдайды жан-жақты реттегіштік тетіктерін байқауға болады. Жалпы жазалау да қазақ қоғамындағы қарым-қатынастарды реттеу қызметін атқарды.

Дәстүрлі құқықтық жүйенің нормалары адамдарды қорқытатын жазаларды бекітпейді, жаза қолдану жүйесінде ең негізгі басымдық ретінде мүліктік жағдайды жатқызады, нұқсан келтірген кінәлі адамның немесе оның туыстарының төлем ақы беруі. Ал қазақ қоғамында құн төлеу құқықбұзушылыққа барған тұлғаларға, кінәлі жасаған қылмыстың ауырлығына, қауіптілігіне, байланысты белгіленетін болған.

Пайдаланылған әдебиеттер

1. Қазақстан Республикасының 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған Құқықтық саясат туралы тұжырымдамасы. - Астана, 2009. – 73 б.
2. Қазақстан Республикасы Орталық Мемлекеттік Мұрағаты, 4 қор, 1 тізбе, 2380-іс, 129-п.
3. Қазақстан Республикасы Орталық Мемлекеттік Мұрағаты, 4 қор, 1 тізбе, 2380-іс, 62-п.
4. Қазақстан Республикасы Орталық Мемлекеттік Мұрағаты, 4 қор, 1 тізбе, 2380-іс, 62-п.
5. Қазақстан Республикасы Орталық Мемлекеттік Мұрағаты, 64 қор, 1 тізбе, 767-іс, 98-п.
6. Қазақстан Республикасы Орталық Мемлекеттік Мұрағаты, 4 қор, 1 тізбе, 2382-іс, 214-п.
7. Қазақстан Республикасы Орталық Мемлекеттік Мұрағаты, 4 қор, 1 тізбе, 798-іс, 33-п.

* * * * *

Автор дәстүрлі құқықтық жүйедегі жазаның балама түрлерін қарастырады.

Автор рассматривает альтернативные виды наказаний в традиционной правовой системе.

In this article the author examines alternative nakzaniya in the traditional legal system.

ЗАҢ ТЕРМИНОЛОГИЯСЫНДАҒЫ АУДАРМА МӘСЕЛЕСІ

Мемлекеттік тіл – қазақ тілі, тәуелсіздік алғалы жиырма жылға жуық уақыт өткеніне, өмірдің барлық саласында оның қолданыс аясын кеңейтуге және тіл үйренгісі келетіндер үшін кәсіпорын, мекеме, ұйымдарда әдістемелік, оқытушылық жағдай жасауға бюджеттен жылма-жыл миллиондаған теңге қаржы бөлінетіндігіне, тағысынтағыларға қарамастан, әлі күнге өзінің тарихи лайықты орнын ала алмай келеді.

Бұл мәселе түп-тамырының тереңде жатқандығын бүгінде көзі қарақты отандастарымыздың басым көпшілігі біледі де, сезеді де. Кезінде бұратана саналған ұлттарды бағындырып ұстау үшін олардың құқықтарын кемітіп, тілін ұмыттырып ұстауды көздеген ұлыорыстық шовинизмнің тоңы жібігенмен, сызы кеткен жоқ. Кезіндегі бірінші Петрдің сөзінде келтірілген мына үзіндісі де ойымызды нақтылайды: *«Еще в свое время Петр первый придавал большое значение захвату Казахстана, говоря, что «он всем азиатским странам и землям... ключ и врата; и той ради причины она-де орда нужна под Российской протекцией быть»* [1]. Бұл дегеніңіз – қазақ байтағын біз билеп-төстеуіміз керек деген сөз ғой.

Жиырмасыншы ғасырдың басында қазақтар түркі тілдес халықтар арасында саны жағынан түріктерден кейінгі екінші орында тұрған екен. Кейбір деректер бойынша 1916 жылы қазақтар саны 6 миллионға жуық болған, ал ол уақыттан кейінгі аштық пен жаппай қоныс аудару нәтижесінде 1933 жылға қарай 3 миллионға дейін азайып қалған [2]. Бұл әрине бейресми мәліметтер. Ал 1926 жылғы КСРО бүкілодақтық халық санағының ресми деректеріне сәйкес 1926 жылы қазақтар саны 3,9 миллионды құраса, 1939 жылғы санақ деректеріне сәйкес 3,1 миллион адамды құраған, әрине сол кездегі тоталитарлық жүйенің саясатын ескерсек, бұл деректердің де шындыққа жанасатындығы күмән келтіреді [3]. Кейін, Екінші дүниежүзілік соғыс жылдары, тың және тыңайған жерлерді игеру кезінде Қазақстанға қоныстандырылған халықтармен пайыздық қатынасқа шаққанда қазақтар өз елінде азшылыққа айналған (бұл арада цифрларды нақтылауды тарихшылар мен статистиктер міндетіне қалдырайық). Осының барлығы біздің ана тіліміздің қазіргі жағдайына тікелей қатысты екенін мойындауымыз керек. Сол жағдайды бүгінгі күні түзетіп, тілді оқып, біліп, меңгеруге көпшілік за-

мандастарымыздың ден қоймайтындығы қынжылтады.

Бұл мақалада қозғалып отырған тақырып – мемлекетіміздегі заң терминологиясын қолданған кездегі нормативтік құқықтық актілер мен ресми құжаттардағы олқылықтар мен сәйкессіздіктер. Жасыратыны жоқ, қазақтардың көпшілігі ана тілін меңгермегендіктен, ресми аталып жүрген орыс тіліне бейімделіп алды. Лингвистикалық тұрғыдан тіліміздің бай екендігі жайында ақын-жазушылар мен әдебиетшілеріміз жиі айтады. Ал тіліміздің мол мүмкіндігі күнделікті іскерлік, мәдени-көпшілік қарым-қатынастар мен бұқаралық іс-шараларда немқұрайлы қолданылады. Мемлекеттік тіліміздің дамуына және өрістеуіне Қазақстан Республикасы Үкіметі жанындағы Мемлекеттік терминологиялық комиссиясы, ҚР Білім және ғылым, Мәдениет министрліктері мұрындық бола отырып, қазақ тіліне деген жанашырлықты басты міндеттерінің бірі ретінде танулары тиіс. Қандай ресми орган болмасын құжатты әзірлегенде аударылған нұсқасындағы ой түпнұсқадағыдай жеткізіле алмайды, дегенмен тілдің ерекшеліктері ескеріліп, заң болсын, өзге ресми құжат болсын көпшілікке түсінікті және сауатты жазылуы керек. Сондықтан кез келген нормативтік құқықтық актіні немесе құжат орыс тілінде әзірленген күннің өзінде қазақшаға сауатты аударылып, ұлттық тіл ерекшелігі ескерілуі тиіс. Ол үшін аударылған құжатты толықтай саралап, қазақ тілінің ерекшеліктерін ескере отырып, **қайтадан орыс тіліндегі мәтінді қазақ тіліндегі мәтінге сәйкестендіру қажет.**

Қазақстан Республикасының Премьер-Министрі К. Мәсімовтің Әділет министрлігіне «Лингвистика орталығын» құру туралы тапсырмасы қазір қолға алына бастады. Оның мақсаты қабылданған құжаттарға еніп кеткен аудармадағы қателіктерді түзету және келешекте ондай олқылықтарға жол бермеу.

Заң тіліндегі олқылықтарды тізбелей берсек, барлық қателіктер, сәйкессіздіктер мен қате аудармалар бірнеше мақалаға «қор» бола алады. Бұл саладағы қазақ тілінің қолданысы мүлдем көңіл көншітпейді. Себебі, заңгер қандастарымыздың көпшілігі негізінен орыстілді мамандар. Екіншіден, қазақша заң тілін қалаптастыруға қатысқандар – нақты мамандар болмаған кезде, әйтеуір қазақ тілін біледі деп, аудармашы лауазымына орналасқан қызметкерлер. Оларға көптеген орыстілді мамандар бірнеше

айлар бойы әзірлеген заңдар мен нормативтік құқықтық актілерді өте қысқа мерзімде аудартып, аударған мәтіндерін құжатты қабылдау мерзімі тақап қалғандығын желеу етіп, оның қабылдануына жауапты лауазымды тұлғалар мемлекеттік тілдегі мәтінді ең болмаса пысықтауға уақыт бермеген. Сол себепті де заңдардың аудармалық сапасы өте нашар.

«Үшіншіден, төртіншіден» деп жалғастыра берсек, себеп-салдардың түр-түрлерін тізіп

шығуға болады, ал мұндағы қателіктерге алып келудің басты себебі – Үкімет пен жергілікті басқарушы органдардың мүшелері ана тілімізді дамытуға белсене кіріспей отырғандығында. Жалпыға белгілі кемшіліктерді тізбелемей-ақ, қабылданып кеткен кейбір заңдар мен заңнамалық актілердің аудармаларындағы кездестірген бірқатар үзінділерді мысал ретінде келтіріп, оларды түзетудегі өз пікірімді ұсынамын [4]:

«Тұрғын үй қатынастары туралы» Қазақстан Республикасының 1997 жылғы 16 сәуірдегі № 94 Заңы	
2-бап. Осы Заңда пайдаланылатын негізгі ұғымдар	Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Законе
4) жалдауға беруші (жалға беруші) - тұрғын жайды жалдау шартындағы тұрғын жайдың меншік иесі немесе тұрғын үйді жалдауға беруге меншік иесі уәкілеттік берген адам болып табылатын тарап;	4) наймодатель (арендодатель) - сторона в договоре найма жилища , являющаяся собственником жилища или лицом, уполномоченным собственником сдавать жилище внаем;
28) тұрғын жай - тұрақты тұруға арналған және соған пайдаланылатын, белгіленген техникалық, санитариялық және басқа да міндетті талаптарға сай келетін жеке тұрғын үй бірлігі (дара тұрғын үй, пәтер, жатақханадағы бөлме);	28) жилище - отдельная жилая единица (индивидуальный жилой дом, квартира, комната в общежитии), предназначенная и используемая для постоянного проживания, отвечающая установленным техническим, санитарным и другим обязательным требованиям;
29) тұрғын жайды жалдау (жалға алу) - жалдаушыға (жалға алушыға) тұрғын жайды немесе оның бір бөлігін ақысын төлетіп тұрақты немесе уақытша иеленуге және пайдалануға беру;	29) наем (аренда) жилища - предоставление жилища или части его нанимателю (арендатору) в постоянное или временное владение и пользование за плату;
67-бап. Мемлекеттік тұрғын үй қорынан тұрғын үй беру шарттары 1. Мемлекеттік тұрғын үй қорынан тұрғын үй немесе жеке тұрғын үй қорынан жергілікті атқарушы орган жалдаған тұрғын үй оған мұқтаж, осы елді мекенде тұрақты тұратын (тұру мерзіміне карамастан) және халықтың әлеуметтік жағынан қорғалатын табысы аз топтарына жататын Қазақстан Республикасы азаматтарының пайдалануына беріледі.	Статья 67. Условия предоставления жилища из государственного жилищного фонда 1. Жилище из государственного жилищного фонда или жилище , арендованное местным исполнительным органом в частном жилищном фонде, предоставляется в пользование нуждающимся в жилье гражданам Республики Казахстан, постоянно проживающим в данном населенном пункте (независимо от срока проживания) и относящимся к малоимущим социально защищаемым слоям населения.
69-бап. Азаматтарды тұрғын үйге мұқтаж деп тану	Статья 69. Признание граждан нуждающимися в жилье
70-бап. Азаматтардың мемлекеттік тұрғын үй қорынан тұрғын үй немесе жеке тұрғын үй қорынан жергілікті атқарушы орган жалдаған тұрғын үй алу құқығы	Статья 70. Право граждан на жилище из государственного жилищного фонда или жилище , арендованное местным исполнительным органом в частном жилищном фонде
«Мемлекеттік қызметтер стандарттарын бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2009 жылғы 15 желтоқсандағы № 2121 Қаулысы	
2. Мемлекеттік қызмет көрсету тәртібі 12. Тұрғылықты жері бойынша тіркеу жөнінде мемлекеттік қызметті алу үшін тұтынушылар мынадай құжаттар ұсынады: 1) тұрғын үйге меншік иесінің келісімі бар тіркеу туралы арызы; 2) белгіленген тәртіппен меншігіне тұрғын үйді сатып алғанын растайтын немесе Қазақстан Республикасының заңнамасында көзделген өзге де негіздер бойынша тұрғын үйге тұруға құқық беретін өзге де құжаттары;	2. Порядок оказания государственной услуги 12. Для получения государственной услуги по регистрации по месту жительства потребители предоставляют следующие документы: 1) заявление о регистрации с согласием собственника жилища ; 2) документы, подтверждающие приобретение им в установленном порядке жилища в собственность, или предоставляющее право на вселение в жилище по иным основаниям, предусмотренным законодательством Республики Казахстан (копию);
«Жилье» термині де, «жилище» термині де кейбір жағдайларда тұрғын үй деп аударылғын. Бұл жерде «жилье» сөзін тұрғын үй деп, ал «жилище» сөзін тұрғын жай деп қолданған дұрыс деп есептеймін.	

«Халықтың көші-қоны туралы» Қазақстан Республикасының 1997 жылғы 13 желтоқсандағы N 204 Заңы	
Тұруға ықтиярхат	Вид на жительство
10-бап. Көшіп келушілердің құқықтары мен міндеттері Тұруға ықтиярхат алған көшіп келушілер Қазақстан Республикасында барлық құқықтар мен бостандықтарды пайдаланады, сондай-ақ егер Қазақстан Республикасының <u>заң актілерінде</u> өзгеше көзделмесе, Қазақстан Республикасының азаматтарымен бірдей міндеттерді мойнына алады.	Статья 10. Права и обязанности иммигрантов Иммигранты, получившие вид на жительство , пользуются в Республике Казахстан всеми правами и свободами, а также несут обязанности наравне с гражданами Республики Казахстан, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Казахстан.
4-тарау. Көшіп келудің түрлері. Көшіп келушілердің келу тәртібі. Тұруға ықтиярхаттар	Глава 4. Виды иммиграции. Порядок въезда иммигрантов. Виды на жительство
Хат деген сөздің өз мағынасы бар: қолхат, қолдау хат, өтініш хат және т.с.с., ал тұруға келген адамның «тұруға ықтиярхатқа» өтініш жазуы немесе «тұруға ықтиярхатты» тұратын адамға мемлекеттік органның ұсынуы құжаттың ресми мәртебесін төмендетеді. Ұсыныс: «Вид на жительство» тіркесін «Тұруға рұқсат» деп қолданса.	
ҚР Еңбек кодексінде «өтіл» сөзін «стаж» деп берген, ал 600-ден астам нормативтік құқықтық актіде «өтіл» сөзі кездеседі. Сондықтан ҚР Еңбек кодексінде де «өтіл» терминін қолданған дұрыс.	
«Мемлекеттік сатып алуды жүзеге асыру ережесін бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2007 жылғы 27 желтоқсандағы N 1301 Қаулысы	
15) мемлекеттік сатып алуды ұйымдастырушының конкурстық баға ұсыныстары бар конверттерді конкурсқа қатысуға жіберілген әлеуетті өнім берушілер ұсынған конкурстық баға ұсыныстарын тіркеу журналында мәліметтерді тіркеуі;	15) регистрация организатором государственных закупок сведений в журнале регистрации конкурсных ценовых предложений, представленных потенциальными поставщиками , допущенными к участию в конкурсе, конвертов с конкурсными ценовыми предложениями;
Әлеует сөзі «потенциал» сөзінің баламасы екені рас. Алайда «потенциал» мен осы жердегі «потенциалды» термині орысшада әртүрлі мағынада айтылып тұр. Бұл жерде болуы мүмкін, ықтимал деген мағынада қолданылады. Ал, «өнім берушілер» деген «дающие продукцию» болады, бұл жерде жабдықтаушылар деген дұрыс. Сонда «потенциальные поставщики» деген терминді «ықтимал жабдықтаушылар» деп аударған дұрыс.	
1000-нан астам НҚА-да кездесетін «жылжымайтын мүлік» термині	
«Недвижимость» және «Недвижимое имущество»	Екеуі де қазақ тілінде 2 сөзбен, яғни «жылжымайтын мүлік» деп беріледі
Мемлекеттік тіліміз қазақ тілі болғандықтан «Жылжымайтын мүлік» терминін қалдырып, орыс тіліндегі барлық нормативтік құқықтық актілердегі «недвижимость» сөзінен бас тартып, мемлекеттік тілдегі мәтінге сәйкестендіру қажет.	

Қолданылған әдебиеттер

1. www.obzh.ru/wiki/?title=История_Казахстана
2. www.gorod48.ru/topnews/news-26005.html
3. www.gorod48.ru/topnews/news-26005.html
4. База данных «Закон» 6.0

* * * * *

Мақалада заңнамалық терминдеріндегі сәйкессіздіктер мен мемлекеттік тілдің мәселелері қозғалады, сонымен қатар қабылданған нормативтік құқықтық актілердегі қолданылып жүрген терминдердің жаңа баламалары ұсынылады.

В статье затрагиваются несоответствия в законодательных терминах и проблемы государственного языка, а также предлагаются альтернативные варианты терминов, используемых в действующих нормативных правовых актах.

The article deals with the discrepancy in the legal terms and problems of the state language, but also offers alternatives for the terms used in the existing normative and legal acts.

Е.Ж. АМАНБАЙ,
ҚР Заң шығару институты
Лингвистика орталығының сарапшы лингвисті

ЛИНГВИСТИКА САРАПТАМА МӘСЕЛЕСІ

Қазақстан Республикасының қолданыстағы құқығында сапасыз жасалған нормативтік құқықтық актілермен қатар, мемлекеттік және орыс тіліндегі нұсқаларындағы аударма барысында жіберілген мәтіндік сәйкессіздіктер орын алып келеді. Жалпы тіл грамматикасы, заңдық техника және аударма ережелерінің сақталмауы сияқты себептерден пайда болған кемшіліктерді жою лингвистикалық сараптама мен норма шығармашылық қызметтің сапасын жақсартудағы негізгі міндет болып табылады.

Заң терминдері жалпыға түсінікті тілде емес, белгілі дайындығы бар не белгілі бір сала қызметімен таныс мамандарға ғана арналып, ресми стильде жазылады. Заң тіліне мәтіннің тура мағынада баяндалуы, нақты терминдер мен ұғымдардың, заңға тән қалыпты тіркестердің, кәсіби салаларға қатысты сөз орамдарының берілуі тән. Сол себепті де аудармада түпнұсқа мәтіннің стильдік ерекшелігі тұтас ескеріліп, сөз байлығын молынан пайдаланумен қатар грамматикалық мәселелер, яғни орыс тілі мен қазақ тілі арасындағы грамматикалық сәйкессіздіктер жете ескерілуі қажет.

Нормативтік актілердің мемлекеттік тілдегі аудармасын әзірлеудегі туындаған өзекті мәселелерді, заң тіліндегі аударма арқылы пайда болған осы мәселелердің себептерін ашып көрелік.

Негізінде, әзірленетін негізгі құжат түрі болып саналатын заң жобалары және заң жобаларына ғылыми құқықтық сараптамалар тек ресми тілде әзірленеді. Заң жобасының бастапқы әзірленген ресми тілдегі нұсқасына сараптама жүргізіліп, кейде толықтырылған нұсқасына қайта сараптама жүргізумен заң техникасына сәйкестендіріледі, ал мемлекеттік тілдегі нұсқасы аудармашы маман әзірлеген аударма түрінде, заң техникасына сәйкес келтіруге ешбір сараптама жүргізілместен дайындалады. Заңгер маман аудармашы маманнан біліктілігімен ерекшеленетіндей құжатты әзірлеуге де әсерін тигізеді, яғни заң терминдерінің бірізді пайдаланылмауы, мәтіннің бұрмалануы, құқықтық норма мазмұнының ашылмауы, терминдер мен ұғымдардың әртүрлі баламаларының пайда болуы, аударманың сапасыздығы, мәтіндер сәйкессіздігі сияқ-

ты мәселелердің туындауына себеп болады. Заң жобаларының мемлекеттік тілдегі аударма арқылы әзірленген нұсқаларын зерделей отырып түпнұсқа мәтінге сәйкессіздік, терминдерді дұрыс пайдаланбау қателіктері жиі кездесетіні байқалады. Ал осы заң жобаларын заң техникасына сәйкестілікке және де лингвистикалық талдау тұрғысында да сараптаудан өткізсе заң жобасы мәтінінің дұрыстығы толық қамтамасыз етілер еді. Өйткені заң жобаларының ресми тілдегі нұсқасының дұрыстығы жан-жақты талықталынып, заңгерлердің толық сараптамасынан өтумен қамтамасыз етіліп отыр емес пе.

Көбіне заңнаманы жүйелеу және құқық қолдану тәжірибесін талдау барысында заңдарды жүйелеу, оларды түрлі бағытта зерттеу, заң нормаларының қайшылықтарын айқындау арқылы заңнаманы жетілдіру сияқты жұмыстар жүргізіледі, бұл жұмысты атқаруда да орыс тілінің басымдылығы байқалып отыр. Оған заңдарға талдау жүргізетін мемлекеттік тілді білетін білікті мамандардың аздығы себеп болып отыр.

- Қазақ тіліне қатысты қателер заң жобасының алдымен орыс тілінде дайындалып, содан кейін ғана қазақшаға аударылу салдарынан орын алады.

Байқап отырсақ заң терминдері ала-құлалық, терминдердің бірыңғай пайдаланылмауы, мәтіннің сәйкессіздігі мемлекеттік тіл мәселесінің толыққанды шешілмеуі, құжаттардың жедел дайындалуын талап ету сияқты мәселелерден пайда болады. Бұл мәселелер аударма ісімен айналысатын маманның біліктілігін жоғарылату, аударма сапасын жақсарту, мемлекеттік тілдегі дайындалуы қажет құжатты аудармашыға жүктеп қоюмен шешілетін мәселе емес, заң жобаларын, үкімет қаулыларын ресми тілде әзірлеу барысында бастапқы әзірленген жобаны қарау, талқылау, түзету, толықтыру сияқты сатылап дайындағандай құжаттарды мемлекеттік тілде де жүйелі сараптамадан жүзеге асырғанда ғана шешіледі. Осы іс жүзеге асса «қазақ тілінде жазылған нормативтік акті түсініксіз, сондықтан орыс тілінде ғана оқимын» деген пікірлер де айтылмас еді.

Аударма арқылы мемлекеттік тілдің қолданылу аясындағы мәселелерді шешу әрине мүмкін емес.

Норма шығармашылықта лингвистикалық сараптаманың объектісі болып жобалардың жаз-баша мәтіні немесе қолданыстағы нормативтік құқықтық актілер болып табылады. Лингвистикалық сараптаманың міндеті құқықтық нормалардың тілін жетілдіру және сапасын бағалау. Әдістері ретінде норма шығармашылық теориясы және тіл тану саласындағы арнайы білімге негізделген талдаулар қолданылады.

Құқық қолдану тәжірибесінде лингвистикалық сараптама құқықтың сәйкес процессуалдық нормаларымен, әкімшілік тәртібіне сәйкес, азаматтық, қылмыстық істер шеңберінде соттық сараптаманы жүргізуді қамтамасыз етуге қатысты реттеледі.

Қазақстан Республикасының Президенті Н.Ә. Назарбаевтың 2008 жылғы 7 ақпандағы «Қазақстан халқының әл-ауқатын арттыру - мемлекеттік саясаттың басты мақсаты» атты Қазақстан халқына Жолдауында «Бүкіл қоғамымызды топтастырып отырған мемлекеттік тіл ретінде қазақ тілін оқыту сапасын арттыру қажеттігіне ерекше назар аударғым келеді» деп атап өткен. Осы сөздер күні бүгінге дейін өзінің өзектілігін жоғалтқан жоқ.

Бүгінгі күні өзекті мәселе болып отырған бұл мәселенің шешімі құжаттарды ресми тілде дайындап отырған мамандарды мемлекеттік тілде де қатар дайындауға үйрету болып табылады. Дайындалатын құжаттарды зерделей отырып әдістемелік құралдар дайындау, оларды мемлекеттік тілде құжаттарды әзірлейтін қызметкерге дейін жеткізу. Аудармашы құжатты аударушы емес, іс жүзінде құжатты әзірлеуге әдістемелік көмек беруші болуы тиіс. Осы бағыт қызметкерлердің арасында мемлекеттік тілді үйрету курсының жұмысын тұрақты жүргізіп, іс қағаздарын қағаз жүзінде ғана мемлекеттік тілге көшірген мекемелерде мемлекеттік тілдің мәртебесін көтеруге ықпал етер еді. Бұл сонымен қатар заңнамаға сәйкес талап етіліп отырған нормативтік құқықтық актіде пайдаланылатын терминдердің сәйкес келуін, бірыңғай терминологияны пайдалануды жүзеге асыруға мүмкіндік берер еді.

Ойымды тұжырымдай келе бүгінгі күнгі мақсатымыз – мемлекеттік тілдің мәртебесін нығайту, оның билік тілі ретінде маңызын арттырып, мемлекеттік басқаруда, заң және нормашығармашылығында қолданылу аясын кеңейте түсу.

Пайдаланылған әдебиеттер

1. «Заң» Деректер базасы.
2. Аханов К. Тіл білімінің негіздері.- оқулық, 3-ші басылым. – Алматы: Санат, 1993.
3. Лингвистическая экспертиза //www.novosibexpert.ru (16.08.10)

* * * * *

Осы мақалада мемлекеттік тілде заң жобаларын әзірлеу сапасына қатысты мәселелер қарастырылады.

В настоящей статье рассматриваются вопросы, касающиеся качества подготовки законопроектов на государственном языке.

This article discusses issues related to the quality of preparation of bills on the state language.

Д.М. ШЫҢҒЫСБАЕВА,

ҚР Заң шығару институты

Лингвистика орталығының аударма бойынша аға сарапшысы

АУДАРМА ЖҰМЫСЫНДАҒЫ ТІЛДІҢ ТАНЫМДЫҚ ҚЫЗМЕТТЕРІ

Қазіргі таңда қазақ тіл білімі ғылымында арнайы зерттеуді талап ететін салалардың бірі – аударманың лингвистикалық теориясы. Бұл сала – қазақ тіл танымы үшін әлі жетілмеген, тиісті деңгейдегі ғылыми сипатын ала қоймаған тіл білімі салаларының бірі. Сондықтан бұл ғылымның негізгі бағытын айқындап бере алатын бірқатар ұғым-түсініктердің даралана қоймау себептері де осыған байланысты. Қазіргі қазақ тіл білімінде аударма мәселесімен түбегейлі айналысып жүрген ғалым А.М. Алдашева докторлық диссертациясында «...қазірге дейін аударма теориясының басты дәйектемелері, шешуші негіздері, аударматану ғылымының басты объектісі мен ұстанымдары, әдіс-тәсілдері мен бірлік тұлғалары, аударманың нормасы, аударма ісіне қойылатын талаптар сияқты маңызды жағдаяттардың анық-қанығы ғылыми тұрғыдан анықталған емес», – деп атап өткен [1, 3]. Қазақ тіл білімінде аударматану мәселесі – XX ғасырдың соңғы жылдары ғана қолға алынған жаңа салалардың бірі. Сондықтан қазақ тіл біліміндегі аударма теориясы да, аударма практикасы да, аударма іс-тәжірибесінің теориялық тұғыры да енді қалыптасып келе жатыр.

Қазақстан тіл білімінде Ө. Айтбайұлының аударма ғылымы және оның қалыптасуы туралы зерттеулері, А. Алдашеваның аударматанудың лингвистикалық және лингвомәдени негіздерін айқындауға арналған ғылыми зерттеулері мен Б. Хасанов, Р.З. Загидуллин, Н.Ж. Шаймерденова және т.б. ғалымдардың еңбектері аударма теориясы мәселелеріне арналды.

Қазақ тілінде осы кезге дейін аударма теориясы мәселелері бойынша қорғалған «Лингвистикалық терминдердің орысша-қазақша сөздігі» (І. Кеңесбаев, Т. Жанұзақов, 1967), «Атаулар сөздігі» (1931), «Тіл білімі сөздігі» (1998), «Тіл білімінің түсіндірме сөздігі» (Б. Қалиев, 2005), «Толковый переводоведческий словарь» (Л.Л. Нелюбин, 2003) зерттеу жұмыстары бар. Терминологиялық лексиканы зерттеп, оның теориялық мәнін, маңызын анықтауда жоғарыда аталған қазақ ғалымдарының және орыс тіл білімінде А. Реформатский, В.В. Виноградов, Н.А. Баскаков, В.И. Сифоров, Р.А. Будагов, О.С. Ахманова,

В.Ф. Журавлев, В.П. Даниленко, Г.В. Степанов т.б. ғалымдардың еңбектерін атауға болады. Бұл зерттеулерде терминжасамның ғылыми принциптері мен шарттары анықталып, сөздік жасау, салалық терминжасам мәселесі арнайы қарастырылды. Дегенмен қазіргі кездегі ғылыми лексиканың бір құрамдас бөлігі, жеке бір терминдік жүйені – тіл білімі терминологиясын даралап зерттеудің маңыздылығы өте зор.

Тілдің өзі нысан ретінде алынатын зерттеулерде тіл білімі терминдері жүйесінің бірлігі «метатіл» деп аталады. Мамандар арасында «метатіл» анықтамасы туралы пікірлер көп: метатіл – «екінші дәрежедегі» тіл [2, 7]; «метатіл» – ерекше семиологиялық жүйе [3, 3]; тіл білімінің «метатілі» – терминдер арасындағы жүйелі қатынастар мен жалпы ғылыми лексиканы білдіретін күрделі құбылыс [4, 297] және т.б.

Әрбір ғылым саласының дамуы тіл білімі метатілінің дамуын талап етеді. Белгілі бір ғылымның, оның ішінде, аударматану саласы метатілінің қалыптасуы мен дамуына өзара байланысты бірнеше себептер ықпал етеді: аударма теориясы бағытындағы зерттеулердің күрделенуі мен тереңдеуі; аударма теориясында жаңа бағыттардың пайда болуы; жаңа терминдік бірліктердің пайда болуы; жаңа концептуалдық аппараттың қалыптасуы мен белгілі терминдердің жаңа мазмұнмен толығуы. Соңғы жылдары аударма мәселесі көптеген лингвистикалық қырларынан қарастырылып келеді. Мысалы, психоллингвистика, этнолингвистика, лингвомәдениеттану, контрастивті лингвистика, мәдениаралық коммуникация, салғастырмалы стилистика. Осы тұрғыдан алғанда, терминнің мағынасы мәселесі арнайы зерттеуді қажет етеді, себебі бұл аударматану метатілінің дамуына маңызды үлес қосады. Мағына мәселесін зерттейтін тіл білімінің семантика саласы орыс тіл білімінде М.М. Покровский, А.А. Потебня, В.В. Виноградов есімдерімен байланысты.

Тіл білімінде семантика теориясының жүйелілік мәселесін зерттеуші Л.А. Новиков өзінің зерттеуінде мағына түрлерінің мынадай жіктемесін ұсынады (2):

1) **Сигнификативтік мағына** (сигнификативтік мағына таңбаның сигнификатқа (ұғымға, мән-мағынаға) қатынасы арқылы айқындалады). Ол сөздің толық семантикалық мүмкіндігін, сөздің мән-мағыналық көрінісін айқындайды. Мысалы, *аударматану* – аударманы лингвистикалық құбылыс ретінде зерттейтін тіл білімінің саласы; *жағдаят* – сөйлеу әрекеті сәтінде болатын немесе айтылымда сипатталатын шындыққа сай болмыстың құрамдас бөліктерінің жиынтығы; *түпнұсқа* – аудармадағы бастапқы мәтін.

2) **Құрылымдық мағына** (лексикалық мағынаның құрылымдық аспектісі). Бұл мағына семиотика теориясына сәйкес белгілі бір таңбалық жүйе шеңберіндегі таңбаларға деген қатынасы арқылы анықталады. Осы негізде ол өз ішінде синтагматикалық құрылымдық мағына және парадигматикалық құрылымдық мағына түрлеріне бөлінеді:

а) **синтагматикалық құрылымдық мағына** (лексикалық мағынаның құрылымдық-синтагматикалық аспектісі). Құрылымдық мағынаның бұл түрін *валенттілік* деп те атайды. Мысалы, *аударма тілі, аударма теориясы, аударма процесі, аударма бірлігі, аударма лингвистикасы, аударма нормасы, аударма баламалығының нормасы* және т.б.;

ә) **парадигматикалық құрылымдық мағына** (лексикалық мағынаның құрылымдық-парадигматикалық аспектісі). Ол белгілі бір топ құрайтын лексикалық бірліктердің өзара байланысын және қарама-қарсы мағыналарын белгілейді. Мәселен:

аударма
жазбаша аударма
көркем аударма

3) **Прагматикалық мағына** (лексикалық мағынаның прагматикалық аспектісі). Мағынаның бұл түрі, негізінен, сөздің эмоционалды және экспрессивті-стилистикалық сипатын көрсетеді. Сондықтан бағалаудың спецификалық тілдік көрінісін белгілейтін лексикалық мағынаның бір түрі болып саналады. Ол аталымның экспрессивті түрінде ғана орын алады;

4) **Сигматикалық** (заттық, денотативтік, жағдаяттық) мағына (лексикалық мағынаның сигматикалық, заттық, жағдаяттық аспектісі). Сигматикалық мағынаның атқаратын негізгі қызметі тілдік бірліктердің нақты жұмсалуды мен белгілі коммуникативтік міндетті атқаруымен байланысты.

Сонымен, тіл білімінде «термин-мағына-ұғым» мәселесіне қатысты үш түрлі көзқарас қалыптасты:

1. Терминдердің лексикалық мағынасы бар, бірақ ол сол ұғыммен толық сәйкес келе бермейді (Л.С. Ковтун, Д.Н. Горский, К.Н. Левковская);

2. Терминдердің лексикалық мағынасы бар және ол сол ұғымды толық сипаттайды (Е.М. Галкина-Федорук, П.С. Попов, А. Шафф);

3. Терминдер – ұғыммен сәйкес келетін лексикалық мағынаға ешбір қатысы жоқ тілдік бірліктер (В.А. Звегинцев, А.А. Реформатский, Л.Н. Капаназе).

Сонымен бірге, «Терминнің ерекшелігі оның тұрпат межесінде емес, мазмұн межесінде, яғни, оның мағына сипатында. Ғылыми термин – бұл ғылыми ұғыммен байланысты мағынасы бар тілдік бірлік. Бірақ бұл мағына ғылыми ұғымның тек негізгі және маңызды белгілерін ғана көрсетеді» деген пікірлер бар екені белгілі [5, 37].

Біздің ойымызша, термин-сөздер – ғылыми ұғымдарға сәйкес келетін арнайы терминологиялық лексикалық мағынасы бар тілдік құрылымдар.

Аударматану саласының терминологиялық жүйесіне жататын терминдердің барлығына бірдей ортақ сема (архисема) – «аудару ісі» болып табылады. Бұл – «аудару» мағынасын білдіретін өзекті сема. Жалпылаушы сема барлық терминдік атауын «аударма» деген жалпы атау төңірегіне топтастырса, даралаушы сема әр терминдік бірліктің «*көркем аударма*», «*сөзбе-сөз аударма*», «*төлтума аударма*», «*толыққанды аударма*», «*еркін аударма*», «*баламалы аударма*» секілді мағыналық ерекшеліктерін көрсетеді.

Адамзат өзін қоршаған шындықты, әлемдегі сан алуан құбылыстарды санада қалыптастырып қана қоймайды, оған жауап қайырады, ақпаратты өзінше жаңғыртып, жаңа сапада қайта жасауға саналы-санасыз күйде талпыныс жасайды, өңдейді, қорытады, баға береді, тәжірибеде қолданады, бұлардың тұтас көрінісі ретінде ғаламның тілдік бейнесі жасалады. Осы қағидаға сәйкес терминдерді де адамның табиғи танымына белгілі деңгейде өлшем бола алатын когнитивтік құрылым ретінде арнайы қарастырамыз. Термин біздің зерттеуімізде субъектінің қабылдауы, ойлауы, танымы және практикалық әрекеті арқылы тілде тұтылған білімдердің байланысы, адам санасында ғаламның ғылыми бейнесіндегі ұйғарылған түсінігі ретінде анықталады. Сонымен қатар, бұл тектес зерттеулер тілдік құрылымды тереңдеп қарастыруды мақсат етеді,

өйткені қазіргі кезде тілді антропоэзектік бағытта зерттеу тілді «өз ішінде» ғана емес, тілден тыс, яғни, ақиқат шындықпен тығыз байланыста қаруды қажет етеді.

Бүгінгі зерттеу мақаламызға өзек болып отырған мәселе - заң терминдерінің когнитивтік құрылымы. Бұл тілдің когнитивті-танымдық қызметін атқаруымен байланысты түсіндіріледі, ал лексикалық сөздердің негізгі қызметі – аталымдық қызмет. Қазіргі таңда «тіл мен мәдениет», «адам және тіл» байланысын когнитивтік тұрғыдан қарастыру өзекті мәселелердің бірі болып табылады. Когнитивтік лингвистика терминдерді зерттеуде жаңа бағыттарға жол ашарды. Өйткені бұған дейінгі дәстүрлі семантикалық, жүйелі-құрылымдық парадигмалар жоққа шығарылмай, қайта керісінше, терминологиялық процестерді жаңа тұрғыдан зерттеп ұғынуға ұмтылыс жасайды. Когнитивтік лингвистика жалпы лингвистиканың аумағынан шыға отырып, философия, психология, логика, әлеуметтану пәндерімен байланыс жасап, осы саладағы ғылымның ауқымын кеңейтеді.

Терминдер – өзіндік құрылымдық, семантикалық, функционалдық ерекшеліктері бар тілдің өзгеше категориясы. Аталған ерекшеліктерді ескерусіз термин жасау, басқа тілден терминдер алу, калькалау, терминдерді ұтымды қолдану мүмкін емес. Терминдер адам қызметінің ерекше түрін атап көрсететін болса, ең алдымен, ғылыми, кәсіби деңгейлерін айқындайды. Сондықтан терминдер ғылым мен техниканың, кәсіби және өндірістік салалардың, ғылыми таным мен әлем көрінісінің дамуын бейнелейді. Терминдер мен терминологиялық жүйелер қоғамның әлеуметтік құрылымының біртекті еместігін, әр түрлі топтарға, бірлестіктерге бөлініп, әрқайсысының өз тілі, өзіне ғана тән әрі түсінікті терминологиясы барлығын айқындайды. Термин тілдің ерекше негізін құрайды, себебі терминсіз, терминологиялық жүйесіз бірде-бір ғылымның, техникалық, кәсіби, өндірістік саланың дамуы мүмкін емес. Яғни, терминдерде әлем түсінігі жайлы арнайы білім, ұғымдар қамтылған, сонымен қатар, терминдер адамның ойлау қабілетінің, танымының, ақиқат шындықтың бейнеленуі мен көрінісінің ерекше бір түрдегі негізін сипаттайды.

Қазақ дәстүрлі терминологиясында қазақ тілінің терминдері, негізінен, семантикалық, құрылымдық тұрғысынан жүйелі түрде зерттелді, мұнда терминологиядағы семантикалық және

құрылымдық қатынастардың типологиясына назар аударылды. Қазақ терминологиясында, сондай-ақ, бүкіл тіл білімінде тілдің таным шарттары мен құралдары ретіндегі рөлі мен трансформациялаудағы таңбалау жүйесі болып табылатынын айқындауға көп көңіл бөлінді. Мысалы, қазақ тілінің терминдері белгілі шамада терминологиялық аталымның соңғы нәтижесі, өнімі ретінде қарастырылды (Ш. Құрманбайұлы), сонымен қатар лингвистикалық бірліктер ретінде олардың тілдік қасиеттері мен белгілері толық зерттеліп пайдаланылды (Ө. Айтбаев). Дегенмен, қазақ терминдерін аталымдау мен функциялауда адамның танымдық және менталдық қызметі (когниция) лингвистикалық зерттеу пәні болып қалыптаса қойған жоқ.

Әр ұлт тілінде дүние, әлем туралы түсініктер, ұғымдар түрлі тілдік фактілер арқылы таңбаланып, қоршаған әлемнің тілдік бейнесі, негізінен, адамдар санасындағы дүниенің логикалық бейнеленуі жағынан ұқсас болып келеді. Құбылыстар арасындағы ұқсастықтар ұғым категорияларын жасайтын лексемалардың толығына әсер етеді. Сол ұғым түрлерінің тұтастай алғандағы атаулары тілдің негізін құраса, құбылыстардың тілдегі бейнесінен ұлт ерекшеліктерін танып-білуге болады.

Ғаламның ғылыми бейнесі мен тілдік бейнесі арасындағы айырмашылықтар турасында ғалым В.В. Воробьев төмендегідей тұжырымдаманы ұсынады [6]:

1) когнитивтік жүйе әмбебап сипатта болады, оның көлемі мен тұтастығындағы айырмашылық түрлі ұлт өкілдері өркениетінің деңгейіне байланысты. Лексикалық жүйе ұлттық сипатта болады, түрлі тілдердің лексикалық жүйелері арасындағы айырмашылық, алдымен, ішкі бөліктерге бөлінуіне байланысты (осы тұрғыдан келгенде, терминдер әмбебаптық сипатқа ие болғандықтан, когнитивтік жүйенің негізгі бір бөлігін құрайды);

2) функционалдық айырмашылықтарға келсек, когнитивтік жүйе тану процесі мен еңбек әрекетіне бағытталған болса, лексикалық жүйе коммуникацияға бағытталған (терминдер аталған екі қызметті де атқаруымен ерекшеленеді);

3) генетикалық тұрғыдан когнитивтік жүйе лексикалық жүйеге қарағанда алғашқы болып табылады және табиғатынан консервативтік саналатын лексикалық жүйеге қарағанда тезірек қарқынды жетіліп, дамып отырады (генетикалық тұрғыдан терминологиялық жүйе лексикалық жүйенің бір бөлігі болып табылады. Бірақ даму

тұрғысынан когнитивтік жүйенің құрамдас бір бөлшегі деп қабылдауға болады);

4) когнитивтік жүйе лексикалық жүйеге және жалпы тілдік жүйеге қарағанда толығырақ, байырақ болып көрінеді, лексикалық жүйе когнитивтік жүйенің құрамдас бөлігі ретінде қарастырылады (терминологиялық жүйе терминдік қоры жағынан лексикалық жүйе секілді когнитивтік жүйенің бір бөлігі болып саналады).

Қорыта айтқанда, терминді тек жеке сөз ретінде ғана қабылдамай, оны белгілі бір терминологиялық жүйе бірлігі ретінде қабылдайтын болсақ, онда ол өзінің негізінде бүкіл сол жүйенің құрылымдық және мазмұндық жақтарын сипаттауымен қоса, онымен семантикалық қатынаста болуы тиіс. Яғни, бір жеке терминнің концептуалдық құрылымын айқындау арқылы сол терминологиялық жүйенің де концептуалдық құрылымын анықтауға болады.

Пайдаланылған әдебиеттер

1. Алдашева А.М. Аударматану: лингвистикалық және лингвомәдени мәселелер. – Алматы, 1999. – 161 б.
2. Новиков Л.А. Семантика русского языка. – М., 1982. – 173 с.
3. Ахманова О.С. Предисловие // Словарь лингвистических терминов. – М., 1966. – 608 с.
4. Лингвистикалық энциклопедиялық сөздік. – М., 1990. – 685 с.
5. Апресян Ю.Д. Лексическая семантика. – М., 1974. – 197с.
6. Воробьев В.В. О русской национальной личности в языке и культуре. – 1998. – ч.1. - С. 52-57.

* * * * *

Бұл мақалада аударма жұмысындағы тілдің танымдық қызметтеріне, аудармадағы басты нормалар мен әдіс-тәсілдердің ғылыми тұрғыдан жеткілікті зерттелмегендігіне назар аудартылады.

В данной статье обращается внимание на недостаточное научное изучение познавательной деятельности языка, основные нормы и методы перевода.

This article pays attention to the lack of scientific study of cognitive functions of language, the basic rules and methods of translation.

Н.А. ХАМЗИНА,

ҚР Заң шығару институты

Лингвистика орталығының аға сарапшы-лингвисті

ЗАҢ ШЫҒАРМАШЫЛЫҒЫНДАҒЫ МЕМЛЕКЕТТІК ТІЛДІҢ ҚОЛДАНЫЛУ ДЕҢГЕЙІ

Қазақ тілінің қазақ жерінде жетімсіреп, босағадан сығалай қарағаны халқымыздың әлем алдындағы ашқан жаңалығы ма, әлде қалайша түсінуге болады? Ресми тілдің осы күндері аударма арқылы қалыптасып келе жатқаны шарасыздықтан туындап отырған сыңайлы.

Кезінде 2007 жылдан бастап заң жобалары қазақ тілінде әзірленетін болады деп жар салдық. Бірақ өкінішке орай іс жүзінде санамызға берік сіңген орыс тілінің маңынан айналшықтап шыға алмаудамыз. Тілімізге балта шапқан сол кездегі саясаттың осы күндері мемлекетімізге осыншама шығын келтіретіндей мықты болғанын қарасаңшы. Естіген жұрттан ұят өз тілімізді дамытуға ел бюджетінен жыл сайын қыруар қаржы бөлеміз, мемлекеттік тілімізде сөйлеп, құжат дайындаған қызметкерлерімізді қолпаштап, көтермелеп жатамыз. Осының барлығы алдын ала ойластырылған дүние болды ма? Неліктен Қазақстан Республикасында мемлекеттік тіл - қазақ тілі дейміз де, оған соншама қаржы жұмсаймыз? Үрей тудыратын бір жайт ресми қазақ тілі аудармадан қалыптасқан жасанды тілге айналмаса болғаны!?

Ұлы орыс ғалымы М. Ломоносов «Грамматикасыз құқықтану күдік тудырады» деген екен. Шынымен де, бүгінгі күнде қолданыстағы заңнамаға және заң жобаларына лингвистикалық сараптама жүргізудің қажеттілігі туындап отыр. Осы орайда Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасы әділет органдарының 2009 жылғы жұмыс қорытындылары және 2010 жылға арналған басым міндеттері туралы» атты кеңейтілген алқа отырысында Премьер-Министр К.Қ. Мәсімов лингвистикалық орталық құру туралы тапсырма берді. Осы тапсырманы іске асыру бойынша Заң шығару институтында заң жобалары мен өзге де нормативтік құқықтық актілерге ғылыми құқықтық лингвистикалық сараптама жүргізетін ғылыми құқықтық лингвистикалық сараптама бөлімі ашылды.

Мұндай бөлімнің ашылуымен тілге, құқықтық саясатқа терең көңіл бөлініп, қабылданатын заң жобалары мен қолданыстағы заңнамаға жүргізілетін ғылыми-құқықтық лингвистикалық сараптама таза заң тілімен нақты жұмыс басталды. Заңнамалық актілер тілінің сапасы бой-

ынша қордаланған мәселелер біртіндеп шешімін таба бастады.

Лингвистикалық сараптаманы жүргізу – аса күрделі, жауапты және едәуір еңбекті талап етеді. Міне, сондықтан да бұл істі бастамас бұрын, ең алдымен оның әдіс тәсілдерін, ережелері мен тәртібін белгілеп алғанымыз да дұрыс шығар.

Алдымен жалпы заң шығармашылығы рәсіміне тоқталып өтсек, Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2002 жылғы 30 мамырдағы N 598 қаулысымен бекітілген Ғылыми сараптама жүргізу ережесінің 6-тармағына сәйкес сараптаманы ұйымдастырушы нормативтік құқықтық акт жобасының көшірмесімен бірге сарапшыға мынадай құжаттардың көшірмелерін ұсынады: нормативтік құқықтық актінің жобасына түсіндірме жазба (мемлекеттік және орыс тілдерінде); нормативтік құқықтық актінің жобасына салыстырмалы кесте, қолданыстағы заңнамаға енгізілетін өзгерістер мен толықтырулардың тиісті негіздемелерімен өзгерістер мен толықтырулар туралы нормативтік құқықтық актінің жобасын енгізген кезде (мемлекеттік және орыс тілдерінде); зерделенетін мәселелер бойынша статистикалық деректер; сарапшының сұратуы бойынша Сараптаманы ұйымдастырушы сол сияқты нормативтік құқықтық актінің жобасында және заң жобасының тұжырымдамасында қозғалған мәселелерге қатысты өзге материалдарды да ұсынуы мүмкін [1].

Іс жүзінде осы күнге дейін заң жобаларына ғылыми құқықтық, сыбайлас жемқорлықты болдырмау мақсатындағы және т.б. сараптамалар жүргізіліп келді, бірақ ол заң жобаларының тек орыс тіліндегі мәтініне ғана жүргізіледі. Ал заң жобаларының мемлекеттік тілдегі нұсқасы қосымша ілесіп жүріп, қабылданар алдында ғана орыс тіліндегі мәтінге сәйкестілігіне тиянақты тексеріледі. Оның өзінде де қате кетіп, дау туғызып жатқан жағдайлар аз емес.

Мәселен, Е.С. Шугринаның «Техника юридического письма» деген оқу құралында былай делінген: «Заң тілі – бұл мемлекеттік тіл. Берілген ереже өте маңызды болып табылады, оны бұзуға болмайды. Бұған қоса Ресей – федеративтік мемлекет және көптеген республикалар (Ресей Федерациясының субъектілері) өздерінің мемле-

кеттік тілдерін белгілеуге құқылы. Бұл жердегі ең үлкен қауіптілік – кейбір жағдайларда бір тілден басқа тілге тура, барабар аударманы табу мүмкін еместігі. Бұл заңды құжатты пайдалануды қиындатады, сотта дауларды шешу кезінде белгілі бір кедергілер тудырады» [2].

Айтарым заң шығармашылығы қызметін жүзеге асыру саясаттың басты құрамдас бөлігі болып табылады деген тұжырымымыз оның мемлекеттік тілде жүзеге асырылу тиістігін міндеттеп отырған жоқ сыңайлы.

Ал біздің заң шығармашылығындағы басты міндеттердің бірі сараптамалар заң жобаларының қай тілдегі мәтініне жүргізілуі тиістігін айқындап алу. Мәселен, мекемеге келіп түскен жоба екі тілде дерлік. Әрине оның мемлекеттік тілдегі нұсқасы көбіне аударма болады да, орысша нұсқасы негізгі мәтін ретінде алынады. Дегенмен, «Қазақстан Республикасындағы тіл туралы» Қазақстан Республикасының 1997 жылғы 11 шілдедегі N 151 Заңының 9-бабына сәйкес «Мемлекеттік органдардың актілері мемлекеттік тілде әзірленіп, қабылданады, қажет болған жағдайда, мүмкіндігінше, басқа тілдерге аударылуы қамтамасыз етіле отырып, оларды әзірлеу орыс тілінде жүргізілуі мүмкін» [3]. Алайда дәл осы норманы ұстана отырып мемлекеттік органдардың барлығы заң жобаларының көпшілік бөлігін орыс тілінде әзірлеуде.

«Қазақстан Республикасы Президентіне қол қоюға ұсынылған, 1997 жылғы 12 наурызда Қазақстан Республикасының Парламенті қабылдаған Қазақстан Республикасының «Қазақстан Республикасындағы тілдер туралы» Заңының Қазақстан Республикасы Конституциясына сәйкестігі жөнінде Қазақстан Республикасы Президентінің өтінуі туралы» Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің 1997 жылғы 8 мамырдағы N 10/2 қаулысына түсіндірме беру туралы» Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің 2007 жылғы 23 ақпандағы N 3 қосымша қаулысына сәйкес Мемлекеттік тіл мәртебесінің үстем болуы оның жария-құқық саласында қолданылуының айрықшалығы не басымдылығы Конституцияда баянды етіліп, заңдарда белгіленуі мүмкін екендігін білдіреді [4]. Ресми түрде түсіндірілген бұл мемлекеттік тілдің мәртебесі мемлекеттік мекемелерде қызметтегі орыс тілді мамандардың санасына нендей ой ұялатар екен? Мүмкін қызметкерлерді арнайы мемлекеттік тілді жеделдетіп үйрету мақсатында арнайы ресми стильде шығармалар жазып, мекемелерде аптаның белгілі бір жұмыс күнін тілді жетік меңгермеген қызметкерлер үшін тек

қазақ тілінде сөйлесуді белгілеудің өзі біраз жұмыстың басын қайтарар еді.

Өкінішке орай Заң шығару институтына осы күнге дейін сараптамаға келіп түскен құжаттардың басым көпшілігі бұл талапқа сәйкес келе бермейді.

Сараптаманы ұйымдастырушылар көп жағдайларда заң жобаларының мемлекеттік тілдегі мәтінін сараптамаға не ұсынбайды не шикі қалпында алып келіп жатады, яғни аталған норманы ұстанбайды. Дегенмен сараптама орыс тілінде жүргізілді делік, бірақ сараптама қорытындыларын аудару барысында мынадай қиындықтар да туындап жатады. Мәселен, заң жобасының орыс тіліндегі мәтінінде **«после слов «финансового лизинга» дополнить словами «за исключением государственного учреждения»** дегенде, әрине мемлекеттік тілдегі мәтінінде мүлде басқа жерінде толықтырылады. Дәл осындай мәселелер туындап Сараптаманы ұйымдастырушы органнан құжаттардың қазақша нұсқасын сұрасаң, әлі әзірленбеген, әзірленсе де бастапқы аударма нұсқасында ұсынылып жатады. Осыдан барып әрине, жобалардың мемлекеттік тілдегі нұсқасына қандай да болсын сараптама жүргізуді айтпағанда, олардың жұмыс барысында орыс тілінен аударудың уақытылы жүзеге асырылуының өзі қиындық туғызып жатса не айтасын? Мемлекеттік органдардың әдетке айналдырып алған бұл шындығы тұрақты құбылыс көрінеді. Бұдан шығатыны заң шығармашылығында заң жобаларының қазақша нұсқасына ғылыми құқықтық, сыбайлас жемқорлыққа қарсы ғылыми сараптама, ғылыми криминологиялық сараптамалар жүргізілмейді.

Ғылыми сараптама жүргізу мерзімдеріне келетін болсақ, Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2002 жылғы 30 мамырдағы N 598 қаулысымен бекітілген Ғылыми сараптама жүргізу ережесінің 7-тармағына сәйкес ғылыми сараптама нормативтік құқықтық актінің жобасын немесе заң жобасының тұжырымдамасын және оларға материалдарды сарапшыға ұсынған күннен бастап он бес күнтізбелік күннен аспайтын мерзімде жүргізілуі тиіс [1].

Қосымша және қайталама ғылыми сараптама нормативтік құқықтық актінің жобасын немесе заң жобасының тұжырымдамасын және оларға материалдарды сарапшыға ұсынған күннен бастап бес жұмыс күнінен аспайтын мерзімде жүргізілуі тиіс.

Қажет болған ретте ғылыми сараптаманы жүргізу мерзімі Сараптаманы ұйымдастырушының келісімі бойынша ұзартылуы мүмкін. Бұл ретте сарапшыға мемлекеттік немесе орыс тіліне

аудару үшін қосымша бес күнтізбелік күн беріледі. Көріп отырғанымыздай, сарапшыға жасаған қорытындысын аударуға деп нақты көрсетіп тұр. Ал бұл аударманы, әрине, белгілі бір мекемеде жалпы түрде мемлекеттік тілде жүргізілетін құжаттарға жауап беретін лауазымды тұлғаға автоматты түрде жүктейді. Сондағы айтарымыз мемлекеттік тілдегі заңнамалық актілер жобаларының мәтіні бойынша негізгі жүк тек қана аудармашылардың мойнында болғаны ма?

Жоғарыда баяндалғандарды түйіндей келе заң актілерінің мемлекеттік тілдегі мәтініне көзді жұмып қойып, іс жүзінде негізгі мәтін ретінде орыс тіліндегі нұсқасының жұмыс мәтіні екенін ашықтан ашық айтуға болады, яғни кез келген Заңды, қаулыны, кодексті және т.б. болсын әзірлеу кезінде мемлекеттік органдар іс жүзінде Қазақстан Республикасы Конституциясының 7-бабының 1-тармағына сәйкес Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік тіл - қазақ тілі дегенді ұстанбайды, ал дәл осы баптың 2-тармағына сәйкес «мемлекеттік ұйымдарда және жергілікті өзін-өзі басқару органдарында орыс тілі ресми түрде қазақ тілімен тең қолданылады» дегенді қиналмастан қолданады [4].

Айтарым, еліміздің тіл туралы заңы - ісімізге қайшы келетін сияқты. Орыс тілі - мемлекеттік тілмен қатар жүргеннен кейін, орыс тілді мамандар қазақша құжат дайындап, басын ауыртып қайтсін. Қазақ тілі мемлекеттік тіл ретінде заңды тұрғыдан өз мәртебесін алғалы да екі ондық жыл болып қалды. Бірақ атқарылған іс шамалы. Құжаттар барлық жерде «ресми тіл» деп асқақтатып қойған орыс тілінде әзірленеді деуге болады. Мекеме басшылары болса, «қазақшамыз келісті» - деп, барлық жерде аудармашының көмегіне жүгініп отыра береді. Еліміздегі аудармашылардың да, білімдері көп жерде таяз болып жатады. Олардың негізгі бөлігінің мәтінде тікелей аударма салғанға еттері үйреніп кеткен. Осыдан, мемлекеттік тілдегі құжаттар көп ретте түсініксіз болады. Тілді дамыту үшін оны оқытудың әдістемесін жақсарту керек, жақсы оқу әдістемелері қажет. Ол жағы елімізде шамалы.

Болашақ ұрпақты балабақшадан қазақ тілінде сөйлеуге, оны силауға, құрмет тұтуға тәрбиелесе, сонда ғана мемлекеттік тіл - бүгінгідей мүсәпірдің күйін кешпесі анық.

Пайдаланылған әдебиеттер

1. Ғылыми сараптама жүргізу ережесі: Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2002 жылғы 30 мамырдағы N 598 қаулысы // Заң ДҚ. (25.04.2010).
2. Шугрина Е.С. Техника юридического письма. - М.: Дело, 2001. - 51 с.
3. Қазақстан Республикасындағы тіл туралы: Қазақстан Республикасының 1997 жылғы 11 шілдедегі N 151 Заңы.
4. Қазақстан Республикасының Конституциясы. - Алматы: Жеті Жарғы, 2007.
5. Қазақстан Республикасы Президентіне қол қоюға ұсынылған, 1997 жылғы 12 наурызда «Қазақстан Республикасының Парламенті қабылдаған Қазақстан Республикасының «Қазақстан Республикасындағы тілдер туралы» Заңының Қазақстан Республикасы Конституциясына сәйкестігі жөнінде Қазақстан Республикасы Президентінің өтінуі туралы» Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің 1997 жылғы 8 мамырдағы N 10/2 қаулысына түсіндірме беру туралы Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің қосымша қаулысы / 2007 жылғы 23 ақпан N 3 // Заң ДҚ. (30.05.2010).

* * * * *

Мемлекеттік тілдің ресми тіл ретінде қалыптасу деңгейі, оның бүгінгі күн талабына сай келуі қазіргі өзекті мәселенің бірі болып отыр. Мақала авторы осыған орай, қазіргі қазақ тілінің жағдайына тоқтала келе, қазақ тілінің жасанды тіл - аударма тіліне айналып бара жатқанына көпшілік назарын аудартады.

Формирование государственного языка на уровне официального, его соответствие требованиям времени являются актуальными проблемами сегодняшнего дня. В связи с этим автор статьи анализирует состояние казахского языка и обращает внимание на то, что язык становится искусственным, то есть языком перевода.

Formation of the state language on official level, its conformity with time demand are actual problems of today's. In this connection the author of the article analyses the state of Kazakh language and pays attention to the language that becomes artificial, that is the translation language.

ӨНЕРКӘСІПТІК МЕНШІК ОБЪЕКТІСІ РЕТІНДЕ ПАЙДАЛЫ МОДЕЛЬДІҢ ПАЙДА БОЛУЫ МЕН ДАМУ ТАРИХЫ

Өнеркәсіптік меншік саласындағы білім кез келген тұлғаға өркениетті қоғамның басты талабы болып табылатын ғылым мен техниканың жаңа жетістіктерін қарқынды пайдалануды көздейтін нарықтық экономика талаптарында тиімді қызмет ету үшін қажетті болып табылады. Себебі, кез келген экономикалық мәселелер ғылым мен техниканың ұтымды үлесімінен құралған өнеркәсіптік меншік объектілерін пайдалану арқылы шешіледі. Өнеркәсіптік меншік объектілерін қоғам мен мемлекет мүддесі үшін тиімді қолданудың алғышарты деп құқықтық негіздерін айтамыз. Осы саладағы құқықтық қатынастардың нормативтік реттелуі қазіргі кезде орын алған экономикалық жағдайларға сай болуы қажет.

XIX ғасырда өнеркәсіптік меншіктің жаңа объектісі-пайдалы модель пайда болған. «Пайдалы модель» термині көп жағдайларда қандай да бір заттың моделі ретінде ұғынылуы мүмкін. Алайда, өнеркәсіптік меншік терминдері жүйесінде қабылданған терминология шеңберінде пайдалы модель кіші өнертабыс, жаңа болу критериясына жауап беретін, бірақ шығармашылық деңгейі жоғары емес өнертабыс ретінде қабылданған.

Пайдалы модель институты алғаш рет 1981 жылы Германияның «Пайдалы модель туралы» арнайы Заңында бекітілген. Пайдалы модель термині немістің «Gebrauchsmuster» сөзінің нақ аудармасы болып табылады.

Пайдалы модель пайда болған сәтінен бастап патенттік қорғалуын иеленген және ұзақ мерзім бойы санаулы мемлекеттерде ол ретінде тек құрылғы шешімдері қорғалған. XX ғасыр басында өнеркәсібі дамыған елдердің заңдарына енгізілген «пайдалы модель» ұғымын талдау алдымен пайдалы модель ретінде «өндірістік аспап, тұтыну заттары немесе оның бөліктері» (Германия) немесе «бұйым нысанына, құрылғысына, жиынтығына қатысты объектілер» (Жапонияда) қорғалғандығын айқындайды [1, 30 б.].

Жылдар өте келе пайдалы модель ұғымы сот тәжірибесі барысында нақтыланған және ол

ұлттық пайдалы модель институтында қорғау объектісі ретінде құрылғыны сақтап, өзіндік белгілердің туындауына әкелді. XX ғасыр ортасында екі жетекші пайдалы модель институты қалыптастырылды – материалды-құқықтық және процессуальды-құқықтық қатынастарда ерекшеленетін неміс және жапон жүйесі. Жапонияның пайдалы модельді қорғау жүйесі сараптама (кейінге қалдырылған сараптама) шешіміне негізделді және патентке қабілеттілігі белгілері ретінде бұйымның жаңа (өлемдік салыстырмалы), өнертабыстық деңгейі (өнертабысқа қарағанда елеулі төмен) және өнеркәсіпте қолдануға жарамды болуы бекітілген. Неміс жүйесі бойынша пайдалы модельдің қорғалуы үшін ол жаңа, өнеркәсіпте қолдануға жарамды болу талабы қойылады. Бірақ 1986 жылы 28 тамызда қабылданған пайдалы модельдер туралы патенттік заңда өнертабыстық қадамда талап етіледі.

Әлем елдерінің басым бөлігінде пайдалы модельді қорғау институты енгізілген және олардың көпшілігі құқықтық реттеудің ұлттық институтын классикалық неміс тәжірибесінің үлгісі бойынша қалыптастырған. Оларға Италия, Испания, Португалия, Бразилия, ТМД елдері, соның ішінде Қазақстан Республикасы және т.д. жатады.

Алайда пайдалы модельге құқықтық қорғалуы көрсетілмейтін елдер де бар. Олардың қатарына АҚШ, Канада, Ұлыбритания, Швеция жатады.

«Пайдалы модель» термині «кіші патент» (Австралия), «пайдалы жаңалық» (Малайзия), «пайдалылық туралы куәлік» (Франция), «қысқа мерзімді патент» (Бельгия) сынды терминдерге қатысты топтық болып табылады [2, 41 б.].

Пайдалы модельді қорғау шағын және орта бизнеске, жеке өнертабысшыларға олардың құрылымдық әзірлеулеріне тез, әрі арзан қорғау механизмін ұсынады. Пайдалы модель арқылы азаматтық айналымда ауқымды материалдық қаражат табуға болады.

Қазақстан Республикасы ұзақ уақыт бойы кеңес үкіметінің құрамында болғандықтан, оның

құқықтық жүйесі КСРО-ның нормативтік құқықтық актілерімен тығыз байланысты.

1918 жылдың қаңтар айында Кеңестердің III съезінде В.И. Ленин «Бұрын адамзаттың барлық ақылы, оның шығармашылығы біріне техника мен мәдениетінің барлық игіліктерін беру, екіншілерін ағарту мен даму қажеттілігінен айыру үшін жасалса, қазіргі кезде барлық техниканың жетістіктері мен мәдениеттің жетістіктері қоғам игілігіне айналады...» деп атаған [3, 8 б.].

Техникалық шығармашылық саласында Коммунистік партияның заңнамалық саясаты 1919 жылдың 30 маусымдағы тарихқа өнертабыс туралы Ленин декреті ретінде енген «Өнертабыстар туралы СНК Ережесі» атты актіде көрініс тапты. Ленин декретінің 1 бабында «Өнертабыс істері бойынша Комитетпен (әрі қарай-Комитет) пайдалы деп тапқан кез келген өнертабыс Халық шаруашылығының Жоғарғы Кеңесінің (әрі қарай-ХШЖК) Президиумы қаулысымен Ресей Социалистік Федерациялық Кеңестік Республикасының игілігі болып жариялануы мүмкін» деген норма бекітілді. Осы декретпен өнертабыс жарияланғанға дейін қабылданған барлық заңдар мен артықшылықтар туралы ережелердің күші жойылып (10 бап), авторлық куәліктер жүйесі енгізілген (4 бап).

Кеңес үкіметі кезеңінде бірінші рет өнертабысшыларды авторлық құқықпен иелендіру аталмыш декретте бекітілді.

Автордың мүліктік емес жеке құқықтары авторлық куәлікпен куәландырылып, авторға сыйақы берілді. Ал, автордың мүліктік құқықтары мемлекет игілігі болып танылып, авторлық куәліктермен қорғалған өнертабыстар ешкімнің рұқсатынсыз социалистік ұйымдармен еркін пайдаланылды. Декретте өнертабыс ұғымы бекітілмеді, тек жаңашыл болған кез келген пайдалы техникалық жаңалықтар ретінде танылды.

Ленин декреті кейін Халық шаруашылығының жоғарғы кеңесінің 1920 жылдың 9 желтоқсанында қабылданған қаулысында көрініс тапты. Бұл құжат Комитеттің өнертабысқа өтінімді қабылдау, қарастыру, тіркеу, авторлық куәлікті беру мен жаппай өнертапқыштық қызметіне ықпал ету қызметін белгілеген.

Өнертабысты құқықтық регламенттейтін келесі акт ретінде 1924 жылдың 12 қыркүйегінде қалбылданған «Өнертабыс патенттері туралы» КСРО қаулысы болып табылды. Заңның 10 бабы бойынша мемлекеттік кәсіпорындар мен кооперативтік ұйымдар, сондай-ақ жеке тұлғалар да өнертабысқа патенті иелену құқығы бекітілді. Заң

өнертабысты жасау мен пайдалануға қатысты барлық қатыстарды реттеді. Аталмыш құқық актісінің қабылдану себебі – Кеңес билігімен орнатылған талаптарда шаруашылық құрылысқа жеке капиталды тарту арқылы ел экономикасын жақсарту болып табылған.

Алайда, өнертабысты қорғаудың патенттік нысанын енгізу ленин декретімен қалыптастырылған принциптерден бас тартуды білдірмеді. Патенттер туралы заң өнертабыстық қызмет саласындағы қатынастарды КСРО халық шаруашылығы мүддесін көздей отырып реттеді [4, 13 б.]. Аталған Заң нормаларымен өнертабысты патенттік қорғау тәртібі қайта енгізілгенімен, мемлекет патент иеленушімен келісімге келу мүмкіндігі болмаған жағдайда оған тиісті сыйақы төлеп, мәжбүрлеп патентті өз пайдасына алу немесе мәжбүрлеу лицензиясын белгілеу құқығы қарастырылды. Қаулы авторлық құқықты қорғаудан бөлек, сарапшы орган шығарған шешімнен тәуелсіз өнертабыс авторының құқықтарын қорғауға заңды кепілдікті бекітті.

Сонымен, 1919 жылдың 30 маусымында және 1924 жылдың 12 қыркүйегінде қабылданған заңдар өнертабыс белгілерін иеленбейтін техникалық шешімдерге таратылмады.

Сонымен қатар, КСРО 1924 жылдың 12 қыркүйегінде «Өнеркәсіптік үлгілер (суреттер мен модельдер) туралы» қаулысы қабылданды. Қаулы негізінде патентпен қорғау тиісті бұйымдарды қайта әзірлеуге арналған нысаны бойынша немесе түрі бойынша жаңа көркем-өнеркәсіптік суреттерге, сондай-ақ өнеркәсіптік, сауда, үй шаруашылығы, қол өнер және т.б. үшін арналған нысаны, түрі бойынша жаңа құрылғыға немесе модельдің орналасу бөліктеріне берілген. Аталған қаулыны талдау қорытындысы, модель ретінде тек бұйымның сыртқы түріне қатысты емес, сонымен қатар оның техникалық мәніне қатысты конструкторлық шешімдер қорғалғандығын айқындайды. Патентке қабілеттілігі критерийлерін жаңа (салыстырмалы, әлемдік) және өнеркәсіпте қолдануға жарамды болуымен шектелуі шығармашылық сипатынан айырылған шешімдерге қорғау құжатын алуға мүмкіндік берді.

Барлық ресми процедураларды сақтаған кезде үлгі патентке қабілеттілігі сараптамасыз өтінім қабылданған күннен екі аптадан кешіктірмей рестрге енгізілген. Патентке қабілеттілігі критериясына сәйкес келмеген жағдайда үлгінің жарамсыздығы туралы шешім сот арқылы шығарылған.

Кеңес үкіметі 30-шы жылдары тәртіпсіздікті, жүйеге қойылмаған шаруашылықты жоюға және

еңбек өндірісі деңгейін көтеруге бағытталған саясат жүргізілген тұста өнертабыс белгілерін иеленбейтін, бірақ шығармашылық қызмет нәтижесі болып табылатын жаңа техникалық шешімдер туындай бастады. Мәселен, белгілі деңгейде пайдалы модель объектілерінің бір бөлігін құрайтын рационализаторлық ұсыныстар тіркелді. 1931 жылдың 11 мамырында «Өнертабыстар және техникалық жетістіктер туралы» ереже енгізілген, ол өнертабыс авторының таңдауы бойынша оның құқықтарын патент немесе авторлық куәлік арқылы қорғауды бекітті. 1931 жылғы Ереже алғаш рет өнертабыстық құқық объектісі ретінде тек «жаңа өнертабыстарды» ғана емес, сонымен қатар, «басқа да техникалық жетістіктер» де танылды.

Жаңа болу критериясын анықтайтын бюро жұмысы туралы есептер (Өнертабыс бойынша Комитеттің сараптама бөлімі) 1931 жылдан бастап үлгіні патенттеудің қысқартылғандығын белгілейді. Мәселен, 1931 жылы КСРО үлгіге 417 патент берілген (құрылғыларға басымдылықпен), ал салыстыру үшін айтар болсақ, Германияда 1932 жылы 44500 пайдалы модель тіркелген. Орын алған жағдайды патенттің өнертабыс авторлары үшін тиімділігінің төмендеуімен, сондай-ақ үлгі (модель) болып келген барлық өнертабыстардың техникалық жетістіктер ретінде қарастырыла бастағандығымен түсіндіруге болады [5, 15 б.].

Аталған Ереже нормаларымен техникалық ұсыныстар авторларына бекітілген сыйақы жүйесін және тұрғын үй жеңілдіктері, оқу орындарына түсу кезіндегі басымдылықтар берілуі, ғылыми зерттеу мен тәжірибелі кәсіпорындарда ғылыми қызметкер лауазымын иелену кезінде басымдылық құқықты иеленуі, қосымша ақылы демалыс берілуі, жеке зейнетақы тағайындалу құқығы, озат авторларды тек шығармашылық қызметте пайдалануы сияқты жеңілдіктерді бекіту қажеттіліктері белгілеген. Ережеде шығармашылық ұсыныстар өнертабыс, техникалық және ұйымдастырушылық жетістіктер ретінде үш топқа бөлініп, авторға авторлық куәлік не патент алу құқығы бекітілді.

Аталған Ереже нормаларымен өнертабыстарды авторлық куәлікпен қорғау қайта орнатылып, 1931 жылмен 1991 жыл аралығында өнертабыс пен олардың авторларының құқықтарын қорғаудың негізгі нысанына айналды. Авторлық куәлік ең алдыменен авторға жеке мүліктік емес құқықтарды, екінші кезекте мүліктік құқықтар мен жеңілдіктерді иелендірген.

Кеңес үкіметі кезінде өнертабыс объектілеріне ерекше құқықтар мемлекетке ғана тиесілі болған.

Барлық кезеңдерде Коммунистік партия рационализаторлық ұсыныстар санын ұлғайтуға ұмтылды. Осы мақсатта 1927 жылдың 27 наурызында Бүкілресейлік коммунистік партияның Орталық комитетінің «Өндірісті рационализациялау мәселелері» атты қаулысында рационализация қызметіндегі кез келген кедергілерді жою және өнертабыс пен іскерлік ұсыныстар авторларына ақшалай үстеме ақы қорын құру қажеттілігі айтылған. 1927 жылдың екінші жартысында өнертабыс пен жетілдіру үшін ақшалай үстеме ақы алған жұмысшылар саны бірінші жарты жылдықпен салыстырғанда 5 есеге өскен [6, 666 б.]. Ұсыныстарды қарастыру үшін барлық кәсіпорындарда арнайы органдар ашылған. Олар негізінен ұсыныс иелеріне ұсынастарды рәсімдеу, олардың алдын ала саралауын өткізу, тәжірибе алмасу, ұсыныстарды пайдалану жоспарын құру бойынша қызметтерді жүзеге асырды. Іскерлік шығармашылықтың дамуына өндірістік кеңестер мен өнертапқыштардың ерікті қоғамы да белгілі рөл атқарды. Өнертапқыштардың ерікті қоғамының мақсаты ретінде қоғамдық шығармашылықты дамыту, жұмыстың ұжымдық әдістерін әзірлеу, ұсыныстарды іске асыру және оны қоғамдық бақылау сияқты іс-шараларды жүзеге асыру болып табылды.

Рационализаторлық ұсыныстар ұғымын заңнамалық қалыптастыруда 1973 жылдың 21 тамызында КСРО Министрлер Кеңесі қаулысымен бекітілген «Жаңалықтар, өнертабыстар және рационализаторлық ұсыныстар туралы» Ереже ерекше рөл атқарды. Ереже бойынша рационализаторлық ұсыныс болып өзі пайдаланылатын кәсіпорында, ұйымда немесе мекемеде жаңа, әрі пайдалы және бұйым құрылымын, өндіріс технологиясы мен қолданылатын техника немесе материал құрамын өзгертуді қарастыратын техникалық шешім танылды. Берілген анықтамада рационализаторлық ұсыныстардың қажетті белгілері ретінде техникалық шешімдердегі шығармашылық пен ұсыныстардың техникалық шешімдер болуы айқындалған. Сондай-ақ, техникалық шешімдердің нақты түрлері белгіленген [7, 15-16 бб.].

1976 жылдың 19 тамызында қабылданған «Рационализаторлық ұсыныстарға өтінімді рәсімдеу, беру және қарастыру тәртібі туралы» Уақытша нұсқаулықтың 1 тармағында рационализаторлық

ұсыныстар болып табылатын техникалық шешімдердің тек жетілдіруді, қайта өңдеуді ғана емес, сонымен қатар, жаңа бұйым құрылғысын, өндіріс технологиясы мен материалдарын жасауды қамтитындығын анықтаған.

Кеңестік заңнамаға мәлім және ТМД елдерінің барлық әрекет етуші патентті заңдарында орын алмаған рационализаторлық ұсыныстың белгілі бөлігін қазір пайдалы модель ұғымы қамтиды. Бірақ, төңкеріске дейінгі уақытта КСРО-да қорғалған рационализаторлық ұсынысты пайдалы модельден ажырату қажет. Рационализаторлық ұсыныстар ретінде жаңа және ол берілген кәсіпорын, ұйым немесе мекеме үшін пайдалы болып табылатын, сондай-ақ бұйым құрылымын, өндіріс технологиясын және қолданылатын техника мен материалдар құрамын өзгертуді көздейтін техникалық шешім танылған.

Рационализаторлық ұсыныстар қорғау объектісі, сондай-ақ міндетті шешу мен жаңа болудың техникалық сипаттамасы талабы бойынша өнертабысқа жақын. Бірақ патентке қабілетті өнертабыс абсолютті әлемдік жаңа болуымен сипатталады, ал рационализаторлық ұсыныстар ретінде жергілікті (кәсіпорын шегінде) жаңа болуды иеленетін шешімдер сараланған. Пайдалы модель мен рационализаторлық ұсыныстардың жаңа болу талаптарының ерекшелігіне байланысты олардың пайдалылығына қойылатын талаптарда ерекше. Әрекет еткен заңнама бойынша пайдалы модель формуласында орын алған шешімнің техника деңгейін көтеруді және қазіргі уақыт пен болашақта пайдалы болуын талап етті. Ал, рационализаторлық ұсыныс аталған кәсіпорын үшін ғана пайдалы немесе құрылуы жақын болашақта жоспарланған талаптар ғана қолданымды болуы тиіс. Сондықтан рационализаторлық ұсыныс пайдалылығы елеулі нақты сипатта болған, себебі ол тек белгілі бір кәсіпорын талаптарына ғана қатысты орын алған [8, 53 б.]. Сонымен қатар, рационализаторлық ұсыныстар ішінде шығармашылық емес сипаттағы шешімдер басымдылығы да байқалған.

Қазіргі таңда мемлекеттік деңгейде рационализаторлық ұсыныстарды реттеу орын алмаған және олар кәсіпорындардың, заңды тұлғалардың толық билік етуіне берілген [9, 5 б.]. Шаруашылық етуші субъектілердің құзыретіне рационализаторлық ұсыныстар өтініштерін, оларды енгізу және авторлық сыйақы төлеу тәртібін анықтау, осы қызметтің нақты нәтижелері мен

оны жүзеге асыруға кез келген жұмысшының қатысу деңгейін басшылыққа ала отырып, рационализаторлыққа үлес қосқаны үшін ынталандыру мәселесін шешу берілген. Сондай-ақ, авторларды ынталандыру шараларын тек техникалық сипаттағы ұсыныстар үшін ғана емес, сонымен қатар кәсіпорын үшін жаңа болып табылатын және нақты экономикалық немесе пайда әкелетін басқа да ұсыныстарды (ұйымдастыру, басқару және т.б.) жүзеге асырғаны үшін де белгіленуі мүмкін.

Пайдалы модельді рационализаторлық ұсыныс деңгейіне дейін жеткізуге болмайды деп санаймыз. Мұндай бағыт өнертабыс пен пайдалы модель мәндерінің жақындығына ғана емес, сонымен қатар оларды коммерциялық іске асыру болашағына да байланысты негізделген. Пайдалы модель тек бір нақты кәсіпорын үшін пайдалы ғана емес, нарық қатынастарында орын алатын объект ретінде танылуы тиіс.

XIX ғасырда пайда болған «пайдалы модель» термині өнеркәсіптік меншік терминдері жүйесінде қабылданған терминология шеңберінде кіші өнертабыс, жаңа болу критериясына жауап беретін, бірақ шығармашылық деңгейі жоғары емес өнертабыс ретінде қабылданған. Пайдалы модель институты алғашқы рет Германияның 1981 жылы «Пайдалы модель туралы» арнайы Заңында бекітілген.

Сонымен, ауқымды болмаса да, біздің елде қазіргі кездегі пайдалы модель ұғымымен мәні бойынша сәйкес келетін объектіні қорғау тәжірибесі болғандығын тану қажет. Бірақ дамымаған құқықтық база негізіндегі патенттеудің төменгі белсенділігі және «Өнеркәсіптік үлгілер (суреттер мен модельдер) туралы» 1924 жылғы Қаулысының әрекет етуінің қысқа мерзімі пайдалы модельге қатысты заңнамалық шешімдерді құрастыру жолында біздің мемлекетіміздің дамуының қазіргі кезеңіне әсер етпеді. Біздің мемлекетіміздің нарық экономикасына көшуі өнеркәсіптік меншікті, соның ішінде пайдалы модельді қорғаудың жаңа нысандарын қабылдаудың мақсаттылығын айқындайды. Пайдалы модель институты объектісінің ерекшелігіне байланысты ең алдымен халық тұтынатын тауарларды өндіретін салаларда қызмет етеді. Ол салалардың дамуы қазіргі таңда Қазақстан үшін елеулі маңызды болып табылады.

Еліміздің нарық экономикасына көшуі өнеркәсіптік меншікті, соның ішінде пайдалы модельді қорғаудың жаңа нысандарын қабылдаудың

мақсаттылығын айқындайды және 1992 жылдың 24 маусымында қабылданған №1422-ХІІ Қазақстан Республикасының Патенттік заңы ТМД елдерінің аумағында пайдалы модельдің құқықтық табиға-

тын сипаттайтын алғашқы заңдардың бірі болған. Алайда, көптеген шет елдерде біз үшін маңызды пайдалы модельдің құқықтық реттелуіне қатысты жеткілікті ұзақ тәжірибелері орын алған.

Пайдаланған әдебиеттер

1. Гришаев С.П. Правовая охрана изобретений, промышленных образцов и полезных моделей в России и за рубежом. - М.: ЮКИС, 1993. - 330 с.
2. Финкель Н.К. Правовая охрана промышленной собственности в Германии. - М.: ВНИИПИ, 1995. - 237 с.
3. Наменгенов К.Н. Правовая охрана рационализаторских предложений (на материалах КазССР). - Алма-Ата, 1981. - 110 с.
4. Шестьдесят лет изобретательства в СССР. - М., 1979. - 256 с.
5. Старобогатова В.А. Актуальные проблемы охраны полезных моделей в современных условиях: дисс... канд. юрид. наук: 12.00.03. - М.: Российский институт интеллектуальной собственности, 1997. - 168 с.
6. Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. - М., 1957. - Т.1. - 672 с.
7. Косарев А.А., Янушкевич И.П. Понятие и признаки охраноспособного рационализаторского предложения // Вопросы изобретательства. - 1975. - №6. - С. 15-16.
8. Косарев А.А., Янушкевич И.П. Понятие и признаки охраноспособного рационализаторского предложения // Вопросы изобретательства. - 1975. - № 6. - С. 53-56.
9. Постановление СМ СССР от 22 июня 1991 г. №351 «О мерах по развитию изобретательства и рационализаторской деятельности в РСФСР» // ИС. - 1991. - № 6.

* * * * *

Мақалада автор өнеркәсіптік меншік объектісі ретінде пайдалы модельдің пайда болуы мен даму тарихын қарастырады.

В статье автор рассматривает этапы возникновения и историю развития полезной модели как объекта промышленной собственности.

In article the author considers stages of occurrence and history of development of useful model as object of the industrial property.

Б.К. НАГАШБАЕВА,
*старший научный сотрудник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области конституционного,
административного права и государственного управления
Института законодательства РК*

ПРИНЦИПЫ И ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Государственная служба - деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти [1].

Эти задачи и функции практически реализуются посредством конкретных действий личного состава, находящегося на службе у государства - государственных служащих.

Государство приобретает реальность и силу именно в этих кадрах в контингенте его служащих. Задачи и функции государства становятся, при их практической реализации, задачами и функциями набранных государством служащих. От государственных служащих зависит работа государства.

Государственная служба продолжает и завершает организацию механизма государства, делая ее готовой и пригодной к практической реализации задач и функций государства. В каждое звено государственного механизма служба вносит жизнь, комплекс мер, средств, форм и методов для реальной, практической деятельности. В становлении государственности любого вида госслужба выступает в качестве первейшего организационного средства выполнения государством своих целей.

Государственная служба в Республике Казахстан основывается на принципах, указанных в статье 3 Закона Республики Казахстан «О государственной службе» [2].

Принципы государственной службы - это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих, действующих в системе государственной службы. Они обуславливают значимость, законность и социальную ценность отношений, возникающих в системе государственной службы. Как отмечает Старилов Ю.Н., «Отсутствие правовых принципов государственной

службы влечет за собой появление в ней элементов произвольности, бюрократизма, неорганизованности, беззакония, несправедливости и безнравственности» [3].

Являясь также субъективным понятием, они формулируются человеком (законодателем), исходя из конкретного правового опыта и правовой культуры в стране, базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития отраслевого законодательства.

Принципы современной государственной службы закрепляются в различных законодательных и нормативных правовых актах: Конституции Республики Казахстан и других законах, указах Президента Республики Казахстан, постановлениях Правительства Республики Казахстан, конституциях, уставах и иных законодательных и нормативных актах субъектов Республики Казахстан. Они реализуются государственными служащими посредством их практических действий. Принципы государственной службы, установленные в Законе Республики Казахстан «О государственной службе», являются моделью для всех других законодательных и иных нормативных правовых актов, которые также определяют систему принципов публичной службы.

Государственная служба была, есть и будет в обозримом будущем одним из главных институтов государства. Поэтому знания различных аспектов ее построения и функционирования, развития в нашей стране, особенностей государственной службы в различных странах - необходимы широкому кругу лиц, каким-либо образом соприкасающихся с данным институтом.

Государство, являясь особой организацией публичной политической власти высшего класса, имеет свои задачи и функции. Они практически реализуются посредством конкретных действий личного состава, находящегося на службе у государства - государственных служащих. Го-

сударство приобретает реальность и силу именно в этих кадрах в контингенте его служащих. Задачи и функции государства становятся, при их практической реализации, задачами и функциями набранных государством служащих.

Государственная служба представляет собой один из правовых институтов, нормы которого регулируют обе стороны государственной службы. Как правовой институт, государственная служба объединяет нормы различных отраслей права.

В настоящее время данная тема широко обсуждается в научных кругах. Это связано с новыми подходами к пониманию государственной службы в современном казахстанском государстве, а также с реформами, проводящимися в данном направлении.

Необходимость создания государственной службы и ее правового регулирования обусловлена самим существованием государства с его задачами и функциями, а также потребностью в организации кадрового потенциала государственных органов. Именно служащие действуют как персонал в многочисленных структурах государственных органов, учреждений и организаций, внутри институтов управляющей и управляемой систем; именно их компетентность определяет реальное использование возможностей управления с целью установления требуемого правового порядка в государстве и обществе.

Алехин А.П. и Козлов Ю.М. сводят понимание государственной службы в широком смысле к выполнению служащими своих обязанностей (работы) в государственных организациях: в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях, иных организациях; государственная служба в узком смысле, по мнению этих авторов, состоит в выполнении служащими своих обязанностей только в государственных органах [4].

Лазарев Б.М. определяет государственную службу как «служение государству, т.е. выполнение по его поручению и за плату от него деятельности по реализации задач функций государства в государственных органах» [5].

В соответствии с действующим законодательством в практически функциональном смысле государственная служба представляет собой основанную на законе деятельность персонала государственных органов представительной исполнительной и судебной власти, состоящую в реализации государственной власти в различных сферах общественной жизни в целях выполнения задач и функций государства.

Государственные служащие обладают полным объемом конституционных прав личности и гражданина РК, а также несут обязанности перед обществом наравне со всеми правами и свободами, а также несут обязанности перед обществом наравне со всеми гражданами. Ограничения служащего в правах могут иметь место только законом о государственной службе, в связи с обеспечением надлежащего выполнения служащими своих служебных полномочий.

Государственный служащий имеет определенное правовое положение. Для него определены особые условия поступления на государственную службу, прохождения и прекращения службы. Государственный служащий реализует предоставленные ему полномочия и функции как внутри государственной администрации, так и по отношению к внешним субъектам права. Правовое положение служащего, находящегося на государственной службе, отличается от правового положения, например, военнослужащего характером служебных полномочий, содержанием прав и обязанностей, механизмом привлечения к правовой ответственности и зависит также от условий, в которых протекает государственная служба. Поэтому особенности правового положения государственных служащих могут определяться и объективно возникшей общественно-политической либо государственной ситуацией: например, введение режима чрезвычайного положения или военного положения; объявление мобилизации; другие установленные специальными законами административно-правовые режимы.

Современная государственная служба Республики Казахстан представляет собой правовую материю, которая находится в постоянном движении: она изменяется, дополняется, идет поиск новых инструментов в разрешении существующих проблем, разрабатываются новые нормативные акты, регламентирующие государственно-служебные отношения. И это свидетельствует о том, что в этой области в будущем должны произойти важнейшие изменения.

Современное развитие законодательства позволяет утверждать, что Казахстан находится на пути возрождения института профессионального чиновничества. Этот институт, основываясь на профессионализме, способностях, политическом нейтралитете служащих и качественном исполнении служебных обязанностей, во многих странах обеспечивает стабильное государственное управление и является важнейшим фактором сохранения и развития государственности.

Использованная литература

1. Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года «О государственной службе» //Правовая система «Закон» - по сост. на 18.10.2010 г.
2. Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года «О государственной службе» //Правовая система «Закон» - по сост. на 18.10.2010 г.
3. Старилов Ю.Н. Государственная служба. – Воронеж, 2006. – С. 78.
4. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право. - М., 2006. – С. 138.
5. Лазарев Б.М. Государственная служба. - М., 2003. – С. 5-6.

* * * * *

Аталған мақалада Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызметтің құқықтық деңгейі мен принциптері қарастырылған.

В данной статье рассматриваются принципы и правовой статус государственной службы в Республике Казахстан

This article discusses the principles and the legal status of public service in the Republic of Kazakhstan.

К.Ж. ӘМІРЖАН,

*младший научный сотрудник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области конституционного,
административного права и государственного управления
Института законодательства РК*

К ВОПРОСУ О ПРАВЕ НА ЗАЩИТУ ПЕРСОНАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Одной из важнейших проблем и потребностей современного общества является защита прав человека в условиях вовлечения его в процессы информационного взаимодействия в том числе, право на защиту личной (персональной) информации в процессах автоматизированной обработки информации.

Можно выделить три основные тенденции международно-правового регулирования института защиты персональных данных, относимого к процессам автоматизированной обработки информации [1].

1. Декларирование права на защиту персональных данных, как неотъемлемой части фундаментальных прав человека, в актах общегуманитарного характера, принимаемых в рамках международных организаций.

2. Закрепление и регулирование права на защиту персональной информации в актах регулятивного характера Европейского Союза, Совета Европы, отчасти Содружества Независимых Государств и некоторых региональных международных организаций. Этот класс норм – наиболее универсальный и непосредственно касается прав на защиту персональных данных в процессах автоматизированной обработки информации.

3. Включение норм об охране конфиденциальной информации (в том числе, и персональной) в международные договоры.

Первый способ – исторически появился раньше остальных. В современном мире информационные права и свободы являются неотъемлемой частью фундаментальных прав человека.

Всеобщая декларация прав человека 1948 г. провозглашает: «Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на тайну его корреспонденции» и далее: «Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств». Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. в этой части повторяет декларацию. Европейская Конвенция 1950 г. детализиру-

ет это право: «Каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения. Это право включает свободу придерживаться своего мнения, получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ» [1].

Указанные международные документы закрепляют информационные права человека. В настоящее время на международном уровне сформировалась устойчивая система взглядов на информационные права человека. В обобщенном плане это – право на получение информации, право на частную жизнь с точки зрения охраны информации о ней, право на защиту информации как с точки зрения безопасности государства, так и с точки зрения безопасности бизнеса, включая финансовую деятельность [2].

Второй способ – более детального регулирования права на защиту персональной информации связан со всевозрастающей в последние годы интенсивностью обработки персональной информации с помощью автоматизированных компьютерных информационных систем. В последние десятилетия в рамках ряда международных организаций был принят ряд международных документов, развивающих основные информационные права в связи с интенсификацией трансграничного обмена информацией и использованием современных информационных технологий. Среди таких документов можно назвать следующие:

Совет Европы в 1980 г. разработал Европейскую конвенцию о защите физических лиц в вопросах, касающихся автоматической обработки личных данных, вступившую в силу в 1985 г. В Конвенции определяется порядок сбора и обработки данных о личности, принципы хранения и доступа к этим данным, способы физической защиты данных. Конвенция гарантирует соблюдение прав человека при сборе и обработке персональных данных, принципы хранения и доступа к этим данным, способы физической защиты дан-

ных, а также запрещает обработку данных о расе, политических взглядах, здоровье, религии без соответствующих юридических оснований [3].

В Европейском Союзе вопросы защиты персональных данных регулируются целым комплексом документов. В 1979 г. была принята Резолюция Европарламента «О защите прав личности в связи с прогрессом информатизации». Резолюция предложила Совету и Комиссии Европейских сообществ разработать и принять правовые акты по защите данных о личности в связи с техническим прогрессом в области информатики. В 1980 году приняты Рекомендации Организации по сотрудничеству стран-членов Европейского Союза «О руководящих направлениях по защите частной жизни при межгосударственном обмене данными персонального характера». В настоящее время вопросы защиты персональных данных детально регламентируются директивами Европарламента и Совета Европейского Союза. Это Директивы № 95/46/ЕС и № 2002/58/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 24 октября 1995 года «О защите прав частных лиц применительно к обработке персональных данных и о свободном движении таких данных», Директива № 97/66/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 15 декабря 1997 года, касающаяся использования персональных данных и защиты неприкосновенности частной жизни в сфере телекоммуникаций и другие документы [3].

Акты Европейского Союза характеризуются детальной проработкой принципов и критериев автоматизированной обработки данных, прав и обязанностей субъектов и держателей персональных данных, вопросов их трансграничной передачи, а также ответственности и санкций за нанесение ущерба. В соответствии с Директивой № 95/46/ЕС, в Европейском Союзе создана Рабочая группа по защите индивидуумов в отношении обработки их персональных данных. Она имеет статус консультативного органа и действует в качестве независимой структуры. Рабочая группа состоит из представителя органа, созданного каждым государством-участником для целей надзора за соблюдением на своей территории положений Директивы, представителя органа или органов, учрежденных для институтов и структур Сообщества, и представителя Еврокомиссии.

В рамках Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) действу-

ют «Основные положения о защите неприкосновенности частной жизни и международных обменов персональными данными», которая была принята 23 сентября 1980 года. В преамбуле этой Директивы говорится: «...Страны-члены ОЭСР сочли необходимым разработать Основные положения, которые могли бы помочь унифицировать национальные законы о неприкосновенности частной жизни и, обеспечивая соблюдение соответствующих прав человека, вместе с тем не допустили бы блокирования международных обменов данными...». Настоящие положения применяются как в государственном, так и в частном секторе к персональным данным, которые либо в связи с процедурой их обработки, либо в связи с их характером или контекстом их использования несут в себе угрозу нарушения неприкосновенности частной жизни и индивидуальных свобод. В ней определена необходимость обеспечения персональных данных должными механизмами защиты от рисков, связанных с их потерей, уничтожением, изменением или разглашением, несанкционированным доступом [3].

Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ 16 октября 1999 г. принят Модельный Закон «О персональных данных». По закону «Персональные данные» - информация (зафиксированная на материальном носителе) о конкретном человеке, которая отождествлена или может быть отождествлена с ним. К персональным данным относятся биографические и опознавательные данные, личные характеристики, сведения о семейном, социальном положении, образовании, профессии, служебном и финансовом положении, состоянии здоровья и прочие. В законе также перечислены принципы правового регулирования персональных данных, формы государственного регулирования операций с персональными данными, права и обязанности субъектов и держателей персональных данных [3].

Представляется, что рассмотренный второй способ нормативного регулирования защиты персональных данных в международных правовых актах является наиболее интересным для анализа. Нормы этого класса не только непосредственно регулируют общественные отношения в этой области, но и способствуют приведению законодательства стран-членов к международным стандартам, тем самым обеспечивая действенность этих норм на их территории. Тем самым обеспечивается и гарантированность зак-

репленных во Всеобщей декларации прав человека информационных прав в смысле декларируемого в статье 12 последней «права на защиту закона от ...вмешательства или ...посягательств».

Третий способ закрепления норм о защите персональных данных - закрепление их правовой охраны в международных договорах.

На сегодняшний день вопрос о персональных данных и их защите стоит очень остро, т.к. происходит автоматизация процессов сбора, обработки, передачи различного рода информации, в том числе о человеке (персональные данные), также совершается хранение и обмен персональными данными через интернет, развиваются интернет-технологии (электронная торговля, электронные кредиты и т.д.).

Увеличиваются случаи кражи персональных данных. В нашей стране был случай, когда с ис-

пользованием чужих персональных данных произвели хищение денег со счетов с помощью интернета.

Существует особая категория сведений, сбор которых запрещается или значительно ограничен. Это такие сведения, как расовое или этническое происхождение, политические взгляды, религиозные вероисповедания, философские воззрения, членство в профессиональных союзах, состояние здоровья, судимость. Действующее национальное законодательство не в полной мере реализовывает защиту персональных данных [4].

Таким образом, для того, чтобы урегулировать вопрос о защите персональных данных, необходим самостоятельный закон который бы включал в себя такие основные понятия как принципы и условия обработки персональных данных, права субъекта персональных данных, контроль и надзор за обработкой персональных данных и т.д.

Использованная литература

1. <http://www.kursach.com/biblio/00010100/024.htm> (по сост. на 20 окт. 2010 года)
2. <http://www.medialaw.ru/exussrlaw/l/md/dostup.htm> (по сост. на 20 окт. 2010 года)
3. <http://www.nomad.su/?a=3-201008110025> (по сост. на 20 окт. 2010 года)
4. Аналитический материал, подготовленный в рамках работы по разработке проекта Закона РК «О праве доступа к информации в Республике Казахстан».

* * * * *

Осы макала ақпаратты автоматтық жөндеуіндегі процестерінде адамның жеке (персоналды) ақпаратты қорғау құқығына арналған.

Данная статья отражает защиту прав человека в условиях вовлечения его в процессы информационного взаимодействия в том числе, право на защиту личной (персональной) информации в процессах автоматизированной обработки информации.

Given article reflects protection of human rights in the conditions of its involving in processes of information interaction including, the right to protection of the personal (personal) information in processes of the automated processing of the information.

Э.Г. ИЩАНОВА,

*старший научный сотрудник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области гражданского,
гражданско-процессуального, предпринимательского,
семейного права Института законодательства РК*

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ТОПОЛОГИЙ ИНТЕГРАЛЬНЫХ МИКРОСХЕМ

Начиная со второй половины XX века, во всем мире бурно развивается микроэлектроника. В различных приборах, машинах и механизмах широко используются интегральные микросхемы - микроэлектронные изделия, включающие электронные схемы, которые состоят из отдельных элементов, находящихся в определенных связях друг с другом.

Первая микросхема была разработана Д. Килби в 1958 г. и произведена в 1961 г. фирмами *Fairchild Semiconductor Corp.* и *Texas Instruments*. Со временем микросхемы совершенствовались, повышалась степень их интеграции и надежность. В настоящее время микросхемы могут содержать миллионы элементов. Одним из важнейших видов интегральных микросхем общего назначения стали микропроцессоры, созданные фирмами *Intel* в 1971 г. и *Motorola*, что стало основой широчайшей компьютеризации всех сфер деятельности [1, с. 206].

Интегральные микросхемы (далее - ИМС) порой именуются также как «чипы». ИМС (чип) - это материальный объект, воплощающий определенные технические решения.

Технические решения, воплощенные в ИМС, заключаются в большом числе электрических (электронных) схем, соединяющих отдельные элементы сложными связями, которые идут как по горизонтали, так и по вертикали. В результате работы автора появляется объемная электронная схема, геометрический рисунок, которой именуется «топология интегральной микросхемы». Топология ИМС по сути - воплощение электронной схемы на микроуровне в кристаллических структурах.

Следует отметить, что слово «топология» означает науку, изучающую свойства фигур, не изменяющиеся при любых деформациях, производимых без разрывов и склеиваний. Создание новой топологии является творческим процессом, а сама топология - результатом технического творчества, аналогичным изобретениям или полезным моделям [2].

Начиная с 70-х годов, ведущие производители интегральных микросхем начали лоббировать вопрос создания отдельной системы охраны топологий. Их аргумент в пользу введения специальной охраны состоял в том, что разработка новой топологии, например, для высокоскоростного микропроцессора, может стоить десятки миллионов долларов, тогда как практически любая топология может быть скопирована за самую незначительную часть этой суммы денег. При этом новой топологии может не хватать признака новизны, необходимого для получения патентной охраны, и она может не вписаться в систему требований, которым должны отвечать предъявляемые авторским правом литературные и художественные произведения.

Многие развитые индустриальные страны ввели специальный правовой институт охраны топологий. Однако принятое законодательство мало используется на практике по ряду причин. Современные производства полупроводников сосредоточены всего в нескольких странах, и маловероятно, что они будут созданы во многих местах по причине исключительно высоких капиталовложений (примерно миллиард долларов на одно производство), требующихся для таких современных высокотехнологичных производств. Новые топологии живут на рынке лишь два-три года, при этом уже на второй год цены на них резко падают. Последние разработки топологий интегральных микросхем показывают, что основные блоки интегральной микросхемы могут исполняться автоматами. Некоторые компании по производству полупроводников патентуют отдельные части топологий, что в любом случае делает их копирование противоправным актом. Поэтому высокие риски копирования, существовавшие до 70-х годов, к настоящему времени значительно снизились.

Первый закон об охране полупроводниковой интегральной микросхемы был принят в США в 1984 г. Данный закон предполагал специальную (*sui generis*) правовую охрану данных объектов,

отличающуюся как от патентной, так и от авторско-правовой охраны целым рядом особенностей. В 1986 г. странами-членами ЕЭС была принята Директива Совета о правовой охране тополий (topographies) полупроводниковых изделий [3]. В 1989 году в Вашингтоне был подписан договор об интеллектуальной собственности в отношении интегральных микросхем на дипломатической конференции, но не вступил в силу, так как был ратифицирован только одним государством. Договор был встречен в штыки такими ведущими производителями полупроводников, как Соединенные Штаты Америки и Япония, поскольку в нем содержались положения либерального толка, открывавшие возможность принудительного лицензирования. Объем охраны по национальному законодательству некоторых стран был явно недостаточен в связи с тем, что оно было построено с учетом того уровня техники и технологии, который имелся на момент его принятия [4, с. 174].

На сегодняшний день права правообладателей тополий интегральных микросхем в Республике Казахстан защищаются Законом Республики Казахстан от 29 июня 2001 года N 217 «О правовой охране тополий интегральных микросхем». Тополия интегральной микросхемы, как объект правовой охраны, представляет собой зафиксированное на материальном носителе пространственно-геометрическое расположение совокупности элементов интегральной микросхемы и связей между ними [5].

В полном соответствии с Вашингтонским договором об интеллектуальной собственности в отношении интегральных микросхем 1989 г. казахстанское законодательство предоставляет правовую охрану лишь оригинальным тополиям. По общему правилу оригинальной является тополия, созданная в результате творческой деятельности автора. Тополия признается оригинальной до тех пор, пока не доказано обратное. Оригинальность – основной и единственный юридически значимый признак, необходимый для предоставления тополии правовой охраны. Ни время создания, ни выполнение формальностей, по общему правилу, не влияют на само признание тополии объектом охраны, хотя эти обстоятельства и играют известную роль в определении правового режима тополии.

Субъектами прав на тополию являются автор, его наследник, а также любое физическое или юридическое лицо, которое обладает исключительным правом, полученным в силу закона или договора. Автором тополии признается физи-

ческое лицо, творческим трудом которого она создана. Если в создании тополии участвовало несколько физических лиц, все они считаются ее авторами (соавторами). Порядок пользования правами, принадлежащими соавторам, определяется соглашением между ними. Не признаются авторами физические лица, не внесшие личного творческого вклада в создание тополии, а оказавшие автору только техническую, организационную или материальную помощь либо способствовавшие оформлению права на нее и ее использование. Право авторства на тополию является неотчуждаемым личным неимущественным правом и охраняется бессрочно.

Основное назначение регистрации состоит в создании условий, облегчающих признание и защите прав на тополию в случае ее неправомерного использования. Регистрируя тополию, правообладатель не только публично заявляет о своих правах на достигнутый творческий результат, но и официально удостоверяет те признаки, которые отличают его тополию от уже известных.

В качестве защиты прав на тополию правообладатель имеет право использовать на изделиях, включающих тополию, предупредительную маркировку в виде выделенной прописной буквы Т, даты начала срока действия исключительного права на тополию и информации, позволяющей идентифицировать правообладателя.

В результате создания оригинальной тополии ее автор, а в предусмотренных законом или договором случаях и иные лица, в частности, работодатели и заказчики, приобретают ряд субъективных гражданских прав. Непосредственные создатели тополий наделяются, прежде всего, правом авторства и правом на авторское имя. Предполагается, что они, если иное не предусмотрено законом или договором, становятся обладателями и основного имущественного права – исключительного права на использование тополии. Сущность права на использование состоит в исключительной возможности правообладателя по своему усмотрению изготавливать, применять и распространять принадлежащую ему тополию всеми доступными способами и средствами.

Исключительное право на использование тополии носит срочный характер. Статья 13 Закона Республики Казахстан «О правовой охране тополий интегральных микросхем» ограничивает срок его действия 10 годами, что соответствует сложившейся международной практике. Если регистрация тополии не проводилась, ука-

занный десятилетний срок исчисляется с документально подтвержденной даты первого использования в любой стране мира этой топологии или интегральной микросхемы с этой топологией [5].

Согласно пункту 4 статьи 7 Закона Республики Казахстан «О правовой охране топологий интегральных микросхем», нарушением исключительного права на топологию является совершение без разрешения правообладателя следующих действий:

1) копирование топологии в целом или ее части путем ее включения в интегральную микросхему или иным образом, за исключением копирования только той ее части, которая не является оригинальной;

2) применение, ввоз, предложение к продаже, продажа и иное введение в гражданский оборот

топологии, интегральной микросхемы с этой топологией или изделия, включающего такую интегральную микросхему [5].

Нарушение прав авторов топологий и иных правообладателей служит основанием для применения к правонарушителям предусмотренных законом санкций. Нарушение личных неимущественных прав может происходить путем их отчуждения или присвоения третьими лицами. Право авторства может быть нарушено путем исключения из числа соавторов лица, внесшего творческий вклад в создание топологии, путем выдачи чужой топологии за собственную разработку и т.п. Вместе с тем, способы защиты прав на топологию закреплены статьей 14 Закона РК «О правовой охране топологий интегральных микросхем».

Использованная литература

1. Судариков С.А. Право интеллектуальной собственности: учеб. — М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2008. — 368 с.
2. <http://www.lawmix.ru/comm/814>
3. http://revolution.allbest.ru/law/00154640_0.html
4. Мэггс П.Б., Сергеев А.П. Интеллектуальная собственность. — М.: Юрист, 2000. — 400 с.
5. Закон Республики Казахстан от 29 июня 2001 года N 217 «О правовой охране топологий интегральных микросхем» // Справ. прав. система «Закон» по сост. на 01.09.2010г.

* * * * *

Осы мақалада автор интегралдық микросызба топологияларының құқықтық қорғалуының даму кезеңдерін ашады.

В данной статье автор раскрывает этапы развития правовой охраны топологий интегральных микросхем.

In this article the author reveals the stages of the legal protection of topographies of the integrated circuits.

Е.Р. ӘМІРФАЛИЕВ,*ҚР Заң шығару институты**азаматтық, азаматтық іс жүргізу, кәсіпкерлік,
отбасы құқығы саласындағы НҚА-ны іргелі зерттеу, талдау
және әзірлеу бөлімінің аға ғылыми қызметкері*

АЗАМАТТЫҚ ЗАҢНАМА БОЙЫНША МЕМЛЕКЕТТІК ТІЛДЕ ОРЫН АЛҒАН ОЛҚЫЛЫҚТАР МЕН ҚАРАМА ҚАЙШЫЛЫҚТАР

Мемлекеттік тілдің тұғырын биіктету мемлекеттілігіміздің дұрыс дамуына өз септігін тигізері хақ екені бәріне мәлім. Бірақ, дегенмен мемлекеттік тілдің мемлекетімізбен қабылданатын заңдарда дұрыс қолданылмауы стратегиялық маңызы бар саяси-құқықтық мазмұнға ие кемшілік ретінде әлі күнге дейін көпшіліктің назарын аудармай жүргендігін де мойындауымыз керек. Сол заңдардың ішінде экономикалық конституция деген атауға ие болған Азаматтық кодексте кездесетін мемлекеттік тілдегі олқылықтар мен қарама қайшылықтар қоғамдық қатынастардың тиімді құқықтық реттелуіне кедергі келтіру мүмкіншілігі зор екенін ерекше атап өту қажет. Мәселен, сот мемлекеттік тілде келіп түскен арызды осы тілде қарауға міндетті. Ал егер мемлекеттік тілде қабылданған нормативтік құқықтық актіде қарама қайшылыққа жол берілген болса, онда бұндай жәйт соттың бұл нормативтік актіні қолдануында белгілі бір қиыншылық туғызатыны даусыз. Нақты мысал келтіретін болсақ, Қазақстан Республикасы Азаматтық кодексінің 301 бабының 1 тармағына сәйкес кез-келген мүлік, соның ішінде айналымнан алып тасталған заттар (осы Кодекстің 116-бабының 2-тармағы), несиелерінің жеке басымен тығыз байланысты талаптар, атап айтқанда алименттер, өміріне немесе денсаулығына келтірілген зиянды өтеу туралы талаптар және заң құжаттарымен оларды басқа тұлғаға беруге тыйым салынған өзге құқықтар, заттар мен мүліктік құқықтар (талаптар) кепіл мәні бола алады делінген. Азаматтық заңнаманың жалпы қағидалары мен ережелерін және Азаматтық кодекстің 116 бабының 1 тармағында бекітілген азаматтық құқық объектілері, егер ол айналымнан алынып тасталмаса немесе айналымға шек қойылмаса, бір адамнан екінші адамға әмбебап құқықты мирасқорлық (мұрагерлік ету, заңды тұлғаны қайта құру) тәртібімен не өзге де әдіспен еркін беріледі немесе ауысады деген құқық нормасын ескерсек, сонымен қатар ресми орыс тіліндегі 301 баптың 1 тармағына назар аударсақ, онда бұл норманың мемлекеттік тілге дұрыс аударылмағанының, яғни азаматтық айналымнан алып тасталған заттар кепіл пәні бола алмайтындығының куәсі боламыз. Екінші бір назар аударатын мәселе ретінде кепіл

пәні деп емес, кепіл мәні деп қате жазылғандығын атап өтуге болады.

Бір жағынан мемлекеттік тілдегі заңдарда орын алған бұндай олқылықтар мен қарама қайшылықтар мемлекеттік тілдің жұмыс тіліне айналуына кедергі келтіріп, оның тұрмыстық деңгейден аса алмауына негіз болуда. Екінші жағынан бұл қалыптасқан жағдай, азаматтардың мемлекеттік тілді үйренуге деген ынталарын, оған деген қажеттілікті төмендететіні сөзсіз. Осы маңызды жәйтті ескерсек, онда Азаматтық кодексте орын алған кемшіліктерге де немқұрайлы қарамауымыз керек. Мәселен, Қазақстан Республикасы Азаматтық кодексінің 1 бабын алсақ, онда оның атауы: «Азаматтық заңдармен реттелетін қатынастар» деп аталған. «Нормативтік құқықтық актілер туралы» Қазақстан Республикасының 1998 жылғы 24 наурыздағы N213 Заңының 1 бабына сәйкес: «заң - аса маңызды қоғамдық қатынастарды реттейтін, Қазақстан Республикасы Конституциясы 61-бабының 3-тармағында көзделген түбегейлі принциптер мен нормаларды белгілейтін, Қазақстан Республикасының Парламенті, ал Қазақстан Республикасы Конституциясы 53-бабының 3) тармақшасында көзделген жағдайларда Қазақстан Республикасының Президенті қабылдайтын нормативтік құқықтық акт».

Азаматтық құқықтық нормалар дәлме дәл түсінілуі тиіс екенін ескерсек, тауар-ақша қатынастары және қатысушылардың теңдігіне негізделген өзге де мүліктік қатынастар, сондай-ақ мүліктік қатынастарға байланысты мүліктік емес жеке қатынастар тек қана заңдармен реттелуі тиіс деп ұғынуға болады. Орыс тіліндегі Азаматтық кодекске көз жүгіртсек, онда «гражданское законодательство», яғни азаматтық заңнама деген атау орын алған. Біздің пікірімізше «азаматтық заңнама» деген термин оның тәжірибеде қолданылу мәніне сәйкес келетіндігі себепті оны солай атау да дұрыс деп санаймыз.

Осы баптың 4 тармағында «законодательные акты» деген ұғым да «заң құжаттары» деп қате аударылған. Заң құжаттарының орысша аудармасы «юридические документы» екені белгілі және де бұл аталған екі ұғымның құқықтық мазмұны мүлдем басқа екенін әрі заң құжаттары деген

ұғымның Азаматтық кодексте негізсіз қолданылғанын ескерсек, онда тиісінше заң құжаттары деген ұғымды заң актілері деген ұғыммен алмастыруымыз қажет.

Азаматтық кодекстің 6 бабының атауына қатысты да қателікке бой ұрылған. 6 бап «Азаматтық заң қалыптарының түсінілуі» деп аталған, орысшасы «Толкование норм гражданского законодательства». Бұл баптың орыс және мемлекеттік тілдеріндегі нұсқасы бір біріне сәйкес келмейтіні анық. Сол себепті бұл бапты «Азаматтық заңнама нормаларына түсінік беру» деп атаған дұрыс деп санаймыз.

Азаматтық кодекстің 7 бабы азаматтық құқықтар мен міндеттердің пайда болу негіздеріне арналған. Осы бапта азаматтық құқықтар мен міндеттердің пайда болу негіздерінің бірі ретінде заңдарға сәйкес азаматтық-құқықтық жағдайларды туғызатын әкімшілік құжаттар көрсетілген. Енді осы баптың орыс нұсқасына мән берсек, әкімшілік құжаттар емес, әкімшілік актілер көрсетілген. Демек, бұл бапқа да өзгерістер енгізу қажет.

Әлем тілдерінде қалыптасқан ғылыми категория болып табылатын «реорганизация» термині мемлекеттік тілдегі азаматтық заңнамада «қайта құру» деген атауға ие болған. Шын мәнісінде заң шығарушы реорганизация ұғымы заңды тұлғалардың тек қайта құру нысаны ғана емес, заңды тұлғалардың өз қызметін тоқтатылу нысаны да болып табылатынын ескермеген. Сол себепті біздің ойымызша бұл ұғымды қайта құру емес, «қайта ұйымдастыру» деп атау оның құқықтық мазмұнына сәйкес деп санаймыз.

Азаматтық құқықтық қатынастың басым бөлігін міндеттемелік институты құрайтыны белгілі. Азаматтық кодекстің 268 бабы міндеттемеге қатысты келесі анықтаманы берген: «Міндеттемеге сәйкес бір адам (борышқор) басқа адамның (несие берушінің) пайдасына мүлік беру, жұмыс орындау, ақша төлеу және т.б. сияқты белгілі бір әрекеттер жасауға, не белгілі бір әрекет жасаудан тартынуға міндетті, ал несие беруші борышқордан өз міндеттерін орындауын талап етуге құқылы». Бұл анықтамаға сәйкес мәселен заңды тұлғалар міндеттемеге қатысушы тұлға бола алмайды деген түсінік қалыптасуы мүмкін. Әсіресе, заңгер мамандығын оқып жүрген жастар бұл баптың дұрыс аударылмағанын білмей, оларда міндеттемелердің қатысушылары тек адамдар деген ұғым қалыптасуы да мүмкін.

Жалпы аталған олқылықтар мен қарама-қайшылықтар тек Азаматтық кодекске ғана тән емес екенін айта кету керек. Мәселен, мемлекеттік тілдегі Азаматтық іс жүргізу кодексінің 152 бабының 1 тармағына сәйкес судья талап арыз түскен күннен бастап бес күн мерзімде оны сот ісін жүргізу үшін қабылдау туралы мәселені шешуге құқылы делінген. Ал орыс мәтінінде судья аталған мәселені шешуге құқылы емес, міндетті делінген.

Қорытындылай келе, мемлекеттік тіл заңдылықтың тіліне айналсын және де тәжірибеде мемлекеттік тілдегі нормативтік құқықтық актілерді қолдануда қиындықтар мен дұрыс түсінбеушіліктер орын алмасын десек қолданыстағы заңнамamızда орын алған олқылықтармен жұмыс жүргізу қажеттілігіне назар аударуымыз керек.

Қолданылған нормативтік құқықтық актілер

1. Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексі.
2. «Нормативтік құқықтық актілер туралы» Қазақстан Республикасының 1998 жылғы 24 наурыздағы N 213 Заңы.

* * * * *

Бұл мақалада автор мемлекеттік тілдегі азаматтық заңнамада кездесетін олқылықтар мен қарама-қайшылықтардың зиянды салдарын ашып көрсетіп, нақты мысалдар келтірген. Автордың пікірінше қазіргі таңда мемлекеттік тілдегі Қазақстан Республикасы Азаматтық кодексінің көптеген құқық нормаларының құқықтық мазмұнында сәйкессіздіктер орын алған.

В статье автор раскрывает негативные последствия и приводит конкретные примеры упущений и противоречий гражданского законодательства на государственном языке. По мнению автора в настоящее время многие правовые нормы Гражданского кодекса Республики Казахстан на государственном языке страдают несоответствием своему правовому содержанию.

The author reveals the negative consequences and provide concrete examples of omissions and contradictions of civil law in the state language. According to the author at the present time many of the legal norms of the Civil Code of the Republic of Kazakhstan in the official language suffer not match their legal content.

Д.С. КАСЫМЖАНОВА,

*младший научный сотрудник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области гражданского,
гражданско-процессуального, предпринимательского, семейного права
Института законодательства РК*

ЗАЩИТА КОММЕРЧЕСКОЙ ТАЙНЫ В НЕКОТОРЫХ СТРАНАХ СНГ И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Вопросы охраны коммерческой тайны на сегодняшний день являются особо актуальными. В данной статье мы попытались раскрыть правовой режим коммерческой тайны в некоторых странах СНГ и Республики Казахстан.

В Российской Федерации первоначально термин «коммерческая тайна» нашел свое отражение в различных нормативных актах: «О статусе народного депутата РСФСР», «О государственной налоговой службе», «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», «О средствах массовой информации», «О частной детективной и охранной деятельности», «О недрах», «О валютном регулировании и валютном контроле», «О федеральных органах государственной безопасности», «О космической деятельности», «О федеральных органах налоговой полиции» и др. Но ни один из этих законов не давал правового определения понятию «коммерческая тайна». Впервые такое определение появилось в первой части Гражданского кодекса РФ (вступил в силу 1 января 1995 года) – ст. 139 определила коммерческую тайну как «информацию, имеющую действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу своей неизвестности третьим лицам, к которой нет доступа на законном основании и по отношению к которой обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности» [1]. Гражданский кодекс установил гражданско-правовую ответственность за разглашение сведений, составляющих коммерческую тайну. С момента вступления в силу нынешнего Уголовного кодекса РФ (1 января 1997 года) предусмотрена уголовная ответственность за разглашение коммерческой тайны – ст. 183 УК предполагает в качестве наказания штраф до 500 МРОТ или лишение свободы сроком до трех лет. В октябре 1995 года Правительство РФ разработало и внесло в Думу проект федерального закона, регулирующего институт коммерческой тайны. Однако данный законопроект был принят только в 2004 году, т.к. отсутствие соответствующего закона являлось одним из основных препятствий для

вступления России во Всемирную торговую организацию.

В Украине термин «коммерческая тайна» был введен в правовой оборот Законом Украины «О предприятиях в Украине» от 27.03.1991 г. Под коммерческой тайной предприятия понимаются сведения, связанные с производством, технологической информацией, управлением, финансами и другой деятельностью предприятия, не являющиеся государственной тайной, разглашение (передача, утечка) которых может причинять ущерб его интересам [2]. Коммерческая тайна имеет следующие, присущие только ему, отличительные признаки. А именно: 1) предмет коммерческой тайны; 2) субъект коммерческой тайны; 3) запрет разглашения сведений, составляющих коммерческую тайну; 4) наличие ущерба и неблагоприятных последствий для лица, причинившего ущерб владельцу коммерческой тайны. Согласно Закону Украины «О защите от недобросовестной конкуренции» от 07.06.1998г., разглашение коммерческой тайны – это ознакомление другого лица без согласия лица, уполномоченного на это, с ведомостями, которые в соответствии с действующим законодательством Украины, составляют коммерческую тайну, лицом, которому эти сведения были доверены в установленном порядке или стали известны в связи с исполнением служебных обязанностей, в случае, если это причинило или могло причинить вред хозяйствующему субъекту (предпринимателю).

На наш взгляд, один из правовых пробелов, допущенный законодателями соседнего государства, согласно закону Украины «О предприятиях в Украине» – право определять круг сведений, составляющих коммерческую тайну, предоставлено предпринимателю. В то же время, согласно Закону Украины «О защите от недобросовестной конкуренции», такие сведения определяются в соответствии с действующим законодательством. Фактически законодательство предоставляет предпринимателю право самостоятельно определять круг сведений, которые являются ком-

мерческой тайной. В то же время нормативными актами Украины устанавливаются только ограничения на отнесение информации к коммерческой тайне. Вышеуказанная ситуация является примером того, что регулирование какого-либо правового института различными нормативными актами при отсутствии конкретной правовой нормы, а также практика применения отсылочных норм приводит к существенным правовым проблемам, когда норма ссылается на несуществующие положения [3].

В законе Украины «О предприятиях в Украине» установлены две формы разглашения сведений, составляющих коммерческую тайну: передача и утечка сведений, составляющих коммерческую тайну. Передача сведений, составляющих коммерческую тайну – это незаконное ознакомление третьих лиц со сведениями, отнесенными субъектом предпринимательской деятельности к коммерческой тайне, лицом, которому такие сведения известны в связи с исполнением своих трудовых обязанностей или у которого имеется доступ к ним и связи с выполнением должностных обязанностей. Под утечкой сведений, составляющих коммерческую тайну, понимаются умышленные или неумышленные действия лиц, имеющих доступ к коммерческой тайне, которые способствуют ознакомлению с такими сведениями третьих лиц. В настоящее время за нарушение прав владельца коммерческой тайны законодательством Украины установлены следующие виды ответственности:

1) ответственность в рамках трудовых отношений. За несоблюдение режима работы с информацией, составляющей коммерческую тайну, к работникам субъекта предпринимательской деятельности может быть применена материальная и дисциплинарная ответственность. Привлечение к материальной и дисциплинарной ответственности осуществляется на общих основаниях, с учетом особенностей правового статуса «коммерческой тайны»;

2) гражданско-правовая ответственность. Согласно статье 440 Гражданского кодекса Украины, причиненный вред должен быть возмещен в полном объеме. При этом, в соответствии со статьей 440 указанного кодекса, возмещение морального вреда не связано с возмещением материального, а размер возмещения определяется судом. Моральный ущерб возмещается в денежной или иной материальной форме [4]. В любом случае размер возмещения не может быть менее 5 минимальных размеров заработной платы;

3) административная ответственность за нарушения, связанные с коммерческой тайной, устанавливается за получение, использование, разглашение коммерческой тайны (ч. 3 ст. 164-3 Кодекса об административных правонарушениях Украины). Установленное для нарушителя наказание – штраф в размере от 10 до 20 минимальных размеров заработной платы. Законом Украины «О защите от недобросовестной конкуренции» предусмотрена ответственность за неправомерный сбор коммерческой информации (ст.16), разглашение коммерческой тайны (ст.17), склонение к разглашению коммерческой тайны (ст.18.), неправомерное использование коммерческой тайны (ст.19). Этим же законом регулируется порядок подачи и рассмотрения заявлений по указанным правонарушениям в Антимонопольный комитет Украины;

4) уголовная ответственность. Уголовным кодексом Украины предусмотрены следующие преступления, связанные с нарушением требований охраны коммерческой тайны: статья 148-6 незаконный сбор с целью использования или использование сведений, которые составляют коммерческую тайну. Установленное наказание: лишение свободы на срок до 3 лет или штрафом до пятисот минимальных размеров заработной платы; статья 148-7 разглашение коммерческой тайны. Установленное наказание: лишение свободы до 2 лет или исправительные работы до 2 лет, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет, или штрафом до 50 минимальных размеров заработных плат [5].

Таким образом, очевидно, что в Украине уже давно назрела необходимость в принятии закона о коммерческой тайне, который смог бы эффективно урегулировать необходимые отношения в этой сфере и помимо этого устранил бы правовые пробелы и коллизии.

В Туркменистане соответствующий закон был принят относительно недавно - в 2000 году. Согласно статье 1 Закона Туркменистана от 19 декабря 2000 года №53-П «О коммерческой тайне», коммерческая тайна – это информация, не являющаяся государственным секретом, связанная с экономической, финансовой, производственной, технологической и иной деятельностью предприятия, организации, учреждения или индивидуального предпринимателя, разглашение (передача, утечка) которой может нанести ущерб их деятельности и интересам. Статья 3 данного закона устанавливает следующую сферу действия

закона – «Настоящий Закон распространяется на граждан Туркменистана, граждан иностранных государств, лиц без гражданства, юридических лиц, филиалы, представительства юридических лиц, находящиеся на территории Туркменистана, во владении, пользовании и распоряжении которых находится информация, составляющая коммерческую тайну» (далее именуется правообладатели) [6]. Действие настоящего Закона распространяется также на лица, которым такая информация стала известна в установленном порядке. Установлены в законе также и особые требования к информации, составляющей коммерческую тайну. Так, информация, составляющая коммерческую тайну, должна соответствовать следующим требованиям: иметь действительную или потенциальную ценность для ее обладателей в силу неизвестности ее третьему лицу (лицам); не являться общеизвестной или общедоступной согласно законодательству Туркменистана; обеспечиваться соответствующими мерами защиты ее конфиденциальности, включая разработку внутренних правил ограничения пользования, введения соответствующей маркировки документов и иных носителей информации, организации учета, хранения и применения. Среди оснований возникновения права на информацию, составляющую коммерческую тайну, статья 6 устанавливает следующие: создание информации своими силами и (или) за свой счет; договор на создание информации; договор, содержащий условия перехода права собственности на информацию к другому лицу (лицам). При этом информация, составляющая коммерческую тайну, является собственностью физического или юридического лица, если она создана им, приобретена на законном основании, получена в порядке наследования или дарения. Помимо этого информация, составляющая коммерческую тайну, может быть предметом различных договоров: инвестиционного, купли-продажи, о передаче научно-технической продукции, об оказании услуг, о разделе продукции и иных договоров. Обязанность по защите сведений, составляющих коммерческую тайну, согласно статье 14 закона, лежит на предприятиях организациях, учреждениях и индивидуальных предпринимателях, которые должны принимать соответствующие технические и организационные меры, необходимые для обеспечения сохранности информации, составляющей коммерческую тайну. При этом, согласно закону, в организациях и учреждениях могут создаваться соответствующие службы, функции и полномочия которых отражаются

в положениях, инструкциях или приказах. Государство в свою очередь содействует в создании необходимых условий для обеспечения защиты и сохранности коммерческой тайны. В соответствии с законом (статья 17), должностные лица, работники предприятий, организаций, учреждений, другие физические и юридические лица, нарушающие установленный настоящим Законом или правообладателем порядок использования, распространения, хранения и защиты информации, составляющей коммерческую тайну, несут ответственность в соответствии с законодательством Туркменистана.

В Грузии также отсутствует закон о коммерческой тайне, также отсутствуют какие либо положения и в законе «О предпринимателях» от 28 октября 1994 года [7]. Правда в соответствии со ст. 1105 Гражданского кодекса Грузии, «предприниматель, который владеет производственно-коммерческой тайной (ноу-хау), которая представляет собой особо ценную техническую, организационную или коммерческую информацию, что подтверждено определенными действиями, необходимыми и достаточными для ее сохранности, имеет особые права на эту информацию» [8]. Таким образом, в Грузии есть насущная необходимость в разработке и принятии специализированных нормативных актов которые могли бы адекватно регулировать правовой режим коммерческой тайны.

В Республике Казахстан в 2000 г. был внесен на рассмотрение Мажилиса Парламента РК проект Закона Республики Казахстан «О коммерческой тайне», однако был отозван в соответствии с постановлением Правительства РК от 11.09.01 г. N 1172.

В настоящий момент, как такового, закона о коммерческой тайне нет, однако нормы, в той или иной степени регулирующие этот вопрос, содержатся в различных нормативных актах. Так, например, Гражданский кодекс Республики Казахстан в статье 126 гарантирует защиту информации, составляющей служебную или коммерческую тайну, в случае, когда информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании, и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности [9]. Законодательство также использует понятия: «информация с ограниченным доступом», «нераскрытая информация», «конфиденциальная информация, сведения», частью которых является по-

нятие коммерческой тайны. Статья 1018 Гражданского кодекса Республики Казахстан предоставляет законному владельцу нераскрытой информации возможность требовать:

- от лица, без законных оснований получившего, распространившего или использующего такую информацию – возмещения убытков, причиненных незаконным использованием;
- от лица, незаконно использующего информацию – немедленного прекращения ее использования.

Вместе с тем, Гражданский кодекс устанавливает, что если лицо, незаконно использующее нераскрытую информацию, получило ее от того, кто не имел права ее распространять (например, от уволенного работника), но не знало и не должно было знать о том, что информация составляет чью-то тайну, то такое лицо является добросовестным приобретателем. А обладатель информации, которая была раскрыта, вправе потребовать возмещения убытков, причиненных использованием нераскрытой информации толь-

ко после того, как добросовестный приобретатель был уведомлен, что ее использование незаконно. К тому же лицо, самостоятельно и правомерно получившее сведения, составляющие содержание нераскрытой информации (например, самостоятельно разработавшее технологии производства товаров), вправе использовать эти сведения независимо от прав обладателя информации и не отвечает перед ним за такое использование. Это положение значительно усложняет защиту коммерческой тайны, предоставляя правонарушителям законные способы уклонения от ответственности и фактически полностью возлагают бремя доказывания.

На сегодняшний день институт коммерческой тайны в Республике Казахстан не в полной мере отвечает современным требованиям рыночной экономики. Наблюдается тенденция к возрастанию значения института коммерческой тайны как формы правовой охраны результатов изобретательской, так и иной интеллектуальной деятельности.

Использованная литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации, от 30.11.1994.
2. Закон Украины «О предприятиях в Украине», от 27.03.1991.
3. Исайкин Д.А. Коммерческая тайна в системе объектов гражданских прав // Экономика и право Казахстана. - 2005. - № 8.
4. Гражданский кодекс Украины. Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР). 2003.
5. Сарин С.В. Правовые вопросы охраны информации, составляющей коммерческую тайну. Автореф. дисс... - М., 2007.
6. Закон Туркменистана «О коммерческой тайне», от 19 декабря 2000.
7. Закон Грузии «О предпринимателях», от 28 октября 1994.
8. Гражданский кодекс Грузии. www.kniga.uz.
9. Гражданский кодекс Республики Казахстан // База данных «Юрист» Республиканского центра правовой информации МЮ РК.

* * * * *

Осы мақалада автор Қазақстан Республикасымен кейбір ТМД елдеріндегі коммерциялық құпияны қорғау мәселелерін қарастырған.

В данной статье автор рассмотрел некоторые вопросы защиты коммерческой тайны в некоторых странах СНГ и Республике Казахстан.

In this article the author discussed some issues of protection of trade secrets in some CIS countries and Kazakhstan.

А.Д. НАУРЫЗБАЕВ,

*младший научный сотрудник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области гражданского,
гражданско-процессуального, предпринимательского, семейного права
Института законодательства РК*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ ПО СОЗДАНИЮ И ИСПОЛЬЗОВАНИЮ СЕЛЕКЦИОННЫХ ДОСТИЖЕНИЙ

Развитие и совершенствование правового регулирования селекционной деятельности и внедрения селекционных достижений в сельскохозяйственное производство - одно из самых перспективных направлений современного аграрного права, которое является результатом реализации аграрной политики, направленной на формирование рыночных социально-экономических аграрных структур, функционирующих на основе юридического равенства всех форм собственности и хозяйствования, свободы аграрного предпринимательства, равной правовой защиты субъективных прав участников аграрных правоотношений [1].

Именно поэтому сегодня все усилия должны быть направлены на создание более эффективного механизма правового регулирования общественных отношений, складывающихся в связи с гражданским оборотом селекционных достижений.

В целом правовое регулирование - процесс воздействия государства на общественные отношения с помощью юридических норм (норм права).

Объектом правового регулирования в области селекции являются авторские и патентные права на результаты интеллектуальной деятельности, которые представляют собой селекционные достижения.

Селекционные достижения являются результатом селекционной деятельности и относятся к объектам интеллектуальной собственности.

Селекция (от лат. *selectio* - отбор) - это творческая деятельность человека, направленная на создание новых и улучшение существующих сортов растений, пород животных и штаммов микроорганизмов. Селекционные достижения, согласно Гражданскому кодексу Республики Казахстан, относятся к охраняемым результатам интеллектуальной деятельности и включают в себя сорта растений и породы животных.

Правовое регулирование селекционной деятельности в настоящее время находится на стадии становления, поскольку большинство имею-

щихся норм регулирует лишь правовую охрану новых сортов растений и пород животных.

Приоритетными следует признать такие направления правового регулирования, как безопасность и ответственность при создании, внедрении в производство и использовании новейших биотехнологий в сельском хозяйстве [1].

Принятый 13 июля 1999 года Закон Республики Казахстан №422-1 «Об охране селекционных достижений» (далее - Закон) определяет правовые, экономические и организационные основы деятельности в области охраны селекционных достижений, регулирует имущественные, а также связанные с ними личные неимущественные отношения, возникающие в связи с созданием, выявлением, выведением, правовой охраной и использованием селекционных достижений [2].

Принятие данного Закона в корне изменило существовавший в Советском Союзе порядок правовой охраны селекционных достижений.

Вся селекционная деятельность, включая научные исследования апробацию на опытных участках, внедрение в производство, осуществляется организациями, входящими в систему Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан, которое осуществляет как нормативное, так и методическое регулирование вопросов, связанных с селекционной деятельностью.

Право на селекционное достижение охраняется Законом и подтверждается патентом на селекционное достижение, который удостоверяет исключительное право патентообладателя на использование селекционного достижения, его приоритет и авторство селекционера [2].

Селекционные достижения должны быть допущены к использованию в установленном законном порядке. Для этого соответствующий сорт или порода должны быть включены в Государственный реестр селекционных достижений, допущенных к использованию. Закон требует также, чтобы реализуемые в соответствующем регионе семена и племенной материал были снабжены сертификатом, удостоверяющим

их сортовую, породную принадлежность, происхождение и качество.

Возрождение сельского хозяйства Казахстана во многом зависит от повышения эффективности использования природных ресурсов, их рационального применения в условиях рыночной экономики. Множество сфер жизнедеятельности играют важную роль в регулировании всех тех имущественных и неимущественных отношений, складывающихся в процессе использования природных ресурсов нашей богатой страны. Одна из ведущих ролей в решении этой задачи принадлежит селекции и семеноводству. Изменение модели социально-экономических отношений и собственности на селе в середине 90-х годов XX века при переходе экономики Казахстана к рыночным отношениям, обусловило глубокие структурные изменения в семеноводстве. В современных условиях коренным образом изменилось понимание роли сорта растения как объекта сельскохозяйственного производства. Сорт растения становится реальным объектом рынка.

Закон определил самостоятельные признаки охраноспособности селекционного достижения, а также порядок правового регулирования отношений, возникающих в связи с созданием, правовой охраной и использованием селекционных достижений в Казахстане [2].

Законом закреплено право на селекционные достижения непосредственно за селекционерами и определен порядок использования селекционных достижений с обязательным заключением лицензионных договоров и выплатой вознаграждения патентообладателю [2].

Законом была введена патентная форма охраны селекционных достижений.

В развитие законодательства Республики Казахстан, правового регулирования отношений по созданию и использованию селекционных достижений, помимо Гражданского кодекса Республики Казахстан и Закона, также были включены ряд подзаконных нормативных актов, регламентирующих различные вопросы, связанные с правовой охраной селекционных достижений и определяющих правовое положение участников селекционной деятельности. В то же время анализ нынешнего состояния законодательства показывает, что правовое положение субъектов интеллектуально-правовых отношений в области селекции сортов растений в условиях перехода к рынку далеко не в полной мере соответствует их научному и социальному статусу и общему смыслу существующего

законодательства в сфере правовой охраны селекционных достижений [3].

В законодательных и подзаконных правовых актах существует целый ряд пробелов и противоречий, связанных как с правовой охраной селекционных достижений вообще, так и с обеспечением и гарантией прав участников селекционной деятельности. Причем наибольшее количество пробелов и коллизий связано как раз с определением правового положения отдельных субъектов интеллектуально-правовых отношений в области селекции сортов растений, их взаимных прав и обязанностей, а также их ответственности друг перед другом и перед государством. А это, в свою очередь, делает невозможным реализацию основной цели современной системы правовой охраны селекционных достижений - обеспечение экономических интересов селекционеров и дальнейшее финансирование селекционной деятельности за счет средств, получаемых патентообладателями за использование сортов растений. В связи с этим стоит заметить, что при введении в хозяйственный оборот объектов интеллектуальной собственности, обеспечение их полномасштабной правовой охраны является важнейшим элементом защиты экономических интересов владельцев прав на них.

Закон, закрепив права авторов и патентообладателей селекционных достижений на получение вознаграждения за использование сортов растений, тем не менее, в целом ряде случаев не обеспечил надлежащих механизмов их реализации. Необходимо отметить, что за последние 10 лет в нашей стране было принято большое количество нормативных правовых актов, способствующих вовлечению изобретений в хозяйственный оборот. В то же время в области сельского хозяйства, в частности, в селекционной деятельности, такой активности не наблюдается. Если в законодательство Республики Казахстан, регламентирующее, к примеру, авторское право, с момента его создания уже неоднократно вносились изменения и дополнения, то Закон в целом не претерпел никаких изменений. При этом существует целый ряд неразрешенных правовых вопросов, связанных с определением круга субъектов интеллектуально-правовых отношений в данной области и определением их правового положения. В частности, не разрешен вопрос с правом авторов служебных селекционных достижений на получение патентов в случае, если работодатель не использует свое пра-

во; не решен вопрос о порядке заключения лицензионных договоров в случае наличия у селекционного достижения нескольких патентообладателей, не определен статус некоторых участников данных отношений, а также целый ряд других вопросов.

Вместе с тем, селекционные достижения нельзя рассматривать в качестве объектов интеллектуальной собственности, поскольку ни Парижская конвенция по охране промышленной собственности 1883г., ни Конвенция, учреждающая Всемирную организацию интеллектуальной собственности 1967 г., не упоминают о них в соответствующих перечнях объектов охраны. Мало того, сорта растений были исключены из перечня объектов промышленной собственности в результате принятия в Стокгольме последней редакции Парижской конвенции [4].

Большинство государств, в том числе государства-члены Европейского Союза, создали системы специальной охраны новых сортов растений, исключив их из сферы традиционной патентной охраны. Особняком стоит законодательство США, где существует развитая патентная система охраны сортов растений наряду с действием специального закона в указанной области. В США в 1930 г. принят Закон о патентах на растения (Plant Patent Act), вошедший в 1952 г. в Патентный закон, действие которого распространяется (за некоторыми исключениями) на все растения, воспроизводимые вегетативным способом [5].

В 1970 г. был принят специальный Закон об охране сортов растений (Plant Variety Protection Act), размножающихся генеративным путем. Названный закон предусматривает выдачу свидетельств об охране сортов растений (certificates of plant variety protection) и имеет много общего с Конвенцией Международного союза по охране новых сортов растений (далее по тексту - УПОВ). Кроме того, возможна выдача патента на растения на основании общих норм патентного права, в соответствии с нормами Патентного закона США. Следовательно, в США селекционеру предоставляется самый широкий выбор форм охраны растений и даже в определенных случаях их сочетание: традиционными патентами, патентами на растения и свидетельствами на сорт растения. При этом права владельцев охраняемых документов в каждой из трех форм охраны различны, что нередко приводит к конфликтным ситуациям. Статья 2 Конвенции УПОВ в первоначальной редакции обязывала государства-участники

предоставлять растениям одного и того же ботанического рода или вида только одну форму охраны; при этом если государства-участники, помимо введения специального закона об охране растений, предоставляли растениям и патентную охрану, то условия такой охраны должны быть согласованы с Советом УПОВ. Изменения, внесенные в Конвенцию УПОВ 19 марта 1991 г., устранили запрет на двойное патентование в соответствии с патентным законодательством и законодательством об охране новых сортов растений. Не последнюю роль в принятии указанного изменения сыграла позиция США [6].

Не без влияния США была принята также норма статьи 27 Соглашения о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности (далее - Соглашение ТРИПС, или Соглашение TRIPS), согласно которой государства-члены ВТО предоставляют охрану сортов растений либо путем выдачи патентов, либо путем применения эффективной системы *sui generis* (т.е. в рамках специального законодательства), либо любым их сочетанием. В связи с вышеизложенным представляется некорректным утверждение некоторых авторов о том, что в соответствии с Соглашением TRIPS, действие на одной территории двух разных систем охраны сортов растений и пород животных (в качестве селекционного достижения и в качестве изобретения) не допускается [5].

Соглашение TRIPS как раз допускает сочетание традиционной патентной охраны и специальной охраны сортов растений в отношении тех государств, где предусмотрена двойная охрана растений, как, например, в США. Основываясь на таком богатом мировом опыте наших зарубежных коллег, следует сделать для себя определенные выводы. Поскольку в настоящее время в казахстанском законодательстве не решена проблема коллизии имущественных интересов авторов селекционных достижений и обладателей патентов на изобретения, объектами которых являются трансгенные растения и животные. Эта проблема связана с объемом прав обладателей патентов на селекционные достижения и патентов на изобретения. К примеру, институт принудительного перекрестного лицензирования, предусмотренный статьей 12 Директивы Европейского парламента и Совета N 98/44/ЕА от 6 июля 1998 г. «О правовой охране биотехнологических изобретений», в определенной степени решает проблему взаимозависимости прав селекционеров, авторов новых сортов растений, и обладателей

патентов на растения, полученные биотехнологическими способами; он может стать одним из ориентиров в казахстанском нормотворчестве в указанной сфере, что, безусловно, будет способствовать дальнейшему развитию отечественного потенциала правового регулирования отношений по созданию и использованию селекционных достижений.

А пока следует признать, что в казахстанском законодательстве отсутствует единое легальное определение селекционного достижения. Сборное (комплексное) понятие селекционного

достижения можно вывести логическим путем через перечень объектов селекционных достижений и условий охраноспособности селекционного достижения [7].

В заключение хотелось бы отметить необходимость совершенствования законодательства Республики Казахстан о селекционных достижениях, приведения правовых норм, направленных на регулирование отношений по созданию и использованию селекционных достижений, в соответствие с международными стандартами в этой области.

Использованная литература

1. Кузьмина Н.Г. Правовое регулирование внедрения селекционных достижений в сельскохозяйственное производство. – М., 2004. – 223 с.
2. Закон Республики Казахстан от 13.07.1999 N 422-1 «Об охране селекционных достижений».
3. Комментарий к Гражданскому Кодексу РК / Под ред. Ю.Г. Басина, М.К. Сулейменова. – Алматы, 2010.
4. Парижская конвенция по охране промышленной собственности 1883 года.
5. Конвенция, учреждающая Всемирную организацию интеллектуальной собственности г. Стокгольм 1967 года.
6. Специальный закон США об охране сортов растений (Plant Variety Protection Act), 1970 года.
7. Калыгина А.Е. Интеллектуальная собственность и внешнеэкономическая деятельность // Сборник международных исследований в области развития интеллектуальной собственности. – Москва: Изд-во «Юрайт», 2006. – С. 143-145.

* * * * *

Осы мақалада селекциялық жетістіктерді жасау мен пайдалануға қатысты қатынастарды құқықтық реттеу мәселелері қарастырылады.

В данной статье рассматриваются вопросы правового регулирования отношений по созданию и использованию селекционных достижений.

This article examines the legal regulation of relations in the creation and use of selection achievements.

А.М. РАХЫМБЕКОВА,

*Қазақ ғылыми заң университетінің конституциялық құқық
және мемлекеттік басқару кафедрасының
аға оқытушысы*

ҚАРЖЫЛЫҚ БАҚЫЛАУ МЕН ҚАДАҒАЛАУ СУБЪЕКТІСІ РЕТІНДЕ ҚАРЖЫ МИНИСТРЛІГІ ҚЫЗМЕТТЕРІНІҢ НЕГІЗГІ БАҒЫТТАРЫ

Қаржылардың бақылау функциясы қаржылық органдардың көпжақты қызметінен көрініс табады. Қаржылық салық органдарының қызметкерлері қаржылық жоспарлау, бюджет жүйесінің, сондай-ақ мемлекеттік бюджеттен тыс қорлардың кірістері мен шығыстарын орындау процесінде қаржылық бақылауды жүзеге асырады. Нарықтық қатынастардың үнемі дамуы жағдайында бақылау қызметінің бағыттары, қаржылық бақылаудың нысандары мен әдістері өзгеріп отырады [1].

Мемлекеттік қаржылық бақылау республикалық және жергілікті бюджеттердің, сондай-ақ мемлекеттік бюджеттен тыс қорлардың орындалуына, ақша айналымының ұйымдастырылуына, мемлекеттік несие ресурстарының пайдаланылуына, мемлекеттік сыртқы және ішкі қарызы, мемлекеттік резервтердің жай-күйіне, қаржылық және салықтық жеңілдіктер мен преференциялардың берілуіне бақылау жасауды қамтиды.

Мемлекеттік қаржылық бақылау кемінде жылына бір рет қаржылық бақылау органдарының атқару билігінің орталық органдарында, республикалық бюджет құралдарын пайдаланатын мемлекеттік кәсіпорындар мен мемлекеттік мекемелерде, сондай-ақ жергілікті бюджетті пайдаланатын қазыналық кәсіпорындар мен мекемелерде мемлекеттік бюджеттік құралдардың қалыптасуы мен пайдаланылуына ревизия және тақырыптық тексерулерді жүргізу қажеттілігін көздейді [2].

Қазақстан Республикасында мемлекеттік қаржылық бақылауды мемлекеттік билік органдары, басқару органдары, оның ішінде президент аппараты, үкімет, жергілікті өкілді органдар, жергілікті әкімшілік органдары жүзеге асырады.

Мемлекеттік қаржылық бақылауды төмендегідей уәкілетті органдар жүзеге асырады:

1. Қазақстан Республикасының Қаржы министрлігі;
2. Қазақстан Республикасының Есеп комитеті;
3. Қазақстан Ұлттық Банкі;
4. Экономика және бюджеттік жоспарлау министрлігі;

5. Кедендік бақылау комитеті;

6. ҚР қаржы нарығы және қаржы ұйымдарын реттеу және қадағалау агенттігі;

7. ҚР қаржылық бақылау және мемлекеттік сатып алу комитеті;

8. ҚР Қаржы министрлігінің қазынашылық комитеті;

9. Салық комитеті;

10. Жергілікті мәслихаттардың ревизиялық комиссиясы [3].

Жоғарыда көрсетілген мемлекеттік қаржылық бақылау және қадағалау органдардың ішінде Қазақстан Республикасының Қаржы министрлігінің қызметіне тоқталып кетейік.

Министрліктің негізгі міндеттері бюджеттердің, бюджеттік есеп пен бюджеттердің атқарылуы туралы есептіліктің, Қазақстан Республикасының Ұлттық қоры бойынша есеп пен есептіліктің атқарылуы, салық және бюджетке төленетін басқа да міндетті төлемдердің түсуін, Мемлекеттік әлеуметтік сақтандыру қорына міндетті зейнетақы жарналары мен әлеуметтік аударымдарды аударудың толықтығы мен уақтылылығын қамтамасыз ету, бюджеттік кредит беру, бухгалтерлік есеп пен қаржылық есептілік саласындағы қызметті реттеу, аудиторлық қызмет саласындағы реттеу және аудиторлық пен кәсіби ұйымдардың қызметін бақылау, меншіктің мемлекеттік мониторингін жүргізу.

Қаржы министрлігі өзіне жүктелген міндеттерге сәйкес мынадай функцияларды жүзеге асырады:

1) бюджеттердің атқарылуы, бюджеттік есеп пен бюджеттердің атқарылуы туралы есептілік, мемлекеттің қаржы активтерін, сондай-ақ Қазақстан Республикасының Ұлттық қорында шоғырландырылатын материалдық емес активтерді қоспағанда, өзге мүлікті жинақтау саласындағы мемлекеттік саясатты қалыптастыру және іске асыру, этил спирті мен алкоголь өнімдерінің өндірілуін мемлекеттік реттеу, темекі өнімдерінің өндірілуін және айналымын мемлекеттік реттеу, мұнай өнімдерінің өндірілуін және айналымын мемлекеттік реттеу саласындағы, кеден ісі, рес-

публикалық мемлекеттік меншікке иелік ету, үкіметтік және мемлекет кепілдік берген борышты және мемлекет алдындағы борышты басқару, мемлекеттік сатып алу, банкроттау рәсімдерінің жүргізілуін бақылау (банктер мен сақтандыру (қайта сақтандыру) ұйымдарын және жинақтаушы зейнетақы қорларын қоспағанда), бухгалтерлік есеп пен қаржылық есептілік, меншіктің мемлекеттік мониторингі саласындағы, заңсыз жолмен алынған кірістерді заңдастыруға (жылыстатуға) және терроризмді қаржыландыруға қарсы іс-қимыл жасау саласындағы саясатты қалыптастыруға қатысу;

2) бюджетке түсетін түсімдерді болжауға және мемлекеттік бюджетке түсетін кіріс түсімдері саласындағы мемлекеттік саясаттың мақсаттары мен басымдықтарын анықтауға қатысу;

3) бюджеттердің атқарылуы, бюджеттердің атқарылуы туралы бюджеттік есеп пен есептілік, Қазақстан Республикасының Ұлттық қоры бойынша есеп пен есептілік, кеден ісі, бақылаудың тиімділігін арттыру саласында салааралық үйлестіру және әдіснамалық басшылық ету;

4) республикалық бюджеттің атқарылуын ұйымдастыру;

5) түсімдер мен қаржыландырудың жиынтық жоспарын, республикалық бюджеттің міндеттемелері жөніндегі қаржыландырудың жиынтық жоспарын жасау және бекіту;

6) жылдық сомаларды қоса алғанда түсімдер мен қаржыландырудың жиынтық жоспарына, міндеттемелер жөніндегі қаржыландырудың жиынтық жоспарына өзгерістер мен толықтырулар енгізу;

7) Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылайтын есеп комитетімен бірлесіп мемлекеттік қаржылық бақылау стандарттарын әзірлеу;

8) республикалық бюджеттің қаражатын игеру мониторингі;

9) Қазақстан Республикасы салық төлеушілерінің мемлекеттік тізілімін жүргізу;

10) Қазақстан Республикасының салықтық құқық бұзушылықтарға қарсы күрес мәселелері жөніндегі халықаралық міндеттемелерін орындау;

11) жеке және заңды тұлғаларға салық міндеттемелерінің пайда болуы, орындалуы және тоқтатылуы мәселелерін түсіндіру жөніндегі жұмыстарды ұйымдастыру және жүзеге асыру;

12) түсімдерді бірыңғай қазынашылық шотқа есепке жатқызу;

13) бюджеттер деңгейлері мен Қазақстан Республикасының Ұлттық қоры арасындағы

түсімдерді қолма-қол ақшаның тиісті бақылау шоттарына одан әрі есептей отырып бөлу;

14) бюджеттен түсімдер сомасын қайтару жөніндегі салықтық және уәкілетті органдардың төлем құжаттарын орындау не оларды салық берешектерін өтеу есебіне есепке жатқызу;

15) бюджет ақшасын басқару;

16) мынадай салықтық бақылауды:

салық төлеушілерді тіркеп есепке алуды;

салық салу объектілерін және салық салуға байланысты объектілерді есепке алуды;

бюджетке түсетін түсімдерді есепке алуды;

қосылған құн салығын төлеушілерді есепке алуды;

салықтық тексерулерді;

камералды бақылауды;

салық төлеушілердің қаржы-шаруашылық қызметіне мониторингі;

фискалды жадысы бар бақылау-кассалық аппараттарды қолдану ережесін;

акцизделетін тауарлардың жекелеген түрлеріне белгі қоюды және акциз бекеттерін орнатуды;

мемлекет меншігіне өткен мүліктің есепке алыну, сақтау, бағалау, әрі қарай пайдалану және өткізу тәртібін, сондай-ақ мемлекет меншігіне өткен мүлікті берудің толықтығын және уақтылылығын тексеруді;

салық және бюджетке төленетін басқа да міндетті төлемдерді дұрыс есептеу, толық өндіріп алу және уақтылы аудару мәселелері жөніндегі уәкілетті және жергілікті атқарушы органдарға бақылауды жүзеге асыру [4].

Қаржы министрлігі өзіне жүктелген міндеттерді және өзінің функцияларын жүзеге асыру барысында заңнамада бекітілген тәртіппен:

- өз құзыреті шегінде атқаруға міндетті болатын нормативтік құқықтық актілер қабылдауға;

- мемлекетті органдардан, ұйымдардан, олардың лауазымды тұлғаларынан заңнамамен бекітілген тәртіппен қажетті ақпараттар мен материалдарды сұрауға және алуға;

- қолданыстағы заңнамалық актілерде қарастырылған өзге де құқықтарды атқаруға құқылы.

Қазақстан Республикасы сияқты экономикасы өтпелі елдерде қаржылық бақылаудың экономикалық-құқықтық ұйымдастырылуының өзіндік сипаты бар. Мұндай мемлекеттер мемлекеттік қаржылық бақылаудың әміршіл жүйесінен арылып, өзінің құқықтық жүйесіне сай қаржылық бақылаудың негіздерін қалыптастыруда.

Қаржылық бақылау органдары туралы мәселені қарастыруды қорытындылай келгенде, айта кететін бір жайт: мемлекеттің қоғам өмірінің

барлық салаларын қадағалауға талпынысы социалистік мұра ретінде әлі де сақталып келеді. Әрбір қызмет саласында міндетті түрде қаржылық бақылауды жүзеге асыратын белгілі бір орган бар. Сонымен қатар, бақылау органдары-

на біржақты тәртіпте әкімшілік айыппұл, қаржылық-құқықтық санкцияларды тағайындау жөнінде кең өкілеттіктердің берілуі қарсылық туғызады. Көптеген мемлекеттерде мұндай мәселелер сот арқылы шешіледі.

Қолданылған әдебиеттер

1. Финансовое право: Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой. - М.: Юрист, 1996.
2. Найманбаева С.С. Финансовое право. Учебник (Общая и Особенная части). - Алматы: Данекер, 2004.
3. Капсалямова С.С. Юрист №12, 2008 год.
4. Қазақстан Республикасы Қаржы министрлігінің кейбір мәселелері туралы Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2008 жылғы 24 сәуірдегі N387 Қаулысы.

* * * * *

Бұ мақалада автор қаржылық бақылау мен қадағалау орындайтын мемлекеттік органдарының, олардың ішінде Қазақстан Республикасы Қаржы министрлігінің негізгі қызметін қарастырады.

В данной научной работе автор актуализирует и рассматривает государственные органы, осуществляющие финансовый надзор и контроль. Более подробно раскрывает основные функции Министерства финансов Республики Казахстан.

This science work the author actualizes and considers the state organs realizing financial supervision and control. The main functions of the Ministry of finance consider in detail.

Г.К. САГИЕВА,
заместитель директора по УМР Западно-Казахстанского
гуманитарно-юридического колледжа,
г. Актобе

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Говоря о системе государственного регулирования и контроля сферы защиты прав потребителей, необходимо отметить следующее. Право потребителей на защиту со стороны государства и его органов получило свое закрепление во всех законах о защите прав потребителей, действующих в странах СНГ. Но сделано это различным образом. Разумеется, само существование законодательства о защите прав потребителей, законодательно установленное право потребителя «обращаться за защитой в суд и другие уполномоченные государственные органы» уже является, по сути, государственной защитой. Вместе с тем, законами стран СНГ в ряде случаев указаны специально уполномоченные органы государства по защите прав потребителей.

Взаимоотношения государства и потребителей строятся по разным моделям. В любом случае, следует особо подчеркнуть, что во всех государствах СНГ защита прав потребителей – это задача отдельных государственных органов, которые играют главную, координирующую роль, либо функция защиты прав потребителей поделена между различными государственными органами. При этом каждый из таких органов в пределах своей компетенции выполняет ту или иную задачу в сфере защиты прав потребителей.

Для того, чтобы выбрать оптимальную модель взаимоотношения государства и потребителей для Кыргызской Республики, следует проанализировать опыт соседних стран в этой сфере.

Прежде всего, следует подчеркнуть, что все страны СНГ и Балтии в законодательном порядке определили систему государственных органов, осуществляющих защиту прав потребителей, и, следовательно, ответственных за состояние дел в этой сфере. Но, как мы уже отмечали, сделали это по-своему. Хотя тезис о том, что государство обеспечивает защиту прав потребителей, заложен практически во все соответствующие законы.

Ст. 18 Закона Республики Беларусь «О защите потребителей» [1] закрепляет перечень специаль-

но уполномоченных государственных органов по защите прав потребителей. Компетенция этих органов определяется положениями о них, которые утверждаются Правительством Беларуси.

Принципиально другая ситуация закреплена в Законе Украины «О защите прав потребителей». Наряду с примерно аналогичным перечнем органов государства, которые имеют полномочия по защите прав потребителей, в Украине существует специальный Государственный комитет по делам защиты прав потребителей, имеющий свои территориальные подразделения. Следует отметить, что до появления в Украине специального Государственного комитета по защите прав потребителей, политика государственной власти в этой сфере была чрезвычайно запущенной, если не отсутствовала вообще. С появлением Комитета защита прав потребителей получила стремительное развитие. Специальные органы государства по защите прав потребителей действуют и в странах Прибалтики.

Согласно ст. 6 Закона Литвы «О защите прав потребителей» [2], надзор за ходом соблюдения Закона осуществляет уполномоченная Правительством государственная институция, финансируемая за счет государственного бюджета и подчиненная Правительству. Помимо контрольных полномочий по соблюдению Закона специальный орган Литвы по защите прав потребителей, в соответствии с ч. 5 ст. 6 Закона, обязан создать условия для функционирования общественных организаций потребителей и оказывать содействие в их деятельности.

Очень интересен опыт государственной защиты прав потребителей в Эстонской Республике. Так, согласно п. 1 раздела 11 Закона Эстонии «О защите прав потребителей» [3], государственная защита прав потребителей организуется Правительством Эстонии через Государственный Совет Защиты Потребителей и другие компетентные государственные органы. Раздел 12 Закона Эстонии о защите прав потребителей закрепляет конкретные полномочия.

Функции Совета позволяют их систематизировать по четырем позициям.

Во-первых, полномочие по внесению предложений по изменению законодательной нормативной базы. Фактически можно говорить о наличии у Совета права законодательной инициативы по вопросам защиты прав потребителей. Наличие этой функции у Совета объясняется его правоприменительной деятельностью по реализации положений Закона о защите прав потребителей, так как именно эта деятельность позволяет выявить все недостатки, а также вызываемые ими необходимые изменения и дополнения в закон.

Во-вторых, это осуществление контроля над применением Закона. Поскольку закон применяется в самых разных его аспектах и реализуется разными субъектами права, в том числе, и разными уполномоченными государственными органами, необходимо наличие специального координирующего органа по защите прав потребителей.

В-третьих, Совет обязан предоставлять информацию о нарушениях Закона о защите прав потребителей, делать ее публичной. Подобную обязанность государственного органа по защите прав потребителей мы не найдем больше ни в одном законе ни одной страны СНГ. И дело здесь не просто в наличии каких-либо признаков демократизации общественных отношений. Важно другое – фактически государство берет на себя задачу организации и проведения публичной антирекламы продавцов (исполнителей) товаров (работ, услуг), их недобросовестной конкуренции, нарушение прав потребителей и т.д. Сложно придумать более эффективный механизм борьбы с этими пагубными явлениями, чем публичная антиреклама.

И, наконец, в-четвертых, Совет обязан организовывать тесное сотрудничество с общественными структурами по защите прав потребителей. С одной стороны, государственный орган инструктирует потребителей и их общества в вопросах защиты их прав, то есть оказывает им методическую помощь, с другой – обеспечивает условия для того, чтобы сами потребители и их общества принимали участие в решении своих проблем.

Можно полагать, что наличие в стране специального государственного органа такого высокого уровня, наделение его столь простыми на первый взгляд, но всеобъемлющими функциями, создает безупречную законодательную основу для формирования полноценной саморегулирующейся государственной системы защиты прав потребителей.

Пожалуй, столь высокий уровень совершенства системы государственной защиты прав потребителей из рассматриваемых законов мы можем найти только в эстонском законодательстве.

Несколько иначе положения о государственной защите прав потребителей сформулированы в Российской Федерации, где они сосредоточены преимущественно в главе 4 соответствующего Закона. Ст. 40 Федерального закона «О защите прав потребителей» [4] определена конкретная уполномоченная структура – федеральный антимонопольный орган. В настоящее время это Государственный комитет Российской Федерации по антимонопольной политике (далее – ГКАП). На антимонопольное ведомство возложена задача реализации государственной политики по защите прав потребителей в целом.

При этом следует подчеркнуть, что в России существует двухуровневая система государственной защиты прав потребителей. Первый уровень и, соответственно, систему органов по защите прав потребителей, как мы уже отметили, образуют ГКАП и его территориальные органы. Кроме того, в Российской Федерации существуют еще около 20 федеральных органов исполнительной власти, которые наделены полномочиями по государственному надзору и контролю над безопасностью товаров, работ, услуг. Координацию их деятельности, согласно п. 3 ст. 42 Федерального закона «О защите прав потребителей», осуществляет федеральный орган по стандартизации, метрологии и сертификации (Госстандарт России).

Вследствие наличия двухуровневой системы защиты прав потребителей возникает проблема разграничения полномочий государственных органов, которые осуществляют государственную защиту прав потребителей. Можно полагать, что от решения этой задачи зависит эффективность всего государственного механизма защиты прав потребителей.

Подобная задача решена в законодательстве России по защите прав потребителей весьма просто и, как мы полагаем, достаточно эффективно. ГКАП России отвечает за очень широкий круг задач, который по своей сути сводится к осуществлению контроля над соблюдением законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей. На Госстандарт России и подотчетные ему органы в сфере защиты прав потребителей возложен контроль над качеством и безопасностью товаров (работ, услуг). Таким образом, ГКАП

осуществляет координацию деятельности государственных органов по защите прав потребителей, а не только права на качество и безопасность товаров. Другими словами, Госстандарт и соответствующие государственные органы разрабатывают и контролируют соблюдение так называемых нормативно-технических предписаний, ГКАП – контроль над соблюдением законодательства в целом. Кроме того, Законом определена его задача контроля над соблюдением законов и иных правовых актов Российской Федерации, регулирующих договорные отношения в области защиты прав потребителей.

Анализируя и обобщая деятельность контрольно-надзорных органов и распределение их полномочий, российское антимонопольное ведомство пришло к выводу о необходимости более высокого и системного контроля и надзора. Это крайне важно, кстати, не только для России, но и для всех стран СНГ.

В Российской Федерации по инициативе ГКАП России создается Автоматизированная информационная система (АИС), основная цель которой

– оперативное доведение сведений об обнаруженной на рынке опасной или недоброкачественной продукции. Предполагается, что такая система станет интересной и для предпринимателей, поскольку будет содержать информацию о выданных, отозванных и приостановленных сертификатах, лицензиях, об опасных и недоброкачественных товарах, о реестре недобросовестных хозяйствующих субъектов и т.д. Важно отметить, что партнером в создании информационной системы государство видит общества потребителей.

Таким образом, и со стороны органов исполнительной власти, и со стороны общественных объединений потребителей, и со стороны предпринимательских структур имеется понимание: необходимо создать информационную систему, позволяющую уменьшить проникновение на потребительский рынок опасных и недоброкачественных товаров, дать антирекламу недобросовестных хозяйствующих субъектов, оперативно принимать необходимые меры пресечения и предупреждения правонарушений на потребительском рынке Кыргызской Республики.

Использованная литература

1. Закон Республики Беларусь «О защите прав потребителей» от 19 ноября 1993 г. № 2572-ХП // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1993. – № 35.
2. Закон Литовской Республики «О защите прав потребителей» от 10 ноября 1994 года № 1-657 / // Ведомости Литовской Республики. – 1994. – №35.
3. Закон Эстонии «О защите прав потребителей» / Опыт Эстонии: Законы о конкуренции и о защите прав потребителей. Издание ISMA (Международная Ассоциация Менеджеров Городов).
4. Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» от 17 декабря 1999 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – №51.

* * * * *

Бұл мақала Кыргыз Республикасының тұтынушылардың құқығын қорғау жөніндегі мемлекеттік және мемлекеттік емес ұйымдардың жүйесі туралы сұрақтарға арналады. Бұл мақалада ТМД және Балтика елдеріндегі тұтынушылардың құқығын қорғаудағы мемлекеттік органдардың ерекшеліктері қарастырылады.

Данная статья посвящена вопросам системы государственных и негосударственных организаций по защите прав потребителей Кыргызской Республики. В данной статье рассматриваются особенности защиты прав потребителей государственными органами стран СНГ и Балтии.

This article is about the questions of system of state and un state organizations in the defence consumer's rights of Kirgыз Republic. There are peculiarities in defence consumer s rights in state organs of Countries Independent states and Baltic in this article.

А.А. СИДАКОВ,

Қазақ гуманитарлық заң университеті
Азаматтық-құқықтық зерттеулер институтының
жоғары санатты маманы,
ҚазҒЗУ-нің 2-курс магистранты

ТОЛЫҚ СЕРІКТЕСТІКТЕР КОРПОРАТИВТІК ҚҰҚЫҚТЫҢ СУБЪЕКТІСІ РЕТІНДЕ

*Барлық шаруашылық операцияларды түбінде
үш сөзбен ғана көрсетуге болады: адамдар, өнім, табыс.*

Бірінші орынға адамдар қойылған.

*Егер сіздің сенімді командаңыз болмаса,
қалған екі фактордан қандай да бір құбылыс жасау мүмкін емес.*

М. Якокко

Жаһандық экономиканың дамуымен іспеттес болған азаматтық құқықтың бір субъектісі болып табылатын заңды тұлғалар симбиоздарының қалыптасуы әрбір кезеңдерде әртүрлі аталып, құқықтық нысандары мен құрылу тәртіптері өзгеріске ұшырап отырды.

Посткеңестік аймақтағы дамып келе жатырған азаматтық құқықтың өзара бір саласы ретінде, кейіннен жеке сала рөліне айналуына алғышарттары бар корпоративтік құқық ұлттық ғылымның назарын аудара бастады. Осыған байланысты корпоративтік құқықтың түсінігі мен идеясын қарастырмас бұрын, корпорациялардың үлесті бірлігі болып табылатын шаруашылық серіктестердің жекелеген түрлерінің дамуы неліктен қоғамда айтарлықтай кең резонансты иеленеді? – деген сұрақтарға жауаптарын осы мақалада іздестіріп көргелі отырмыз.

Қазақстан Республикасының заңнамасы 1998 жылдың 10 шілдесіне дейін шаруашылық серіктестіктердің мынадай 5 түрін айқындаған: толық серіктестік, сенім серіктестігі, жауапкершілігі шектеулі серіктестік, қосымша жауапкершілігі бар серіктестік және акционерлік қоғам [1, 144 б.]. «Акционерлік қоғамдардың мәселелері бойынша Қазақстан Республикасының кейбір заң актілеріне өзгертулер мен толықтырулар енгізу туралы» ҚР-ның 1998 жылғы 10 шілдедегі Заңы акционерлік қоғамдарды серіктестіктердің қатарынан шығарып, оларға коммерциялық ұйымның дербес түріндегі рөлін берді. Демек, қазіргі таңда Қазақстандық азаматтық құқық және азаматтық заңнама шаруашылық серіктестіктердің жекеленген төрт түрін қарастырып кеткен. Оның тарихи тұрғыдан да, ғылыми тұрғыдан да бірінші пайда болғаны-толық серіктестік.

Толық серіктестік ұғымы шартты сипаттамаға иеленеді және қатысушылар өзіне тиесілі барлық мүлкімен, бірлескен қызметіне әбден барлық күшін, уақытын жұмсайтынын білдірмейді. Салымдары мен жеке өзінің жұмсайтын күштері әртүрлі болады және қатысушылардың өздерімен айқындалады.

Егер толық серіктестік пен кооперативті (артель) салыстыратын болсақ, кооперативтің тұлғаны толықтай тартатынына көзімізді жеткізуге болады. Іс жүзінде толық серіктестіктегі қатысушылардың жауаптылығы тек сыртта ғана толық болып табылады.

Толық серіктестік деп-серіктестіктің мүлкі жеткіліксіз болған жағдайда қатысушылары оның міндеттемелері бойынша өзіне тиесілі барлық мүлкімен ортақтасып жауап беретін шаруашылық серіктестіктің түрін айтамыз [2, 10-бап].

Толық серіктестіктің ішкі мәселелері жөніндегі шешім барлық қатысушылардың жалпы келісімі бойынша қабылданады. Серіктестіктің құрылтай шартында қатысушылардың көпшілік дауысымен шешім қабылданатын реттер көзделуі мүмкін. Егер құрылтай шартында оның қатысушыларының санын анықтаудың өзгеше тәртібі көзделмесе, толық серіктестіктің әрбір қатысушысының бір даусы болады. Құрылтай шартында қатысушылар алатын дауыс санын олардың жарғылық капиталдағы үлесіне сай белгіленетіндігі көзделуі де мүмкін [1, 150 б.].

Г.Е. Авиловтың пікірінше толық серіктестік деп – барлық қатысушылардың ортақ шаруашылық қызметі есебінен жүргізілетін, шектелмеген, тікелей және ынтымақты жауапкершілігі бар екі немесе одан да көп тұлғалардың бірігуі [3, 42 б.]. Бұл ғалымның айтқан пікірімен де келісуге болады.

Толық серіктестік бұл салыстырмалы түрдегі күрделі емес ұйымды бірлестік. Алайда, мүлкінің оқшаулануына байланысты оның мазмұны жеке жауаптылықпен ғана өзара байланысы бар, заңнама бойынша заңды тұлға болып табылатын қарапайым серіктестіктерге қарағанда әлдеқайда кеңірек.

Дегенмен, бұл жердегі тұлғаның жекелік элементі (ортақ іске өз еңбегімен атсалысуы) аса маңызды. Біріншіден, ол ортақ іске деген барлық қатысушылардың мүдделерінің бар болуымен сипатталады, әрбір қатысушының серіктестіктегі барлық істеріне қатаң тәртіптегі бақылауымен шартталған. Екіншіден, корпорация қызметінің сәтті нәтижеге жетуі әрбір қатысушыға байланысты болғасын, тұлғалардың бірігуі сенімділік негізінде жүзеге асырылады. Сенім білдіріле алатын тұлғалар шеңбері көп бола алмайды, сондықтан толық серіктестікке қатысушы тұлғалардың саны да шектелген. Толық серіктестік деп аталатын құқықтық нысанды үлкен капиталды немесе қызмет етуге байланысты көлемді адамдар санын талап ететін кәсіпкерліктің түрлеріне пайдалануға тиімсіз. Ортақ іске салынған үлес мөлшеріне аса көңіл бөлінбейді, себебі жауаптылық басталған сәтте салынған үлестің мөлшері жеткіліксіз болған жағдайда қатысушы өзінің жеке мүлкімен жауапкершілікті артады.

Толық серіктестікке тиесілі сенімгерлік қатынастар бұл бірлестікті басқару ерекшелігінен бастауын алады. Іс жүзінде бірлестікті басқарудың қандай да бір органдары болмайды, шешімдер барлық қатысушыларының келісімімен, немесе шартта өзгеше көзделмесе жиналған дауыстың басым көпшілігімен шешіледі [4, 162 б.]. Теорияда бір қатысушы салған мүлік мөлшері мен жасаған қызметіне қарамастан тек бір ғана дауысқа ие, ал тәжірибе жүзінде басқа қатысушыларға қарағанда басымдық дауысқа ие басшы тағайындалады. Серіктестік істерін басқару бірнеше қатысушыларға тапсырылуы мүмкін. Дегенмен, қатысушының әрбіреуі серіктестіктің мақсатына сәйкес пайдасына қызметін атқарып, қызмет пәнінің шеңберінен шеттен тыс шықпауы да міндетті.

Серіктестіктің ісін жүргізу тапсырылған толық серіктестіктің органдары барлық қатысушыларға олардың талап етуі бойынша өз қызметі туралы толық ақпарат беріп отыруға міндетті. Өкілеттігі болмаса да, ортақ мүдделер үшін әрекет жасаған қатысушыны, оның әрекеттерін қалған қатысушылар мақұлдамаған жағдайда, егер өз әрекеттерінің арқасында серіктестік құны жөнінен серіктестік шеккен шығындардан асып түсетін

мүлікті сақтап қалғандығын немесе тиісінше сатып алғандығын дәлелдеген жағдайда серіктестіктен өзі жасаған шығындардың орнын толтыруды талап етуге құқылы.

Толық серіктестіктегі ерекше орынға қаржы сұрақтары қойылған. Олар тікелей мүліктік сипатта болып, әр қатысушының салымдарына тәуелді. Салымдар мөлшері, құндылығы бойынша ғана ерекшеленіп қоймай, салым нысанына да байланысты айырықшыланады. Осы тұрғыдан қарағанда салымдар серіктестіктің меншігіне немесе толық қолданылу құқығына берілуі мүмкін. Г.Ф. Шершеневич бұны келесі себептерден білу қажет деп пайымдаған: 1) затқа зиян келтірілуі немесе жойылу жауаптылығы кімде жатқандығын анықтау үшін; 2) серіктестікті тарату кезінде заттың тағдырын белгілеу үшін. Әдетте бұл сұрақтар құрылтай шартында көрсетіледі [5, 38 б.].

Серіктестіктің әрбір қатысушысы өзінің салған салымына пропорционалды түрде табысқа және шығынға қатысты болады. Бұл қағидалы нұсқа. Бірақ, бұл нұсқадан да ауытқулар болуы ықтимал. Мысалы, егер серіктестіктің қандай да бір қатысушысы ортақ іске салған өз үлесінің басымдығын, уақыт және қаражат мөлшерін, немесе басқа бір күшін жұмсаған жағдайда және аталмыш жайт серіктестікке қатысушылардың басым бөлігімен танылса, сол жұмыстың нәтижесінде пайда болған табысқа өзінің басымдық үлесін танытуға құқылы. Табысты бөлудің басқа бір нұсқалары да бар. Мысалы, жылдық табыстың бір бөлігі салымға пропорционалды түрде бөлінсе, екінші бөлігі тең түрде қатысушылардың барлығына үлестей бөлінуі мүмкін. Шығындар мен табыстарды бөлу кезінде серіктестікке қатысушыларды бөлісуден шеттетуге тыйым салынады.

Толық серіктестіктің бастапқы және негізді жүйкесі болып серіктестіктің барлық жауаптылығы бойынша қатысушылардың күшейтілген жауаптылығы табылады. Ол екі тұрпаттан сипатталуы мүмкін:

а) көлемі бойынша – шектелмеген; өзінің міндеттемелері бойынша жауапты болатын серіктестіктің оқшауланған мүлкі болғанымен, ол жеткіліксіз болған жағдайда қатысушылардың мүлкіне қарасты болуы да ықтимал. Мұндай қауіп туындау мүмкіндігі әрбір қатысушыға тиесілі болғандығынан серіктестікті құру кезінде қатысушы ретінде білдірілетін тұлғаларға аса зейін қойып талқылануы таңқаларлық емес;

ә) жауаптылықтың сипаты бойынша – ынтымақты; біріне бірі жауапты болады дегенді білдіреді. Басқа сөзбен айтқанда өндіріп алу ту-

ралы арыз-шағым серіктестікке қатысушылардың кез-келгеніне немесе бір уақытта бірнеше-сіне берілуі мүмкін.

Толық серіктестікке байланысты айтылуды қажет етіп тұрған тағы бір жайт бар. Шаруашылық серіктестіктері туралы 1995 жылғы 2 мамырдағы №2255 Қазақстан Республикасының Заңының 15-бабына сәйкес қатысушы серіктестіктен шыққан, ол банкрот деп танылған немесе серіктестік мүлкіндегі оның үлесін кредитор (кредиторлар) өндіріп алуды қолданған, толық серіктестікке қатысушы қайтыс болған, оны қайтыс болды деп жариялаған, белгісіз жағдайда хабар-ошарсыз кеткен, әрекетке қабілетсіз немесе әрекетке қабілеттілігі шектелуі деп танылған жағдайларда, егер құрылтай құжаттарында өзгеше көзделмеген немесе қалған қатысушылардың келісімімен белгіленбеген болса, толық серіктестік тоқтатылуға жатады.

Заңнамада жауапкершілік бойынша жауап берудің нақты бір түрі туралы айқындалып түптеп айтылмаған: алдын-ала серіктестікке қойылған шарттар бойынша кредиторлар толық серіктестіктің нақты бір қатысушыларына, не болмаса қатысушылардың белгілі біреуіне тікелей қойылуы керектігі. Серіктестікті тарату кезінде жалпы серіктестікке алдын ала талаптар қойылмаған жағдайда, оған қатысушылар қолайсыз жағ-

дайда қалатындығы мәлім. Талап қою мерзімінің өтуі (3 жыл) айтарлықтай уақыт. Серіктестіктің өз қызметін жүзеге асыру барысында шарт жасасудан туындайтын жеке қатысушыға қойылға талаптан қорғану әлде қайда қиынырақ. Бұндай қауіптен қорғанудың бір ғана амалы бар – ол толық серіктестікке қатыспау. Дегенмен, ол заңнамада туындап отырған мәселенің шығар жолы емес.

Толық серіктестіктердің Қазақстанда құрылмауы немесе құрылып ұзақ өмір сүрмеуі де осыған және т.б. бұған ұқсас мәселелердің шиеленісуінде.

Демек, толық серіктестіктің қызметі келесі жағдайларда артығырақ көрінеді:

1. Кәсіпкерлікке тура еңбек түрінде немесе білім мен біліктілік қызмет көрсету түрінде жеке өзіндік үлкен салым салған жағдайда;

2. Жеке өзіндік еңбекті кәсіпкерлікте одан әрі жалғастыруға ниет болған жағдайда;

3. Капиталдағы біршама ұқсас қатысушылыққа ұмтылған жағдайда;

4. Толық жеке жауаптылық тәуекелді бақылаған жағдайда.

Толық серіктестіктің өмір сүру мерзімі қысқа. Әдетте оның өмірінің тоқтатылуы құрылтайшының қайтыс болуы немесе қатысушы біреуінің серіктестіктен шығуымен іспеттес болады. Бұл заңшығарушылар үшін тағы бір шер толқытар мәселелердің бірі.

Пайдаланылған әдебиеттер

1. Азаматтық құқық. I том. Жоғары оқу орындарына арналған оқулық (академиялық курс). Өңделген және толықтырылған 2-басылым. Жауапты ред.: М.К. Сүлейменов, Ю.Г. Басин. – Алматы, 2003 ж.

2. Шаруашылық серіктестіктері туралы 1995 жылғы 2 мамырдағы №2255 Қазақстан Республикасының Заңы.

3. Авилов Г.Е. Хозяйственные товарищества и общества в Гражданском кодексе России // Гражданский кодекс России. Проблемы, теория, практика: Сборник памяти С.А. Хохлова. - М.: «Международный центр финансово-экономического развития», 1998.

4. Кашанина Т.В. Корпоративное право. (Право хозяйственных товариществ и обществ): Учебник для вузов. - М.: Норма, 1999.

5. Шершеневич Г.Ф. Учебник торгового права. - М., 1994.

* * * * *

Бұл мақалада автор азаматтық-құқықтық ғылымында қарастырылған мәселелердің өзектілігін көрсете отырып, корпоративтік құқық мазмұнының негізгі сұрақтарын зерттейді.

Автор отмечает актуальность рассматриваемых в данной статье вопросов гражданско-правовой науки, составляющих основное содержание корпоративного права.

Questions considered in given article are actual in civil-legal science and study basic moments maintenance in corporative law.

Е.С. КОЙБАКОВ,

*соискатель кафедры уголовно-правовых дисциплин
Казахского гуманитарно-юридического университета*

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ И КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С КОРПОРАТИВНОЙ КОРРУПЦИЕЙ

В настоящее время государством уделяется особое внимание такому виду коррупции как корпоративная коррупция. Для урегулирования противоречий между личными интересами служащего, интересами общества и государства Указом Президента Республики Казахстан от 22 апреля 2009 года № 793 «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» в пункте 4 было поручено определить на законодательном уровне понятие «конфликт интересов» в системе государственной службы, при котором могут возникнуть противоречия между личными интересами государственного служащего, интересами общества и государства [1].

Кроме того, в раздел 4.3.6. «Повышение эффективности деятельности государственных органов» включен пункт следующего содержания: разработать меры противодействия «корпоративной коррупции», что также вытекает из Указа Президента Республики Казахстан от 22 апреля 2009 года № 793 «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан».

Как видим, корпоративная коррупция вызывает повышенное внимание со стороны правоохранительных органов, однако на практике и в теории данная проблема недостаточно изучена, нет механизмов конкретного противодействия ей.

В связи с этим мы рассмотрим различные точки зрения по данной проблеме. К сожалению, по Республике Казахстан в литературе эта тема малоразработана. Поэтому мы хотели остановиться на опыте Российской Федерации по противодействию корпоративной коррупции, имеющимся специальным трудам по данной теме.

Специалисты отмечают, что под корпоративной коррупцией понимается социально-правовое явление, состоящее в противоправном использовании руководителями (менеджерами) акционерных обществ своих полномочий вопреки интересам службы в личных корыстных целях, а также противоправное предоставление указанным ли-

цам, а также лицам, с ними связанным, материальных благ в связи с исполнением ими своих обязанностей.

Как правило, корпоративная коррупция является одной из основных форм коррупции в частном секторе. Как и всякую коррупцию, данный ее вид нельзя сводить исключительно к нарушениям уголовного закона, так как за ряд несомненно являющихся коррупционными деяний коррумпированных менеджеров можно привлечь лишь к гражданско-правовой ответственности.

Вместе с тем на практике в ряде случаев применение гражданско-правовых санкций гораздо более эффективно в силу их большей оперативности, а порой и действенности. Это связано с тем, что меры уголовно-правового воздействия должны применяться государством лишь в отношении действительно общественно-опасных деяний, повлекших значительный ущерб.

Более того, уголовное право имеет значительный потенциал для регулирования корпоративных отношений, устанавливая ответственность за наиболее опасные злоупотребления в этой сфере.

В литературе отмечается, что «среда обитания» данного вида коррупции – сфера корпоративного управления. Основные характеристики корпоративного управления были определенным образом заданы моделью приватизации начала 90-х годов в странах СНГ.

С помощью проведенной приватизации большинство государственных предприятий было передано в частные руки, однако сложившаяся в результате этого неопределенность имущественных прав привела к формированию нестабильной структуры собственности в большинстве компаний.

Вышеотмеченное способствовало усилению роли наемных менеджеров (управляющих), осуществляющих непосредственное управление деятельностью компаний. Интересы менеджеров в современных условиях часто расходятся с интересами акционеров – других основных участников корпоративных отношений. Менеджеры прежде всего заинтересованы в прочности своего положения, которое далеко не всегда прямо связа-

но с долгосрочными интересами компании.

Как показывает практика, менеджеры в своей деятельности часто игнорируют интересы акционеров, нарушают их права на участие в управлении акционерным обществом, причем при этом извлекают для себя экономическую выгоду.

К основным видам нарушений прав акционеров относятся:

- раздвоение капитала, которое влечет увеличение доли одних акционеров за счет сокращения долей других акционеров;
 - передача акций в доверительное управление или права голоса по доверенности;
 - нарушение порядка совершения крупных сделок;
 - скрытое или перекрестное владение акциями;
 - искусственное банкротство или запрет распоряжения акциями;
 - совершение аффилированными лицами сделок в ущерб эмитенту и акционерам;
 - манипулирование ценами и совершение сделок с использованием конфиденциальной (инсайдерской) информации;
 - недопущение на общее собрание акционеров представителя акционера под предлогом недействительности выданной ему доверенности;
 - невыплата или несвоевременная выплата дивидендов, решение о выплате которых принято;
 - проведение параллельных общих собраний акционеров и избрание параллельных представительных органов;
 - непропорциональное уменьшение номинальной стоимости акций одних категорий и типов по сравнению с акциями других категорий и типов [2].
- Таким образом, указанным видам нарушений способствует установление «эксклюзивных» отношений между крупными акционерами и менеджментом.

Возникают парадоксальные ситуации, когда крупные акционеры российских эмитентов заинтересованы не столько в повышении прибыльности бизнеса компании, сколько в сохранении своих специфических отношений с предприятиями (например, контроле за финансовыми потоками или экспортно-импортными операциями).

Следовательно, установленная законом иерархия органов управления акционерным обществом (общее собрание акционеров – совет директоров – правление-председатель правления) в российских условиях часто переворачивается с ног на голову.

Фактически председатель правления сосредотачивает в своих руках огромную власть и путем различных ухищрений может обеспечить себе практически полную власть. Совет директоров

вопреки предписываемой ему законодательством ролью контроля за менеджментом, часто является фактически «карманным».

Безусловно, во многих компаниях, в том числе в компаниях с государственным участием, менеджеры по существу полностью оторваны от реальных интересов компании, производства, отрасли. Руководство предприятиями они осуществляют в своих узкокорыстных интересах.

Важной проблемой стало «трансфертное ценообразование», когда сырье, добываемое дочерними и зависимыми компаниями, продается ниже рыночной стоимости посредническим фирмам, часто прямо или косвенно принадлежащих менеджменту. Посреднические фирмы продают сырье по рыночным ценам. В результате таких сделок менеджмент присваивает всю или часть полученной разницы в ценах [3].

Как правило, все сделки трансфертного ценообразования осуществляются через цепочку оффшорных компаний. Указанные сделки являются «сделками, осуществляемыми в ходе обычной хозяйственной деятельности» и не требуют одобрения общего собрания акционеров и совета директоров.

Таким образом, акционеры не имеют возможности осуществлять мониторинг сделок трансфертного ценообразования.

Более того, правила бухгалтерского учета не позволяют объективно отражать сделки трансфертного ценообразования в финансовой отчетности предприятий, что делает невозможным контроль за ними со стороны налоговых органов [4].

Совершение коррупционных сделок значительно упрощается ввиду использования чрезвычайно эффективных оффшорных схем, позволяющих коррумпированным менеджерам безболезненно уводить капитал из страны.

Например, как отмечают российские специалисты, использование оффшоров (оффшор – территория вне РФ с льготным налогообложением и сниженными требованиями к раскрытию информации о владельцах компаний и источниках средств) позволяет обходить законодательные положения о заинтересованных сделках. Российский менеджмент и связанные с ним лица могут владеть акциями компании, которой они руководят, через оффшорные компании.

На практике «отследить» собственников таких компаний – крайне трудоемкая задача. В случае владения акциями через оффшор в реестре российских акционеров, как правило, указывается не сама оффшорная компания, а номинальный

держатель, выступающий от ее имени. За таким номинальным держателем часто тянется «цепочка» других зарубежных номинальных держателей, которая и ведет к оффшорной компании, являющейся собственником акций.

Данная модель позволяет менеджменту оставаться «в тени», при этом владея существенной долей участия в российских компаниях и совершая сделки в своих личных интересах.

Отметим, что ряд оффшорных территорий, в частности, многие острова Карибского бассейна, не требуют обязательного внесения в официальный реестр сведений о директорах офф-

шорных компаний. На практике получить сведения о директорах таких компаний часто невозможно [5].

У регулирующих органов нет инструментов, чтобы добраться до реальных владельцев, хотя многие подозревают, что оффшоры используются для незаконного освобождения от активов через аффилированные лица.

Как видим, рассматриваемая проблема еще недостаточно разработана и изучена в Казахстане, требует разработки предложений и рекомендаций как для теории, так и для практики борьбы с коррупцией в целом.

Использованная литература

1. Указ Президента Республики Казахстан от 22 апреля 2009 года №793 «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупции и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан». Казахстанская правда от 22 апреля 2009 г.
2. Материалы 4-й Всероссийской конференции профессиональных участников рынка ценных бумаг (21-23 ноября 2000 г.)
3. Мобиус М. Будет приток долгосрочных инвестиций, а не скудные порции спекулятивного капитала // Рынок ценных бумаг. - №8. - 2000. - С. 66-67.
4. Шмаров А. Нефтяные войны. Ни войны, ни мира: но армию распускать рано, правительство и нефтяники не договорились // Эксперт. - 2000. - №49. - С. 50-51.
5. Горбунов А.Р. Оффшорный бизнес и создание компаний за рубежом. - М.: Инфра-М, 1995.

* * * * *

Мақалада корпоративтік қылмыстылықпен күрес, қылмыстық-құқықтық мәселесі, оның мүмкіндік тугызатын себебі мен жағдайлары, шет мемлекеттердегі алдын-алудың тәжірибесі қарастырылады.

В статье рассматриваются уголовно-правовые и криминологические проблемы борьбы с корпоративной преступностью, причины и условия, ей способствующие, использован опыт зарубежных стран в ее предупреждении.

In article is considered criminally-legal and criminological problems of struggle against corporate criminality, the reasons and conditions to it promoting, experience of foreign countries in its prevention.

С.М. ЗЛОТНИКОВ,

*старший научный сотрудник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области уголовного,
уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права
Института законодательства РК*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРОТИВ ОТМЫВАНИЯ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ В КАЗАХСТАНЕ

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года говорится о необходимости совершенствования законодательства и правильного применения правовых норм против отмывания денег.

Совершенствование национального законодательства в сфере противодействия отмывания денежных средств позволит усилить контроль за отмыванием денег, полученных преступным путем, значение контроля над отмыванием денег, полученных преступным путем, противодействовать организованной преступности и наркобизнесу.

Контроль над легализацией криминальных доходов в Казахстане на сегодня является наиболее актуальной проблемой. По мнению экспертов, источниками незаконных средств в Казахстане являются:

- нелегальная продажа природных ресурсов: нефти, природного газа, металлов и т.д.;
- контрабанда алкоголя, табака, оружия и наркотиков;
- доходы, извлекаемые из таких «классических» видов незаконной деятельности, как вымогательство (рэкет), проституция, воровство, мошенничество, кража автомобилей и т.д.;
- правонарушения «белых воротничков»: рахищение государственного имущества и средств, фальшивые декларации о доходах и прибылях, уклонение от уплаты налогов, нелегальное «бегство» капиталов [1].

В Казахстане имеются объективные экономические условия для легализации преступных капиталов. По оценкам экспертов, объем теневой экономики составляет от 40 до 60% от ВВП страны. Положение усугубляется тем, что огромная часть хозяйственного оборота в Казахстане обслуживается наличными деньгами. По некоторым оценкам, оплата наличными обеспечивает до 60-80% хозяйственного оборота (в сравнении с 20 - в США, или 40 - в ФРГ).

Наиболее распространенным методом отмывания капиталов в Казахстане является открытие отдельными лицами счетов в финансовых

институтах, помещение на них значительных сумм в наличной валюте и последующий их перевод из страны на счета подставных компаний. Для отмывания доходов от незаконной деятельности использовались банки, обменные пункты, небанковские финансовые институты, казино и компании по операциям с недвижимостью.

Для эффективного контроля за отмыванием денег, полученных незаконным путем, необходимо осуществление административного и финансового механизма контроля, способного обнаруживать незаконные финансовые операции и противодействовать незаконному отмыванию денежных средств.

Создание комитета по финансовому мониторингу при Министерстве финансов Республики Казахстан можно считать правильным шагом. В течение ряда лет инициировался вопрос о создании этого подразделения при Генеральной прокуратуре.

Так, для исключения коррупции и возможных злоупотреблений, подразделения финансовой разведки (ПФР) в странах-членах ОБСЕ работают в основном при гражданских ведомствах, а при прокуратуре - только в Дании, Кипре, Латвии и Люксембурге, причем в Дании при Общественной генеральной прокуратуре). Кроме того, по мнению экспертов Группы Эгмонта - международной организации, объединяющей на сегодня все ПФР, работающие в мире: создание ПФР при прокурорской власти обладает существенным недостатком - концентрацией внимания на расследовании преступлений, нежели на осуществлении превентивных мер.

Следует также принять во внимание и то, что финансовые организации могут сознательно принимать решения не предоставлять ПФР какие-либо данные, зная, что оно может использоваться для расследования какого-либо преступления.

Главным преимуществом создания административных ПФР является выполнение ими функции «буфера» между субъектами финансового мониторинга и правоохранительными органами,

ответственными за проведение расследований и преследования правонарушителей.

В деятельности ПФР во главу угла должна ставиться возможность установления нормальных взаимоотношений между ПФР и финансовым сектором, а также насколько данное ведомство будет обладать потенциалом защиты финансовых данных и минимизации потенциального ущерба для частной жизни граждан и организаций [2].

Можно также считать положительным явлением развитие в Казахстане законодательства против отмыывания денежных средств. В 2009 году в Казахстане был принят Закон «О противодействии легализации (отмыыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма». Закон определяет правовые основы противодействия легализации (отмыыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма, правовые отношения субъектов финансового мониторинга, уполномоченного органа и других государственных органов Республики Казахстан в сфере противодействия легализации (отмыыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма.

Согласно закону, к субъектам финансового мониторинга относятся:

- банки, организации, осуществляющие отдельные виды банковских операций;
- биржи;
- страховые (перестраховочные) организации, страховые брокеры;
- накопительные пенсионные фонды;
- профессиональные участники рынка ценных бумаг, центральный депозитарий;
- нотариусы, осуществляющие нотариальные действия с деньгами и (или) иным имуществом;
- адвокаты, другие независимые специалисты по юридическим вопросам - в случаях, когда они от имени или по поручению клиента участвуют в операциях с деньгами и (или) иным имуществом в отношении следующей деятельности:
 - покупки и продажи недвижимости;
 - управления деньгами, ценными бумагами или иным имуществом клиента;
 - управления банковскими счетами или счетами ценных бумаг;
 - аккумулирования средств для создания, обеспечения, функционирования или управления компанией;
 - создания, функционирования или управления юридическими лицами либо образованиями и купли-продажи предприятий;

- аудиторские организации;
- организаторы игорного бизнеса и лотерей;
- операторы почты, оказывающие услуги по переводу денег.

При этом необходимо отметить, что Закон нуждается в существенной доработке.

Так, Конституционный Совет Республики Казахстан [3] в своем постановлении указал на ряд недостатков в законе, которые могут привести на практике к нарушениям прав человека и рекомендовал Правительству РК в срок до введения упомянутых законов в действие инициировать внесение в них необходимых поправок. Конституционный Совет указал, что тайну личных вкладов и сбережений составляют охраняемые законом любые, не являющиеся общедоступными на равных условиях для неограниченного круга лиц, сведения о вкладчике, принадлежащих ему деньгах или ином имуществе, в том числе о банковских вкладах, иных счетах и сбережениях, о долях в уставных капиталах хозяйствующих субъектов и ином имуществе, а также об операциях с ними. В частности, как отметил Председатель Конституционного Совета РК И. Рогов [4], в данных законах имеются расхождения в нормах, касающихся нотариусов, которые могут привести к неравенству перед законом нотариусов в зависимости от того, являются ли они частными или государственными. При этом необходимо сказать, что, несмотря на принятый с оговорками закон, Правительство и на сегодняшний день не инициировало необходимые поправки.

Необходимо также привести Закон в соответствие с международным законодательством, так, в частности, в Законе говорится о «подозрительных» операциях, а в Страсбургской конвенции «Об отмыывании, выявлении и изъятии доходов» применен термин «незаконные» операции. Тем более, что в 2009 году Агентством по борьбе с экономической и коррупционной преступностью РК разработан и передан в Сенат Парламента РК проект Закона Республики Казахстан «О ратификации Конвенции об отмыывании, выявлении и изъятии доходов от преступной деятельности», подписанный в Страсбурге 8 ноября 1990 года.

В сфере законодательства против отмыывания доходов необходимо внести поправки в ст. 183 УК, чтобы привести в соответствие с положениями Венской Палермской конвенций. В частности, необходимо признать уголовным преступлением сокрытие и приобретение доходов, а также владение доходами, полученными незаконным путем.

Таким образом, представляется, что Закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» нуждается в дополнительной проработке с целью приведения в соответствие с международными документами в этой

сфере, в частности, с Конвенцией об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (Страсбургская конвенция), ратифицированной в 2008 году Конвенцией ООН «Против Коррупции», Конституцией РК и действующими законами РК [5].

Использованная литература

1. www.Transparencykazakhstan.org. Противодействие коррупции и организованной преступности / материалы тренинга.
2. Регулирование правового поля и надзора за финансовыми институтами касательно противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, противодействия финансирования терроризма: Материалы международного круглого стола. – Алматы, 2005.
3. Нормативное постановление Конституционного Совета, принятое по обращению председателя Мажилиса Парламента РК в августе 2009 года об официальном толковании отдельных норм пункта 2 статьи 18 Конституции Республики Казахстан и обращению председателей Палат Парламента РК о проверке конституционности Закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» и Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма».
4. АСТАНА. 20 августа КАЗИНФОРМ;
5. Злотников С. Практические рекомендации по имплементации в казахстанское законодательство положений Конвенции ООН «Против коррупции». – Алматы, 2009.

* * * * *

2010-дан 2020 жылға дейін мерзімге Қазақстан Республиканың заңға сүйенген саясатының тұжырымдамаларында қазынаның жууына қарсы заңның әбден жетілдіруін қажеттілік және заңға сүйенген нормалардың дұрыс қолдануы туралы айтылады. Криминалды табыстардың Қазақстанында, бүгінше заңдастырудың үстінде бақылау көкейкесті өте өзекті мәселе болып табылады.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года говорится о необходимости совершенствования законодательства и правильного применения правовых норм против отмывания денег. Контроль над легализацией криминальных доходов в Казахстане на сегодня является наиболее актуальной проблемой.

The concept of legal policy of the Republic of Kazakhstan for the period from 2010 to 2020 states the need to improve legislation and the correct application of the law against money laundering. Control over the legalization of criminal income in Kazakhstan, today is the most important issue.

Г.Х. ЮСУПОВА,

*старший научный сотрудник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области уголовного,
уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права
Института законодательства РК*

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА: ЧАСТЬ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Из определения нормы права (правовой нормы), как общеобязательного правила поведения, сформулированного в нормативном правовом акте, рассчитанное на многократное применение и распространяющееся на всех лиц в рамках нормативно-регламентированной ситуации [1] следует, что только нормой права создаются правила поведения, претворяющие идеи нормотворческих органов в общественные отношения. Общеобязательность означает, что все члены общества (физические и юридические лица, должностные лица, а также само государство) должны выполнять требования норм права. Обязательность составляет тот специфический признак правовой нормы, который выделяет ее из других социальных регуляторов. Природа этой обязательности коренится в сущности права, как системы общественного порядка. Общественный порядок подразумевает согласованное, взаимно скоординированное поведение граждан. Подобная координация достигается с помощью правовых норм. В признании обязательности правовых норм сходятся все правовые школы. Правда, саму обязательность правовой нормы известные правовые школы объясняют по-разному. Нормативная школа выводит обязательность из природы нормы как таковой, социологическая школа - из ее соответствия фактически сложившимся отношениям, ценностная (аксиологическая) школа - из ее соответствия высоким нравственным идеалам справедливости и равенства. Но, при любом подходе обязательность правовой нормы для граждан не подвергается сомнению. Вне обязательности своих норм право просто не существует. Волевой характер правовых норм придает им качества социальных регуляторов. В правовых нормах отражаются и выражаются те типичные для данного общества ситуации и отношения, которые предполагается либо пресекать и искоренять (общественно вредные и общественно опасные деяния), либо поддерживать, охранять и воспроизводить. Направленность этого социального контроля и регулирования, которым служит взятая

в целом система правовых норм (т.е. право), предопределяется выраженной в праве государственной волей, зависящей от интересов господствующих или влиятельных социальных сил. С другой стороны, нормы права адресованы не только интеллекту участников общественных отношений, но и их воле, ибо для реализации права недостаточно знать, как следует поступать в той или иной юридической ситуации (многие знают, как надо, но делают иначе). Правовые нормы содержат информацию, способную регулировать поведение; поэтому правовая норма не только описывает жизненную ситуацию, но и предписывает определенный выбор из возможных линий и вариантов поведения, выбор, опирающийся на властное веление государства [2]. Многократность применения означает, что норма права рассчитана не на какой-то конкретный случай (обстоятельство), а на те или иные виды случаев (обстоятельств), определяемых каким-либо общим признаком, и тем самым норма права рассчитана на определенную категорию, вид общественных отношений, поскольку нормы права представляют собой общие, типичные варианты поведения.

Согласно пункту 1 статьи 4 Конституции Республики Казахстан, действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики [3]. В Конституции Республики Казахстан употреблен термин «действующее право» для того, чтобы подчеркнуть, что нормы Конституции не являются лишь декларациями, а применяются непосредственно. Действующее право Республики Казахстан здесь рассматривается как система норм права, содержащихся в принятых правомочными субъектами в установленном порядке нормативных правовых актах [4]. Под «действующим правом», по смыслу пункта 1 статьи 4 Конституции

Республики Казахстан, следует понимать те нормы Конституции и других нормативных правовых актов, а также международных обязательств Республики, которые на конкретный момент не отменены, а международные обязательства не расторгнуты. В случае внесения в установленном порядке в ранее принятые акты изменений и дополнений, а также принятия новых актов, нормы этих актов включаются в состав действующего права, а признанные утратившими силу - исключаются из него. Вновь принятые нормы должны вводиться в действие с соблюдением положений об обратной силе Закона, закрепленных в подпункте 5 пункта 3 статьи 77 Конституции [5].

Таким образом, Основным законом нашего государства правом принятия правовых норм и формирования действующего права наделены все ветви государственной власти: законодательная, исполнительная, судебная. Полагаем, здесь заложена идея взаимодействия трех ветвей государственной власти между собой с использованием системы сдержек и противовесов, для исключения доминирования одной из ветвей власти в создании права. В этой связи следует согласиться с мнением Р.З. Лившиц о том, что средством осуществления власти служат, прежде всего правовые нормы. Поэтому основными видами правовых норм следует считать акты законодательства, управления и правосудия [6]. Нормы права имеют конкретно определенную форму выражения в виде нормативного правового акта, виды которых определены Законом РК «О нормативных правовых актах», подчиняющихся установленной иерархии. Основное место среди нормативных правовых актов занимает Конституция Республики Казахстан, являющаяся Основным законом государства, нормам которого все законы и иные нормативные правовые акты не должны противоречить. Соотношение юридической силы иных, кроме Конституции, нормативных правовых актов соответствует следующим нисходящим уровням: а) законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию; б) Конституционные законы Республики Казахстан и указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу Конституционного закона; в) кодексы Республики Казахстан; г) законы Республики Казахстан, а также указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу закона; д) нормативные постановления Парламента Республики Казахстан и его Палат; е) нормативные указы Президента Республики Казахстан; ж) нормативные

постановления Правительства Республики Казахстан; з) нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов, нормативные правовые постановления центральных государственных органов и нормативные постановления Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан; и) нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов. Каждый из нормативных правовых актов нижестоящего уровня не должен противоречить нормативным правовым актам вышестоящих уровней. Вне указанной иерархии находятся нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан, Верховного Суда Республики Казахстан [7].

Никто не может отрицать, что между действующими правовыми нормами и новыми явлениями социальной жизни может возникать разрыв. Однако это вовсе не дает основания утверждать, что правовые нормы не могут быть регуляторами общественной жизни. Ведь законодатель, формулируя правовые нормы, обобщает требования общественной практики, учитывает как возможность появления новых фактов, так и существование в наличной действительности явлений, обладающих особыми, индивидуальными свойствами. Поэтому основная задача законодателя так сформулировать правовые нормы, выразить их в обобщенной форме, чтобы это многообразие жизненных отношений могло бы укладываться в общую, абстрактную формулу закона. Тем не менее на практике могут возникать противоречия между общим, абстрактным требованием правовой нормы и особенностями жизненной ситуации. Именно здесь возникает проблема о роли судебной деятельности в процессе правового регулирования. Судебную деятельность можно рассматривать как средство, которое при сохранении стабильности законодательства открывает путь к его применению с учетом особенностей данной ситуации [8].

Положение Верховного Суда Республики Казахстан, как высшего судебного органа, обусловлено характером предоставленных ему Конституцией и соответствующими законами полномочий, особенностями и порядком его образования; спецификой рассматриваемых дел, а также тем, что издаваемые им нормативные постановления, дающие разъяснения по вопросам судебной практики относятся к источникам действующего права в Республике [9]. Нахождение нормативных

постановлений Верховного Суда Республики Казахстан вне иерархии нормативных правовых актов полагает сделать вывод о том, что нормативные постановления обладают юридической силой не ниже иных, кроме Конституции, нормативных правовых актов. Напротив, включение нормативных постановлений Верховного Суда в установленную законом иерархию нормативных правовых актов поставило бы судебную власть в зависимость от законодательной и исполнительной ветвей власти. В качестве нормативного может рассматриваться такое постановление Верховного Суда, в котором содержатся разъяснения судам по вопросам применения законодательства (его норм) и формулируются определенные правила поведения субъектов в сфере судопроизводства. Такое нормативное постановление, являющееся обязательным для всех судов республики, может издаваться только по вопросам применения в судебной практике норм законодательства, в том числе Конституции Республики Казахстан. При этом Верховный Суд должен исходить из того, что официальное толкование норм Конституции, в соответствии со статьей 72, отнесено к компетенции Конституционного Совета Республики Казахстан. Согласно пункту 2 статьи 4, Конституция Республики имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Республики. В соответствии с этим конституционным положением, судам при рассмотрении дел следует во всех необходимых случаях применять Конституцию Республики в качестве акта прямого действия. Поскольку пункт 1 статьи 4 Конституции относит нормативные постановления Верховного Суда к действующему праву Республики Казахстан, а пункт 2 этой же статьи закрепляет верховенство Конституции и прямое действие ее норм, то Верховный Суд вправе издавать нормативные постановления по вопросам применения норм Конституции в судебной практике [10].

Роль судебной практики в формировании процессуального права заключается в том что, нормативные постановления Верховного Суда Республики Казахстан являются составной частью гражданского процессуального, уголовно-процессуального права и законодательства об административных правонарушениях, а в некоторых случаях средством преодоления в законе пробела правового регулирования. Так, согласно пункту 1 статьи 134 УПК РК, в срок не более трех часов с момента фактического задержания следователь или дознаватель составляет протокол, в котором

указываются основания и мотивы, место и время задержания (с указанием часа и минут), результаты личного обыска, а также время составления протокола. Протокол объявляется задержанному, и при этом ему разъясняются предусмотренные статьей 68 настоящего Кодекса права подозреваемого, в том числе право пригласить защитника и давать показания в его присутствии, что отмечается в протоколе. Протокол задержания подписывается лицом, его составившим, и задержанным. О произведенном задержании дознаватель или следователь обязаны письменно сообщить прокурору в течение двенадцати часов с момента составления протокола задержания [11]. Однако уголовный процесс не содержит понятия «фактического задержания». При этом Верховный Суд Республики Казахстан нормативным постановлением от 28 декабря 2009 года №7 разъясняет, что под фактическим задержанием следует понимать лишение лица возможности свободно передвигаться и совершать иные действия по своему усмотрению (захват, физическое удержание, закрытие в помещении, принуждение пройти куда-либо или остаться на месте и т.п.) [12]. Таким образом, Верховный Суд Республики Казахстан преодолевает и временно устраняет пробелы в уголовном процессе, поскольку правоприменители получили к применению нормы права, чтобы руководствоваться ими при рассмотрении указанной категории дел и применении уголовно-процессуального закона. С другой стороны, можно признать, что судебная практика Верховного Суда Республики Казахстан не устраняет пробелов в законе, поскольку уголовно-процессуальный кодекс по-прежнему не содержит понятия «фактического задержания» лица. Однако пока в уголовно-процессуальном законе существует указанный пробел, правоприменители обязаны руководствоваться нормативным постановлением Верховного Суда Республики Казахстан, поскольку оно тоже является источником права, также как и уголовно-процессуальный закон. Влияние судебной практики на формирование материального права заключается в том, что нормативные постановления Верховного Суда Республики Казахстан также являются средством преодоления в законе пробела правового регулирования, а также воздействие судебной практики на формирование гражданского права путем применения судами аналогии права либо аналогии закона.

Подводя итоги, следует отметить, что нормативная судебная практика Верховного Суда Респуб-

лики Казахстан являясь частью действующего права, конкретизирует положения законов, либо устраняет пробелы в действующих законах, в одних случаях - путем разъяснений правовых норм, в других - путем принятия решений по гражданским делам с применением аналогии права либо аналогии закона. Таким образом, судебная практика играет значи-

тельную роль в совершенствовании законодательства, поскольку сигнализирует об отставании от требований жизни некоторых устаревших норм, имеющих в нормативных актах упущения, ошибок, о несогласованности их с другими актами, о технико-юридических недостатках в текстах актов, что также затрудняет их применение [13].

Использованная литература

1. Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213 «О нормативных правовых актах». Ведомости Парламента РК, 1998 г., № 2-3, ст. 25.
2. Информация с сайта: <http://www.kursach.com/biblio/0010027/2101.htm> (по состоянию на 01.02.2010г.)
3. Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года. Алматы, 2007 г. Издательство «Юрист».
4. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 6 марта 1997 года 3 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3) пункта 3 статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан». Информация с Базы данных «Закон» по состоянию на 01.02.2010г.
5. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 28 октября 1996 года № 6/2 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4 и пункта 2 статьи 12 Конституции Республики Казахстан». Информация с Базы данных «Закон» по состоянию на 01.02.2010г.
6. Информация с сайта: <http://teoriya.chat.ru/22.html> (по состоянию на 01.02.2010г.)
7. Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213 «О нормативных правовых актах». Ведомости Парламента РК, 1998 г., № 2-3, ст. 25.
8. Ткешелиадзе Г.Т. Судебная практика и уголовный закон. Изд-во «Мецниераба», Тбилиси, 1975, с. 11-12.
9. Алиев М.М. Суд и правоохранительные органы Республики Казахстан.: Учебное пособие. – Алматы: Жеты жаргы, 2003, с.137.
10. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 6 марта 1997 года № 3 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3) пункта 3 статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан». Информация с Базы данных «Закон» по состоянию на 01.02.2010г.
11. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года № 206-І. Информация с Базы данных «Закон» по состоянию на 01.02.2010г.
12. Нормативное постановление Верховного Суда РК от 28 декабря 2009 года № 7 «О применении норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства по вопросам соблюдения личной свободы и неприкосновенности достоинства человека, противодействия пыткам, насилию, другим жестоким или унижающим человеческое достоинство видам обращения и наказания». Информация с Базы данных «Закон» по состоянию на 01.02.2010г.
13. Правоприменение в советском государстве. -М.: Юридическая литература, 1985, с. 63.

* * * * *

Осы мақалада автор Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының нормативтік сот тәжірибесінің қолданыстағы құқығын қалыптастыру кезіндегі рөлін қарастырады.

В настоящей статье автор рассматривает роль нормативной судебной практики Верховного Суда Республики Казахстан в формировании действующего права.

In this article the author examines the role of normative jurisprudence of the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan in the formation of the existing law.

А.Т. КОНЫСБЕКОВА,

*младший научный сотрудник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области уголовного,
уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права
Института законодательства РК*

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В соответствии с уголовным законом, коррупционными преступлениями признаются преступления, предусмотренные:

- 1) ст. 307 УК РК «Злоупотребление должностными полномочиями»;
- 2) ст. 311 УК РК «Получение взятки»;
- 3) ст. 312 УК РК «Дача взятки»;
- 4) ст. 313 УК РК «Посредничество во взяточничестве».

Вместе с тем, само понятие коррупционного преступления не закреплено в уголовном законе. Законодателем дан исчерпывающий их перечень, избежав, таким образом, раскрытия самого понятия коррупционного преступления [1].

Хотя, как следует из смысла указанных статей, к коррупционным преступлениям относятся, прежде всего, взяточничество, злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, незаконное участие в предпринимательской деятельности, служебный подлог. Как видим, коррупционные преступления являются следствием таких процессов, для которых существенны следующие стороны причинности и детерминации: 1) характеристика среды; 2) характеристика служащих; 3) условия и процессы их взаимодействия, состояния ведомственного, общегосударственного и социального контроля.

Специалисты отмечают, что большое значение имеет социально-психологическая обстановка, отражающая уровень приемлемости-неприемлемости коррупционного поведения. Последнее значительно повышает криминогенную ситуацию, привычность и терпимость, складывающиеся в общественном сознании к этому негативному явлению.

Коррупция, ее масштабы, специфика и динамика - следствие общих политических, социальных и экономических проблем страны. Коррупция всегда увеличивается, когда страна находится в стадии модернизации. Казахстан переживает сейчас не просто модернизацию, а коренное изменение общественных, государственных и экономических устоев. Поэтому неудивитель-

но, что она следует общим закономерностям развития, в том числе негативным. Непринятие радикальных эффективных мер в борьбе с коррупцией может привести к тому, что из криминальной, экономической и социальной проблемы она может перерасти в политическую и приобрести масштабы национального бедствия, подрывающего основы конституционного строя страны. В своем Послании народу Казахстана Глава государства особо отметил, что эффективное сдерживание коррупции является общепризнанным условием построения правового государства [2].

На противодействие коррупции направлены и другие программные документы. Так, в Государственной программе борьбы с коррупцией на 2006-2010 годы также отмечается, что коррупция тормозит процесс социально-экономического развития, строительства рыночной экономики, привлечения инвестиций, что особенно актуально, учитывая стремления Казахстана войти в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира. Однако, несмотря на принимаемые государством меры, следует констатировать, что Республика Казахстан в борьбе с коррупцией по различным, требующим глубокого исследования причинам существенных положительных результатов еще не добились [3].

В настоящее время коррупция, находящаяся на пике социальных отклонений, стала активно привлекать внимание не только ученых-юристов, но и специалистов смежных областей знаний – в области философии, политологии, социологии, экономики, психологии и др. Однако коррупционная преступность - наиболее опасная форма преступности, обладающая особыми признаками. С одной стороны, являясь системным явлением, она является составной частью и имеет корреляцию с такими криминологическими категориями, как организованная, корыстная, экономическая и профессиональная преступность. С другой стороны, она представляет собой совокупность вполне конкретных преступлений, предусматривающих уголовную ответственность.

По данным международной неправительственной организации Transparency International, по уровню коррумпированности Казахстан находится рядом с такими странами, как Гватемала, Лаос, Замбия, Никарагуа и Парагвай. При 10-балльной шкале уровня коррумпированности оценка Казахстана свидетельствует о высочайшем уровне коррумпированности общества. По мнению специалистов, все, что ниже трех баллов, указывает на тревожную картину, на высокую коррумпированность государственных служащих. По расчетам Агентства по статистике Республики Казахстан, уровень теневой экономики в нашей стране составляет 22% ВВП. В Правительстве Республики Казахстан полагают, что этот показатель занижен. По некоторым оценкам специалистов, он достигает не менее 40%, а в некоторых сферах и выше.

Согласно уголовной статистике за 5 месяцев 2007 года, в сравнении с аналогичным периодом 2006 года на 11,9% возросла выявляемость коррупционных преступлений (с 929 до 1040 фактов). В то же время не обеспечена реализация принципа неотвратимости уголовного наказания. Так, за период 2005-2006 гг. окончено расследованием 1844 уголовных дела. Из них в суд направлено 1215 дел, остальные же прекращены производством: по нереабилитирующим основаниям – 304 дела, по реабилитирующим основаниям – 325 дел; приостановлено производством – 179 дел [4].

Сложность борьбы с этим социальным явлением состоит в том, что коррупция имеет не только скрытый, но и согласительный характер совершения. В большинстве случаев она не влечет за собой жалоб, так как обе стороны получают выгоду от незаконной сделки. Даже вымогательство взятки не всегда будет обжаловано, поскольку люди далеко не всегда испытывают доверие к процессу борьбы с коррупцией. И к этому имеются определенные основания как объективного, так и субъективного характера, касающиеся как отечественного, так и зарубежного опыта. Коррупционные действия обычно совершаются в очень сложных специфических и конфиденциальных видах государственной деятельности, где непрофессионалу разобраться весьма трудно. Коррупция характеризуется высокой степенью адаптации к различным условиям. Она непрерывно видоизменяется и совершенствуется, и поэтому ее основная особенность – латентность. Фактически отсутствуют сколько-нибудь полные или хотя бы репрезентативные данные об этом явлении, еще меньше – виновных лиц, предстающих

перед судом, и лишь единицам из них, причем лицам менее опасной категории, назначается реальное уголовное наказание.

Вместе с тем, следует отметить, что в соответствии с Нормативным постановлением Верховного Суда Республики Казахстан №10 «О практике рассмотрения судами уголовных дел о преступлениях, связанных с коррупцией» от 12.12.2001 года «при отсутствии вышеназванных обстоятельств такие преступления, как злоупотребление должностными полномочиями, превышение власти или должностных полномочий, и другие преступления против интересов государственной службы, не могут относиться к преступлениям, связанным с коррупцией». Таким образом, с одной стороны, данные составы признаются уголовным законодательством коррупционными, а с другой – таковыми не являются.

Анализ степени разработанности феномена коррупционной преступности позволил сделать следующие выводы:

- несмотря на количественный рост публикаций, до сих пор в отечественной криминологии существует большой дефицит комплексных работ, посвященных борьбе с коррупционной преступностью лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций;

- многие сформулированные положения в проведенных исследованиях являются дискуссионными, другие требуют дальнейшей разработки и теоретического обоснования в связи с рядом изменений антикоррупционного законодательства [5].

В соответствии с диспозицией, объективная сторона коррупционных преступлений, закрепленных в примечании к ст.307 УК РК, характеризуется следующими деяниями:

1. Использование своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.

2. Получение взятки.

3. Дача взятки.

4. Способствование взяткополучателю и взяткодателю в достижении или реализации соглашения между ними о получении и даче взятки.

5. Неисполнение своих служебных обязанностей, если это повлекло существенное нарушение прав и законных интересов общества или государства.

6. Злоупотребление властью или служебным положением, превышение власти или служебных полномочий, а равно бездействие власти.

Обобщая криминологический анализ состояния проблемы, можно сделать вывод о том, что основными направлениями борьбы с коррупционными преступлениями должны стать:

1. Улучшение макроэкономических показателей, повышение жизненного уровня и доходов населения.

2. Оздоровление социально-политической обстановки, прекращение процессов коррумпизации государственной власти, усиление социального контроля.

3. Совершенствование законодательства в сфере борьбы с коррупционными преступлениями.

4. Правовое воспитание и упрочение нравственно-ценностных ориентиров личности.

5. Повышение прозрачности и открытости государственной службы, совершенствование кадровой политики.

6. Улучшение профессиональной подготовки кадров правоохранительных органов, судебной системы, противодействующих коррупции и коррупционным преступлениям.

Использованная литература

1. Уголовное право. Борьба с коррупцией в государственных органах Республики Казахстан: учебное пособие / Под ред. Е.О. Алауханова. – Алматы, 2008. – 330 с.

2. Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Государственной программы борьбы с коррупцией на 2006-2010 годы» от 23.12 2005 г. // Казахстанская правда. - 2005. – 25 декабря. - С. 4.

3. Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева «Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира»: приоритеты и пути их развития. – Алматы: КИСИ, 2006.

4. Сведения о коррупционных преступлениях, зарегистрированных в Республике Казахстан (1998-2006 гг.). КПСиСУ Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. – Астана, 2007.

5. Мауленов Г.С. Коррупция как социальное явление и меры ее предупреждения / Под ред. - А.С. Серикбаева. – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2005.

* * * * *

Автор осы мақалада сыбайлас жемқорлық қылмыс біліктілікке қатысты мемлекеттік басқару саладағы сыбайлас жемқорлық қылмыстарының қылмыстық-құқықтық мінездемесін зерттейді.

В настоящей статье автор исследует уголовно-правовую характеристику коррупционных преступлений в сфере государственного управления, связанных с квалификацией коррупционных преступлений.

In the present article the author investigates the criminally-legal characteristic of corruption crimes in sphere of the government, the corruption crimes connected with qualification.

З.А. ГАЗДИЕВА,

*старший научный сотрудник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области трудового права и социального обеспечения
Института законодательства РК*

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ КАК СПЕЦИФИЧНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

Современные задачи по модернизации страны актуализируют вопрос качественной работы государственных органов и ведомств в оказании услуг населению и юридическим лицам. В процессе проведения в Казахстане административной реформы появились такие новые понятия, как «государственная услуга», «стандарт государственной услуги», «социальные услуги». Между тем во многих зарубежных странах государственные услуги – одна из основных форм отношений гражданина, юридического лица и власти. Тем не менее, в том смысле, который вкладывается в эти понятия, услуги существовали и раньше. В любом социуме формируются общественно значимые интересы, потребности, обеспечение удовлетворения которых берет на себя государство.

Понятие «государственные услуги» в Казахстане стало широко использоваться примерно с 2007 года и отразилось в таких законодательных актах как Бюджетный кодекс [1] и Закон «Об административных процедурах» [2]. Так, государственной услугой в Республике Казахстан признается деятельность государственных органов, их подведомственных организаций и иных физических и юридических лиц, являющаяся одной из форм реализации отдельных функций государственных органов, предусмотренная законодательством Республики Казахстан, направленная на удовлетворение потребностей физических и юридических лиц (за исключением государственных органов), носящая индивидуальный характер и осуществляемая по обращению физических и (или) юридических лиц (за исключением государственных органов).

Таким образом, вхождение термина «государственные услуги» в нашу жизнь связано с изменением роли и задач государства в обществе, с утверждением новых ценностей и приоритетов.

1 сентября 2006 года на первом совместном пленарном заседании Палат Парламента Республики Казахстан, с программным докладом выступил Глава государства, где заявил о модернизации государственного управления на принципах корпоративного управления, транспарентности и

подотчетности обществу. Как отмечено в докладе, будет выстраиваться качественная модель государственного управления, где во главу угла будут поставлены интересы потребителя государственных услуг [3].

В настоящее время государственные услуги являются приоритетным направлением проводимой в Республике Казахстан административной реформы, основная задача которой заключается в повышении качества услуг предоставляемых государством. В некотором смысле все инновации в государственном управлении так или иначе касаются «качества» государственного управления и подразумевает проведение реформ по совершенствованию системы предоставления государственных услуг населению.

В этой связи именно качество услуг является одним из ключевых факторов, определяющих доверие граждан к государству и способствующих укреплению имиджа государственной службы.

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 20 июля 2010 года утвержден Реестр государственных услуг [4], оказываемых физическим и юридическим лицам в новой редакции. Ранее действовавший Реестр государственных услуг включал всего 133 вида и содержал информацию только об услугах, ориентированных на прием заявлений и выдачу оформленных документов. Сейчас же насчитывается 206 наименований государственных услуг в таких сферах, как здравоохранение, образование, сельское и жилищное хозяйство, электронные информационные ресурсы, земельные отношения, социальная защита населения, а также предусматривает виды услуг по регистрации, оформлению документов, выдаче справок и другие. При этом усовершенствована форма Реестра, которая теперь содержит полную и необходимую информацию как для потребителей государственных услуг, так и для субъектов, их оказывающих. Новый Реестр обеспечивает разработку соответствующими государственными органами стандартов и регламентов государственных услуг в соответствии с требованиями законодательства Республики Казахстан.

Стандарты государственных услуг разрабатываются центральными государственными органами и утверждаются Правительством и Президентом Республики Казахстан. Принятие стандартов способствует повышению удовлетворенности физических и юридических лиц качеством государственных услуг. Так, как каждый стандарт независимо от отраслевой принадлежности, регламентирующий порядок и качество предоставления государственных услуг, должен отражать такие аспекты, определяющие взаимоотношение поставщиков услуг с потребителями как:

- четкую и ясную формулировку состава и содержания предоставляемой услуги;
- конечный результат или форму предоставления услуги;
- установленный порядок (процедура) предоставления услуги, включая условия, которые должен выполнить (или которым должен соответствовать) потребитель услуги;
- для платных услуг - стоимость;
- сроки предоставления услуги;
- индикаторы оценки качества предоставляемой услуги, позволяющие проводить мониторинг эффективности деятельности как органа в целом, так и отдельных должностных лиц;
- порядок, сроки и механизм обжалования;
- права, обязанности и ответственность должностных лиц за неправомерные действия в процессе предоставления государственной услуги.

Помимо разработки стандартов предоставления государственных услуг, изучение зарубежного опыта и анализ современного состояния системы предоставления государственных услуг в Республике Казахстан позволяют определить следующие направления реформирования этой системы:

- формирование стратегии повышения качества предоставления государственных услуг как части общей стратегии проведения административной реформы в Казахстане;
- определение уполномоченного органа, ответственного за реализацию стратегии повышения качества предоставления государственных услуг;
- совершенствование нормативно-правовой базы, регламентирующей процедуры предоставления государственных услуг;
- развитие соответствующей инфраструктуры (создание информационных центров, формирование баз данных по государственным услугам) для совершенствования системы информирования потенциальных потребителей о государственных услугах и их предоставлении;

- создание системы обучения госслужащих и потребителей услуг использованию существующих источников информации;

- внедрение системы мониторинга оценки потребителями и поставщиками качества услуг, создание системы изучения потребностей и ожиданий потребителей в целях совершенствования регулирования и предоставления государственных услуг;

- повышение эффективности государственной службы через искоренение коррупции, повышение ответственности и подотчетности государственных служащих, сокращение бюрократизма и волокиты при выполнении функций.

Первоочередной задачей на данном этапе является разработка стратегии повышения качества предоставления государственных услуг с постановкой целей и задач на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу. В основу стратегии могут быть положены следующие принципы: принцип ориентации на потребителя, принцип информированности потребителей государственных услуг, принцип заинтересованности исполнителя, принцип наименьшего действия, принцип делегирования полномочий, принцип «обратной связи», принцип системности стандартов предоставления государственных услуг.

При проведении реформы в сфере государственных услуг для достижения устойчивых результатов необходимо одновременно развивать соответствующие элементы инфраструктуры в поддержку системы предоставления государственных услуг. Подобная инфраструктура подразумевает создание сети организаций и учреждений, облегчающих процесс предоставления государственных услуг через проведение исследований, формирование информационных баз данных, предоставление консультаций и обучение как госслужащих, так и потребителей услуг [5].

Внедрение системы мониторинга оценки потребителями и поставщиками качества услуг является проверенным и эффективным методом изучения современного состояния в области предоставления услуг и формирования стратегии дальнейшего совершенствования государственных услуг с учетом потребностей и ожиданий потребителей.

Решение имеющих место проблем в рамках указанных направлений позволит повысить качество государственных услуг и упорядочить процесс их предоставления. В целом это будет способствовать повышению эффективности системы государственного управления.

В целях широкого внедрения «электронного правительства» в Республике Казахстан осуществляется увеличение количества оказываемых электронных услуг. В настоящее время в первую очередь по средствам веб-портала реализовываются наиболее приоритетные категории государственных услуг для граждан. Портал «электронного правительства» создается как единая точка доступа к электронным услугам государственных органов.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день предоставление государственных услуг населению имеет положительную тенденцию. Однако исследования показывают, что, несмотря на вышеперечисленные инициативы в процессе предоставления государственных услуг, на уровне исполнения остается множество нерешенных про-

блем и факторов некачественного предоставления государственных услуг: наличие административных барьеров, низкая степень компетенции и ответственности госслужащих, бюрократия, коррупция, несовершенство функционирования электронного правительства, непрозрачность осуществляемого контроля, пассивность самих потребителей услуг. Вместе с тем, имеют место и правовые коллизии, а действующее законодательство требует совершенствования в части оказания государственных услуг.

Качественные государственные услуги должны стать сегодня реальным приоритетом, так как для эффективной реализации процесса модернизации страны, необходимо эффективное взаимодействие государственных органов с населением.

Использованная литература

1. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года.
2. Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года «Об административных процедурах».
3. Казахстанская правда, 2 сентября 2006 г.
4. Постановление Правительства Республики Казахстан от 20 июля 2010 года № 745 «Об утверждении реестра государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам» // «Казахстанская правда» от 7.09.2010 г., № 234.
5. <http://kyzmet.kz>.

* * * * *

Аталган мақалада Қазақстан Республикасында мемлекеттік қызмет көрсету саласындағы құқықтық аяны жетілдіру мәселелері қарастырылады.

В данной статье рассматриваются вопросы совершенствования правового поля в сфере оказания государственных услуг в Республике Казахстан.

This article discusses the issues of improving the legal field in the provision of public services in the Republic of Kazakhstan.

А.С. МАХМЕТОВА,
*старший научный сотрудник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области бюджетного,
финансового, налогового и таможенного права
Института законодательства РК,
магистр юриспруденции,
К.М. МЕКЕМТАС,
*судья Специализированного межрайонного экономического суда г. Астаны**

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ВНЕДРЕНИЯ ИСЛАМСКОГО СТРАХОВАНИЯ (ТАКАФУЛ) В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Ранние формы страхования существовали еще в древнем Вавилоне около 4000 лет назад. Тогда отношения между страхователями, выступавшими в роли коллективного страховщика, осуществлялись на основе раскладочной системы, т.е. компенсация лицу, потерпевшему убыток, возмещалась не из заранее образованного фонда, а путем совершаемой после наступления страхового случая специальной его раскладки между участниками пропорционально стоимости их имущества. В дальнейшем в каждой стране, где возникали отношения между страхователем и страховщиком, местные обычаи и законы накладывали свой отпечаток на формы осуществления страховой деятельности, не меняя при этом ее основной цели и содержания - возмещения вреда, причиненного имуществу или личности одного или нескольких лиц.

Со временем страхование приобрело единообразную форму во многих странах. Сохранившиеся отличия в регулировании страховых отношений в законодательстве различных государств не носят принципиального характера, а существуют в силу сложившихся правовых традиций. Например, во Франции действует система пропорционального возмещения: каждый страховщик отвечает перед страхователями пропорционально страховой сумме по заключенному им договору страхования. А в Германии, Англии и США страховщики несут ответственность солидарно с последующим распределением выплачиваемого возмещения между собой. Возникающие в ходе экономического и торгового сотрудничества между физическими и юридическими лицами различных государств правовые споры, связанные со страхованием, разрешаются в рамках международного частного права той или иной страны.

Агентство Республики Казахстан по регулированию деятельности регионального финансового центра города Алматы (Агентство) позицио-

нирует региональный финансовый центр города Алматы (РФЦА) в качестве исламского финансового центра в Центральноазиатском регионе.

В своем Послании народу Казахстана «Новое десятилетие – новый экономический подъем – новые возможности» 29 января 2010 года Глава государства отметил о необходимости формирования отечественного фондового рынка в качестве регионального центра исламского банкинга с выходом Алматы в десятку ведущих финансовых центров Азии [1].

В мире свою деятельность осуществляют около 90 страховых (такафул) компаний. При этом, начиная с 1996 года, среднегодовой рост данной отрасли составляет 63%. Существующие брутто-ставки страховых взносов, выписанные операторами такафул компаний, оцениваются в 5 миллиардов долларов США [2].

За последние пять лет небанковские финансовые учреждения продемонстрировали быстрый рост. Главные поставщики исламских финансовых услуг в ряде стран лицензированы как небанковские финансовые учреждения. Большая часть банковских и такафул компаний сконцентрирована в Бахрейне, Малайзии и Судане. Существенная часть инвестиционных паевых фондов сконцентрирована на рынках Саудовской Аравии и Малайзии. Примерами уникальных небанковских и микрофинансовых организаций являются учреждения по типу фонда Tabung Haji (Малайзия), мудараба компании (Пакистан), кард-хасан фонды (Иран), ал-ра'ан (Малайзия), Вакф фонды (Турция и Индонезия) и другие подобные им учреждения [2].

На сегодняшний день традиционная форма коммерческого страхования, принятая в Республике Казахстан, не отвечает всем требованиям и нуждам населения. Так, отдельные элементы традиционного страхования противоречат принципам шариата (мусульманского права), что де-

лает крайне затруднительным распространение и популяризацию страхования среди мусульманского населения страны. Также учитывая то, что значительная часть населения Казахстана традиционно исповедует ислам, можно утверждать, что продукты исламского страхования будут пользоваться значительным спросом со стороны мусульманского населения. При этом необходимо отметить, что потребителями исламского страхования могут быть не только мусульмане. Реализация исламского страхования на основе концепции взаимности, возможность получения инвестиционного дохода может повысить заинтересованность к этому виду страхования среди другой части населения. В мировой практике значительная часть клиентов операторов исламского страхования не являются мусульманами.

В феврале 2009 года в Республике Казахстан был принят закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам организации и деятельности исламских банков и организации исламского финансирования», тем самым было инициировано создание полноценной исламской финансовой системы в рамках финансовой системы Казахстана. Развитие исламского банкинга, а также других элементов исламского финансирования, невозможно без исламского страхования.

Учитывая сложившуюся ситуацию на рынке Казахстана, а также рост популярности исламского финансирования в мире, вследствие мирового финансового кризиса, является актуальным проведение исследования по вопросу внедрения исламского страхования в Республике Казахстан.

Такафул или исламское страхование – это система, основанная на принципах взаимной помощи (таавун) и добровольных взносах (табарру), предусматривающая коллективное и добровольное распределение рисков среди участников группы. Такафул представляет собой форму страхования, удовлетворяющую принципам исламского права. В переводе с арабского языка означает «взаимное предоставление гарантии»[3].

В исламском страховании, как и в традиционном страховании, существуют две отрасли страхования: семейный такафул (family takaful) – аналогия страхования жизни, и общий такафул (general takaful) – общее страхование. Такафул операции могут осуществляться по всем направлениям традиционного страхования.

Изначально система такафул развивалась как альтернативная система страхования для му-

сульман, но со временем система показала, что наличие в принципах шариата никоим образом не препятствует тому, чтобы немусульманское население также прибегало к услугам такафул операторов. В настоящее время во всех странах, где функционирует исламское страхование, клиентами такафул организаций являются как мусульмане, так и не мусульмане. К примеру, в Малайзии, где рынок исламского страхования является наиболее развитым в мире, большая часть клиентов такафул организаций являются не мусульманами. Также продукты исламского страхования пользуются большой популярностью в Европе, в частности, в Великобритании. На сегодняшний день страны Европы и Центральной Азии рассматриваются специалистами в области исламского финансирования как наиболее перспективные в плане развития системы исламского страхования.

В настоящее время в Казахстане можно наблюдать активный рост интереса к исламскому финансированию со стороны государства, населения и экспертов финансового сектора. В перспективе страна планирует завоевать положение регионального центра исламского финансирования. Одним из вопросов, рассматриваемых экспертами, является возможность внедрения такафул системы. К наиболее актуальным проблемам, с которыми приходится сталкиваться, относятся:

- 1) законодательные рамки деятельности исламского страхования;
- 2) выбор модели управления такафул фондом;
- 3) отсутствие исламских инвестиционных инструментов;
- 4) корпоративное управление.

Рассмотрим каждую проблему в отдельности. В связи с тем, что исламское страхование в определенных моментах существенно отличается от традиционного, необходимо рассмотреть следующие законодательные рамки деятельности такафул системы:

- 1) определение условий лицензирования (регистрации) такафул операторов и других профессиональных участников рынка такафул;
- 2) разделение исламского страхования на 2 отрасли: «семейный такафул» и «общий такафул»;
- 3) создание фонда гарантирования страховых выплат такафул операторов, обязательное участие такафул операторов в данном фонде (при получении лицензии);
- 4) формирование институциональной инфраструктуры такафул индустрии: введение института такафул брокеров;

5) определение требований к перестраховочной деятельности (ре-такафул);

6) определение размеров собственного удержания перестрахователями (цедентами);

7) требования к содержанию наименования такафул оператора («организация по исламскому страхованию» и «такафул оператор» или другое);

8) учет такафул операций: четкое разделение такафул фонда от фонда акционера, разделение инвестиционного дохода и излишка от операционной деятельности, раскрытие и представление информации и т.д.;

9) ограничения по оплате дивидендов акционерам;

10) квалификационные и иные требования к руководящим работникам;

11) создание Консультационного совета по шариату;

12) определение принципов корпоративного управления и требований к системе управления рисками;

13) сотрудничество с международными рынками исламского финансирования: Islamic Financial Services Board, AAOIFI и другие;

14) создание благоприятных налоговых условий для такафул операций.

Прибыль исламской страховой организации формируется исходя из типа выбранной модели управления такафул фондом. На сегодняшний день наиболее популярными моделями такафул системы являются агентская модель – Вакала, популярная в арабских странах, модель с участием в прибыли – Мудараба, используемая в Малайзии (а также модифицированные варианты обеих моделей) и комбинированная из этих двух модель – Вакала-Мудараба. Еще одна более специфичная модель – Вакф - применяется в Пакистане [3].

В модели Мудараба исламская страховая компания выступает в роли мудариб (доверенное лицо), а участники такафул фонда в качестве рабб-уль-маль (доверитель).

Модель Мудараба подразумевает, что такафул оператор занимается инвестиционным управлением активами страхового фонда и андеррайтингом. Вся инвестиционная прибыль делится между исламской страховой организацией и страхователями согласно заранее установленной пропорции. Страховой излишек (разница между внесенными премиями и выплаченным страховым возмещением) остается в такафул фонде, т.е. в собственности участников.

В модифицированной модели Мудараба страховой излишек распределяется между такафул

фондом и такафул оператором в заранее оговоренной пропорции.

Все операционные расходы в обеих моделях несет такафул оператор. Вследствие чего доля компании в инвестиционной прибыли часто превышает долю фонда.

Среди мусульманских ученых-правоведов существуют различные мнения относительно правомочности ведения исламской страховой деятельности в рамках модели Модифицированная Мудараба. Спорным вопросом в данном случае является концепция пропорционального деления между страхователями и страховщиком страхового излишка. Некоторые эксперты считают, что это противоречит принципам шариата и данный излишек должен полностью принадлежать страхователям.

В рамках модели Вакала, страховая организация действует в качестве агента (вакиль) для страхователей. В данной модели такафул оператор получает установленную сумму вознаграждения – заранее оговоренную долю взносов (пожертвований) страхователей. При этом такафул оператор не участвует в страховой или инвестиционной прибыли.

В модифицированной модели Вакала, аналогично модифицированной модели Мудараба, страховой излишек распределяется между участниками и такафул оператором в заранее оговоренной пропорции. При этом данное распределение также подвергается активной критике и носит не абсолютную правомочность в системе исламского страхования. В обоих вариантах модели Вакала покрытие операционных расходов происходит за счет средств, выплачиваемых оператору в качестве вознаграждения.

В настоящее время некоторыми финансовыми регуляторами и международными финансовыми организациями рекомендуется использовать гибридную модель Вакала-Мудараба. Гибридная модель является комбинацией моделей Мудараба и Вакала. Такафул оператор получает фиксированную долю взносов, уплаченных страхователями плюс долю от прибыли, полученную от инвестиционной деятельности.

Среди такафул операторов во всем мире гибридная модель Вакала-Мудараба завоевывает все большую популярность.

В рамках модели Вакф такафул оператор осуществляет первоначальный взнос (Вакф) в вакф фонд, активы которого (т.е. первоначального взноса) используются исключительно в инвестиционной деятельности и не расходуются. Страхова-

тели осуществляют взносы (табарру) в вакф фонд, которые используются для урегулирования страховых выплат. Вся прибыль от инвестиционного управления вакф фондом делится между страховой компанией и страхователями в заранее утвержденном процентном соотношении. Кроме того в доходы исламской страховой компании входит установленная сумма агентского вознаграждения. Излишек вакф фонда остается в собственности фонда.

Особенностью данной модели является применение благотворительного механизма – Вакф. Акционеры оператора делают первоначальный взнос в виде специального пожертвования, при этом теряя право собственности на него. Но данное право собственности не переходит к участникам фонда. Согласно нормам шариата, исключительное право собственности в таком случае принадлежит Аллаху. При этом вакиф, т.е. акционеры имеют право при передаче указать различного рода условия использования и управления денежными средствами, переданными в качестве вакф.

Следует отметить, что модель «Вакала» во многом напоминает действующую в Казахстане модель функционирования обществ взаимного страхования. Гибридная модель «Вакала-Мудараба» наиболее схожа с принятой моделью в традиционном коммерческом страховании. Пакистанская модель «Вакф» обладает уникальной особенностью формирования вакф-фонда, что может дать значительные конкурентные преимущества при привлечении клиентов. Модели «Модифицированная Вакала» и «Модифицированная Мудараба» являются наименее привлекательными с точки зрения участника такафул фонда, так как подразумевают деление страхового остатка, наличие которого трудно отнести к заслугам оператора. Некоторые ученые рекомендуют внедрять исламское страхование на территории Казахстана в рамках модели «Вакала» для производственных кооперативов (обществ взаимного страхования) и в рамках гибридной или «Вакф» модели для акционерных обществ. Также возможен вариант внедрения исламского страхования в рамках всех указанных моделей. Тогда использование такафул оператором той или иной модели будет являться конкурентным критерием. Но при этом могут возникнуть проблемы в адаптации законодательства для применения модели Вакф вследствие невозможности юридического закрепления прав собственности на вакф фонд ни за оператором, ни за участниками.

Одной из важнейших проблем, с которой столкнутся все исламские финансовые институты на территории республики, является существенная нехватка ценных бумаг, удовлетворяющих нормам исламского права на фондовом рынке Казахстана. На сегодняшний день на торговой площадке Казахстанской фондовой биржи (KASE) исламским финансовым институтам доступны лишь акции компаний реального сектора экономики. Согласно законодательству республики, к исламским ценным бумагам относятся [4]:

- 1) акции и паи исламских инвестиционных фондов;
- 2) исламские арендные сертификаты;
- 3) исламские сертификаты участия.

Несмотря на принятый закон в феврале 2009 года, ни одним эмитентом на территории Республики Казахстан еще не были выпущены исламские ценные бумаги. На сегодняшний день только Министерство финансов РК рассматривает возможность выпуска исламских ценных бумаг на сумму 500 млн. долларов США [5].

Корпоративное управление в системе исламского финансирования в основном регулируется нормами, практически аналогичными нормам, принятым в традиционной финансовой системе. Отличие вызвано лишь нормами, регулирующими соблюдение принципов исламского права. Ключевым положением в этом вопросе является наличие в исламском финансовом институте специального органа – Шариатского наблюдательного совета, отвечающего за соблюдение принципов исламского финансирования. Необходимость создания такого совета в исламской страховой организации является неоспоримой и в обязательном порядке должна быть установлена на законодательном уровне. Кроме того, должны быть определены критерии отбора членов совета согласно международным стандартам. Помимо отсутствия соответствующего положения в законодательстве, регулирующем деятельность страхового сектора, проблема также заключается в отсутствии соответствующих кадров и возможности подготовки таковых на территории республики.

Учитывая вышеизложенное, предлагаем:

1. Создать рабочую группу с участием представителей заинтересованных структурных подразделений Агентства Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций, АО «Региональный финансовый центр Алматы» и других организаций для обсуждения вопроса введения исламского страхования в Республике Казахстан;

2. Проведение круглого стола либо семинара на тему «Организация исламского страхования в РК» с участием заинтересованных лиц государственных органов, а также неправительственных организаций;

3. Инициировать внесение изменений в некоторые законодательные акты по вопросам страхования в рамках проекта ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам страхования»;

4. Привлечь экспертов/консультантов по исламскому страхованию, в том числе из-за рубежа для дальнейшего сотрудничества.

Хотелось бы отметить, что исламское страхование существенно отличается от традиционного, в том числе в принципах инвестирования, предоставления гарантий и управления. Таким образом, процесс внедрения исламского страхования в Казахстане будет достаточно сложным и трудоемким.

Использованная литература

1. Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Новое десятилетие - новый экономический подъем - новые возможности Казахстана», г. Астана, 29 января 2010 года, «Казахстанская правда» от 30.01.2010 г., № 21 (26082).

2. Постановление Правительства Республики Казахстан от 13 апреля 2010 года № 301 «Об утверждении Программы «Дорожная карта бизнеса 2020» / Официальный сайт - www.rfca.kz/proekt-dorozhnoi-karty;

3. Engku Rabiah Adawiah Engku Ali, Hassan Scott P. Odierno. Essential Guide to Takaful (Islamic Insurance). // CERT Publication Sdn. Bhd. – Kuala Lumpur, Malaysia. – 2008.

4. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам организации и деятельности исламских банков и организации исламского финансирования» // www.afn.kz – официальный сайт Агентства Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций.

5. www.islamic-finance.ru – официальный сайт информационно-аналитического издания «Исламские финансы и бизнес в России».

* * * * *

Бұл мақалада исламдық қаржыландырудың бір элементі ретінде такафул сақтандыру жүйесін енгізудің көкейкесті мәселелері ашылады, сонымен қатар, ислам құқығының қағидаларын қанағаттандыратын сақтандырудың формаларын көрсетеді.

Данная статья раскрывает актуальные проблемы внедрения такафул системы страхования, как одного из элементов исламского финансирования, а также описывает формы страхования, удовлетворяющие принципам исламского права.

Given article opens actual problems of introduction takaful insurance systems as one of elements of Islamic financing, and also describes the insurance forms, satisfying to principles of the Islamic right.

А.Т. СЫЗДЫКОВА,

*старший научный сотрудник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области судебной и правоохранительной систем,
государственной безопасности, обороны и надзора
Института законодательства РК,
магистр юридических наук*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВОПРОСОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

За годы независимости Казахстана сложилась и в целом эффективно функционирует правоохранительная система, отвечающая потребностям демократического и правового государства. В то же время правоохранительная деятельность государства требует своего дальнейшего развития и совершенствования [1]. Указанное относится и к органам предварительного следствия.

Следственная функция является важной частью уголовно-процессуальной деятельности. Подавляющее большинство уголовных дел расследуется в формате предварительного следствия до начала главного судебного разбирательства, что вызывает интерес к проблемам повышения эффективности аппаратов расследования уголовных дел. В этой связи, как показывает анализ научной литературы, следственная деятельность – предмет непрекращающихся научных дискуссий и организационно-правовых преобразований [2].

Вопросы, касающиеся повышения эффективности и улучшения организации деятельности следственного аппарата, в том числе принятия мер, направленных на повышение процессуального статуса следователя, обозначены в **Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 годы**, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года.

Также указанные вопросы поднимались в **Указе Президента Республики Казахстан «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан»** от 22 апреля 2009 года № 793.

В соответствии с уголовным процессуальным законодательством, следователь в уголовном судопроизводстве призван реализовать функцию расследования уголовного дела (разрешения уголовного дела на стадии предварительного расследования). Реализация именно данной функции

позволяет ему обеспечить всестороннее, полное и объективное исследование обстоятельств дела, не ограничивая при этом действие принципа состязательности сторон в ходе досудебного производства.

Законодатель, поместив следователя в группу участников процесса со стороны обвинения (п.п.11-13 ч.1 ст.7 УПК РК), нормативно узаконил обвинительный уклон его деятельности. Однако процессуальная роль следователя в досудебном производстве не позволяет ему осуществлять только обвинительную деятельность. Следователь, осуществляя производство по делу, обязан не только собирать обвинительные доказательства для установления и изобличения лица, совершившего преступления. На него, в частности, возложено и решение таких задач, как обеспечение законности и обоснованности вовлечения физических и юридических лиц в сферу уголовного судопроизводства, а также защита их прав и законных интересов; ограждение от необоснованного обвинения и реабилитация каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию; обеспечение безопасности участников уголовного судопроизводства (в том числе со стороны защиты).

Независимо от ведомственной принадлежности, следователи наделены равными процессуальными правами, в то же время отсутствуют единые требования к кандидатам на должность следователя: в МВД РК, КНБ РК и АБЭКП РК имеются отличия в условиях прохождения службы, существенная разница в размере должностного оклада и т.д. Так, сравнительный анализ денежного содержания сотрудников этих органов показывает, что хотя следователями органов внутренних дел расследуется около 90% преступлений, совершенных в стране, их денежное довольствие значительно ниже, чем у их коллег по аналогичным должностям: на уровне районного звена разница составляет до 34%, областного – до 22%, в центральном аппарате – до 30% [3].

Вместе с тем ни одно должностное лицо в системе органов внутренних дел не находится в таких жестких рамках контроля и надзора. Только деятельность следователя одновременно контролируется:

- 1) начальником следственного подразделения;
- 2) начальником органа внутренних дел, где он работает;
- 3) надзирающим прокурором, который является его процессуальным начальником;
- 4) судом, который дает окончательную оценку собранным доказательствам;
- 5) кроме того, следователь находится в постоянной процессуальной борьбе с адвокатами.

По этим причинам ежегодно из следствия и дознания уходят свыше 500 человек, в результате чего профессиональное ядро с каждым годом все больше и больше размывается [4].

Отсутствие правовой регламентации статуса следователя, в отличие от других участников уголовного процесса (судов, прокуратуры, адвокатуры), серьезно сказывается на эффективности раскрытия и расследования преступлений. Наряду с этим, низкие показатели следствия обусловлены недостатками уголовно-процессуальной политики, а также неадекватностью реальных возможностей органов предварительного следствия эффективно противостоять масштабам и уровню современного состояния преступности.

Стабильность следственного аппарата правоохранительных органов помимо определенной материальной и иной их заинтересованности требует от государства законодательной поддержки. Целесообразно на государственном уровне поднять авторитет следственных работников, обеспечить на должном уровне их профессиональную неприкосновенность, вследствие чего необходимость разработки отдельного **Закона Республики Казахстан «Об органах предварительного следствия и статусе следователей»**.

Указанный Закон призван восполнить имеющиеся пробелы в законодательном регулировании вопросов, касающихся:

- законодательного порядка унификации структуры органов предварительного следствия, их иерархию, порядок взаимодействия с другими правоохранительными и государственными органами и общественными организациями;
- реального обеспечения процессуальной самостоятельности следователя при осуществлении профессиональной деятельности;

- закрепления единого правового статуса следователей, независимо от их должностного положения и ведомственной принадлежности, снижения их служебной зависимости от руководителей территориальных органов;

- установления единого для следователей органов внутренних дел, национальной безопасности и финансовой полиции порядка назначения, поощрения, освобождения от должности, а также предъявляемых к ним требований;

- улучшения материального обеспечения и социальной защиты работников следственных подразделений;

- введения должности помощника следователя и законодательного закрепления его статуса и полномочий в целях освобождения следователей от выполнения технической работы. Вопросы, касающиеся процессуального положения помощника следователя, на сегодняшний день являются дискуссионными, но, вместе с тем, отечественные ученые-правоведы едины во мнении о целесообразности введения такой должности (Воронин Э.И., Гармаев Ю.П., Когамов М.Ч., Рудинский Ф.М., Тимиралиев Т.С. и ряд других [5]). В этой связи необходимо закрепить порядок назначения на должность помощника следователя, внедрить практику предварительной стажировки в должности помощника следователя по аналогии с лицами, претендующими на занятие должности адвоката или судьи.

- места и функций специальных прокуроров, наделенных правами осуществления предварительного следствия Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам оперативно-розыскной деятельности» от 17 июля 2009 года №187-IV.

На основе вышеизложенного можно сказать, что вопросы совершенствования законодательства в сфере предварительного следствия в настоящее время являются актуальными для уголовно-процессуальной политики государства и требует своего законодательного решения. Тем более, особое значение данный вопрос приобретает в свете Указа Президента Республики Казахстан от 17 августа 2010 года №1039 «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан», в соответствии с которым были выработаны основные направления модернизации в сфере правоохранительной деятельности в целом.

Использованная литература

1. Указ Президента Республики Казахстан №858 от 24 августа 2009 г. «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» // База данных «Закон» версия 6.0 – РЦПИ Министерства юстиции Республики Казахстан.
2. Совершенствование органов предварительного следствия и правоохранительной службы в Республике Казахстан. Сборник материалов международного круглого стола. – Астана, 2008. - С. 148.
3. Официальный сайт Министерства внутренних дел Республики Казахстан: http://www.mvd.kz/index.php?p=razdel_more&id5=727&id1=2
4. Материалы международного круглого стола «Совершенствование органов предварительного следствия и правоохранительной службы в Республике Казахстан» от 24 апреля 2008 г. - Астана, 2008. - С. 89.
5. То же. – С. 91.

* * * * *

Аталған мақалада Қазақстан Республикасындағы алдын-ала тергеуді орындау саласында заңнаманы жетілдіру жолдарымен байланысты мәселелері қарастырылған.

В данной статье автор рассматривает актуальные вопросы, касающиеся совершенствования законодательства в сфере осуществления предварительного следствия в Республике Казахстан.

In this article the author examines important issues concerning the improvement of legislation in the area of preliminary investigation in the Republic of Kazakhstan.

А.Д. ДОСМАГАНОВА,
*старший научный сотрудник отдела фундаментальных исследований,
анализа и разработки НПА в области земельного, экологического,
природоресурсного и аграрного права Института законодательства РК,
соискатель кафедры гражданского права
Казахского гуманитарно-юридического университета,*
М.К. БАЙГЕЛОВ,
*судья Специализированного межрайонного экономического суда г. Астаны,
магистр юриспруденции*

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЦИОНАЛЬНОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Земельные ресурсы являются определяющим фактором устойчивого развития, экономического, экологического и социального благополучия нашей страны.

Охрана и рациональное использование земель – основной принцип земельного законодательства (п.п. 3) статьи 4 Земельного кодекса РК); обеспечение рационального использования и охраны земель – задача земельного законодательства [1].

Земля определяется как физический объект, имеющий свою топографию и территориально-пространственные характеристики; более широкий комплексный подход включает в понятие земли и природные ресурсы: почву, полезные ископаемые, воду и биоту земли [2]. Эти компоненты образуют экосистемы, выполняющие ряд функций, необходимых для сохранения целостности систем поддержания жизни и продуктивных возможностей окружающей среды. Земельные ресурсы используются таким образом, чтобы извлекалась польза из всех этих характеристик. Земля имеет ограниченные возможности, в то время как ее природные ресурсы могут меняться со временем, а также в зависимости от условий управления ими и их использования.

Рост человеческих потребностей и расширение экономической деятельности оказывают все большее давление на земельные ресурсы, порождая конкуренцию и конфликты, и ведут к нерациональному использованию земель и земельных ресурсов. Для того чтобы в будущем человеческие потребности удовлетворялись на устойчивой основе, в настоящее время необходимо урегулировать эти конфликты и стремиться к более эффективному и производительному использованию земли и ее природных ресурсов. Комплексное территориально-пространственное планирование и управление, а также планирование землепользования и управление им являются важнейшим практическим путем достижения

этих целей. Комплексный подход к изучению всех видов землепользования позволяет свести к минимуму конфликты, выработать наиболее эффективные варианты и увязать социально-экономическое развитие с охраной и улучшением состояния окружающей среды, тем самым способствуя достижению целей устойчивого развития. Суть такого комплексного подхода находит выражение в координации секторального планирования и управления деятельностью, связанной с различными аспектами землепользования и земельных ресурсов.

Земля является особым объектом экономического оборота и правовых отношений в силу своих природных качеств, свойств, функций и роли в жизни общества. В процессе исторического развития претерпевали изменения системы, виды и формы землепользования, соответственно, изменялось и правовое регулирование земельных правоотношений [3].

Землепользование – самая ранняя историческая форма обладания землей для производственных целей без обособления права на нее кого-либо из пользователей. Землевладение, как форма частной собственности, стало складываться в результате развития производительных сил, изменения экономических отношений и с расслоением общества на тех, кто монопольно владел землей, и тех, у кого ее не было [5].

Земля является важнейшим компонентом окружающей среды, от состояния которой прямо зависит и состояние других природных объектов. Эта особенность земли как природного объекта заключается в ее невосполнимости по сравнению с другими природными ресурсами: уничтоженные леса могут быть восполнены; сокращение запасов пресной воды приведет к техническому решению проблемы опреснения вод мирового океана; ресурсы недр исчерпаемы, но есть альтернативные источники энергии и т.д.

Значение земли как природного объекта проявляется и в том, что все иные природные объекты с ней теснейшим образом связаны (леса произрастают на землях лесного фонда; водные объекты протекают по землям водного фонда). И если любые объекты недвижимости (здания, строения, сооружения) по большому счету могут быть демонтированы и восстановлены на новом месте, то земельные ресурсы непереносимы и невозобновимы [6].

Землепользование - форма распоряжения земель с целью извлечения из земли полезных свойств или дохода путем:

- свободного хозяйствования;
- рациональной организации территории;
- защиты земель от процессов разрушения и загрязнения;
- использования имеющихся на участке общераспространенных полезных ископаемых.

Порядок землепользования определяется соответствующим законодательством.

Еще один вариант толкования термина «землепользование» – это хозяйственное использование земли, пребывающей в личной или общественной собственности. В трудовых хозяйствах землепользование отождествляется с землевладением [4].

Охрана земель включает систему правовых, организационных, экономических, технологических и других мероприятий, направленных на охрану земли как части окружающей среды, рациональное использование земель, предотвращение необоснованного изъятия земель из сельскохозяйственного и лесохозяйственного оборота, а также на восстановление и повышение плодородия почв.

Целями охраны земель являются:

- предотвращение деградации и нарушения земель, других неблагоприятных последствий хозяйственной деятельности путем стимулирования экологически безопасных технологий производства и проведения лесомелиоративных, мелиоративных и других мероприятий;
- обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации или нарушению;
- внедрение в практику экологических нормативов оптимального землепользования.

Вопросы землепользования регулируются Земельным кодексом РК, а точнее Главой 4 Земельного кодекса – «Право пользования землей». Согласно статье 28 ЗК РК, право землепользования является вещным правом. К праву землепользования применяются нормы о праве собственности постольку, поскольку это не проти-

воречит Земельному кодексу или природе вещного права.

Самостоятельно хозяйствовать на земле; собственности на посевы и насаждения сельскохозяйственных и других культур, на произведенную сельскохозяйственную продукцию; использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, торф, лесные угодья, водные объекты, а также другие полезные свойства земли; на возмещение убытков в случаях, предусмотренных законом; сооружать жилые дома, производственные и другие строения и сооружения – права землепользователя, выведенные при анализе норм Земельного кодекса РК.

Основные обязанности землепользователей сводятся к следующим:

- обеспечивать использование земли по целевому назначению;
- соблюдать требования законодательства об охране окружающей среды;
- своевременно уплачивать земельный налог или арендную плату;
- не нарушать прав собственников смежных земельных участков и землепользователей;
- повышать плодородие почв и сохранять другие полезные свойства земли;
- своевременно представлять соответствующим органам исполнительной власти и органам местного самоуправления данные о состоянии и использовании земель и других природных ресурсов в порядке, установленном законом;
- соблюдать правила добрососедства и ограничения, связанные с установлением земельных сервитутов и охранных зон;
- сохранять геодезические знаки, противоэрозионные сооружения, сети оросительных и осушительных систем.
- и другие.

Землепользователи также обязаны проводить мероприятия по сохранению почв и их плодородия, защищать земли от загрязнения отходами, химическими веществами, эрозии и от других форм деградации, поддерживать достигнутый уровень мелиорации, ликвидировать последствия загрязнения и захлывания земель, рекультивировать нарушенные земли и обеспечивать их своевременное вовлечение в оборот, использовать земельные участки в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, использовать и сохранять плодородный слой почвы при работах, связанных с нарушением земель. Землепользователи не имеют права вне-

дрять новые технологии, проводить мелиорацию либо осуществлять мероприятия по повышению плодородия почв, если они не соответствуют экологическим, санитарно-гигиеническим и иным требованиям.

В целях повышения плодородия почв сельскохозяйственного назначения землепользователи обязаны осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также способами, исключающими или ограничивающими неблагоприятное воздействие на окружающую природную среду, соблюдать стандарты, нормы, нормативы, правила и регламенты проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозийных мероприятий.

Предприятия, учреждения и организации, осуществляющие геологосъемочные, поисковые, геодезические и другие разведывательные работы, могут проводить такие работы на основании соглашения с собственником земли или по согласованию с землепользователем. Сроки и место проведения разведывательных работ определяются соглашением сторон.

Предприятия, учреждения и организации, которые проводят разведывательские работы, обязаны возмещать собственникам земли и землепользователям все убытки, в том числе неполученные доходы, а также за свой счет приводить занимаемые земельные участки в предыдущее состояние. Споры, возникающие при проведении разведывательных работ, разрешаются в судебном порядке.

В настоящее время актуальным представляется применение географического подхода в качестве научно-методологической основы для территориальной организации и разработки реальных систем землепользования и землевладения, прежде всего на локальном и региональном уровнях. Именно при таком комплексном подходе возможно в полной мере не только изучать природные условия и оценивать экологическую ситуацию, выявлять трансформации природных и природно-антропогенных геосистем, возникающие противоречия природопользования, свойственные конкретным территориям, но и проводить оценку соответствия различных форм землепользования общественным и частным хозяйственным интересам, природоохранным требованиям, направ-

ленным на создание и поддержание экологически безопасной среды жизнедеятельности.

Комплексный подход к планированию и рациональному использованию земельных ресурсов

Земельные ресурсы используются для достижения широкого круга целей, которые взаимодействуют и могут конкурировать друг с другом; в этой связи желательно планировать и регулировать все виды их использования на комплексной основе. Комплексный подход следует применять на двух уровнях, при этом, с одной стороны, следует учитывать все экологические и социально-экономические факторы (в том числе, например воздействие различных экономических и социальных секторов на окружающую среду и природные ресурсы), а с другой стороны, все компоненты окружающей среды и ресурсов (как, например, воздух, вода, биота, земля, геологические и природные ресурсы). Комплексное рассмотрение облегчает выбор соответствующих средств и альтернативных вариантов, что на устойчивой основе обеспечивает максимально возможную продуктивность и использование. Возможности по выделению земель для различных видов использования возникают в ходе осуществления крупных проектов в области жилищного строительства или развития или по мере появления земель на рынке. Это, в свою очередь, создает условия для оказания поддержки традиционных моделей устойчивого землепользования или же для придания охранного статуса консервации биологического разнообразия или оказанию крайне важных экологических услуг.

В широком плане цель заключается в облегчении выделения земли для тех видов использования, которые обеспечивают наиболее устойчивое получение выгод, и в содействии переходу к рациональному и комплексному использованию земельных ресурсов. При этом следует учитывать экологические, социальные и экономические аспекты. Следует также учитывать, в частности, вопросы, касающиеся охраняемых районов, права частной собственности, права коренного населения и его общин и других местных общин и экономическую роль женщин в сельском хозяйстве и развитии сельских районов. Более конкретно цели заключаются в следующем¹:

¹ Используются материалы ПОВЕСТКИ ДНЯ НА XXI ВЕК. Принята на конференции ООН по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро. 3-14 июня 1992 г. Раздел II. Сохранение и рациональное использование ресурсов в целях развития. Глава 10. Комплексный подход к планированию и рациональному использованию земельных ресурсов // <http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21/part2/ch10.htm>

1) проведение пересмотра и выработка политики, направленной на поддержку наиболее оптимального землепользования и рационального использования земельных ресурсов;

2) совершенствование и укрепление систем планирования, управления и оценки земель и земельных ресурсов;

3) укрепление учреждений и координационных механизмов в области землепользования и земельных ресурсов;

4) создание механизмов содействия активному участию всех заинтересованных сторон, в частности, общин и местного населения, в процессе принятия решений в области землепользования и управления земельными ресурсами.

Разработка соответствующей политики и директивных документов

Правительству необходимо организовать поддержку региональных и международных организаций, следует обеспечить, чтобы политика и директивные документы содействовали наиболее оптимальному землепользованию и рациональному управлению земельными ресурсами. Особое внимание следует уделить роли сельскохозяйственных угодий. С этой целью следует:

1) разработать комплексную систему определения целей и выработки политики на национальном, региональном и местном уровнях с учетом экологических, социальных, демографических и экономических вопросов;

2) разработать политику, стимулирующую рациональное землепользование и управление земельными ресурсами, а также учесть вопросы, касающиеся фонда земельных ресурсов, демографические вопросы и интересы местного населения;

3) пересмотреть механизмы регулирования, включая законы, положения и процедуры обеспечения выполнения законодательства, с целью определения корректировочных мер, которые необходимы для поддержки рационального землепользования и управления земельными ресурсами и ограничения передачи продуктивных пахотных земель под другие виды использования;

4) применять экономические средства и разработать организационные механизмы и стимулы для поощрения наиболее оптимального землепользования и рационального использования земельных ресурсов;

5) поощрять применение принципа делегирования полномочий в отношении разработки политики на низовой уровень государственной власти в рамках принятия эффективных мер и подхода, обеспечивающего участие местного населения.

Укрепление систем планирования и управления

Правительству при поддержке региональных и международных организаций следует провести обзор и, при необходимости, пересмотреть системы планирования и управления для содействия комплексному подходу. С этой целью им следует:

1) разработать системы планирования и управления, которые содействуют учету таких экологических компонентов, как воздушная среда, водные, земельные и другие природные ресурсы, на основе экологического планирования ландшафтов (ЛАНДЕП) или других подходов, в рамках которых основное внимание уделяется, например, экосистеме или водоразделу;

2) выработать стратегическую основу, позволяющую объединить цели в области развития и охраны окружающей среды, примеры которой включают в себя создание устойчивых источников средств к существованию, сельское развитие, Всемирную стратегию охраны природы/заботу о Земле, первичные мероприятия по охране окружающей среды (ПОС) и другие;

3) создать общую основу для землепользования и территориально/пространственного планирования, в рамках которой могут быть разработаны специализированные и более подробные секторальные планы (например, в отношении охраняемых районов, сельского хозяйства, лесов, населенных пунктов, развития сельских районов); создать межсекторальные консультативные органы с целью рационализации процесса планирования и осуществления проектов;

4) укрепить системы рационального использования земельных и природных ресурсов путем включения соответствующих традиционных и местных методов; примеры этих методов включают в себя пастбищное хозяйство, резервы Хема (традиционные исламские земельные резервы) и террасовое земледелие;

5) изучить и, при необходимости, разработать новые и гибкие подходы к финансированию программ;

6) подготовить подробные кадастры продуктивности земель для использования в качестве руководства по рациональному выделению, управлению и использованию земельных ресурсов на национальном и местном уровнях.

Содействие применению соответствующих средств планирования и управления

Правительству при поддержке национальных и международных организаций следует поощрять совершенствование, дальнейшую разработку и

широкое применение средств планирования и управления, содействующих комплексному подходу к использованию земель и ресурсов. С этой целью им следует:

1) разработать более совершенные системы обработки и комплексного анализа данных о землепользовании и земельных ресурсах;

2) на систематической основе применять методы и процедуры оценки экологических и социально-экономических последствий, риска, затрат и выгод, связанных с конкретными мероприятиями;

3) провести анализ и опробование методов учета в системе национальных счетов функций земельных ресурсов и экосистем и стоимости земельных ресурсов.

Расширение осведомленности

Правительству в рамках сотрудничества с национальными учреждениями и заинтересованными группами и при поддержке региональных и международных организаций следует приступить к осуществлению кампании по расширению осведомленности с целью довести до сведения населения информацию о значении комплексного управления землями и земельными ресурсами и о той роли, которую в этом могут сыграть отдельные лица и социальные группы. Этот процесс должен сопровождаться выделением средств, необходимых для введения более совершенной практики землепользования и рационального использования земель.

Содействие участию населения

Правительству в сотрудничестве с национальными организациями и при поддержке региональных и международных организаций следует разработать новые процедуры, программы, проекты и службы, которые облегчают и поощряют активное участие всех заинтересованных сторон в процессе принятия решений и их осуществлении, особенно таких исключавшихся до сих пор из этого процесса групп, как женщины, молодежь, коренное население и их общины и другие местные общины.

Укрепление информационных систем

Правительству в сотрудничестве с национальными учреждениями и частным сектором и при поддержке региональных и международных организаций следует укрепить информационные системы, необходимые для принятия решений и оценки будущих изменений в отношении землепользования и рационального использования земельных ресурсов. Следует учесть потребности как мужчин, так и женщин. С этой целью им следует:

1) укрепить информационные системы и системы систематического наблюдения и оценки экологических, экономических и социальных данных, связанных с земельными ресурсами на глобальном, региональном, национальном и местном уровнях, а также потенциальных возможностей земель и моделей землепользования и рационального использования земельных ресурсов;

2) укрепить координацию между существующими секторальными системами данных о земле и земельных ресурсах и расширить национальные возможности по сбору и оценке данных;

3) предоставлять в доступной форме соответствующую техническую информацию всем группам населения, особенно местным общинам и женщинам, необходимую для принятия ими обоснованных решений в области землепользования и рационального использования земельных ресурсов;

4) поддерживать недорогостоящие, управляемые на уровне общины системы сбора сопоставимой информации о состоянии и процессах изменения земельных ресурсов, включая почвы, лесной покров, живую природу, климат и другие элементы.

Создание региональных механизмов

Правительству при поддержке региональных и международных организаций следует укреплять региональное сотрудничество и обмен информацией в области земельных ресурсов. С этой целью им следует:

1) изучить и разработать региональную политику, направленную на поддержку программ землепользования и территориально-пространственного планирования;

2) содействовать разработке планов землепользования и территориально-пространственного планирования в странах региона;

3) разработать информационные системы и содействовать профессиональной подготовке;

4) осуществлять с помощью сетей и других соответствующих средств обмен информацией об опыте в области процесса и результатов комплексного и основанного на участии населения планирования и рационального использования земельных ресурсов на национальном и местном уровнях.

Источники финансирования и концессионное финансирование

Увеличение объема предоставляемых субсидий или льготных программ финансирования.

Улучшение научного понимания системы земельных ресурсов

Правительству в сотрудничестве с национальными и международными научными кругами и при поддержке соответствующих национальных и международных организаций следует поощрять и поддерживать разработанные для местных условий исследования систем земельных ресурсов и их последствий для устойчивого развития и практики управления. Приоритетное внимание следует уделять при необходимости:

1) оценке потенциала возможностей земли и функций экосистем;

2) экосистемным взаимосвязям и взаимосвязям между земельными ресурсами и социальными, экономическими и экологическими системами;

3) разработке показателей устойчивости земельных ресурсов с учетом экологических, экономических, социальных, демографических, культурных и политических факторов.

Проверка данных опытных исследований с помощью экспериментальных проектов

Правительству в сотрудничестве с национальным и международным научным сообществом и при поддержке соответствующих международных организаций следует исследовать и испытывать с помощью экспериментальных проектов применимость усовершенствованных подходов к комплексному планированию и управлению земельными ресурсами, включая технические, социальные и институциональные факторы.

Укрепление обучения и подготовки кадров

Правительству в сотрудничестве с соответствующими местными органами, неправительственными организациями и международными учреждениями следует содействовать развитию людских ресурсов, необходимых для планирования и рационального использования земли и земельных ресурсов на устойчивой основе. Это должно осуществляться путем обеспечения стимулов для местных инициатив, а также расширения местного управленческого потенциала, прежде всего женщин, на основе:

1) упора на междисциплинарные и комплексные подходы в школьных программах, а также в программах технической, профессиональной и университетской подготовки;

2) обеспечения профессиональной подготовки во всех соответствующих секторах, с тем чтобы выработать у них комплексный и рациональный подход к использованию земельных ресурсов;

3) обеспечения профессиональной подготовки в общинах, информационно-пропагандистских службах, общинных группах и неправительственных организациях в отношении успешно приме-

няемых методов рационального использования земли и подходов к нему.

Укрепление технического потенциала

Правительству при поддержке соответствующих международных организаций следует поощрять целенаправленные и согласованные усилия в области образования и подготовки кадров, а также передачи технологий, которые содействуют укреплению различных аспектов процесса устойчивого планирования и управления на республиканском и на местном уровнях.

Укрепление учреждений

Правительству при поддержке соответствующих международных организаций следует:

1) пересмотреть и, при необходимости, изменить полномочия учреждений, занимающихся вопросами земли и земельных ресурсов, с тем чтобы конкретно учесть на междисциплинарной основе экологические, социальные и экономические вопросы;

2) укреплять механизмы координации деятельности учреждений, занимающихся вопросами землепользования и рационального использования ресурсов, с целью содействовать учету секторальных проблем и стратегий;

3) укреплять потенциал для принятия решений на местах и совершенствовать координацию с деятельностью на более высоких уровнях.

Обеспечение рационального (устойчивого) землепользования означает землепользование, которое не ухудшает количественных характеристик земель. Обеспечить рациональное землепользование — значит организовать такое использование земель, при котором сохраняются площади сельскохозяйственных угодий и не допускается снижение их плодородия, обеспечивается надлежащее, т.е. в соответствии с требованиями законодательства, использование земель, осуществляется компактная застройка, не вызывающая ухудшение состояния других природных объектов, обеспечивается целевое и своевременное использование земель, наилучшим образом отвечающее природно-климатическим и географическим свойствам конкретных земельных участков. Рациональное землепользование также означает эффективное использование земельных участков, под которым понимается получение максимальной экономической пользы с единицы площади [5].

Охрана и рациональное использование земель обеспечиваются также мероприятиями государственных и местных органов. В целях охраны земель предусматривается разработка различно-

го уровня программ охраны земель, включающих проведение необходимых мероприятий государственными ведомствами и организациями, местными органами самоуправления.

Меры охраны земель включают:

определение необходимых прав и обязанностей собственников, владельцев, пользователей и арендаторов по охране и рациональному использованию земель;

установление полномочий государственных органов по обеспечению охраны земель;

установление необходимых правовых режимов для различных категорий земель, введение запретов и дозволений;

поощрение благоприятной с точки зрения охраны земель деятельности;

установление мер юридической ответственности за земельные правонарушения, а также порядка изъятия земель за их ненадлежащее использование.

В интересах оценки состояния почв, а также охраны здоровья человека и окружающей среды Правительством устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ.

Источником опасного загрязнения земель являются применяемые в сельском хозяйстве пестициды и агрохимикаты. Охрана земель от их негативного воздействия обеспечивается рядом мер контроля за их производством, обращением и применением, включая стандартизацию.

Охрана и рациональное использование земель обеспечиваются мерами, направленными на распределение земель по категориям, исходя из целевого назначения и установлением для каждой категории соответствующего целевому назначению режима землепользования. Для каждой категории земель характерны свои особенности правового режима, включая меры охраны. К примеру, предусматривается выделение различного рода охранных зон на землях промышленности и иного специального назначения, в пределах которых ограничиваются некоторые виды землепользования. Наиболее строгие меры охраны и обеспечения рационального землепользования установлены для земель сельскохозяйственного назначения. В интересах сохранения ценных площадей сельскохозяйственных угодий запрещено их изъятие для несельскохозяйственных нужд, за исключением некоторых случаев.

Для обеспечения охраны земель применяются финансовые рычаги. Так, в интересах повы-

шения заинтересованности граждан и организаций в сохранении и улучшении состояния закрепленных за ними земельных участков, обеспечения их рационального использования предусматривается экономическое стимулирование охраны и использования земель в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством. В целях охраны земель разрабатываются и реализуются специальные меры, которые включают мелиорацию и рекультивацию земель, консервацию деградированных земель.

Охрана земель включает систему правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на рациональное и целевое использование земель всех категорий. Мероприятия по охране земель должны предотвращать их деградацию путем стимулирования природоохранных технологий, осуществления компенсационных выплат за ухудшение качества земель. Они предусматривают действия по экономии ценных и продуктивных угодий [6].

В интересах охраны здоровья людей, окружающей природной среды действующим законодательством установлены нормативы предельно допустимых концентраций химических, бактериальных, радиоактивных и других вредных веществ в почве. В процессе проектирования, размещения, строительства и ввода в эксплуатацию новых и реконструируемых зданий, строений, сооружений и других объектов, а также при использовании технологий, отрицательно влияющих на состояние земель, должны строго выполняться природоохранные нормативы. Последствия влияния защитных мероприятий на состояние земель оцениваются по результатам государственных санитарно-гигиенической и экологической экспертиз.

Информационную основу решения современных проблем рационального землепользования может обеспечить только система, в которой содержатся наиболее полные, достоверные и юридически значимые сведения о самом объекте регулирования, то есть - земельных ресурсах, а точнее, территориальных физически и юридически обособленных их частях - земельных участках. В Казахстане такой системой является государственный земельный кадастр, организация которого в настоящее время находится только на начальном этапе своего развития. Главным назначением ведения земельного кадастра является информационное обеспечение о режиме, состоянии, количестве, составе земельных ресурсов с целью их рационального использования и охраны.

Рекультивация и мелиорация земель необходимо признать в настоящее время эффективными методами планирования всех видов землепользования, проведение инвентаризационных и научно-исследовательских работ должны рассматриваться в качестве ведущих ответных мер общества по недопущению деградации земельных ресурсов. Важную роль на сегодняшний момент играет проведение экспертизы проектов на предмет эколого-экономической целесообразности, разработка новых правил землепользования, обучение землепользователей ресурсосберегающим методам хозяйствования.

Для повышения заинтересованности собственников земель, землепользователей и арендаторов в сохранении и воспроизводстве плодородия почв, защите земель от негативных последствий производственной деятельности необходимо совершенствовать механизмы экономического стимулирования, рационального использования и охраны земель. Собственникам земель, землеполь-

зователям и арендаторам в ряде случаев необходимо предусмотреть полную или частичную компенсацию затрат, связанных с земельными улучшениями.

Недопустимость ухудшения качественного состояния земель под воздействием хозяйственной деятельности, выражающегося в загрязнении земель отходами производства, химическими и радиоактивными веществами, заражении карантинными вредителями и болезнями растений, зарастании сорняками, кустарником и мелколесьем, ухудшении плодородия почв, эрозии почв, подтоплении, заболачивании, иссушении, уплотнении, образовании селей – главная задача современного общества.

Реализация каждого из вышеуказанных предложений, направлений станет существенным цивилизованным шагом в регулировании порядка землепользования в Казахстане, создаст отношения налаженного, здорового взаимодействия общества и природы.

Использованная литература

1. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года N 442 // СПС «Закон», 2010 г.
2. Земля на чаше весов. Экология и человеческий дух. - М., 1993.
3. Крассов О.И. Природные ресурсы России: комментарий законодательства. - М.: Дело, 2002.
4. Природопользование, охрана окружающей среды и экономика: Теория и практикум: учебное пособие / Под ред. А.П. Хаустова. - М.: Изд-во РУДН, 2006.
5. Жариков Ю.Г. Земельное право. - М.: КноРус, 2006.
6. Иконичкая И.А. Земельное право. - М., 2002.

* * * * *

Бұл мақалада автор біздің елімізде мемлекеттік реттеу, ынталандыру, қолдау ретінде жер пайдалану жағдайын тұрақтандыруға бағытталған ҚР Үкіметінің және жергілікті органдардың жеке іс-шараларын нормативті нығайту қажеттілігін қарастырады.

В настоящей работе автор отмечает необходимость нормативного закрепления отдельных мероприятий Правительства Республики Казахстан и местных органов, направленных на стабилизацию состояния землепользования в нашей стране в форме государственного регулирования, стимулирования и поощрения.

In the present work the author marks necessity of standard fastening of separate actions of the Government of Republic Kazakhstan and the local bodies directed on stabilization of a condition of land tenure in our country in the form of state regulation, stimulation and encouragement.

А.С. НАБИЕВА,
*старший научный сотрудник отдела правового мониторинга
и антикоррупционной экспертизы действующих НПА
Института законодательства РК*

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ МОНИТОРИНГЕ

В 1997 году, приняв Стратегию «Казахстан - 2030», мы сформулировали долгосрочную повестку, главные цели и приоритеты страны, которые затем получили логическое развитие в Стратегическом плане до 2020 года. Так, согласно Указу Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года №922 «О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года» (далее – Стратегический план - 2020), внедрен правовой мониторинг законодательных актов, который позволяет исключать устаревшие и дублирующие нормы, а также устраняет пробелы в правовом регулировании; во всех государственных органах начато поэтапное внедрение системы внутреннего мониторинга, контроля и оценки, а также комплексная система мониторинга и оценки деятельности государственных органов, позволяющая оценивать степень достижения стратегических целей, качество предоставляемых бизнесу и населению государственных услуг, эффективность использования бюджетных средств.

Кроме того, к 2011 году планируется проанализировать эффективность действующей системы управления административными реформами и рассмотреть возможность создания отдельного уполномоченного органа, ответственного за реализацию, мониторинг и оценку проводимых реформ в государственном секторе. Так, в рамках функционирования новой системы мониторинга руководству нашей страны будут представляться регулярные отчеты о текущем состоянии и результатах реформ в сфере государственного управления.

Иными словами мониторинг и оценка достижения стратегических целей и целевых индикаторов Стратегического плана-2020 являются необходимыми условиями его успешной реализации.

Мониторинг реализации Стратегического плана-2020 позволит обеспечить координацию действий государственных органов по достижению общенациональных стратегических целей, а также корректировать механизмы и инструменты достижения стратегических целей в рамках анализа выполнения промежуточных целевых индикаторов.

Помимо этого, мониторинг и оценка реализации Стратегического плана-2020 предполагает вовлечение граждан страны в процесс анализа достижения его результатов. Для этого гражданам страны будет предоставляться информация о том, какие обязательства берет на себя государство, какова их бюджетная стоимость, когда и каким образом они будут реализованы, кто является ответственным за их реализацию. То есть граждане страны получают основу для оценки эффективности реализации государственной политики.

Таким образом, результаты проведенного мониторинга и оценки, которые будут основаны на надежной базе статистических данных, предоставят государству и гражданам в целом полную картину о ходе и результатах реализации Стратегического плана-2020.

Касательно системы мониторинга и оценки, то Стратегический план-2020 предусматривает детальную реализацию общенациональных стратегических приоритетов через программные документы нижнего уровня. Стратегические цели и целевые индикаторы Стратегического плана-2020 станут основой для разработки каждым государственным органом пятилетнего стратегического плана, определяющего механизмы и инструменты реализации общенациональных стратегических приоритетов. При этом в бюджетных программах государственных органов будут непременно определены прямые и измеримые результаты их деятельности.

Декомпозиция целей развития страны позволит выстроить четкую схему государственного планирования, а также единую систему мониторинга и оценки результативности государственной политики Казахстана.

Так как регулярный мониторинг целей нижнего уровня создает основу для анализа степени достижения стратегических целей общенационального уровня, будет выстроена комплексная система мониторинга и оценки реализации стратегических и программных документов, в том числе Стратегического плана-2020. Для этого будет определен порядок разработки, реализации,

проведения мониторинга, оценки и контроля стратегических и программных документов, составляющих единую систему государственного планирования.

В соответствии с установленным порядком, уполномоченный орган по государственному планированию на регулярной основе и с учетом оценки реализации программных документов нижнего уровня будет проводить комплексный мониторинг и оценку реализации Стратегического плана-2020.

Следовательно, участие граждан является важной составляющей процесса мониторинга и оценки Стратегического плана-2020. Непосредственно информированность общества о том, какие функции выполняет государственный сектор, является ключевой основой для конструктивных откликов граждан и государства в целом.

В рамках проведения мониторинга и оценки выполнения Стратегического плана-2020 гражданам страны будут предоставляться ежегодные отчеты о ходе реализации Стратегического плана-2020. Это позволит оценить восприятие граждан в отношении результативности работы государственного сектора.

С целью вовлечения граждан в процесс оценки реализации государственной политики в целом и деятельности государственных органов в частности будет внедрен механизм обратной связи между гражданами и государственными органами.

Таким образом, в рамках комплексного мониторинга и оценки реализации Стратегического плана-2020 будет выстроена система регулярного сбора статистических данных, непосредственно демонстрирующих степень достижения стратегических целей и целевых индикаторов, предусмотренных Стратегическим планом-2020.

Работа по формированию статистической базы данных для проведения мониторинга и оценки достижения показателей Стратегического плана-2020 будет проводиться поэтапно:

к 2011 году - определение перечня статистических показателей, необходимых для мониторинга и оценки достижения стратегических целей и целевых индикаторов, и исходных данных;

к 2012 году - проведение первого ежегодного сбора данных для мониторинга достижения стратегических целей и целевых индикаторов Стратегического плана-2020;

в 2015 году - проведение оценки по итогам пятилетней реализации Стратегического плана-2020;

в 2020 году - проведение оценки по итогам полной реализации Стратегического плана-2020 [1].

Работа начата. Приведем пример реализации данного Стратегического плана-2020. Так, согласно вышеуказанному программному документу, в настоящее время государственными органами, местными государственными органами - акиматами и маслихатами - проводится трудоемкая работа по осуществлению правового мониторинга.

В соответствии со статьей 43-1 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах», на государственные органы возлагается обязанность осуществлять постоянный мониторинг подзаконных нормативных правовых актов Республики Казахстан, принятых или разработанных ими.

Его цель выявить противоречащие законодательству устаревшие нормы права, чтобы затем своевременно внести поправки в действующее законодательство или поставить нормативные правовые акты на утрату.

Также необходимо отметить проделанную работу государственных органов в части проведения мониторинга подзаконных актов, приведению их в соответствие с законодательством Республики Казахстан. Так, на постоянной основе государственные органы осуществляют мониторинг подзаконных нормативных актов Республики Казахстан.

В целях качественного проведения мониторинга в начале календарного года соответствующими государственными органами (должностными лицами) осуществляется ревизия в отношении зарегистрированных нормативных правовых актов Республики Казахстан. После этого проводится сверка с государственными органами и сведения по утратившим силу актам и в последующем передаются в Региональный центр правовой информации для исключения из базы данных.

В настоящее время действует база данных «Аймақ-Регион», которая установлена во всех государственных органах.

Внедрение названной базы позволяет более оперативно и качественно проводить юридическую (научную) экспертизу актов местных представительных и исполнительных органов.

Таким образом, Стратегический план-2020 представляет собой обязательства государства перед гражданами Казахстана по достижению лучшего будущего. Для его выполнения потребуются активное участие всех уровней и структур государства, а также поддержка граждан [2].

Использованная литература

1. Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года №922 «О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года».
2. <http://www.nif.kz/1663>.

* * * * *

Мақалада «Қазақстан Республикасының 2020 жылға дейінгі Стратегиялық даму жоспары туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2010 жылғы 1 ақпандағы № 922 Жарлығының заңнамалық актілердің құқықтық мониторингі, ішкі мониторинг жүйесі, бақылау және бағалау, сондай-ақ мемлекеттік органдар қызметі кешенді жүйесінің мониторингі және бағалау бөлігіне қатысты мәселелер қозғалады.

В статье говорится об Указе Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года №922 «О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года» в части внедрения правового мониторинга законодательных актов, системы внутреннего мониторинга, контроля и оценки, а также комплексной системы мониторинга и оценки деятельности государственных органов.

V article refers to the Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated February 1, 2010 № 922 «On the Strategic Plan for Development of Kazakhstan till 2020» by the introduction of legal monitoring laws, system of internal monitoring monitoring and evaluation, as well as an integrated system of monitoring and evaluation activities of state bodies.

Е. ШАЛАТАЙҰЛЫ,

*старший научный сотрудник отдела правового мониторинга
и антикоррупционной экспертизы действующих НПА
Института законодательства РК*

РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Прежде чем раскрыть роль прокурора в осуществлении «правового мониторинга законодательства», необходимо рассмотреть само определение этого понятия.

В правовой науке даются различные определения понятию «правовой мониторинг законодательства». Однако до настоящего времени определение «правовой мониторинг законодательства» не нашло своего закрепления в действующем законодательстве.

Так, в соответствии со ст. 43-1 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах», уполномоченные органы обязаны осуществлять постоянный мониторинг подзаконных нормативных правовых актов, принятых ими и (или) разработчиками которых они являлись, для выявления противоречащих законодательству Республики Казахстан и устаревших норм права, оценки эффективности их реализации и своевременно принимать меры по внесению в них изменений и (или) дополнений или признанию их утратившими силу [1].

Как видим, в национальном законе упоминается о необходимости ведения мониторинга только в отношении подзаконных нормативных правовых актов, тем самым, законодательные акты и практика их применения законодателем не отнесены к объектам правового мониторинга.

В связи с этим следует согласиться, что в настоящее время «назрела необходимость ввести в Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» норму-дефиницию, определяющую юридическое содержание термина «правовой мониторинг законодательства», где правовой мониторинг необходимо понимать как систематическую деятельность уполномоченных органов, осуществляемую на постоянной основе по сбору, оценке, анализу информации о действующем законодательстве, а также прогнозу его состояния, динамики развития и практики применения, в целях разработки мер по повышению эффективности нормотворческой деятельности с использованием сообщений и документов право-

применительных государственных органов, общественных организаций» [2, с. 100].

Наряду с отсутствием законодательного закрепления юридического определения понятия «правовой мониторинг законодательства» в настоящее время не имеется и конкретного уполномоченного государственного органа по осуществлению правового мониторинга законодательных актов и правоприменительной практики.

Между тем, в соответствии с частью 1 статьи 43 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах», одной из мер обеспечения законности нормативных правовых актов является проведение постоянного мониторинга - подзаконных нормативных правовых актов.

Согласно части 2 данной статьи, в соответствии с компетенцией, установленной Конституцией Республики Казахстан и другими законодательными актами, органами и должностными лицами государства, обеспечивающими законность нормативных правовых актов, являются:

- 1) Конституционный Совет Республики Казахстан;
- 2) суды;
- 3) Генеральный Прокурор Республики Казахстан и подчиненные ему прокуроры;
- 4) Министерство юстиции Республики Казахстан и его территориальные органы;
- 5) государственные органы - в отношении нормативных правовых актов, принятых нижестоящими органами;
- 6) уполномоченные органы, принявшие подзаконные нормативные правовые акты и (или) являющиеся их разработчиками, - в отношении подзаконных нормативных правовых актов, принятых ими и (или) разработчиками которых они являлись.

Таким образом, органы прокуратуры находятся в числе государственных органов, обеспечивающих законность нормативных правовых актов. Поскольку их конституционным полномочием является надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых

актов можно с уверенностью утверждать, что органы прокуратуры правомочны осуществлять правовой мониторинг законодательства и правоприменительной практики.

Вместе с тем, следует обратить внимание на то, что в действующем законодательстве, в частности, в статье 43-1 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» указано, что задачами мониторинга является выявление противоречащих законодательству Республики Казахстан и устаревших норм права, оценка эффективности их реализации и своевременное принятие мер по внесению в них изменений и (или) дополнений или признанию их утратившими силу. При этом предусмотренные законодательством задачи мониторинга гораздо уже, чем должны быть. Другая немаловажная сторона - анализ и обобщение результатов правоприменительной практики - остается без внимания.

Самая главная задача мониторинга в сфере законотворчества, по мнению Баймаханова М.Т., – «обеспечение максимального соответствия разрабатываемого закона и всех содержащихся в нем норм существующим на данный момент условиям *жизни общества, потребностям поступательного развития страны, характеру экономических, социально-политических, этнодемографических, духовных, межличностных и иных общественных отношений*. Только решив эту главную (содержательную) задачу, можно обеспечить успех законотворчества в целом» [3, с. 18].

Вот и прокуратура при осуществлении правового мониторинга исходит из того, что основной целью такого мониторинга является непрерывное наблюдение за соответствием действующих законов *потребностям развития общественных отношений* на основе Конституции страны, а также за точным единообразным применением законов всеми участниками правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности [5, с. 23].

Конституционно-правовые основы статуса современной прокуратуры определены в статье 83 Конституции Республики Казахстан 1995 года, в которой закреплены основные положения о прокуратуре как единой централизованной независимой системе, осуществляющей от имени государства высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, адми-

нистративного и исполнительного производства.

Впервые прокуратуре было предоставлено право *опротестовывать законы*, противоречащие Конституции и законам республики [4].

Особенность участия органов прокуратуры в осуществлении правового мониторинга состоит в том, что в системе разделения властей и механизме сдержек и противовесов прокуратура не входит в состав ни одной из ветвей власти. Она интегрированный инструмент Главы государства – гаранта незыблемости Конституции и обеспечения законности в стране, как неперемного условия ее поступательного развития на пути к демократическому правовому государству. Основным направлением деятельности органов прокуратуры изначально было и остается укрепление государственности и режима законности [5, с. 24].

Закон без механизма его реализации превращается в пустую декларацию. В этой связи особенностью конституционного прокурорского надзора является постоянный контроль за применением законов, адекватностью самих законов, иных нормативных правовых актов, в том числе актов представительных органов и судов. Прокуратура выявляет, устанавливает нарушения законов, допущенные в процессе их применения, выявляет причины, обстоятельства, способствовавшие их совершению [5, с. 24].

По мнению Бахтыбаева И.Ж., «еще одной уникальной особенностью прокуратуры в плане ведения правового мониторинга законов и допускаемых в стране правонарушений является то, что в ведении Генеральной прокуратуры состоит Комитет по правовой статистике и специальным учетам. Он в состоянии обеспечивать и прокуратуру, и другие компетентные органы статистическими данными, необходимыми для выработки управленческих решений в сфере правотворчества и правоохраны» [5, с. 25].

Опыт прокуратуры по осуществлению правового мониторинга в интересах укрепления законности в стране, информация о практике применения законов, их качестве, установление структуры причин и других факторов, обусловивших совершение правонарушений, позволяет ей более действенно и оперативно оказывать содействие в поддержании законодательства в адекватном состоянии. Данные прокуратуры о состоянии преступности и законности в целом по стране используются иными государственными структурами для характеристики различных сторон государственной и общественной жизни Казахстана и выработки соответствующих мер ее упорядоче-

ния и развития. И это является своего рода результатом осуществляемого прокуратурой правового мониторинга законодательства и правоприменительной практики [5, с. 25].

Таким образом, осуществление правового мониторинга является одной из основных задач прокуратуры, которая реализуется ею в процессе выполнения возложенных на нее задач и функций. В системе правового мониторинга прокуратура занимает особое место, и это во мно-

гом связано с ее конституционным статусом. Прокуратура, согласно Конституции РК, наделена функциями высшего надзора за точным и единообразным применением законов, указов Президента и иных нормативных актов. Только у нее имеется конституционное полномочие по опротестованию законов, противоречащих Конституции и законам республики, которое не присуще ни одному другому государственному органу.

Использованная литература

1. Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24.03.1998 г. №213 // Ведомости Парламента РК, 1998 г., N 2-3, ст. 25.
2. Туганбаева М.Ф. Правовой мониторинг действующих нормативных правовых актов: опыт и перспективы // Вестник Института законодательства РК: Научно-правовой журнал - Астана, 2010. - С. 98-101.
3. Баймаханов М.Т. О роли мониторинга в совершенствовании нормотворчества // Правовой мониторинг как средство повышения качества нормотворческой деятельности: Сборник материалов международной научно-практической конференции 30 октября 2007 г. - Астана, 2007. - С. 17-22.
4. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., N 4, ст. 217.
5. Бахтыбаев И.Ж. Прокуратура в системе правового мониторинга Республики Казахстан // Правовой мониторинг как средство повышения качества нормотворческой деятельности: Сборник материалов международной научно-практической конференции 30 октября 2007 г. - Астана, 2007. - С. 23-29.

* * * * *

Мақалада заңнамаға құқықтық мониторинг жүргізу барысында прокуратура органдарының рөлі ашылып көрсетілген.

Автор статьи раскрывает роль органов прокуратуры в осуществлении правового мониторинга законодательства.

The author reveals the role of prosecutors in implementation the legal monitoring of legislation.

Ж.С. АБЖАНОВА,

*старший научный сотрудник отдела правового мониторинга
и антикоррупционной экспертизы действующих НПА
Института законодательства РК,
магистр юриспруденции*

МОНИТОРИНГ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВОВЫХ ДОГОВОРОВ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Казахстан, став независимым государством, равноправным членом мирового сообщества, активно демонстрирует важность работы в области прав человека и демократизации общества, концентрирует усилия на формировании правовых рамок и создании механизма его обеспечения. За годы независимости Республикой Казахстан предприняты серьезные шаги по закреплению международных стандартов в области прав человека в национальном законодательстве [1].

Ратифицируя международные договоры по правам человека, правительства обязуются осуществлять меры и принимать законодательства на национальном уровне, согласующиеся с их договорными обязательствами и обязанностями. Поэтому в национальной правовой системе предусмотрены основные механизмы защиты прав человека, гарантируемые международным правом. В тех случаях, когда национальные правовые механизмы не обеспечивают защиту от нарушений прав человека, для рассмотрения жалоб отдельных лиц и групп людей используются механизмы и процедуры на региональном и международном уровнях [2].

В Республике Казахстан процесс имплементации международно-правовых норм стал возможен благодаря принятию Конституции 1995 года, закрепившей в ч.3 и 4 ст.4 положения, согласно которым общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы [3].

С целью исключения определенных сложностей применения общепризнанных принципов и норм международного права в январе 1992 года принимается Закон Республики Казахстан «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров». При проверке данного Закона на соответствие Конституции Постановлением Конституционного Суда он был отменен, тем самым не просуществовав неизменным и года. В период с 1993 года до декабря 1995 года в Казахстане не было закона о регулировании вопросов, связанных с международными до-

говорами, пока 12 декабря 1995 года не был принят Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров Республики Казахстан». Этот Указ был необходим, потому что в Республике с 6 марта 1995 года по 30 января 1996 года не было Парламента. 30 мая 2005 года принят Закон «О международных договорах», который вступил в силу через два месяца, в соответствии с нормами закона. И уже на первой же сессии после каникул Парламента Республики один из депутатов инициирует вопрос о признании пункта 2 статьи 20 этого Закона не соответствующим Конституции. В этом пункте говорилось: «В случае коллизии международного договора с законами международный договор подлежит изменению, приостановлению или прекращению его действия». То есть пункт 2 статьи 20 Закона Республики Казахстан «О международных договорах» редакции 2005 года полностью противоречил пункту 3 статьи 4 Конституции Республики, согласно которому «действующим правом Республики Казахстан являются нормы Конституции, соответствующие законы, иные нормативно-правовые акты, международные договоры и иные обязательства Республики Казахстан, а также нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда. Международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме тех случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона». Только 27 февраля 2007 году вышел Указ Президента Республики Казахстан о признании вышеназванного пункта Закона «О международных договорах» неконституционным [4]. Таким образом, казахстанское законодательство воспроизводит нормы международного права, что определяет их имплементацию в национальную систему права.

Следует отметить, что большую роль в разработке международных стандартов занимает

Устав Организаций Объединенных Наций, который оказал существенное влияние на процесс формирования универсальных ценностей человечества, а также основополагающие международно-правовые документы, касающиеся обеспечения и защиты свободы и прав человека.

Необходимость соответствия национального законодательства нормам международно-правовых актов установлена в виде принципа добросовестного выполнения международных обязательств (*pacta sunt servanda*) закрепленного в Уставе ООН, преамбула которого подчеркивает решимость членов ООН «создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права» [5]. Так, согласно пункту 2 статьи 2 Устава, «все Члены Организации Объединенных Наций добросовестно выполняют принятые на себя по настоящему Уставу обязательства, чтобы обеспечить им всем в совокупности права и преимущества, вытекающие из принадлежности к составу Членов Организации».

Статья 27 Венской конвенции о праве международных договоров гласит: «Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора» [6]. Наличие самих норм национального законодательства, нарушающих международные обязательства, несет существенную угрозу нарушения мирового правопорядка. Встречающиеся на практике случаи коллизий норм международного и национального права создают трудности для реализации этих норм субъектами права. Обычно в национальном праве при коллизии норм действует принцип *lex posterior derogat priori* («позднее изданный закон отменяет ранее изданный») [7].

Так, статья 2 Закона Республики Казахстан от 24 марта 1998 года «О нормативных правовых актах» [8] указывает, что данным Законом не регулируется порядок подготовки, заключения, исполнения и денонсации международных договоров, в том числе включающих в себя нормы права, тем самым, отсылая к Закону Республики Казахстан от 30 мая 2005 года «О международных договорах Республики Казахстан». Пункт 6 статьи 20 Закона Республики Казахстан «О международных договорах Республики Казахстан» предусматривает, что мониторинг за обеспечением выполнения международных договоров Республики Казахстан осуществляется в порядке, определяемом Правительством Республики Ка-

захстан [9]. Анализ законодательства показал, что до настоящего времени какой-либо нормативный правовой документ, регулирующий на подзаконном уровне порядок проведения мониторинга за обеспечением выполнения международных договоров Республики Казахстан не разработан.

Также обратимся к материалам казахстанских неправительственных правозащитных организаций, подготовленных в соответствии с пунктом 15 с) приложения к Резолюции 5/1 и общими руководящими принципами Совета по правам человека в рамках реализации механизма Универсального периодического обзора, где даны рекомендации по приведению национального законодательства и правоприменительной практики в области обеспечения и защиты прав человека в соответствие с международными обязательствами Республики Казахстан, обеспечив широкое применение основополагающих принципов международного права и международных стандартов в области прав человека, в том числе содержащихся в решениях, комментариях, замечаниях конвенционных органов ООН и других наднациональных учреждений и институтов по правам человека [10]. Данное обстоятельство указывает на отсутствие должного, качественного мониторинга законодательства, из-за которого присутствуют многочисленные отступления от норм международных договоров, а также пробелов и коллизий при их реализации.

Необходимо также добавить, что в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года дается упор на следующие положения: «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.

Следует продолжить работу по приведению национального законодательства в соответствие с принятыми международными обязательствами и международными стандартами. При этом в данной работе необходимо прежде всего руководствоваться внутренними потребностями и приоритетами в развитии страны.

Для реализации целей внешней политики государства требуется сбалансированный и взвешенный подход к заключению международных договоров и участию в международных организациях, предшествовать которым должна серьезная работа по прогнозированию социально-экономических, политико-правовых и иных последствий.

Международно-правовые институты и организации должны активно использоваться для обеспечения национальных интересов Казахстана на международной арене, в том числе для построения безопасной, стабильной Центральной Азии, повышения привлекательности региона» [11].

Необходимо также добавить, что Институтом законодательства Республики Казахстан разработаны Правила проведения правового монито-

ринга международных договоров Республики Казахстан, утвержденные приказом Министра юстиции РК от 05 августа 2010 года №234.

Так, резюмируя вышеизложенное, предлагаем взять за основу правила Института законодательства в целях восполнения данного пробела, а именно: подзаконного нормативного акта, определяемого Правительством Республики Казахстан, регулирующего порядок проведения централизованного мониторинга всех подписанных Казахстаном международных договоров, соглашений, протоколов и иных актов, а также проектов международных договоров с участием таких государственных органов, как Министерство юстиции, Генеральная прокуратура и особенно депозитарии в лице Министерства иностранных дел.

Использованная литература

1. Национальный План действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009-2012 годы // www.undp.kz/userfiles/plan_ru.pdf
2. http://un.by/f/file/UDHR_info_rus.pdf
3. Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. // База данных «Закон». - Версия 6.0.
4. <http://www.litkafe.ru/7658-princip-sobljudeniya-mezhdunarodnykh-dogovorov.html> // Принцип соблюдения международных договоров, коллизии международного и национального права. Тиунов О.И., зав. отделом международного публичного права ИЗиСП, докт. юрид. наук, проф.; Манов Б.Г., вед. научн. сотр. отдела международного публичного права ИЗиСП, канд. юрид. наук.
5. Устав ООН 6 июня 1945 года. // www.un.org/ru/documents/charter/
6. Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года // <http://www.un.org/russian/document/convents/chroncon1960.htm>
7. <http://vsepravo.narod.ru/texts/0001/B4371Part70-397.html>
8. Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. «О нормативных правовых актах» // База данных «Закон». - Версия 6.0.
9. Закон Республики Казахстан от 30 мая 2005 года «О международных договорах Республики Казахстан» // База данных «Закон». - Версия 6.0.
10. http://www.humanrights.kz/other_121.php // Материалы казахстанских неправительственных правозащитных организаций, подготовленные в соответствии с пунктом 15 с) приложения к Резолюции 5/1 и общими руководящими принципами Совета по правам человека в рамках реализации механизма Универсального периодического обзора.
11. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года №858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» // База данных «Закон». - Версия 6.0.

* * * * *

Бұл мақалада халықаралық құқықтық шарттардың мониторингі туралы мәселесі қаралып тұр.

В статье рассматривается вопрос о мониторинге международных договоров.

The monitoring of international treaties is considered in the article.

Г.Д. МАКАНОВА,

*младший научный сотрудник отдела правового мониторинга
и антикоррупционной экспертизы действующих НПА
Института законодательства РК*

МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Проблемы правового развития современного общества и государства тесно связаны с формированием и осуществлением государственной политики. Среди многочисленных средств и способов исследования их взаимоотношений в рамках отдельных наук особое место занимает правовой мониторинг. Однако, несмотря на наличие огромного количества работ, посвященных вопросам государственной политики, и возрастающий научный интерес к правовому мониторингу, проблемы взаимодействия общества и государства нуждаются в серьезных специальных исследованиях [1].

Постоянно расширяющееся правовое регулирование привело к резкому увеличению числа законов и других нормативных актов, что снижает возможность контролировать их эффективность. Правовое сознание населения уже не успевает за стремительным процессом трансформации правовой сферы, что значительно ограничивает возможности правового воздействия на развитие разных сфер общественной жизни, препятствует формированию и реализации современной государственной правовой политики, эффективному функционированию системы получения и анализа информации о состоянии и тенденциях развития явлений, процессов, обеспечивающих ее проведение [1].

Необходимы новые способы оценки адекватности всей правовой системы развивающимся общественным потребностям. Важным условием решения названных проблем является создание единой системы правового мониторинга, введение которой в масштабах государства осложняется теоретической неразработанностью основных вопросов его системной организации и проведения [1].

Слово «мониторинг» часто употребляется современными правоприменителями и научным сообществом и проникает во все новые сферы юридической науки и практики. Это модное иностранное понятие употребляется при рассмотрении очень широкого круга правоотношений: когда

речь идет об экологии, экономике, биологии, медицине, о техногенных, политических, социальных процессах, о сельскохозяйственных угодьях, т.е. практически о любой области человеческой деятельности, - и используется не только на научных конференциях и в практической деятельности отраслевых специалистов, но и в текстах правовых актов. По наблюдениям некоторых исследователей, с 1991 г. институт мониторинга применялся для правового регулирования различных общественных отношений. В сфере правового регулирования общественных отношений отмечают мониторинг правового поля, правового пространства, правоприменительной практики, законодательства, правовых актов и т.п. [2].

Рассмотрим некоторые определения понятия «мониторинг», встречающиеся в официальных документах и научно-практических материалах.

«Мониторинг законодательства и правоприменительной практики - это систематическая деятельность органов государственной власти по анализу состояния и прогнозу развития российского законодательства, а также практики его применения на различных уровнях правового регулирования» [3]. «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики - осуществляемая на постоянной основе деятельность по обобщению и систематизации информации, необходимой для оценки, анализа и прогноза состояния и динамики законодательства и практики его применения (деятельность) с целью выявления его соответствия планируемому результату правового регулирования, а также ожиданиям участников законодательного процесса, должностных лиц исполнительных, судебных и иных органов всех уровней власти, институтов гражданского общества, граждан (цели, субъекты использования результатов)» [4].

С позиции практики очевидно, что дело не столько в многозначности слова и стремлении выработать совершенное определение этого понятия, сколько в желании рассмотреть этот институт с разных точек зрения - философской, уп-

правленческой, политической, правовой и т.п. Каждое определение отражает разные стороны этого понятия, поэтому можно согласиться со всеми авторами, между тем выработать единое определение мониторинга законодательства достаточно проблематично. В настоящее время назрела необходимость провести комплексное исследование этого правового понятия. Поскольку неправильное представление о содержании этого правового института порождает споры о субъектах, его осуществляющих, объектах, подлежащих мониторингу и механизмах его осуществления [2].

Несмотря на различные подходы к определению понятия «мониторинг», объединяет их следующее: мониторингом признается систематическая, постоянная деятельность, связанная со сбором и анализом информации и направленная на наблюдение за развитием исследуемого объекта (в нашем случае - законодательства) с целью выявления соответствия его состояния ожидаемым результатам и оценки его развития [2].

Вышеприведенное определение базируется на этимологии рассматриваемого слова. Однако мало кто из исследователей мониторинга обращает внимание на то, что слово, пришедшее к нам из английского языка, имеет латинскую основу. По данным латинско-русского словаря, слова «moneo», «monitor», «monitorius», «monitum», «monitus» являются однокоренными. Все они многозначные. Одно из значений слова «moneo» - наказывать, карать; «monitor» - надзиратель, надсмотрщик; «monitorius» - предупреждающий; «monitum» - указание; «monitus» - увещание [2].

Если учитывать многозначность термина, то содержание понятия «мониторинг» расширится за счет такого компонента его значения, как устранение выявленных в ходе его проведения нарушений и применение мер воздействия к нарушителям. Этот элемент, рассматриваемый в составе механизма «мониторинга», относится к одной из его стадий - стадии обязательного исполнения (реализации) результатов мониторинга. Следовательно, мониторинг целесообразно использовать при рассмотрении вопроса о контроле за состоянием правового регулирования общественных отношений, имея в виду, что этот вид деятельности является одной из основных функций государства. Государственный контроль – это форма государственной власти, обеспечивающая проверку выполнения органами государства законов и иных нормативных актов с целью недопущения отклонения от установленных законодательством норм и обеспечения соблюдения на основе госу-

дарственных интересов наиболее целесообразной деятельности подконтрольных объектов. Если считать двуединой целью ведения мониторинга закона совершенствование правотворческой деятельности государственных органов и повышение эффективности правоприменения, то логичным представляется утверждение о том, что эта деятельность является одним из методов осуществления государственного контроля [2].

В настоящее время участники законодательного процесса и правореализационной деятельности осознают необходимость осуществления мониторинга законодательства. Однако для того чтобы этот важный, для эффективного правового регулирования, правовой институт стал общественно значимым явлением, следует рассматривать его во взаимосвязи с полномочиями государственных органов по осуществлению государственного контроля, обеспечивающей его должное положение в государственном управлении [2].

Мониторинг законодательства, осуществляемый государственными органами и их должностными лицами в силу возложенных на них обязанностей, отличается от аналогичных действий, проводимых иными органами и лицами в силу их волеизъявления (желания), как, например, официальное толкование закона отличается от его неофициального разъяснения. Основным различием являются юридически значимые правовые последствия указанных действий: в первом случае они наступают, а во втором – нет [2].

Мониторинг законодательства должен стать элементом государственного управления, по результатам которого уполномоченными органами или лицами должны приниматься соответствующие меры и решения. Полностью разделяется точка зрения тех ученых и практиков, которые считают, что организация и осуществление мониторинга должны стать полномочиями государства. Эта же позиция видна в рассуждениях некоторых исследователей о сущности государственного контроля, который «призван обеспечить нормативно урегулированную деятельность путем анализа и проверки реализации законов и иных правовых актов и обоснованности совершаемых действий» [2].

Таким образом, при осуществлении контроля рассматривается правомерность принятия правовых актов, изучается фактическая ситуация и проводится оценка совершенных действий. Аналогичной точки зрения придерживаются другие исследователи, полагая, что одной из стадий процедуры контроля является стадия принятия ре-

шения о применении принудительных мер к подконтрольному объекту. Именно с этих позиций и предлагается рассматривать мониторинг законодательства [2].

Учитывая вышеизложенное, можно предложить следующее определение понятия «мониторинг закона» - это метод осуществления государственного контроля планируемого (прогнозируемого), текущего и перспективного состояния и практики применения закона и принимаемых во исполнение этого закона правовых актов, заключающийся в системном и постоянном сборе и анализе информации о состоянии наблюдаемого объекта с целью предотвращения и/или устранения нежелательных последствий его применения [2].

В настоящее время многие теоретические положения, связанные с правовым мониторингом, являются спорными. В современной юридической науке правовой мониторинг сводится в основном к мониторингу законодательства и правоприменительной практики [1].

Между тем, мониторинг законодательства и правоприменительной практики не имеет еще необходимой правовой, методологической и теоретической основы. Нет также однозначного определения данного феномена. Речь в конечном итоге должна идти не только о единой системе мониторинга законодательства и правоприменительной практики, но и мониторинге правовой системы в целом, включая обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Благодаря мониторингу возникает возможность установления устойчивой связи между законодательной деятельностью Парламента и реальным процессом реализации законодательных и иных нормативных правовых актов [5].

По мнению ученых, особенностью мониторинга законодательства правоприменительной практики является не столько анализ и прогноз собственно качества законодательства и правоприменительной практики, сколько анализ реальной жизни человека, деятельности институтов государства и гражданского общества, конечные цели которых могут быть достигнуты только благодаря межпредметному комплексному правовому регулированию. При этом государственные органы и общественные институты должны вести систематическую деятельность с целью выявления их соответствия планируемому результату государственного управления и правового регулирования, ожиданиям участников законодательного процесса, должностных лиц исполнительных,

судебных и иных органов власти, институтов гражданского общества и граждан [5].

Так, в соответствии со ст. 43-1 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» [6], к мерам обеспечения законности нормативных правовых актов относится проведение уполномоченными органами постоянного мониторинга подзаконных нормативных правовых актов, принятыми ими и (или) разработчиками которых они являлись. Указанный мониторинг подзаконных нормативных актов осуществляется с целью выявления противоречащих законодательству Республики Казахстан и устаревших норм права, оценки эффективности их реализации и своевременного принятия мер по внесению в них изменений и (или) дополнений или признанию их утратившими силу.

Как видим, речь идет только о мониторинге подзаконных нормативных правовых актов, когда законодательные акты и правоприменительная практика остаются вне поля зрения правового мониторинга.

Практика показывает, что без постоянного системного наблюдения, оценки и прогноза правового пространства, действия законов вряд ли можно успешно решить проблему законотворческого процесса. В соответствии с вышеизложенным, необходимо создать единую систему правового мониторинга, как постоянного комплексного анализа правового пространства. Главная цель такого анализа это оценка эффективности законодательства и его последующая оптимизация. Кроме внедрения в практику работы органов исполнительной власти обязательной подготовки правовых актов о мерах по реализации принятых законодательных актов и разработке программ правового мониторинга и изучения судебной практики по применению законодательства, необходимо проводить социологические исследования среди населения о качестве законодательства и проблемах, с которыми сталкивается население при его применении.

В заключение хотелось бы отметить, что правовой мониторинг становится организационно оформленным инновационным институтом государственного управления. На его основании могут своевременно вырабатываться, качественно приниматься и эффективно применяться государственные решения. В связи с этим мониторинг законодательства и правоприменительной практики, как важнейший инструмент законотворчества, приобретает новое качественное значение.

Использованная литература

1. Невеселов А.А. Правовой мониторинг и государственная политика. Автореф. дисс... канд. юрид. наук // <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1366252>
2. Толмачева Н.Н. Мониторинг закона – от практики к теории // <http://www.alldocs.ru/download/index.php?id=2291>.
3. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики // Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2005. N 8. С. 5.
4. Некрасов Е.Е., Жужгов И.В. Мониторинг как способ повышения эффективности правового регулирования // Сб. науч. тр. юрид. ф-та. Вып. 4. Ставрополь: СевКавГТУ, 2004.
5. Галиев Т.Т., Тлеухан Н.Т. Правовой мониторинг: Теоретико-методологический аспект. – Астана: Изд-во Парламента РК, 2008. – С. 131-135.
6. Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24.03.1998 г. № 213 // Ведомости Парламента РК, 1998 г., № 2-3, ст. 25.

* * * * *

Бұл мақалада заңнамаға және құқыққолдану тәжірибесіне құқықтық мониторинг жүргізудің көкейтесті мәселелері зерттеледі.

Данная научная статья представляет собой исследование актуальных проблем правового мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

The given research paper represents research of actual problems of legal monitoring of the legislation and law enforcement experts.

Э.Т. КАРИБАЕВА,

*старший научный сотрудник отдела международного права,
международных отношений и сравнительного правоведения
Института законодательства РК,
магистр юриспруденции*

ИНСТИТУТ ОМБУДСМАНА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Общепризнанным фактом является то, что служба Омбудсмана была впервые учреждена в Швеции в связи с принятием Конституции 1809 г. Однако сам термин «ombudsman» появился в более ранние годы и означал «представитель интересов» или «уполномоченный». Впоследствии страной, включившей институт Омбудсмана в свою правовую систему, стала Финляндия (1919 г.), а затем Дания (1953 г.) и Норвегия (1962 г.).

При сохранении сути этого института в разных странах его наименование претерпевало определенную трансформацию: парламентский уполномоченный для расследований злоупотреблений администрации (Новая Зеландия), парламентский уполномоченный по делам администрации (Северная Ирландия), парламентский адвокат (Молдавия), уполномоченный по жалобам (Израиль), представитель по правам граждан (Польша), адвокат народа (Румыния), защитник народа (Испания), гражданский защитник (Италия), общественный защитник (Южная Африка), медиатор (Франция), контролер Сейма (Эстония), проведор юстиции (Португалия), национальный правозащитник (Македония), комиссар по вопросам администрации (Кипр).

Далее институт Омбудсмана, как органическая часть сообщества национальных правозащитных институтов, уже воспринят в государствах с различными формами правления и государственного устройства. Не стала препятствием для его заимствования принадлежность государства к той или иной правовой семье (англосаксонского, континентального и иного права). Он распространяется за пределы скандинавских стран - родины современного института Омбудсмана - по всему миру:

Норвегия - Омбудсман для вооруженных сил (1952 г.), по делам администрации (1963 г.);

Дания - Омбудсман фолькетинга¹ (1953 г.);

Западная Германия - Уполномоченный бундестага по обороне Западной Германии (1957 г.);

Великобритания - парламентский Уполномоченный по делам администрации (1967 г.), по жалобам для Северной Ирландии (1969 г.);

Канада - Омбудсмены провинций Альберта и Нью-Брансуик (1967 г.), Квебек (1969 г.);

США - Омбудсмены штатов Орегона, Гавайи, Нью-Йорка, Южной Каролины (1969 г.), Небраска (1971 г.), Айова (1972 г.), Аляски (1975 г.), Нью-Джерси (1974 г.).

Как сообщает источник, пик развития института Омбудсмана приходится на 50-70-е гг. XX в. - на период принятия и ратификации Международного Билля о правах человека (Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. и Факультативного протокола к нему, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.) [1]. Именно в это время институт Омбудсмана учреждается в качестве нетрадиционного средства административного контроля за деятельностью государственных органов, когда традиционных инструментов оказывается недостаточно. При этом он не заменяет и не подменяет последние, а именно дополняет их и играет по отношению к ним субсидиарную роль.

Инкорпорация института Омбудсмана к конкретным условиям зарубежной страны привела к модификации ее исходной классической модели в Швейцарии, Бельгии, Франции, ФРГ, Австрии, Нидерландах, Японии, Канаде, Ирландии, Египте, Австралии, Израиле, Индии, Кипре и др. Разумеется, развитие института Омбудсмана имел свои существенные отличия в Латинской Америке, ряде регионов Африки, Азии и Океании.

Таким образом, в настоящее время институт Омбудсмана существует в более чем ста государствах на всех континентах. Очевидно, что

¹ Именно датская модель получила наибольшее признание в мире, благодаря тому, что датская правовая система ближе англо-американской и европейской континентальной правовой культуре.

столь широкая распространенность института Омбудсмана - свидетельство того, что он оказался весьма эффективным, демократичным и адаптивным.

Функции Омбудсмана выполняет как отдельное должностное лицо, так и группа лиц или коллективный орган. В частности, коллегия народной правозащиты (Австрия), комиссия по расследованиям злоупотреблений администрации (Непал), постоянная следственная комиссия (Танзания), контролеры Сейма (Литва). Понятно, что к Омбудсману могут предъявляться определенные требования. Общими являются несовместимость поста Омбудсмана и других публичных должностей, беспристрастность, способность хорошо анализировать проблемы права, администрации и публичной политики.

Считается, что единой модели Омбудсмана не существует. Модели сильного или слабого, классического (скандинавского) или квазиомбудсмана, существующие в разных вариантах в той или иной зарубежной стране, несомненно, зависят от состояния развития общества и государства. Так, в государствах с традиционно сильным парламентом учреждаются парламентские Омбудсманы (в задачи которого входит надзор за исполнительной властью), а в президентских и полупрезидентских - исполнительные Омбудсманы.

В литературе различают несколько конституционно-правовых моделей Омбудсмана, в их числе: 1) *Парламентский Омбудсман*, который назначается (или избирается) парламентом на определенный срок и подотчетен (или подконтролен) ему. Он обладает широкими полномочиями, имеет свой собственный законный статус, который гарантирует ему самостоятельность и независимость, в т.ч. от самого парламента. 2) *Исполнительный Омбудсман*, который назначается правительством (или президентом) и ему подконтролен и подотчетен. Он подчинен президенту, правительству и административному аппарату. 3) *Независимый Омбудсман*, представляющий собой особую ветвь власти, уровень которой соответствует уровню законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Он назначается парламентом либо президентом. При этом он независим и не подотчетен государственным органам, должностным лицам (включая и высший орган государственной власти, назначивший его).

При всем многообразии моделей Омбудсмана есть достаточно оснований говорить о единой направленности международной деятельности Омбудсмана - соблюдение прав человека и защита его свобод, разработка рекомендаций, совершенствование правоприменительной практики и инкорпорация в национальную практику международных принципов и норм по правам человека. Омбудсман является посредником между властью и обществом и способствует усилению влияния граждан на принимаемые властью решения.

Компетенция Омбудсмана по кругу органов и лиц неоднозначна в различных государствах. Как правило, компетенция Омбудсмана ограничивается органами государственного управления. По данному критерию следует говорить об Омбудсманах:

- полномочия которых распространяются только на органы исполнительной власти;

- которые осуществляют полномочия в отношении государственных органов, принадлежащих различным ветвям власти;

- полномочия которых распространяются на государственные органы, а также негосударственные структуры;

- основной задачей которых является не защита прав граждан, а решение конкретных проблем отдельных слоев населения.

Итак, характеристика правового положения Омбудсмана как государственного органа признается наиболее верной, поскольку для осуществления своих функций он наделен государственными полномочиями.

Поскольку контрольные мероприятия Омбудсмана осуществляются по жалобам граждан и по собственной инициативе, то различают две разновидности службы Омбудсмана: «реактивную» (реагирование на жалобы по поводу нарушений прав человека) и «агрессивную» (проведение расследований по собственной инициативе). Причем вторая в большей степени свойственна странам Африки, Азии и Латинской Америки.

Как упоминалось выше, Омбудсман принимает и рассматривает жалобы граждан на решения или действия (бездействия) государственных органов и должностных лиц. При этом он сотрудничает с учеными, журналистами, должностными лицами всех уровней, неправительственными организациями, средствами массовой информа-

ции и международными организациями. Исчерпание всех альтернативных средств правовой защиты - непереносимое условие рассмотрения жалоб граждан во многих государствах.

По результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб Омбудсман вправе:

провести проверки по фактам нарушений прав и свобод граждан;

обратиться в суд и иные уполномоченные органы с заявлением в защиту прав и свобод граждан, нарушенных решением или действием (бездействием) государственного органа или должностного лица, а также лично либо через своих представителей участвовать в судебном процессе;

обратиться в судебные и иные уполномоченные органы с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения суда в целях оказания гражданам помощи в защите их прав и свобод, нарушенных при отправлении правосудия;

обратиться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями о внесении изменений и дополнений в законодательство (если он полагает, что решения или действия (бездействия) государственных органов или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение законодательства, либо в силу существующих пробелов в законодательстве, либо в случае, если законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права).

Омбудсман не уполномочен давать предписания государственным органам и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействиях) которых он усматривает нарушение прав и свобод граждан. Однако он обязан направить им свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод, совершенствования национального законодательства и административных процедур.

Для обеспечения деятельности Омбудсмана, как правило, создается специальная служба (офис, центр, аппарат), а также экспертный совет из лиц, обладающих необходимыми познаниями и опытом работы в сфере прав человека в целях оказания консультативной помощи.

Ежегодные доклады и отчеты Омбудсмана подлежат опубликованию в официальных изданиях для информирования общественности о ситуации в стране с соблюдением прав и свобод человека, о правопорядке и др.

Финансирование деятельности Омбудсмана осуществляется из средств государственного бюджета либо из других источников, в т.ч. из грантов международных организаций.

Глобальные процессы интеграции международного сообщества подтверждают необходимость изучения процессов формирования и развития национальных правозащитных институтов с учетом международного опыта. Так, в 1991 г. в Париже на международном совещании представителями национальных правозащитных учреждений разработаны универсальные принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека.

Названные Парижские принципы (получившие название по месту их принятия) после утверждения резолюцией № 1992/54 Комиссии по правам человека и одобрения Генеральной Ассамблеей ООН, принявшей 20 декабря 1993 г. резолюцию № 48/134, служат критерием оценки эффективности функционирования создаваемых национальных правозащитных учреждений в различных странах. Помимо того, соответствующие структуры ООН уполномочены осуществлять аккредитацию национальных правозащитных институтов, к каковым относится институт Омбудсмана. По итогам их проверки последним присваивается определенный статус:

«А» - полное соответствие «Парижским принципам»;

«В» - наблюдатель;

«С» - несоответствие «Парижским принципам».

В соответствии с Парижскими принципами, закрепление полномочий национальному правозащитному институту в конституции и (или) законе, а также создание его законодательством или Парламентом является гарантом их самостоятельности и независимости. Исходя из данного положения в конституциях ряда зарубежных стран, где функционирует институт Омбудсмана, содержатся отдельные статьи или разделы, посвященные национальному правозащитному учреждению (Литва, Испания, Нидерланды, Норвегия, Словения). Вместе с тем, организация и деятельность института Омбудсмана может рег-

ламентироваться законом об Омбудсмане (Франция, Польша, Украина, Болгария).

На национальные правозащитные учреждения, как предусмотрено в Парижских принципах, возлагается основная задача по защите прав и свобод человека и гражданина. Для этого они наделены широкими полномочиями. Институциональная и функциональная их независимость является качеством, которое наиболее четко подкрепляет их легитимность, доверие и эффективность.

На сегодняшний день эффективность функционирования института Омбудсмана как внесудебного механизма защиты прав и свобод человека и гражданина очевидна для мирового сообщества. Ибо создаются различные научные сообщества для обмена опытом и информацией, обсуждения вопросов обеспечения прав человека, исследовательской и образовательной деятельности, а также выработки международных и региональных стандартов административной и правоприменительной практики. К примеру, Международный институт Омбудсманов (I.O.I), Ассоциация Омбудсманов США, Европейский институт Омбудсмана, Азиатская Ассоциация Омбудсменов и др.

Примечателен тот факт, что в рамках международных организаций созданы институты наднационального Омбудсмана. Так, в рамках Совета Европы в 1992 г. учреждена должность Комиссара Совета Европы по правам человека для осуществления информационно-просветительской деятельности в области прав человека в государствах-членах Совета Европы и соблюдения и реализации на практике прав человека. В 1993 г. учрежден пост Верховного комиссара ООН по правам человека. В числе его основных обязанностей: укрепление и оптимизация существующих механизмов обеспечения прав человека, участие в диалоге с правительством в целях координации деятельности в области поощрения и защиты прав человека. Европейский союз (далее - ЕС) имеет своего Омбудсмана с 1995 г. Он призван рассматривать жалобы граждан, проживающих в странах-членах ЕС по поводу ненадлежащего администрирования в работе учреждений или организаций ЕС, за исключением Европейского Суда. В целях повышения эффективности расследования Омбудсман сотрудничает с национальными Омбудсманами. Следовательно, наднациональ-

ные Омбудсманы (Верховный Комиссар Совета Европы по правам человека, Верховный Комиссар ООН по правам человека, Омбудсман ЕС) способствуют унификации законодательства, выработке единых стандартов в области обеспечения прав и свобод человека.

Таким образом, из проведенного краткого обзора истории становления и развития института Омбудсмана видно, что он присущ большинству зарубежных стран, поскольку является неотъемлемой частью мировой правовой культуры и эффективным инструментом правового демократического государства. В XXI в. институт Омбудсмана имеет новые перспективы развития (с ссылкой на международную практику функционирования подобных учреждений) в случае:

- применения международного опыта в вопросах правовой регламентации института Омбудсмана в конституции и урегулирования деталей деятельности на уровне соответствующего закона;

- наличия права законодательной инициативы;

- обращения в суды общей юрисдикции, органы конституционного контроля, органы прокуратуры для решения вопросов, имеющих большее значение в работе Омбудсмана, но выходящих за рамки его компетенции;

- взаимодействия со структурами гражданского общества;

- участия в судебных процессах и работе международных организаций по правам человека на постоянной основе;

- расширения спектра средств воздействия на публичные органы с целью обеспечения исполнения рекомендаций Омбудсмана (с более широким использованием превентивных средств);

- международного сотрудничества в области прав человека;

- осуществления мониторинга действующего законодательства по правам человека;

- совершенствования национального законодательства и приведения его в соответствие с общепризнанными принципами (в т.ч. Парижскими принципами) и нормами международного права;

- развития региональных и специализированных Омбудсманов;

- распространения правовых знаний и повышения правовой культуры населения;

- создания информационного форума институтов Омбудсмана и др.

Как представляется, позитивный опыт, накопленный зарубежными странами с развитыми де-

мократическими и правовыми традициями, может быть широко и последовательно применен Казахстаном (с учетом сложившихся национальных подходов к пониманию системы защиты прав человека). В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 гг., утвержденной 23 августа 2009 г. Указом Президента Республики Казахстан, по этому поводу сказано:

«Строительство в Казахстане правового государства требует дальнейшего совершенство-

вания специализированных институтов, связанных с защитой прав и свобод граждан.

Важным механизмом в системе защиты прав и свобод человека и гражданина стал институт Уполномоченного по правам человека. Создание этого государственного правозащитного института явилось серьезным шагом углубления демократии в Казахстане. Опыт показывает, что следует рассмотреть вопрос повышения эффективности деятельности этого института» [2].

Использованная литература

1. Омбудсмены мира / Отв. ред. С.Ш. Рашидова. - Ташкент: Гос. научн. изд-во, 2006. - 389 с.
2. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 гг. // Казахстанская правда. - 2009, 27 августа.

* * * * *

Бұл мақалада Омбудсман институтының шығу тарихының дамуы қарастырылған және де осы институттың болашақтағы дамуы туралы айтылған.

Статья посвящена институту Омбудсмана. В частности, в этой статье уделяется внимание истории формирования института Омбудсмана и перспективам его развития.

This article is devoted to institute of the Ombudsman. In particular, in this article the attention is paid to history of formation of the institute of the ombudsman and perspectives of its development.

ИНФОРМАЦИОННОЕ СООБЩЕНИЕ

об итогах участия в заседании Рабочей группы Совета министров юстиции государств-членов ЕврАзЭС по гармонизации гражданского законодательства государств-членов ЕврАзЭС

14 октября 2010 года в г. Астана под председательством советника Правового департамента Секретариата Интеграционного Комитета ЕврАзЭС Бородаева В.Е. состоялось первое заседание Рабочей группы Совета министров юстиции государств-членов ЕврАзЭС по гармонизации гражданского законодательства государств-членов ЕврАзЭС.

В заседании приняли участие представители белорусской, кыргызской, российской и казахстанской сторон – сотрудники органов юстиции и иных государственных органов, ведущих научно-исследовательских центров.

В организации проведения данного мероприятия совместно с Департаментом экспертизы международных договоров и Департаментом законодательства Министерства юстиции Республики Казахстан приняли участие сотрудники отдела фундаментальных исследований, анализа и разработки нормативных правовых актов в области гражданского, гражданско-процессуального, предпринимательского, семейного права ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан».

На заседании Рабочей группы обсуждались вопросы определения состава, избрания председателя и ответственного секретаря, а также основных направлений дальнейшей деятельности. Сотрудники ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан» (главный научный сотрудник, д.ю.н., профессор Каудыров Т.Е. и ведущий научный сотрудник, к.ю.н., доцент Идрышева С.К.)

выступили в рамках заседания Рабочей группы и внесли конструктивные предложения по вопросам повестки дня и перспектив дальнейшего сотрудничества по модернизации гражданского законодательства государств-членов ЕврАзЭС.

По результатам рассмотрения поставленных на повестку дня вопросов был принят ряд решений, в том числе предложено Совету министров юстиции государств-членов ЕврАзЭС преобразовать Рабочую группу Совета министров юстиции государств-членов ЕврАзЭС по гармонизации гражданского законодательства в Комиссию по модернизации гражданского законодательства государств-членов ЕврАзЭС, считая основной задачей ее деятельности разработку Основ гражданского законодательства государств-членов ЕврАзЭС, а также пригласить в состав Рабочей группы (Комиссии) представителей Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС, экономических, хозяйственных, арбитражных, третейских и иных судов, специализирующихся на рассмотрении гражданских дел, а также ведущих ученых-юристов в области частного права государств-членов ЕврАзЭС.

Работа по модернизации гражданского законодательства государств-членов ЕврАзЭС будет осуществляться на постоянной основе при непосредственном участии ведущих ученых-цивилистов, включая представителей ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан».



На фото: участники первого заседания Рабочей группы Совета министров юстиции государств-членов ЕврАзЭС 14 октября 2010 года

ИНФОРМАЦИОННОЕ СООБЩЕНИЕ
о заседании круглого стола
по проектам законов Республики Казахстан
«О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан»
и «О внесении изменений и дополнений
в некоторые законодательные акты Республики Казахстан
по вопросам государственного контроля и надзора»

22 октября 2010 года в зале Ученого совета Казахского гуманитарно-юридического университета состоялось заседание круглого стола по обсуждению проектов Законов Республики Казахстан «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственного контроля и надзора».

В ходе согласования органа-разработчика (Министерство юстиции Республики Казахстан) с государственными органами и аккредитованными организациями возникли некоторые проблемные вопросы, которые и стали предметом обсуждения:

1. *Разграничение понятий «контроль» и «надзор»;*

2. *Контролирующий орган: содержание понятия и его необходимость;*

3. *Оптимизация государственных проверок и их законодательное упорядочение;*

4. *Реализация Указа Президента Республики Казахстан от 17 августа 2010 г. «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан» в части сокращения перечня государственных органов, имеющих право осуществлять проверки хозяйствующих субъектов.*

Круглый стол проводился совместно с ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан».

В ходе дискуссии при обсуждении законопроекта были озвучены мнения государственных органов: в частности, Министерства экономичес-

кого развития и торговли (Бузурбаев Ерлан Маркенович – заместитель директора Департамента развития предпринимательства), а также Министерства индустрии и новых технологий (Алпысбаев Аманжол Алиханович – заместитель председателя Комитета по государственному энергетическому надзору).

Активное участие в дискуссии приняли представители Генеральной прокуратуры Республики Казахстан – Жакаева Лейла Султановна, старший помощник Генерального Прокурора Республики Казахстан, д.ю.н. Российской Федерации; Верховного Суда Республики Казахстан – Абдрасулов Ермек Баяхметович, заведующий отделом стратегических разработок и анализа, д.ю.н., профессор.

В ходе обсуждения законопроектов были выслушаны мнения видных ученых-теоретиков. Были озвучены выступления докторов юридических наук, профессоров – Нуртаева Р.Т., Сарсембаева М.А., Рахметова С.М., Мауленова Г.С., Злотникова С.М.

Надо сказать, обсуждение получилось достаточно бурным и дискуссионным. Участники проявили большую активность, что говорит о том, что законопроект «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан» очень актуален и его принятие будет, безусловно, своевременным.

ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан» выразил благодарность участникам за активность при обсуждении законопроектов.

По итогам проведенного заседания круглого стола были сформулированы некоторые предложения, которые могут быть учтены в ходе дальнейшего развития законопроекта.



На фото: участники круглого стола 22 октября 2010 года
в Казахском гуманитарно-юридическом университете



На фото: интервью директора Института законодательства РК
Бусурманова Ж.Д. «7-му каналу»

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

Согласно требованиям, установленным редакционной коллегией, автор должен предоставить редакции следующие данные *на казахском, русском и английском языках*: фамилию, имя, отчество, должность, ученую степень, ученое звание; название статьи; аннотацию (не более 500 знаков, включая пробелы); ключевые слова (не более семи слов, характеризующих проблематику статьи), а также адрес электронной почты. В конце статьи приводится библиографический список (на языке, на котором изложена статья). Все эти данные публикуются в журнале.

Представленная статья должна быть оригинальной, не публиковавшейся ранее. Материалы, рассылаемые одновременно в несколько изданий, не рассматриваются, а отношения с автором прекращаются.

Объем присланной статьи не должен превышать 20 тыс. знаков, включая пробелы (0,5 а.л.). Статья может быть сокращена редакцией.

При наборе текста статьи необходимо использовать, программу WC Word 2003 г., шрифт Times New Roman. Текст печатается через 1,5 интервала. Страницы должны быть пронумерованы. Размер шрифта (кегель) для основного текста — 14, для сносок — 12.

Аббревиатуры и сокращения при первом их употреблении в тексте должны быть расшифрованы, а правовые акты — содержать дату принятия, номер и полное официальное наименование. Обязательно указание источника цитат, фактических и цифровых данных.

Статьи принимаются и публикуются на казахском, русском и английском языках.

Текст должен быть отредактирован, вычитан автором и подписан на последней странице.

Рецензирование статей проводится членами редакционной коллегии журнала, главными специалистами-начальниками отделов Института законодательства РК. При наличии замечаний рецензента рукопись возвращается автору на доработку.

Статьи, подготовленные единолично аспирантами или соискателями, рассматриваются при наличии положительной рецензии научного руководителя. Требуется указание контактов рецензента.

Плата за публикацию статей не взимается.

Рукописи не возвращаются.

Авторский экземпляр журнала можно получить в редакции.

Предоставляя статью для публикации, автор тем самым выражает свое согласие на ее размещение на сайте Института законодательства РК, Базе данных «Закон», а также в Интернете.

Перепечатка материалов возможна только по согласованию с редакцией.

Рукописи направляются в редакцию на e-mail: instzak-kz@mail.ru или по почтовому адресу: 010000, г. Астана, пр. Сарыарка 3/1, ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан» (с обязательным приложением электронной версии материалов и пометкой «статья в «Вестник»).

Телефоны и факс редакции: (87172) 74-10-51.

Вестник Института законодательства Республики Казахстан, № 4 (20) - 2010г.

Научно-правовой журнал

Подписано в печать 12.11.2010 г. Дата выхода тиража 15.11.2010 г.

Формат А4 Бумага офсетная. Печать RISO.

Объем 40,6 усл. печ. л. Заказ № 237 Тираж 300 экз.

Отпечатано в ГУ «Институт законодательства РК»

г. Астана, ул. Орынбор, д. 8

8 7172 74 10 51

Подписной индекс 74166