

КАЗАКСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ БІЛІМ ЖӘНЕ ҒЫЛЫМ МИНИСТРЛІП
МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

КАЗАКСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ЭДІЛЕТ МИНИСТРЛІП
МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

ЭЛ-ФАРАБИ АТЫНДАҒЫ КАЗАК ҰЛТТЫҚ УНИВЕРСИТЕТІ
КАЗАХСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ АЛЬ-ФАРАБИ

«КАЗАКСТАННЫҢ ЖЫЛДАМДАТЫЛҒАН
ИНДУСТРИАЛДЫ-ИННОВАЦИЯЛЫҚ ДАМУЫ МЕН
ЭЛЕМДІК КЕНІСТІКТЕ ИНТЕГРАЦИЯЛЫҚ
ҰРДІСТЕРДІ БЕЛСЕНДЕНДІРУ ЖАҒДАЙЫНДА
ЗАҚ ШЫҒАРМАШЫЛЫҚ ПРОЦЕСІ»

Қазақстан Республикасының 20 жылдық тәуелсіздігіне және
2020 ж. дейінгі Стратегиялық даму жоспарын жүзеге асыру
бойынша мәселелерге арналған халықаралық ғылыми-практикалық
конференцияның
МАТЕРИАЛДАРЫ

МАТЕРИАЛЫ

международной научно-практической конференции

«ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС
В УСЛОВИЯХ УСКОРЕННОГО
ИНДУСТРИАЛЬНО-ИННОВАЦИОННОГО
РАЗВИТИЯ КАЗАХСТАНА И АКТИВИЗАЦИИ
ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ
В МИРОВОМ ПРОСТРАНСТВЕ»,
посвященной 20-летию Независимости

Республики Казахстан и задачам по реализации
Стратегического плана развития до 2020 г.

Институт государства и права
Юридический факультет

23 қыркүйек - 23 сәуірі

Алматы

«Қазақ университеті!»

2011

ветствия национального законодательства и международного права следует вести планомерную и постоянную работу.

В последние годы законодательство, развивается в основном по пути заимствования международных образцов и интернационализации действующего права Республики с нормами международного права. При этом собственный потенциал государства для решения различных стоящих перед ним задач практически используется недостаточно, не говоря уже о том, что не создаются правовые нормы, которые смогли бы составить конкуренцию или даже стать образцом для международного права.

Литература:

1. Никитина Н.К. Некоторые аспекты законодательного регулирования глобальной проблемы торговли людьми и борьбы с ней в современной России /7 Вопросы теории и практики права: сборник научных трудов / под общей науч. ред. к.ю.н А.Ю. Александрова и к.ю.н. В.К. Ботнева. - Калуга, 2004. - 0,3 п.л.
2. Кемалов М.Т., Орманова А.Ш. Обеспечение Конституционным Советом взаимосвязи национального и международного права // Информационно-аналитический журнал «Правовая реформа в Казахстане» №4(34) 2006 г.
3. «Казахстанская правда» от 02.02.2010 г., № 22 (26083); от 12.02.2010 г. № 31-33 (26092-26094).
4. «Юридическая газета» от 2 октября 2002 года N 40.
5. САПП Республики Казахстан, 2009 г., № 35, ст. 331.
6. См. Вестник Конституционного Совета Республики Казахстан. 2000г. №4. Ст. 44.
7. См. Вестник Конституционного Совета Республики Казахстан. 2001г. №4. Ст. 54.
8. См. Балтабаев К.Ж. Проблемы соотношения международно-правовых норм и законодательства Республики Казахстан в сфере исполнения наказаний и мер пресечения, связанных с изоляцией от общества: Дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08 Караганда, 2000 364 с. РГБ ОД, 71:01-12/33-7; Абайдельдинов Е. М. Соотношение международного и национального права Республики Казахстан (проблемы становления приоритетности): науч. изд. / Е.М. Абайдельдинов; КазНУ им. аль-Фараби. - 2-е изд., доп., перераб. - Алматы: Каз. ун-ті, 2005. - 300 с; 20 см. - 1000 экз. - ISBN 9965-12-978-9; Клемин А.В. О соотношении национального и европейского права Евразийский юридический журнал № 2 (21) 2010.

К.Н. Шакиров

Декан факультета международных отношений,
доктор юридических наук, профессор
Казахского национального университета имени аль-Фараби

О РЕФОРМЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ КАК СФЕРЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Глава государства в своем Послании народу Казахстана, говоря о приоритетах развития политической системы нашей страны, немаловажное место отвел правовой реформе, подчеркнув, что «в новом десятилетии мы продолжим совершенствовать нашу политическую систему, подкрепив успех своих экономических планов последовательной политической модернизацией. И важную роль здесь будет играть правовая реформа».

Вольно или невольно у каждого интересующегося современным периодом развития Казахстана возникает вопрос: что есть правовая реформа для нас - это естественная необходимость, обусловленная историческим выбором приоритетов в решении задач, стоящих перед страной, или постоянное приведение в надлежащий порядок существующих в правовой сфере, обусловленное возникающими проблемами и недоработками законотворческой деятельности.

Ответ на этот вопрос, на мой взгляд, не столь однозначен, какой хотелось бы получить. Чтобы на него ответить, необходимо взглянуть на некоторые итоги реформирования правовой сферы в целом и правоохранительной системы в частности.

Надо отметить, что правовая реформа в республике осуществляется поэтапно. Концепцией правовой политики Республики Казахстан, принятой в 2002 году, были определены основные направления развития правовой системы страны на период до 2010 года. 24 августа 2009 года Указом Президента РК утверждена новая Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 гг., в которой констатировалось, что за прошедшие годы принят ряд важнейших законодательных актов, способствующих поступательному развитию государственных и общественных институтов,

обеспечивающих устойчивое социально-экономическое развитие Казахстана.

Таким образом, если исходить из вышеизложенного, то самой напрашивается вывод - проведение правовой реформы - необходимый этап в законотворческой деятельности государства, позволяющий планировать его поступательное развитие с учетом собственного и международного опыта.

Однако подобный вывод трудно сделать при оценке реформирования действующей в Казахстане правоохранительной системы. Об этом наглядно говорят результаты ее недостаточно эффективной работы, которой мы являемся свидетелями.

Не случайно Президент Н.Назарбаев 17 августа 2010 г. в выступлении на совещании по вопросу реформирования правоохранительных органов отмечал, что все предыдущие попытки реформирования в рассматриваемой сфере не дали ожидаемого результата. Истинные цели реформы подменялись, нивелировались кампанейщиной. Узко ведомственные интересы, желание сохранить прежний, во многих чертах еще советский порядок, превалировали над общегосударственными интересами. В итоге, констатировал Президент РК, деятельность правоохранительных органов характеризуется громоздкостью системы управления, дублированием и пересечением функций. Произошла подмена качественных показателей количественными. Существующие критерии оценки не способствуют нацеленности на решение их функциональных задач.

В этой связи нельзя не сказать, что ранее в своем Послании Н. Назарбаев также обозначил существующие в данной сфере государственной политики проблемы, которые, по его мнению, возникли из-за неэффективного управления, конфликта функций правоохранительных органов, отсутствия надлежащей кадровой работы, отсутствия прозрачности и контроля за деятельностью правоохранительной системы страны.

Все вышеизложенное обусловило создание Президентом РК Государственной комиссии по реформе правоохранительной системы и принятие Указа «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан».

Таким образом, в этой ситуации независимый наблюдатель должен сделать вывод, что реформирование правоохранительной системы в большей степени было обусловлено не столько выбором стратегических приоритетов развития страны, а сколько несоответствием ее изначального предназначения стоящих перед республикой ВДач. И это при том, что, по словам Президента РК, «для системы органов, обеспечивающих правопорядок и общественную безопасность, противостоящих преступности и коррупции, в нашей стране созданы все необходимые условия. Только за последние пять лет правоохранительным органам выделено более 160 млрд. тенге, а их социальное обеспечение выросло в два раза».

Для реализации реформы Президентом РК были даны соответствующие поручения Парламенту, Администрации Президента, Совету Безопасности, Правительству, министерствам и ведомствам, а также созданной Государственной комиссии по реформе правоохранительной системы. Ей же было дано поручение провести анализ работы правоохранительных органов, их структур с целью выявления эффективности их деятельности.

Возникает естественный вопрос: насколько эффективными будут результаты очередной реформы и не придется ли государству через определенный период исторического развития констатировать в неудачу.

На мой взгляд, несмотря на прогрессивные меры, предлагаемые Президентом РК в сфере реформирования правоохранительной системы, к примеру такие, как усиление законодательной базы органов внутренних дел, создание Комитета по расследованию МВД, введение института частной детективной деятельности, меры по улучшению профилактики преступлений, усиление координирующей роли прокуратуры и ряд других, предстоящая реформа вряд ли улучшит правопорядок в стране и вернет доверие граждан к правоохранительным органам.

Причиной тому можно назвать ряд факторов, среди которых особо выделяется один - игнорирование на исполнительском уровне данного подхода при проведении реформы в рассматриваемой сфере.

Каждая из названных Главой государства причин неуспеха ранее проводившихся реформ достаточно серьезна и требует специально-

го анализа как ученых, так и практиков. Настало время, когда с во-веское слово должна сказать правовая наука, которая, несмотря к наличие в стране мощного исследовательского потенциала, не нашла до настоящего времени своего надлежащего места в совершенствовании правового пространства.

Как и в предыдущие годы, мы являемся свидетелями преобладания чисто административного подхода к реформированию правоохранительной системы, что в итоге приводит к очередному поиску, приемлемого варианта, удовлетворяющего все стороны политического процесса, но не решающего в конечном счете вопроса снижения преступности за счет эффективной работы правоохранительных органов.

Так, мы уже сегодня являемся свидетелями активного подключения руководителей правоохранительных органов к решению задач, поставленных Президентом РК. Каждое правоохранительное ведомство стремится отчитаться о своем вкладе в процесс реформирования правоохранительной системы. Знакомство с публикациями в СМИ на данную тему показывает, что некоторые руководители ведомств, увлекаясь чисто механистическим подходом к анализу предложенного Президентом документа, не пытаются глубже проникнуть в смысл предполагаемых реформ.

Приведу лишь один конкретный пример: провозглашается в Указе Президента декриминализация - и вот уже должностное лицо в публичном заявлении предлагает установить уголовную ответственность за уклонение от уплаты налогов, если ущерб от этого превысил 5 тыс. месячных расчетных показателей (МРП) для физических лиц и 50 тыс. МРП для юридических лиц вместо существующих 500 МРП для физических лиц и 2 тыс. МРП для юридических лиц, передает агентство Новости-Казахстан.

Интересно, почему бы предложенные цифры не увеличить еще на пару нулей - тогда преступление возможно декриминализировалось бы в 100 раз больше... Может быть, разумнее было бы подумать о причинах названного правонарушения и предложить обоснованные меры по его профилактике.

Как следствие игнорирования научного подхода - отсутствие обоснованных предложений по приведению правоохранительной системы в соответствие с запросами практики.

ри любом государственном устройстве она включает в себя из-ые функции дознания, следствия, адвокатуры, суда, исполнительных решений, представленные специальными органами и [и. Отдельно решается вопрос о формировании государственной службы, судебно-экспертной системы, надзорных «зномочий прокуратуры.

Четкое разграничение правоохранительных органов в соответствии с функциональными полномочиями позволило бы раз и на-к ;гла решить накопленные с годами проблемы их нормального взаимодействия при решении общей задачи - борьбе с преступностью. При соблюдении элементарных научных положений потребность в наделении равнозначными функциями нескольких независимых друг от друга ведомств (к примеру МВД и финпол) отпала бы и (а по себе.

Игнорирование научного подхода выражается также и в отсутствии предложений по полному реформированию системы подготовки и переподготовки кадров для правоохранительных органов.

Эта сфера с советского периода остается неизменной и наименее сформированной в Казахстане, ибо большинство специализированных учебных заведений остается на уровне, не удовлетворяющем запросы правоохранительных и судебных органов. Подтверждением этому может служить качество расследования и судебного рассмотрения дел.

Таким образом, оценивая проведение правовой реформы в стране, можно констатировать, что ее стратегический выбор в целом соответствует потребностям политического развития республики, однако в тактическом плане та ее часть, которая относится к правоохранительной системе, является своего рода тормозом на ее пути вследствие игнорирования научных начал при ее реформировании. Это в свою очередь заставляет задуматься о перспективности проводимых в рассматриваемой сфере преобразований.

Весь предыдущий опыт реформирования рассматриваемой сферы подсказывает - в стране давно назрела необходимость создания независимого от правоохранительных и судебных органов Республиканского научно-исследовательского центра изучения проблем правопорядка и борьбы с преступностью. Подобный научный центр,

сконцентрировав потенциал ведущих ученых и практиков стран; мог бы взять под свое начало решение всего комплекса законотворческой работы по совершенствованию деятельности правоохранительной системы, разрабатывая с этой целью научно обоснованные законодательные акты и рекомендации для Администрации Президента РК, Парламента и Правительства РК, заинтересованных министерств и ведомств.

Д.Л. Байдельдинов
Декан юридического факультета
КазНУ имени аль-Фараби.
доктор юридических наук, профессор

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Содержание отрасли права составляет совокупность правовых норм, устанавливающих определенные правила поведения людей. Правовые нормы закрепляются и оформляются в документах, имеющих определенный правовой статус, юридическую силу и форму издания. Совокупность правовых актов, объединенных по определенным признакам, составляют содержание конкретной отрасли законодательства.

Отрасль права и отрасль законодательства являются самостоятельными правовыми явлениями, но тесно связанными и взаимозависимыми. Наличие развитой отрасли законодательства является необходимой предпосылкой для формирования самостоятельной отрасли права. Поэтому для анализа сущности и характеристики экологического права необходимо изучение содержания экологического законодательства.

Нормативные акты, в которых содержатся отдельные правовые нормы, регулирующие экологические отношения, называются источниками экологического права. При этом, для признания нормативного акта источником экологического права нет каких-либо количественных показателей, достаточно одной эколого-правовой нор-

чтобы документ был принят как источник экологического права, шее того, источник экологического права (нормативный акт) может не входить в состав экологического законодательства. К примеру, Уголовный Кодекс Республики Казахстан, содержит нормы, регулирующие ответственность за нарушение экологического законодательства - поэтому он признается источником экологического права, но в состав экологического законодательства он не входит, поэтому что входит в состав уголовного законодательства. Гражданский Кодекс содержит нормы, регулирующие экологические отношения, кодекс об административных правонарушениях регулирует ответственность за экологические проступки, поэтому они признаются источниками экологического права, но в состав экологического законодательства они не входят. Поэтому можно сказать, что понятие «источники экологического права» шире, чем понятие «экологическое законодательство». Современная правовая система Казахстана тесно взаимосвязана, отрасли права «пересекаются», и в свою очередь Экологический кодекс РК является источником уголовного, гражданского, административного, налогового и т.д. отраслей права.

Источники экологического права подразделяются по содержанию, родовому и иным признакам, что и является основанием для их классификации. В теории права известно много оснований - по форме издания, по территории действия, по времени действия, по кругу лиц и т.д. Наиболее распространенная классификация - по юридической силе. По юридической силе все источники экологического права подразделяются на законы и подзаконные акты, к которым относятся указы Президента, постановления Правительства, инструкции и приказы министерств и ведомств, решения местных органов власти. Они принимаются во исполнение законов.

Источники экологического права подразделяются по объективному признаку на: комплексные, поресурсовые и социально-экологические. Комплексными источниками экологического права признаются нормативные акты, в которых объектом правового регулирования является весь природный комплекс, природная среда как единое целое. К комплексным источникам экологического права можно отнести Экологический кодекс РК. Поресурсовыми источниками экологического права признаются нормативные акты, в которых объек-

Содержание

<i>Г.М. Мутанов</i> УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ, ГОСТИ И ВСЕ ПРИСУТСТВУЮЩИЕ!.....	3
<i>Т. С. Донаков</i> ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО.....	7
<i>Б.А. Бекназаров</i> СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ И ОБНОВЛЕНИЕ НАШИХ ЗАКОНОВ: ДВУЕДИНЫЙ ПРОЦЕСС.....	9
<i>М.Б. Бекетаев</i> О ВОПРОСАХ ОРГАНИЗАЦИИ НАУЧНОЙ ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН.....	16
<i>И.Д. Меркель</i> О МЕРАХ ПО ДАЛЬНЕЙШЕМУ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ.....	19
<i>И.Ж. Бахтыбаев</i> РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕТА В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН.....	28
<i>Ракеш К. Верма</i> РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА В ВОПРОСАХ РАЗВИТИЯ И УКРЕПЛЕНИЯ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА.....	36
<i>И.В. Переверзева</i> РОЛЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ПОВЫШЕНИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНОВ. ОПЫТ СРАВНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....	38
<i>Н.Н. Турецкий</i> ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС ПАРЛАМЕНТА.....	42
<i>Н.Ж. Ауганбаев</i> УВАЖАЕМЫЕ УЧАСТНИКИ, ДАМЫ И ГОСПОДА!.....	46

<i>С. С. Сартаев</i> РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....	5
<i>М. Т. Баймаханов</i> ЗНАЧЕНИЕ НАУЧНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА.....	57
<i>М.А. Сарсембаев</i> ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ И ЭКСТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ В ИНТЕГРАЦИОННОМ ПРОСТРАНСТВЕ.....	63
<i>С.Н. Сабикенов</i> АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА.....	70
<i>Н.М. Ыбырайым</i> УВАЖАЕМЫЕ ДАМЫ И ГОСПОДА!.....	77
<i>Ж.Д. Бусурманов</i> СОДРУЖЕСТВО НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ В АСПЕКТЕ НОВЫХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ.....	79
<i>А.Х. Миндагулов</i> О СЛУЖБЕ ПРОБАЦИИ.....	88
<i>Н.И. Акуев</i> КОНЦЕПЦИЯ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ - ОСНОВА МОДЕРНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	94
<i>Е.О. Егембердиев</i> ПРОБЕЛЫ В НАЦИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИОННОГО ПРОЦЕССА.....	95
<i>К.Н. Шакуров</i> О РЕФОРМЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ КАК СФЕРЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	101
<i>Д.Л. Бсидельдт</i> ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ Р*. ПЯПРИ -ДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН	106