

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ
ӘДІЛЕТ МИНИСТРЛІГІ

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН



ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ
ЗАҢ ШЫҒАРУ ИНСТИТУТЫ

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН



НОРМА ШЫҒАРМАШЫЛЫҚ ҚЫЗМЕТТІҢ САПАСЫН АРТТЫРУ ҚҰРАЛЫ РЕТІНДЕГІ ҚҰҚЫҚТЫҚ МОНИТОРИНГ

2007 жылғы 30 қазандағы халықаралық
ғылыми-практикалық конференция материалдарының
жинағы

ПРАВОВОЙ МОНИТОРИНГ КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Сборник материалов международной
научно-практической конференции 30 октября 2007 года

**ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ ӘДІЛЕТ МИНИСТРЛІГІ
МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**Қазақстан Республикасының Заң шығару институты
Институт законодательства Республики Казахстан**

**НОРМА ШЫҒАРМАШЫЛЫҚ ҚЫЗМЕТТІҢ САПАСЫН
АРТТЫРУ ҚҰРАЛЫ РЕТІНДЕГІ
ҚҰҚЫҚТЫҚ МОНИТОРИНГ**

2007 жылғы 30 қазандағы
халықаралық ғылыми-практикалық конференция
материалдарының жинағы

**ПРАВОВОЙ МОНИТОРИНГ
КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА
НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Сборник материалов
международной научно-практической конференции
30 октября 2007 г.

Астана
2007

ББК 67.0я43

П 68

П 68 Правовой мониторинг как средство повышения качества нормотворческой деятельности: Сборник материалов международной научно-практической конференции 30 октября 2007 г. – Астана: ТОО «Институт законодательства Республики Казахстан», 2007 – 360 с.

ISBN 9965-600-46-5

Ред. коллегия: Баймаханов М.Т., Жанузакова Л.Т., Когамов М.Ч., Нугманова Э.А., Сапаргалиев Г.С., Скрыбин С.В., Сулейменов М.К.

Настоящий сборник материалов подготовлен по результатам проведенной Институтом законодательства Республики Казахстан и Министерством юстиции Республики Казахстан международной научно-практической конференции на тему: «Правовой мониторинг как средство повышения качества нормотворческой деятельности». Потребность в повышении качества нормотворческой деятельности путем проведения мониторинга законодательства требует принятия системных мер и разработки проекта Государственной программы правовой политики.

Участники конференции обсудили разработанный Институтом законодательства Республики Казахстан проект Государственной программы правовой политики, проблемы и перспективы развития правового мониторинга и правотворческой деятельности в Республике Казахстан.

Материалы сборника предназначены для юристов, преподавателей, магистрантов, аспирантов, студентов юридических специальностей, государственных служащих.

ББК 67.0я43

ISBN 9965-600-46-5

© Коллектив авторов, 2007
© ТОО «Институт законодательства Республики Казахстан», 2007

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово вице-министра юстиции Республики Казахстан Бекетаева М.Б.....	9
Вступительное слово Директора ТОО «Институт законодательства Республики Казахстан» Скрыбина С.В..	11
I. Общие вопросы правового мониторинга	
Сапаргалиев Г.С. Некоторые вопросы правового мониторинга.....	14
Баймаханов М.Т. О роли правового мониторинга в совершенствовании нормотворчества.....	17
Бахтыбаев И.Ж. Прокуратура в системе правового мониторинга Республики Казахстан.....	23
Меркель И.Д. О некоторых актуальных вопросах правового мониторинга.....	30
Книпер Р. Мониторинг законодательства: опыт и размышления в Европе и Германии.....	32
Лафитский В.И., Горохов Д.Б. Правовой мониторинг в Российской Федерации.....	36
Дорошкевич В.А. Изучение практики правоприменения и прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов как инструмент совершенствования законодательства Республики Беларусь.....	43
Сулейменов М.К. Тенденции развития экономического законодательства: соотношение публичных и частных начал.....	49
Когамов М.Ч. Правовой мониторинг законодательства о чрезвычайных ситуациях и правоохранительных органах.....	56
II. Теоретико-методологические аспекты правового мониторинга	
Галиев Т.Т., Тлеухан Н.Т. Правовой мониторинг: теоретико-методологические аспекты реализации системного подхода.....	59
Айтхожин К.К. Вопросы совершенствования законотворческого процесса в Республике Казахстан.....	65
Сартаева Н.А. К вопросу о методологии правового мониторинга.....	74
Какимова М.Ш., Кубеев Е. К. Отражение принципов права в действующем законодательстве РК.....	78
Айткулова Н.Л. Вопросы организации системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики.....	85
Мусралинов А.С. Мониторинг правоприменительной практики: проблемы и перспективы.....	88
Савеленко О.В. Некоторые вопросы реализации результатов антикоррупционной экспертизы действующих законодательных актов в Республике Казахстан.....	91
Газдиева З.А. Систематизация законодательства: необходимость решения назревших проблем.....	95
III. Правовой мониторинг конституционного, административного, социального и международного законодательства	
Исабеков Ш.Ж. Повышение качества нормотворчества Парламента Республики Казахстан в спектре конституционных преобразований.....	98
Жанузакова Л.Т. Вопросы совершенствования правотворческой деятельности государственных органов и развития конституционного законодательства в новых социально-политических условиях.....	101
Подопригора Р.А. Совершенствование законодательства об административных правонарушениях: основные направления.....	107
Алиев М.М. Конституционные полномочия Президента Республики Казахстан по обеспечению согласованного функционирования органов прокуратуры и судов Республики Казахстан.....	111
Нугманова Э.А. Проблемы кодификации административно-процессуального законодательства в РК.....	116
Сафарова Т.С. Некоторые вопросы совершенствования законодательства об общественных объединениях.....	125
Кулжабаева Ж.О. Соотношение конституционно-правовых и международно-правовых основ внешнеполитической деятельности Республики Казахстан.....	127
Сман А.С. Актуальные проблемы нормотворчества: признание или гарантирование прав и свобод личности в современный период.....	132
Иржанов А.С. О мониторинге двухсторонних международных договоров.....	134
Габбасов А.Б. Местное самоуправление в Республике Казахстан: организационно-правовые вопросы.....	136
Жакаева Л.С. Регламентное нормотворчество Парламента Республики Казахстан.....	139
Илебаев Л.К. Некоторые проблемы совершенствования системы законодательства Республики Казахстан....	144
Джакупов Н.К. Пути развития института гражданского общества в укреплении политической стабильности РК.....	149
Юсупова Г.Х. Особенности реализации права законодательной инициативы Президента РК.....	153
Махметова А.С. Законотворчество в Республике Казахстан.....	157
Мирзандаева Р.Ж. Трансформация международных социальных стандартов в законодательство Республики Казахстан как одно из направлений совершенствования государственной политики в области социального обеспечения.....	160
Бейсенов М.П. Разделение властей как признак правовой государственности.....	165
Бейсенова А.С. Правовые основы для развития третейских судов и суда присяжных в РК.....	169
Исмуратова Л.М. Развитие в Республике Казахстан системы третейских судов.....	174

IV. Правовой мониторинг гражданского, гражданского процессуального законодательства

Балтабай М.А. Некоторые проблемы применения судами гражданского и гражданского процессуального законодательства.....	178
Ильясова К.М. Мониторинг законодательства в сфере недвижимости.....	185
Мороз С.П. Правовой мониторинг инвестиционного законодательства Республики Казахстан.....	192
Идрышева С.К. Проблемы совершенствования гражданского законодательства в свете требований Конституции Республики Казахстан и законодательства о языках.....	199
Климкин С.И. Развитие законодательства Республики Казахстан об акционерных обществах.....	203
Межибовская И.В. Мониторинг законодательства в области охраны труда, как залог социальной стабильности общества.....	207
Кардаш Т. Г. Некоторые особенности регулирования труда несовершеннолетних в национальном и международном законодательстве.....	213
Акимбекова С.А. Проблемы гражданского процессуального законодательства в свете Конституции Республики Казахстан.....	217
Асылбекова А.А. Проявления принципов национального языка в апелляционной стадии.....	223
Кабылбаева М.А., Елеусизова И.К. Разграничение сфер регулирования гражданского и административного процессуального законодательства.....	227
Ибраимов А.С. Специфика мониторинга транспортного законодательства.....	231
Байгелов М.К. Совершенствование института исполнительного производства.....	233
Акланбаева Г.С. Внедрение института частного исполнения: проблемы и перспективы.....	236
Ахметова А.Б. Коррупционные нормы в законодательстве Республики Казахстан о недрах: анализ и превентивные меры.....	241
Конусова В. Т. Понятие негосударственных процедур урегулирования гражданско-правовых споров.....	248

V. Правовой мониторинг уголовного, уголовного процессуального, уголовно-исполнительного законодательства

Борчашвили И.Ш. Уголовная политика Республики Казахстан в сфере защиты прав личности.....	250
Ешанов А.Ш. Об отдельных аспектах деятельности некоторых государственных органов Республики Казахстан по предупреждению преступности.....	255
Казиев З.Г. Законодательство в уголовно-правовой и оперативно-розыскной сферах нуждается в дальнейшем совершенствовании.....	262
Олейник В.И. Вопросы дальнейшего совершенствования мер по предупреждению организованной преступности.....	269
Жилкубаев А.Ж. Антикоррупционная экспертиза как способ совершенствования законодательства Республики Казахстан (международный и национальный аспекты).....	274
Жуманиязов М.А. Сущность уголовной политики Республики Казахстан.....	280
Баймолдина С.М. Совершенствование мер борьбы с нарушениями прав интеллектуальной собственности.....	285
Казиканов Т.Т. Совершенствование законодательного регулирования института экстрадиции в Республике Казахстан.....	290
Жабаев Д.К. Судебная власть и так называемая «четвертая» власть.....	296
Алиев Я.Ю. Средства уголовно-процессуального обеспечения неизбежности уголовной ответственности по некоторым категориям уголовных дел.....	302
Шаймурунова А.К. Правовые предпосылки коррупции в нормах отдельных нормативных актов Республики Казахстан.....	307
Нурпеисова А.К. Теоретические проблемы совершенствования принципа состязательности и равноправия сторон в уголовном процессе РК.....	311
Мукашев А. К. Культурное наследие Казахстана нуждается в охране от преступных посягательств.....	315
Шарапатов А.А. Криминологические аспекты преступлений и общественно опасных правонарушений.....	319
Шамишева К.Г. Перспективы введения института уголовной ответственности юридических лиц.....	321
Омарова Б.К. Институт медиации как альтернатива судебному разбирательству.....	324
Аймухамедов А.А., Захардинова А.З. Реализация принципа состязательности на основе наделения адвокатов правами ведения параллельного расследования.....	327
Толеев Н.Т. Вопросы совершенствования института суда присяжных в Республике Казахстан.....	334
Возняк О. А. Общественная опасность преступления в институте освобождения от уголовной ответственности.....	340
Шайменов Е.К. К понятию общественной безопасности.....	344

VI. Резолюция конференции

РЕЗОЛЮЦИЯ международной научно-практической конференции «Правовой мониторинг как средство повышения качества нормотворческой деятельности».....	346
Государственная программа правовой политики Республики Казахстан (2008-2018 гг.).....	348

Правовой мониторинг законодательства о чрезвычайных ситуациях и правоохранительных органах

Когамов М. Ч. *

Правовой мониторинг законодательства, выявление его сильных и слабых сторон, определение на этой основе путей дальнейшей коррекции законодательства с целью эффективности остается важнейшим направлением развития законотворчества и практики правоприменения в Казахстане. На этом направлении пока сделано еще мало, в чем убеждает авторский анализ специального законодательства страны и выводы на его основе. Данное законодательство до сих пор нуждается в совершенствовании и еще не отвечает потребностям общества и государства.

Сегодня реформирование правоохранительной системы вступает в новую фазу, которая определена политико-юридическими документами, как качественное исполнение конкретных правоохранительных функций и усиление координационного начала в деятельности правоохранительных органов в русле новых конституционных требований. То есть речь идет не о коренном реформировании правоохранительной системы страны, а именно - ее модернизации.

Среди важных направлений модернизации на первый план выдвигается решение проблемы установления единых правовых стандартов и норм (унификации) прохождения правоохранительной службы. Это необходимо для защиты правоохранительной системы от коррупции, повышения эффективности и координации ее деятельности, а также усиления социального статуса ее сотрудников, как государственных служащих.

Дело в том, что реализованный за последние годы комплекс мер по повышению эффективности государственного управления, в основном касался государственной гражданской и военной служб. В этих областях действует единое специальное законодательство и соответствующие государственные стандарты и программы.

Вместе с тем не получило должного развития законодательство о прохождении службы в правоохранительных органах, которое с правовой точки зрения носит бланкетный (отсылает не к конкретным статьям, а к законодательству вообще), во многом расплывчатый, а то и противоречивый характер. Порядок прохождения службы во всех правоохранительных органах регламентируется разными законами и Положениями (последние оформляются либо Указами Президента, либо постановлениями Правительства).

Отсюда по-разному регламентируется правовой статус сотрудников, условия прохождения ими службы (прием, перемещение, увольнение, система специальных званий и наказаний), социальные вопросы и др.

К примеру, органы финансовой полиции в вопросах пенсионного обеспечения, исчисления выслуги лет, увольнения со службы, присвоения специальных званий, назначения государственных социальных пособий, иных мер социальной защиты руководствуются законодательством для сотрудников органов внутренних дел.

Аналогично в данных вопросах правовое положение сотрудников органов противопожарной службы.

Отсутствуют четкие критерии по данным вопросам для персонала уголовно-исполнительной системы органов юстиции, таможенных органов, судебных исполнителей, судебных приставов. Их правовой и социальный статус довольно расплывчат.

В свою очередь, только на сотрудников и пенсионеров органов внутренних дел распространяются льготы и преимущества, устанавливаемые законодательством для военнослужащих и пенсионеров Министерства обороны республики.

По иному регламентируется прохождение службы в КНБ, прокуратуре, Службе охраны Президента, которые также защищают права и интересы граждан и должны быть по логике в общем правовом поле прохождения правоохранительной службы.

К примеру, перевод сотрудников из одного правоохранительного органа в другой сегодня невозможен без предварительного увольнения со службы в прежнем ведомстве. Следовательно, такой подход приводит к перерасходу финансовых средств, предусматриваемых на выплаты при увольнении и увеличивает затраты, необходимые для переподготовки таких сотрудников при их переходе в

* главный научный сотрудник Института законодательства РК, доктор юридических наук, профессор

другие ведомства. С другой стороны, это создает нездоровую ситуацию в отношениях между органами, разделяя их на важные или главные и второстепенные.

Речь, таким образом, идет не об объединении правоохранительных структур в один государственный орган. Все правоохранительные структуры должны оставаться самостоятельными, но иметь единые правила прохождения правоохранительной службы.

Поэтому назрела необходимость унифицировать действующий разрозненный правовой материал и на его основе принять Закон Республики Казахстан прямого действия «О правоохранительной службе», который позволит устранить несогласованность и противоречивость в правовом регулировании этого вида государственной деятельности и приведет к единому знаменателю правила прохождения службы.

Создание единой «третьей колонны» вертикали власти – «правоохранительной службы», аналогично военной и государственной гражданской службе, предполагается в 2008 году ввести в России. Таким образом, почти все виды госслужбы в России будут унифицированы.

Судя по российскому законопроекту «О правоохранительной службе Российской Федерации», все силовые структуры останутся самостоятельными, но будут иметь единые правила игры (звания, ограничения по службе, обязательность сдачи декларации о доходах и имуществе и др.).

Предлагаемое к единому законодательному урегулированию прохождения службы в правоохранительных органах обеспечит реализацию норм и положений национального законодательства о государственной службе применительно к правоохранительной службе, как ее самостоятельному виду и станет важным фактором эффективности государственного управления в целом в контексте административной реформы в Республике Казахстан.

Другой пример актуальности постоянного мониторинга за отраслевым законодательством.

В соответствии с Распоряжением Главы государства от 19 марта 2004 года №451 «О мерах по предотвращению чрезвычайных происшествий на территории республики» перед Правительством, Министерством по чрезвычайным ситуациям, другими государственными органами поставлены масштабные задачи по переосмыслению всей государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС; формированию эффективной идеологии предотвращения и противодействия катастрофам на перспективу; созданию совершенно новой системы ГО; приведению системы государственного материального и мобилизационного резервов в соответствие с требованиями времени.

Важное место в данном процессе отводится совершенствованию законодательства в области ЧС.

Анализ показал, что в целом правовая основа в области ЧС включает около 1000 подзаконных актов и 7 базовых законов:

1. «О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера» от 5 июля 1996 года;
2. «О пожарной безопасности» от 22 ноября 1996 года;
3. «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» от 27 марта 1997 года;
4. «О гражданской обороне» от 7 мая 1997 года;
5. «О государственном материальном резерве» от 27 ноября 2000 года;
6. «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах» от 3 апреля 2002 года;
7. «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности владельцев объектов, деятельность которых связана с опасностью причинения вреда третьим лицам» от 7 июля 2004 года.

До настоящего времени с целью поддержания «рабочего состояния» действующего законодательства в области ЧС в него периодически вносились изменения и дополнения без основательной переработки и изменения его основного содержания.

В частности, в течение 2006-2007 годов приняты дополнительные законодательные меры по:

- конкретизации функций государственного контроля в области чрезвычайных ситуаций, промышленной и пожарной безопасности;
- упрощению процедур получения разрешительных документов и сокращению лицензируемых видов деятельности в области пожарной и промышленной безопасности;
- устранению дублирования полномочий между местными исполнительными органами и уполномоченным органом в области чрезвычайных ситуаций;
- исключению дополнительных административных препятствий в развитии предпринимательства;
- уточнению функций государственных органов по разработке и согласованию технических регламентов в области промышленной и пожарной безопасности;

- совершенствованию системы государственного материального резерва;
- приведению в соответствие с действующим законодательством законодательных актов в области чрезвычайных ситуаций.

В целом для законодательства в области ЧС характерны следующие черты:

- множество различных нормативных правовых актов, норм и положений, в том числе требующих глубокой переработки, при отсутствии определенной системы и мониторинга качества (отсутствие систематизации, упорядочения для удобства пользования на практике);
- постепенное во времени и некритическое накопление однотипного нормативного материала по ходу выполняемых органами ЧС функций (его специализация);
- несогласованность, перенасыщенность, раздробленность в структуре механизма правоприменения (отсутствие унификации, что привело бы к доступности и единообразию чрезмерно сложного законодательного регулирования в этой сфере).

Из анализа также следует, что основные законы в области ЧС приняты в 1996-1997 годах и не в полной мере отвечают потребностям практики обеспечения национальной безопасности в данной сфере.

При этом выявлены направления, которые необходимо привести в соответствие с требованиями времени: потребностями рыночной экономики, новыми вызовами и угрозами, а также действующей системой государственного управления.

Так, необходима законодательная ревизия чрезмерно общих полномочий Правительства, Министерства по чрезвычайным ситуациям, других центральных государственных органов, местных органов власти и управления с целью конкретизации их ответственности за конечные результаты работы в сфере предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера.

Целесообразно в рамках процесса разграничения полномочий между уровнями государственного управления, устранения дублирования и параллелизма в работе возложить на местах функции в области регулирования общественных отношений, связанных с ЧС исключительно на Департаменты МЧС, с возможным упразднением аналогичных структур в составе акиматов областей и районов страны.

Учитывая специфику деятельности Министерства по чрезвычайным ситуациям, наличие в его составе представителей разных ведомств и их территориальных органов, следует усовершенствовать нормативно-правовую базу по социальной защите и страхованию спасателей и работников, привлекаемых к предупреждению и ликвидации ЧС.

Актуальна разработка и принятие нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы мониторинга ЧС; обучения населения страны правилам поведения при угрозе и ликвидации ЧС, а также угрозе и актах терроризма; хранения, освежения, замещения, отпуска материальных ценностей из госматрезерва с учетом рыночных механизмов.

В нормативной поддержке нуждаются мероприятия по предупреждению и ликвидации разрушительных землетрясений в сейсмически опасных регионах страны, а также механизмы осуществления международного гуманитарного сотрудничества и спасательных операций за рубежом.

Требуется безотлагательного развития система страхования в сфере предупреждения и ликвидации ЧС. Ее отсутствие не позволяет восполнить нанесенный при возникновении ЧС ущерб и свести к минимуму расходы государства на выплаты различного характера.

Пестрота законодательного регламентирования в сфере ЧС создает определенные трудности как организационного, так и правового характера. Назрела необходимость унифицировать действующий правовой материал и на его основе принять Кодекс по чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера. Принятие Кодекса придаст различным правовым нормам, институтам, регламентировавшим разнородные общественные отношения в сфере ЧС, целостность, устойчивость и единую юридическую силу.

В качестве важнейшего промежуточного звена между текущим законодательством в сфере ЧС и его возможной кодификацией могла бы стать подготовка и издание Министерством юстиции официального систематизированного свода законов в указанной области общественных отношений.

Таким образом, объективная необходимость ведения правового мониторинга национального законодательства на примере специального законодательства страны лишней раз указывает на целесообразность установления законодательного порядка его обязательного проведения государственными органами, который отсутствует.

Для этого необходимо, прежде всего, внести соответствующие дополнения в ЗРК «О нормативных правовых актах».