

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ӘДІЛЕТ МИНИСТРЛІГІ  
ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ЗАҢ ШЫҒАРУ ИНСТИТУТЫ

**ҰЛТТЫҚ ЗАҢНАМАНЫ ЖҮЙЕЛЕНДІРУДІҢ  
ӨЗЕКТІ МӘСЕЛЕЛЕРІ**

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ  
НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Астана  
2011



ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ӨДІЛЕТ МИНИСТРЛІГІ



ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ЗАҢ ШЫҒАРУ ИНСТИТУТЫ

---

## **ҰЛТТЫҚ ЗАҢНАМАНЫ ЖҮЙЕЛЕНДІРУДІҢ ӨЗЕКТІ МӘСЕЛЕЛЕРІ**

ғылыми-тәжірибелік конференция материалдары  
(2011 жылғы 18 наурыз)

З.ғ.к. Р.Т. Түсіпбековтің жалпы редакциясымен

Материалы научно-практической конференции  
(18 марта 2011 года)

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Под общей редакцией к.ю.н. Р.Т. Тусупбекова

Астана

УДК 340  
ББК 67.0  
А 43

Министерство юстиции Республики Казахстан  
ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан»

*Рекомендовано к печати Ученым советом  
ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан»  
от 18.05.2011 г., №6*

**А43 АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА:** Материалы научно-практической конференции  
18 марта 2011 г. / Под общей ред. к.ю.н. Р.Т. Тусупбекова. – Астана:  
ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2011. – 124 с.

ISBN 9965-600-89-9

**Редакционная коллегия:**

Тусупбеков Р.Т., Куставлетов Д.Р., Бусурманов Ж.Д., Баймаханов М.Т.,  
Нурмагамбетов А.М., Когамов М.Ч., Шаймурунова А.К.

В настоящем сборнике помещены материалы докладов и выступлений участников научно-практической конференции «Актуальные проблемы систематизации национального законодательства», проведенной Институтом законодательства Республики Казахстан совместно с Министерством юстиции Республики Казахстан 18 марта 2011 года.

Для научных и практических работников, всех, кто интересуется вопросами систематизации национального законодательства.

УДК 340  
ББК 67.0

ISBN 9965-600-89-9

© Коллектив авторов, 2011  
© ГУ «Институт законодательства  
Республики Казахстан», 2011

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Куставлетов Д.Р.</b> Приветственное слово Вице-Министра юстиции Республики Казахстан.....	5
<b>Бусурманов Ж.Д.</b> Основные вопросы систематизации законодательства.....	7
<b>Баймаханов М.Т.</b> Кодификационные акты - важнейший компонент систематизации законодательства.....	10
<b>Когамов М.Ч.</b> Институт кодификации в труде Кабрияка Реми «Кодификации»: ориентиры и подходы.....	16
<b>Нурмагамбетов А.М.</b> Актуальные проблемы систематизации трудового законодательства Республики Казахстан.....	25
<b>Нугманов Т.Е., Абсетметов Д.Б.</b> Актуальные вопросы систематизации законодательства о частном предпринимательстве.....	28
<b>Жумагулов Е.А., Мухаметжанов А.О.</b> О необходимости инкорпорации подзаконных нормативных правовых актов.....	37
<b>Баймухамбетов Б.К.</b> О некоторых вопросах систематизации законодательства в области чрезвычайных ситуаций.....	43
<b>Абайдельдинов Е.М.</b> Некоторые современные тенденции систематизации норм международного и национального права.....	50
<b>Бейбитов М.С.</b> Вопросы систематизации законодательства в правовом государстве.....	58
<b>Аленов М.А.</b> Терминологические вопросы в гражданском процессуальном праве.....	64
<b>Сарсембаев М.А.</b> Систематизировать и развивать наше законодательство.....	70
<b>Сарсенов А.М.</b> К вопросу о кодификации законодательства Таможенного союза и Единого экономического пространства.....	76
<b>Ибрагимов Ж.И.</b> Проблемы кодификации законодательства в рамках Таможенного союза.....	83
<b>Примашев Н.М.</b> Лингвистическая экспертиза – неотъемлемая часть систематизации законодательства.....	93
<b>Шынгысбаева Д.М.</b> Исключение стилистических погрешностей в законопроектах, унификация терминов.....	100
<b>Хамзина Н.А.</b> Некоторые проблемы в законотворчестве.....	106
<b>Туганбаева М.Ф.</b> К вопросу о технике кодификации законодательства.....	110
<b>Аубакирова И.У.</b> К вопросу о необходимости инкорпорации подзаконных нормативных правовых актов в сфере государственной службы.....	116

**Когамов Марат Чекишевич**

Ректор КазГЮУ, д.ю.н., профессор

## **ИНСТИТУТ КОДИФИКАЦИИ В ТРУДЕ КАБРИЯКА РЕМИ «КОДИФИКАЦИИ»: ОРИЕНТИРЫ И ПОДХОДЫ**

Вопрос настоящего научного мероприятия актуален и его обсуждение отвечает потребностям Концепции правовой политики РК, где во введении применительно к названию нашей конференции ясно записано: «Отрасль права должна «созреть» до уровня кодификации».

В целом Концепция наметила концептуальные подходы к вопросам дальнейшей систематизации законодательства.

Систематизация законодательства также одна из важнейших тем в теории государства и права, как юридической науке и учебной дисциплине.

Это, главным образом, обусловлено той органической связью, которая существует между обеспечением надлежащего уровня законности и правопорядка, а также эффективной систематизацией законодательства.

Все субъекты права только тогда смогут правильно, то есть законно и обоснованно применять нормы права, если они будут знать все источники, так или иначе связанные с этой нормой права. Очевидно, что это вопросы систематизации законодательства в той или иной форме, которая позволит субъекту права полно оценить правовую основу и правильно разрешить конкретную жизненную ситуацию.

Я не ставлю цель акцентировать внимание на формах систематизации законодательства, получивших отражение в юридической литературе: они известны и в целом резко не различаются по подходам и ориентирам. Один их существенный изъян – они не содержат ответов на многие вопросы, в русле которых возможна та или иная форма систематизаций законодательства.

Под каким углом зрения объективна в современных условиях си-

стематизация, в какие формы ее следует «облачать», на что необходимо обратить внимание в этом непростом процессе, взвешенные ответы, на мой взгляд, дает в целом блестящий труд известного французского юриста – цивилиста, профессора университета Монпелье Реми Кабриака «Кодификации» (Москва, 2007 год, перевод с французского на русский и вступительная статья проф. Л.В. Головки (юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова).

Я солидарен с проф. Головки Л.В. в той части, что надо признать, как пишет он во вступительной статье к данной работе, что «в России специальных доктринальных трудов, посвященных институту кодификации как таковому, по сути, нет, что не только странно, но и тревожно, учитывая нашу страсть к «кодексам» и «кодификациям», которых становится все больше и больше» (с. 11). Полагаю, что данный тезис вполне реален и для нашей казахстанской правовой действительности.

Итак, для нас с Вами актуальны, главным образом, положения научного труда Реми Кабриака, излагаемые в главе четвертой под названием «Выбор содержания», то есть определение предмета кодекса, установление его пределов, а также обеспечение жизнеспособности содержащихся в нем норм (с. 388-475).

На первый из поставленных вопросов о том, что можно ли в одном кодексе кодифицировать все позитивное право, в целом Кабриак дает отрицательный ответ.

В частности, он назвал утопией проект всеобщего кодекса Иеремии Бентама, который мечтал об одном всеобщем кодексе (с. 388).

В этом же контексте представляет интерес описание и критика автором начавшегося во Франции широкого кодификационного движения, смысл которого видится в размещении всей совокупности норм французского права примерно в 60 кодексах. По мнению Кабриака, масса новых кодексов не способна выдержать испытание временем и предусмотреть все, что ставит крест на принципе полноты кодификации. Здесь же он описывает опыт беспорядочной смешанной государственной, в том числе государственно-религиозной кодификации законодательства до XVIII века и постепенный переход в XVIII столетии к отраслевой кодификации законодательства, как наиболее приемлемый (с. 389-390).

В качестве опыта нам полезно взять на вооружение деятель-

ность созданной во Франции Высшей комиссии по кодификации, которая занимается обеспечением выполнения специальной Программы кодификации.

Все ли отрасли права кодифицируемы?, задается вопросом Кабрияк (с. 391).

И дает ответ о том, что «... нет никаких методологических причин, вынуждающих а priori исключать определенные отрасли права из кодификационного поля и рекомендовать воздержаться от их кодификации, если в таковой имеется потребность» (с. 397).

Опуская его научную полемику в этой части, разве что замечу, что автор справедливо указывает, что «жизнь любого обособившегося с точки зрения содержания корпуса правовых норм, наподобие человеческой жизни, проходит путь от детства и молодости до зрелости, достигая в конце концов старости». И дальше: «В идеале кодификация должна иметь место тогда, когда правовая норма приобретает соответствующий уровень зрелости»...; «... «слишком молодая» отрасль права абсолютно не годится для кодификации просто-напросто потому, что ...т.е. не вызывает социальной потребности в правовой определенности, являющейся неременной предпосылкой любой кодификации» (с. 393). Правда, лучше и не скажешь. В этой связи, автор против скороспелой кодификации, особенно «молодых» отраслей права (с. 391).

Интересен также вывод автора относительно кодификации сложных, казуистичных и нестабильных отраслей права. В данном вопросе он апеллирует к широким возможностям судебной практики по разъяснению действующих законов. Однако приводит убедительные доводы в части возможности кодификации подобных отраслей права, рассматривая кодификацию и приемы написания кодекса как способы преодоления излишней сложности и казуистичности некоторых отраслей права. Ратуя за исключение вечных кодексов и характеризуя приемы, снижающие чрезмерно быстрое старение кодексов, Кабрияк против 100% передачи лишь судебной практике так называемых «нестабильных» отраслей права, которая сама, по его мнению, может быть первопричиной такой нестабильности в данных отраслях в силу сугубо правоприменительного характера судебного правотворчества (с. 394).

Дальше весьма полезны соображения Кабрияка относительно

того, что составляет содержание кодекса: только совокупность законов или все источники права в рамках определенной отрасли. По результатам краткого исторического анализа по данной проблеме автор пишет: «Итак, ясно, что исторически и теоретически нет никаких оснований рассматривать кодекс только как форму законодательства, т.е. как собрание исключительно законодательных актов. Ясно также, что ныне мы находимся в той реальности, когда в странах романо-германской системы права господствует принцип верховенства закона, и не учитывать эту реальность нельзя ...?» (с. 398). Ответ на этот вопрос видится автору в проведении четкого разграничения между кодификациями – реформами и кодификациями – компиляциями, в которых по-разному отражается объем всего массива правовых норм: наднациональных, законодательных и подзаконных актов соответствующей области права.

Существенное внимание отводит Кабрияк интеграции международно-правовых норм, в том числе Евросоюза, в систему кодификации Франции. Представляется, что правильное решение указанного вопроса актуально и для Казахстана в условиях вхождения нашей страны в СНГ, ЕврАзЭС, ОДКБ, ШОС, Таможенный союз и другие межгосударственные структуры, которые имеют «свое» законодательство, требующее объективной гармонизации с национальным правом.

Среди предлагаемых автором и другими источниками, на которые он ссылается, рецептов: систематизация международно-правовых норм в виде простых дополнений к каждому из крупных разделов кодекса либо в конце кодекса и т.д. Завершая эту часть, Кабрияк резюмирует: Национальная кодификация сейчас вполне может быть предпринята параллельно кодификации в рамках Европейского Союза. При этом никто не спорит с тем, что не исключен вариант, при котором последняя в более или менее краткосрочной перспективе полностью заменит национальные кодификации». «Но как бы то ни было, развитие наднациональных источников права в любом случае заставляет переосмыслить или даже поставить под сомнение традиционные концепции кодификации» (с. 405).

Кабрияк не обошел и такую архиважную для кодекса тему, как внутренняя регламентация его положений и норм, то есть в какой степени включаемые в кодекс положения и нормы должны быть



обобщенными, абстрактными, а в какой - конкретны? (с. 406).

Рассматривая эту тему, он приводит довольно курьезные примеры того, к чему может привести либо чрезмерная детализация норм кодекса или, наоборот, его весьма общее изложение.

«Так, Прусское общеземское уложение 1794 года предстало в виде настоящего «законодательного» монстра, включавшего 19 208 статей, который попытался зарегламентировать все, не упустив ни мельчайшей детали: допустим, ни много ни мало пять статей отводились положению гермафродитов; в Кодексе, ничтоже сумняшеся, были включены даже предписания о том, сколько времени мать должна кормить грудью своего ребенка! Сам король не скрывал удивления перед непомерным объемом кодекса: «Но он слишком велик, а законам подобает быть краткими!». Комментаторы того времени также не скупилась на критику» (с. 408).

Или, скажем, пример обратного порядка, когда в качестве «характерной иллюстрации идеалистически краткого кодекса служит, - по мнению Кабрияка и других авторов, - Гражданский кодекс 1794 года, ... насчитывавший всего 297 статей, о котором было сказано, что он «являлся скорее оглавлением кодекса, нежели кодексом в собственном смысле слова» (с. 411). Авторский вывод в этой части таков: «Одна из основных проблем, которые предстоит решать составителям будущих кодификаций, заключается, пожалуй, в поиске «золотой середины» - едва уловимой точки равновесия между обобщением и уточнением...» (с. 412).

В качестве проблемы Кабрияк выделяет определение пределов кодекса, то есть определение его объема (пространства действия) и проведение четкой границы между несколькими кодексами (с. 412-436).

По его мнению, сопровождаемому глубоким анализом мировых кодификационных систем и юридической практики, опора только на отрасль права как на историческую материальную основу кодификации не всегда верна, так как все равно сохраняется эффект распыления, то есть создания неполных и неисчерпывающих кодексов, некоторые нормы или институты в результате не попадают ни в один кодекс, что влияет на юридическое и моральное значение последних (с. 412-413, 428-429); деление права нередко зависит от особенностей или традиций той или иной правовой системы, что

и увязывает вопросы эффективности такого кодекса с учетом потребностей общества и государства, местных традиций (с. 440-462).

В числе причин импорта, трансплантации иностранного кодекса он называет колонизацию, военную оккупацию, а также прямое заимствование. В последнем случае он называет новизну заимствуемого кодекса, политические и научные симпатии, социологическую и культурную близость, превратности истории движения кодекса, его научные качества, в том числе способность кодекса адаптироваться к местным условиям и т.д. В целом он ратует за то, что «...пересадку кодексов следует осуществлять с очень большой осторожностью, иначе неизбежно возникнет опасность их абсолютной неэффективности в новых условиях» и приводит характерные примеры неудавшихся западных кодификаций во многих государствах Африки, в Турции и т.д. (с. 444-463).

«Трансплантация иностранного кодекса равным образом приобретает больше шансов на успех в случаях, когда она является частичной, ограничиваясь переносом не всех, но определенных положений кодекса. ... Частичная трансплантация иностранного кодекса позволяет снизить риск его неэффективности» и т.д. (с. 459).

В Заключении Кабриак заканчивает свое оригинальное исследование следующими словами: «... без большого риска ошибиться можно биться об заклад, что, покуда будут существовать люди и человеческие общества, в той или иной форме будут существовать и кодексы...» (с. 475).

Итак, что мы имеем и чем не располагаем сегодня, что требуется сделать дополнительно в сфере систематизации законодательства, в том числе в форме кодификации.

1. Четко выверенной научной доктрины и научной школы систематизации законодательства, в том числе в форме кодификации в стране нет. Как и нет цельных монографических работ отечественных ученых по вопросам систематизации законодательства, в том числе его кодификации, а также преодоления существующего кризиса источников права, представленных большой совокупностью международных, внутренних законов и подзаконных актов государства.

2. В стране нет и специальной Комиссии аналогично французской, которую надо создать для разработки и выполнения специальной государственной программы именно по вопросам кодификации.

3. Мы располагаем подающим надежды Институтом законодательства МЮ, в котором, однако, также нет специального исследовательского отдела, который целенаправленно изучал бы методологию систематизации, в том числе кодификации законодательства.

4. Вместе с тем, говоря только о кодификации, мы не вправе игнорировать наш многолетний отечественный опыт этой работы. То есть сегодня существует правовая и фактическая основы для дальнейшей объективной кодификации законодательства, от которых можно отталкиваться:

- п.3 ст.61 Конституции прямо указывает важнейшие общественные отношения, требующие регулирования законами. Их 11;

- п.1 и п.5 ст.1 ЗРК «О нормативных правовых актах» 1998 года устанавливают определение понятий «закон» и «кодекс»;

- ст.3-1 вышеуказанного закона называет 17 сфер с однородными важнейшими общественными отношениями, которые требуют регулирования путем принятия кодексов;

- классификатор отраслей законодательства (утвержден постановлением Правительства РК от 26 декабря 2002 года) устанавливает 22 отрасли законодательства, в том числе внутри отдельных из них 78 подотраслей, институтов. Невольно возникает общая цель – потребуется существенное теоретическое осмысление положений Классификатора;

- важно творческое использование нашего позитивного опыта кодификаций в самых разнообразных формах, как-то наличие самостоятельного материального кодекса и корреспондирующего ему самостоятельного процессуального кодекса (УК, УПК, ГК, ГПК и т.д.), деление внутреннего содержания единого кодекса на Общую и Особенную части, слияние в едином кодексе материальной и процессуальной частей, наличие в каждом кодексе разделов, глав, посвященных международным нормам;

- в современных условиях, по-прежнему, актуальным остается широкое разъяснение законодательства в обществе путем издания полноценных Комментариев к законам и кодексам, так как мы не располагаем сегодня Комментариями ко всем отраслям права и это плохо; целесообразно создать специальные авторские коллективы именно для написания данных Комментариев; кстати, это так называемая доктринальная научная кодификация зачастую намно-

го эффективнее, чем кодификация официальная; сегодня у государства имеются все возможности по финансовому обеспечению единой формы продуктивных полноценных научных разъяснений ко всему массиву нашего законодательства;

- необходимо в срочном порядке провести работу по инкорпорации действующих отраслей законодательства РК, создав специальные рабочие группы также по этой теме; полученные, таким образом, данные могут использоваться Министерством юстиции, РЦПИ «Закон» для пропаганды права и его широкого использования субъектами права; эту работу желательно провести во взаимодействии сотрудников МЮ и ученых-правоведов по отраслям права; к примеру, я мог выполнить работу по систематизации в форме инкорпорации (тематической, хронологической) уголовно-процессуального права.

И в порядке замечания:

В конце 90-х годов я затрагивал вопросы кодификации применительно к законодательству о прокурорском надзоре и ОРД, и пришел к выводу о возможности принятия самостоятельных кодексов в этих сферах в силу сложившегося здесь в целом стабильного характера общественных отношений и регулирующих их норм. В 2007 году я также ратовал за принятие Кодекса законов по вопросам ЧС природного и техногенного характера. Сегодня вижу актуальность возможной кодификации также законодательства в области образования.