

УДК 340.1 (574)

**КОНЦЕПЦИЯ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН –  
НОВЫЙ ЭТАП В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ****Агдарбекова З.Т., Мульткубаева Ш.Р., Жагалов Р.Б.***Карагандинская областная коллегия адвокатов, Караганда;**Карагандинский государственный университет им. акад. Е.А. Букетова, Караганда,**e-mail: kaf\_gtp@mail.ru*

Для формирования и утверждения правового государства в Республике Казахстан, должны быть охвачены все необходимые признаки и черты, характерные правовому государству. Для реализации поставленных стратегических задач Концепции правовой политики, требуется совершенствование условий для принятия эффективных законов, осуществление мониторинга законодательства по отраслям системы права, то есть по конкретной отрасли права, не по частям, а в целом. В концепции указывается, обратить особое внимание прогностико-аналитическому обеспечению правотворческой деятельности. По данному разделу законодательной деятельности даются конкретные указания, что она должна «основываться на постоянном мониторинге тенденции развития отраслей права, правовых систем». Концепция конкретно указывает к нормотворческой деятельности привлекать представителей общественности, неправительственные организации, объединения, представляющие частные интересы. В этой связи в научной статье рассматривается проблематика законодательной деятельности в Республики Казахстан. Авторами детально изучаются положения Концепции правовой политики Республики Казахстан, делаются попытки совершенствования правовой системы в Республике Казахстан.

**Ключевые слова:** концепция, законопроект, мониторинг законодательства, законодательский процесс, систематизации законодательства

**THE CONCEPT OF LEGAL POLICY OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN – THE  
NEW STAGE IN LEGAL SYSTEM IMPROVEMENT****Agdarbekova Z.T., Mulkubaeva S.R., Zhagalov R.B.***Bar association of Karaganda region, Karaganda;**The Karaganda State University of the name of academician E.A. Buketov, Karaganda,**e-mail: kaf\_gtp@mail.ru*

For formation and approval of the constitutional state in the Republic of Kazakhstan, all necessary signs and lines characteristic to the constitutional state shall be covered. For implementation of strategic tasks of the Concept of law policy, enhancement of conditions for adoption of effective laws is need, implementation of monitoring of the legislation on industries of law system that is on specific branch of law, not in parts, but in general. In the concept it is specified, to pay special attention forecast analytically ensuring of law-making activities. According to this section of legislative activity specific instructions are given that it shall «be based on fixed monitoring of a tendency of development of branches of law, systems of law». The concept specifically specifies to involve the public representatives, nongovernmental organizations, the associations representing the private interests in rule-making activities. In this regard the problematics of legislative activities in the Republic of Kazakhstan is considered in the scientific article. Authors study provisions of the Concept of law policy of the Republic of Kazakhstan in detail, attempts of enhancement of a system of law in the Republic of Kazakhstan become.

**Keywords:** concept, law, monitoring of legislation, lawmaking, systematization of legislation

Первая Концепция правовой политики 2002 года, в Республики Казахстан сыграла прогрессивную роль в совершенствовании правовой системы, в укреплении демократического, правового, светского и социального государства. В результате реализации правовой политики происходило обновление главных направлений национального законодательства. Правовой основой 17 отраслей сложившихся системой права в Казахстане являются – Кодексы.

Важным достижением в реализации первой Концепции, является планирование заранее необходимых перспективных законопроектов, установление и внедрение научной экспертизы законопроектов, полное финансовое обеспечение [1; 7].

Необходимо отметить, под научную экспертизу необходимых законопроектов имеется два нормативных акта: Постановление правительства от 30 мая 2002 года и Положение, принятое Бюро Мажилиса 27 января 2003 года. В этих материалах концепции установлена обязательные требования разработки концепции законопроектов. В этих указанных нормативно-правовых актах по одной проблеме (проблемы экспертизы), как указывает академик Сапарғалиев Г.С. существует противоречие, нестыковка, который в дальнейшем усложняет работу Парламента. Ибо, проекты Мажилиса отличается от правительственного постановления. «Первое отличие: в положении говорится, что проектам законодательных

актов, инициируемых депутатами Парламента и Правительства, экспертиза может проводиться, может не проводиться. Второе отличие в том, что по Положению научная экспертиза обязательно проводится: 1) по проектам конституционных законов и кодексов, внесению изменений и дополнений в них; 2) по проектам законодательных актов, предполагаемые последствия от принятия которых создадут угрозу экологической, в том числе радиационной безопасности, охране окружающей среды. Наличие двух органов, занимающихся вопросами экспертизы, по нашему мнению, направлено на улучшение законов» [2; 65]. Сейчас в Мажилисе имеется Общественная палата? Которая должна выражать волю народа и своевременно предложить о необходимости регулирования нужных правовых отношений.

Необходимо отметить, что иногда принимаются законы, которые противоречат основному закону государства – Конституции Республики Казахстан. Например, в Земельном кодексе РК в место «государственные нужды» указано было «государственные потребности». Поэтому Конституционный Совет 1 июня 2005 года в своем постановлении специально указал, что «нужда» и «надобность» хотя очень близкие по содержанию, но в контексте НПА несут разную правовую нагрузку. То есть термин нужда – это высокая степень потребности чем «надобности». На наш взгляд, необходимо особо обратить внимание на такое положение когда встречается в подготовленных законопроектах, который изменяет и дополняет действующие законопроекты. Например, в законодательстве минимизации, отсылочных бланкетных норм указывается, что будут «внесены изменения в текст на государственном языке, текст на русском языке не изменяется». Это свидетельствует о широком масштабе не идентичности формулировок норм законов, призванных бороться с коррупцией» то есть тексты норм законов на русском языке на совпадают с государственным языком [2; 65].

На наш взгляд, для реализации поставленных стратегических задач, Концепции правовой политики, требуется совершенствования условий для принятия эффективных законов, осуществлять мониторинг законодательства по отраслям системы права, то есть по конкретной отрасли права, не по частям, а в целом. В концепции указывается, обратить особое внимание прогнозно-аналитическому обеспечению правотворческой деятельности. По данному разделу законодательной деятельности даются конкретные указания, что она должна «основываться на постоянном мониторинге

тенденции развития отраслей права, правовых систем» Концепция конкретно указывает к нормотворческой деятельности привлекать «1) представителей общественности; 2) неправительственные организации; 3) объединения, представляющие частные интересы» [2; 66]. Такое положение, прежде всего, относится законодательной деятельности государства, хотя предложенная форма до этого применяется законодательном процессе. Например, в конце 2007 г. в Мажилисе организована Общественная палата, о ней утверждено Положение, которое до 2009 года были рассмотрены проекты Законов как «о браке и семье», «о политических партиях», «о выборах», «об Ассамблее народов Казахстана», «о профилактике правонарушении», «о противодействии бытовому насилию», «О защите прав потребителей» [2; 70 ] и другие. В результате были обсуждены и подготовлены заключения по 18-и законопроектам и направлены в комитет Мажилиса, а так же Правительства, которые были учтены при разработке над законопроектами.

К следующей форме совершенствования законотворческого процесса относится, как было указано в Концепции учет интересов частных лиц. Кроме того, к совершенствованию законодательной деятельности относится создание механизма опротестования прокуратурой законов противоречащих Конституции РК. Академик Сапарғалиев Г.С. предлагает два варианта опротестования: 1) Прокуратура как специальный орган соблюдающий законность в Республике, подчиняется Президенту республики, поэтому ей необходимо дать право обратиться Президенту с обоснованием отметить законов противоречащих Конституции. 2) В пункте 3 статьи 73 Конституции должна быть следующего содержания: «Конституционный Совет рассматривает обращение Генерального прокурора Республики Казахстан в случае противоречия закона Конституции в соответствии с пунктом 1 статьи 83 Конституции РК».

В Концепции конкретно указывается о необходимости для должного развития, продолжение систематизации законодательства: а) при помощи принятия новых законов; б) с необходимостью принятия консолидированных актов. В Республики Казахстан 17 отраслей законодательства регулируется кодексам. Поэтому, на наш взгляд, нельзя ограничивать этот процесс и установившиеся правовые институты.

Концепция правовой политики, направление реализации государственной политики запланированы на десятилетие. Поэтому, прежде всего, ставится цель, утверждения

правового, демократического, социального и светского государства, усиление деятельности государственных органов, гарантий прав человека и гражданина. Концепция использует два понятия: государственная политика и правовая политика. Поскольку, государственная политика не может действовать без правовой политики. Поэтому для формирования и утверждения правового государства в Республике Казахстан, она должна охватывать все необходимые признаки и черты, характерные правовому государству. Кроме того, она должна основываться и руководствоваться принципами, нормами Конституции, создавая новый этап, в развитии правового государства.

Прежде всего, «правовая политика должна быть направлено на максимально возможную гарантированность осуществления конституционных прав и свобод человека и гражданина» [2;74]. Для этого, должна создаваться условия, которые гарантирует равенство прав и свобод человека, независимо от их социального происхождения, должностного положения, пола, расы, языка, национальности и религии, места жительства. Концепция, для реализации намеченных задач, предлагает корректную программу для государственных органов.

О формировании правового государства в Республики Казахстан можно утверждать тогда, когда институты государственных органов сближаются и институтами общества и создается демократическая нормативно-правовая база. В концепции указывается, что существует официальное и неофициальное лоббирование законов. Отмечается, что неофициальное лоббирование, как указано в концепции – это незаконное лоббирование, которое противоречит принципам правового государства. Концепцией предлагается о необходимости ввести лоббирование на основе закона.

Правовое государство будет бороться с бюрократическими проявлениями в вопросах оказания гражданам государственных услуг. Ибо они тормозят решение таких вопросов на любом уровне государственно-го уровня.

Поскольку правовое государство создается в Республике Казахстан, необходимо, чтобы законы готовились на двух языках. Нет необходимости доказывать того «что существование разнобоя, противоречий в законах на государственном и русском языках наносит вред, нередко необратимый регулируемым общественным отношениям» [2; 78]. Именно по данному вопросу в Постановлении Правительства Республики Казахстан от 30 мая 2002 года «О мерах по совершенствованию нормотворческой

деятельностью» отмечалось, что необходимо «... улучшить состояние подготовки проекта законов на государственном языке и принять необходимые меры по повышению ответственности должностных лиц, непосредственно курирующих соответствующие вопросы». На наш взгляд, для решения этого вопроса, необходимо «добиваться идентичности текста закона на государственном и русском языках» [1; 79]. Или необходимо готовить двуязычных юристов-лингвистов для данной деятельности в государственных органах.

Казахстан как субъект международных отношений, член мирового сообщества. Такого международного признания, Казахстан обрел 2010 году ввремя председательства в ОБСЕ. Именно поэтому, концепция правовой политики отмечает, о необходимости введение международных стандартов оценки нормативно-правовых актов, принимаемых специальных органом государства – законов и всех других форм подзаконных актов.

В концепции правовой политики содержатся основные направления политики государства на десять лет в отношении религии, религиозных организации, кроме того, лиц верующих и не верующих в какую-то религию, отмечается понятие свобода вероисповедания. В концепции указывается, что «Казахстан является светским государством, в котором царит межконфессиональный мир и согласие, уважение соблюдение права как верующих, так и граждан, придерживающихся атеистических взглядов. Государство не вмешивается в религиозной деятельности, но должна обеспечить взаимодействие с концессиями и защищать прав граждан на свободу вероисповедания, для того должна быть выстроена эффективная государственная политика в этой сфере. Необходимо дальнейшее совершенствование, соблюдение и единообразное применение законодательства о свободе вероисповедания в частности регулирование миссионерской деятельности, распространения религиозной продукции, регистрации религиозных организации» [1; 6].

В рамках реализации Концепции правовой политики РК на период 2010–2020 годы необходимо продумать принятие более 20 законов. Такое мнение высказал член Центральной избирательной комиссии Марат Сарсембаев в ходе международной научно-практической конференции «Модернизация национальной правовой системы с учетом Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 годы», которая проходит в Астане в среду, 9 декабря.

По его мнению, в рамках реализации и защиты прав человека, необходимо разра-

ботать ряд законов, как «О доступе граждан к правосудию», «О доступе к информации о деятельности судов», «О специализированных судах».

По словам М. Сарсембаева, следует также пересмотреть деятельность административных судов, чтобы граждане могли обращаться на противоправные действия недобросовестных чиновников, которые совершают незаконные действия, подпадающие под административное законодательство. «Тогда тот вал писем, который идет в руководящие органы, мог быть рассмотрен на местах в таких судах. Тогда вместо 31 административного суда есть смысл постепенно наращивать их число до 200–300 судов по всей стране», – отметил он.

Кроме того, по мнению члена ЦИК РК, в рамках Концепции правовой политики можно принять законы «Об электронном правительстве», «О правовом всеобуче», «О борьбе против пыток», «О статусе следователей», «Об уголовно-исправительной системе», «О таможенных тарифах и пошлинах», «Об особенностях оказания помощи и субсидий аграрному сектору», «О торговле интеллектуальной собственностью и передаче прав на нее», «О технических барьерах в торговле», «Об условиях выращивания внутреннего потребления и экспорта пшеницы», «О качестве импортируемых товарах и продукции», а также в области защиты окружающей среды и т.д.

На основе концепции правовой политики совершенствование деятельности прокуратуры, возможно с выработкой правового механизма для опротестования законов противоречащих Конституции Республики Казахстан. Ибо, Конституцией РК не предусмотрен орган оперативно реагирующий в случае обнаружения законов противоречащих Конституции. А положение прокуратуры обусловлено тем, она от имени государства осуществляет высший надзор за точным, единообразным применением всех нормативных актов на территории Казахстана.

Исходя из идей концепции, на наш взгляд, можно расширить полномочия прокуратуры и по предложению ученых в Закон РК «О Прокуратуре» ввести в качестве его деятельности, участие в нормотворческой деятельности государственных органов. Так, как нормотворчество включает себе: законотворчество, подзаконное нормотворчество.

Деятельность прокуратуры по надзору за законностью так же относится к международной сфере. По Конституции РК «прокуратура представляет интересы государства в суде...», так же в статье 12 указывается, что «прокуратура представляет государство Казахстан в сфере международного сотрудничества», следующая норма в Законе РК «Об органах юстиции» отмечается, что сотрудничество органов юстиции с государственными органами юстиции иностранных государств, на основе международных договоров. В Законе РК «О Дипломатической службе» конкретно указывается, что посольство Казахстана за рубежом, прежде всего защищает интересы граждан и юридических лиц работающих в иностранных государствах.

На наш взгляд, можно поддержать предложение Сапаргалиева Г.С. «Следует рассмотреть вопрос о целесообразности включения в состав заграничного представительства прокуратуры, знающих механизм сотрудничества по гражданским и уголовным делам и исполнению направленных материалов (поручении), способных давать разъяснения по законодательству Республики Казахстан [2; 87].

#### Список литературы

1. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. – Алматы, 2009. – С.6.
2. Сапаргалиев Г.С., Жанузакова Л.Т., Сулейменова Г.Ж., Караев А.А. Конституционно-правовые и организационные проблемы реализации политических реформ в условиях модернизации политической системы общества. – Алматы, 2010. – С.65–74.