



**ҚҰҚЫҚ ҚОРҒАУ ЖӘНЕ БАСҚА МЕМЛЕКЕТТІК ОРГАНДАР ҚЫЗМЕТІ/  
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ  
И ИНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ/  
THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AND OTHER GOVERNMENT AGENCIES**

УДК 342.52 МРНТИ 10.15.35

**Нұрғали Берікұлы Рахимов<sup>1</sup>**

*Қазақстан Республикасы Бас прокуратурасының жанындағы  
Құқық қорғау органдарының академиясы  
Нұр-Сұлтан қ., Қазақстан Республикасы, e-mail: nurgali.83@inbox.ru*

**Серік Марденұлы Иманбаев<sup>2</sup>**

*«Туран-Астана» университеті  
Нұр-Сұлтан қ., Қазақстан Республикасы, e-mail: esirger57@mail.ru*

**ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ НОРМАШЫҒАРМАШЫЛЫҚ ҚЫЗМЕТТІҢ  
КЕЙБІР ЖҮЙЕЛІ КЕМШІЛІКТЕРІ**

**Аннотация.** Мақала құқық қолдану практикасында қиындықтар туғызатын және мемлекеттік органдар жұмысының тиімділігін төмендететін Қазақстан Республикасындағы норма шығармашылық қызметтің жекелеген проблемаларына арналған. Ғылыми-құқықтық және басқа ақпарат көздері негізінде автор қарастырылып отырған саладағы ең негізгі, жүйелі кемшіліктердің себебін талдайды. Мұндай проблемалық сұрақтарға келесілер жатқызылған: заңнаманың тұрақсыздығы, дайындалып жатқан нормативтік құқықтық актілерде өзге құқықтық актілердегі нормаларды қайталау, заңдарға қосымша қабылданатын заңға бағынышты актілердің көптігі, нормативтік және нормативтік емес құқықтық актілерді ажырату, құқықтық мәтіндердің теңтүпнұсқалығы. Зерттеу нәтижесінде аталған проблемаларды шешу жолдары анықталды, атап айтқанда, жаңадан қабылданған нормативтік құқықтық актілерді өзгертуге уақытша шектеу қою, заңдарды әзірлеу мерзімдерін ұзарту, ведомстволық норма шығармашылықтың көлемін сатылап қысқарту, құқықтық мәтіндердің теңтүпнұсқалығын бұзу үшін жауапкершілікті белгілеу. Сонымен қатар, мақалада нормативтік құқықтық актілерді мемлекеттік тіркеу кезінде маңызды болып табылатын нормативтік және нормативтік емес құқықтық актілерді ажырату мәселесі бойынша пікір айтылған.

**Түйінді сөздер:** норма шығармашылық қызмет, заңнаманың тұрақсыздығы, нормативтік құқықтық акт, құқықтық акт, норма шығармашылық проблемалары.

**Рахимов Нурғали Берикович<sup>1</sup>**

*Академия правоохранительных органов  
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан  
г. Нур-Султан, Республика Казахстан, e-mail: nurgali.83@inbox.ru*

**Иманбаев Серік Марденович<sup>2</sup>**

*Университет «Туран-Астана»  
г. Нур-Султан, Республика Казахстан, e-mail: esirger57@mail.ru*

**НЕКОТОРЫЕ СИСТЕМНЫЕ НЕДОСТАТКИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

**Аннотация.** Статья посвящена отдельным проблемам нормотворческой деятельности в Республике Казахстан, усложняющим правоприменительную практику и снижающим эффективность работы государственных органов. На основе научно-правовых и других источников авторы анализируют причины наиболее общих, системных недостатков в рассматриваемой сфере. К таким проблемным вопросам отнесены: нестабильность законодательства, дублирование в разрабатываемых нормативных правовых актах норм других правовых актов, множество сопутствующих законам подзаконных актов, разграничение нормативных и ненормативных правовых актов, аутентичность юридических текстов. По итогам исследования выработаны пути решения указанных проблем, в частности, такие как введение временного ограничения на изменение принятых нормативных правовых актов, увеличение сроков разработки законов, поэтапное сокращение объема ведомственного нормотворчества, введения ответственности за нарушение аутен-

тичности юридических текстов. В статье также выражено мнение по вопросу разграничения нормативных и ненормативных правовых актов, что является важным при государственной регистрации нормативных правовых актов.

**Ключевые слова:** нормотворческая деятельность, нестабильность законодательства, нормативный правовой акт, правовой акт, проблемы нормотворчества.

**Rakhimov Nurgali Berikovich<sup>1</sup>**

*The Academy of Law Enforcement Agencies under the  
Prosecutor General's Office of the Republic of Kazakhstan,  
Nur-Sultan c., the Republic of Kazakhstan, e-mail: nurgali.83@inbox.ru*

**Imanbayev Serik Mardenovich<sup>2</sup>**

*«Turan-Astana» University, Nur-Sultan c., the Republic of Kazakhstan,  
e-mail: esirgep57@mail.ru*

## **SOME SYSTEMATIC SHORTCOMINGS IN RULE-MAKING ACTIVITIES IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

**Abstract.** The article is devoted to certain problems of rule-making activity in the Republic of Kazakhstan, complicating law enforcement practice and reducing the effectiveness of government bodies. On the basis of scientific, legal and other sources, the author analyzes the causes of the most common, systemic shortcomings in this area. Such problematic issues include: instability of the legislation, duplication of the norms of other legal acts in the developed regulatory legal acts, a lot of by-laws accompanying the laws, differentiation of regulatory and non-regulatory legal acts, authenticity of legal texts. Based on the results of the study, ways to solve these problems have been worked out, in particular, such as introducing a temporary restriction on changing adopted regulatory legal acts, increasing the time for developing laws, phasing out departmental norm-setting, introducing responsibility for violating the authenticity of legal texts.

**Key words:** rule-making, legislative instability, normative legal act, legal act, rule-making problems.

Изучение научно-правовой литературы, информационно-аналитических материалов по вопросам нормотворческой деятельности в Республике Казахстан показало, что в данной сфере накопилось немало системных проблем и недостатков.

В настоящее время наблюдается тенденция интенсивного обновления законодательства Республики Казахстан. Этому способствуют как объективные запросы общества, так и активная нормотворческая работа государственных органов.

По данным информационно-правовой системы «Әділет» в Республике Казахстан за последние 10 лет, начиная с 2008 года издано свыше 80 тыс. нормативных правовых актов (далее - НПА) (по сравнению с 2008 годом в 2017 году их принято почти в три раза больше (3504/9673). Пик нормотворческой активности наблюдался в 2015 году (13 410).

Основная масса НПА (94%) приходится на долю Правительства и центральных уполномоченных органов (в 2017 году – 2336 или 24%), местных исполнительных и представительных органов (6754 или 70%).

В период с 2008 по 2017 г.г. принято всего 1210 законодательных актов [1].

На первый взгляд это впечатляющие цифры, которые в определенной мере можно интерпретировать как достижение отечественной правовой системы. Однако, за ними кроется одна негативная тенденция – нестабильность законодательства, вызываемая главным образом частыми поправками ранее принятых НПА.

Как отмечают эксперты, правотворческая деятельность нередко основывается на поспешных выводах, без тщательного анализа возможных рисков.

В результате почти каждый законодательный акт подвергается корректировке в первый год своего действия, в целях устранения коллизий и восполнения пробелов правового регулирования.

В частности, из принятых в 2018 году 79 (2017 г. 81) законов лишь 11 (7) являются отраслевыми, 32 (35) – о внесении изменений и дополнений, 36 (39) – о ратификации международных соглашений и договоров [1].

По данным, Национальной палаты предпринимателей «Атамекен», всего за три года со дня принятия нового Кодекса об административных правонарушениях в



него внесено порядка 350 корректировок, т.е. ежегодно меняется свыше ста норм.

В Экологический кодекс за 10 лет внесено более 500 поправок, в Налоговый кодекс за 9 лет его существования внесено 3174 поправок, что составляет в среднем более 350 поправок в год [2].

Подобное положение снижает эффективность правового регулирования общественных отношений, вызывает недовольство и недоверие граждан к правовой системе страны, а также препятствует стабильной правоприменительной практике. Иными словами **граждане просто не успевают подстраиваться под новые «правила игры».**

Несомненно, что многие изменения связаны с процессами модернизации в обществе, внедрением новых институтов, призванных повысить эффективность работы государственного аппарата. Но в то же время, значительную часть нормотворческой работы составляет работа над ошибками, т.е. устранение недостатков правового регулирования, а также решение неурегулированных вопросов.

Причины данной проблемы зачастую заключаются в следующем.

1. Короткие сроки разработки нормативных правовых актов, не дающие возможность всесторонне проанализировать возможные риски, тогда как в ведущих зарубежных странах (США, Германия и т.д.) законопроекты разрабатываются без спешки.

Достаточно привести классический пример – Конституция США [3], в которую за 200 с лишним лет внесено всего 27 поправок. Или действующие по сей день Германский Уголовный кодекс 1871 года [4], Гражданский кодекс 1896 года [5].

2. Излишняя детализация или правовая регламентация в нормотворчестве.

Одним из примеров детализации в уголовном праве является наличие общих и специальных норм, устанавливающих уголовную ответственность. Критерием оправданного их введения в Уголовный кодекс должны служить распространенность и типичность в правоприменительной практике. По мнению д.ю.н. Джансаревой Р.Е., нельзя создавать уголовно-правовую норму на каждый факт отклоняющегося поведения, даже если оно обще-

ственно опасно. Например, в Уголовном кодексе Республики Казахстан (далее – УК РК) излишней является норма, предусмотренная ст. 127 «незаконное помещение в психиатрический стационар». Ведь вполне достаточно традиционных норм уголовного закона о незаконном лишении свободы или о вынесении заведомо неправосудного судебного решения. Подобные ситуации встречаются на практике, но так редко, что противодействие им специальной уголовно-правовой нормой – непозволительно расточительностью [6].

Еще один пример – в УК РК ответственность за посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или досудебное расследование, предусмотрена ст.408, на жизнь сотрудника правоохранительного, специального государственного органа, военнослужащего – ст.380-1. В то же время, данные деяния вполне охватываются квалифицирующим составом убийства – п.п.2 ч.2 ст.99 УК РК (убийство лица или его близких в связи с осуществлением данным лицом служебной деятельности либо выполнением профессионального или общественного долга).

Не вызывает никаких вопросов криминализация специальной нормой УК посягательства на жизнь Президента, Первого Президента РК как высшего должностного лица государства. Между тем, представляется сомнительным и нецелесообразным установление специальными статьями ответственности за убийство других категорий граждан как в случае со ст.ст.380-1 и 408 УК РК, поскольку это создает определенные трудности в разграничении этих составов и аналогичного преступного деяния, предусмотренного в ст.99 УК РК. В результате приходится разъяснять нюансы квалификации данных деяний в нормативном постановлении Верховного Суда. Во-вторых, такой подход создает неравенство субъектов преступлений, что нарушает принцип равенства граждан перед законом и судом. Подтверждением тому является санкция ч.1 ст.380-1 УК, предусматривающая 10-15 лет лишения свободы, тогда как аналогичные по признакам деяния по п.2) ч.2 ст.99 и ст.408 УК влекут ответственность в виде 15-20 лет лишения свободы или пожизненного лишения сво-

боды. Получается, убийство должностного лица акимата (п.2) ч.2 ст.99 УК РК) или судебного исполнителя (ст.408 УК) в связи с исполнением служебных обязанностей – более тяжкое преступление, чем убийство, например, прокурора из мести за проверку в порядке «общего» надзора либо сотрудника дорожной полиции, принявшего меры реагирования к нарушителю ПДД (ч.1 ст.380-1 УК). Таким образом, исходя из логики законодателя, жизнь прокурора или сотрудника дорожной полиции в указанных ситуациях менее важна по сравнению с жизнью остальных госслужащих, так как за посягательство, например, на жизнь судебного исполнителя виновному лицу по ст.408 УК минимальное наказание назначается в виде 15 лет лишения свободы, а за убийство прокурора по ч.1 ст.380-1 УК – 10 лет лишения свободы.

Чрезмерная детализация правового регламентирования неизбежно влечет необходимость постоянной корректировки уже принятых норм; уследить за соответствием многочисленных норм друг другу становится все труднее; возникают проблемы в правоприменении.

В целях предотвращения частых экспериментов с законодательством и повышения эффективности нормотворчества, предлагается:

1) законодательно закрепить (в Законе «О правовых актах») принцип стабильности законодательства, установив запрет на изменение принятых новых актов в течение нескольких лет: для объемных НПА (кодифицированные и консолидированные законы) – 3 года, для остальных – 1 год;

2) увеличить сроки разработки законодательных актов (1-3 года вместо 1-4 месяцев);

3) ввести постоянную практику разрешения коллизий и урегулирования пробелов в законодательстве на основе аналогии закона, общих начал и правовых принципов (за исключением УК РК);

4) в целях исключения в законодательстве дискреционных, коррупциогенных норм, ввести обязательную антикоррупционную экспертизу проектов всех законодательных актов.

Нормотворческую работу и правоприменительную практику также усложняет множество сопутствующих законам подзаконных актов.

Огромный массив ведомственных НПА указывает на недостаточный регулятивный потенциал и качество законов.

Как уже говорилось, сжатые сроки разработки и принятия законодательных актов не позволяют максимально охватить основной спектр регулируемых отношений.

В конечном итоге, в правоприменительной практике, наряду с законами и кодексами, приходится обращаться к множеству подзаконных актов, тексты которых в ряде случаев частично дублируют нормы основных правовых актов, а также противоречат им.

Кроме того, следует отметить, что каждое ведомство радеет за свой нормативный акт, закладывая в нем удобные для осуществления контрольно-надзорной деятельности нормы.

Учитывая изложенное, представляется важным поэтапное сокращение ведомственных правовых актов, дополняя и совершенствуя законодательные акты.

Следует отметить, что такая инициатива уже реализуется в соседнем Узбекистане, где создана рабочая комиссия по разработке Концепции совершенствования нормотворческой деятельности на долгосрочную перспективу (до 2027 года). Одной из целей данной работы является поэтапное исключение практики принятия ведомственных НПА, на смену которых должны прийти законы прямого действия [7].

Дублирование в разрабатываемых НПА норм других правовых актов. Такой вид нормотворческой деятельности как правовой «плагиат», приобрел распространенный характер и происходит следующим образом.

Министерства, ведомства, получившие поручения Правительства о разработке законопроекта и поставленные перед острой необходимостью «выдачи» законопроекта в намеченный срок, переносят положения, когда-то принятых ими Инструкции (Правил) в законопроект.

В других случаях в новых НПА дублируются положения действующих НПА, тем самым искусственно увеличивается объем юридического текста [8].

В целях оптимизации законопроектной работы и ведомственного нормотворчества предлагается:

- установить запрет на дублирование (копирование) в подзаконных актах норм



вышестоящих нормативных актов (это часто наблюдается при разработке инструкции, правил и т.д.);

- в кодифицированных и консолидированных законах минимизировать компетенцию центральных органов по принятию подзаконных актов.

Разграничение нормативных и ненормативных правовых актов. По данному вопросу среди ученых и практиков нет единой позиции, которая имеет не только теоретическое, но и практическое значение, в частности, когда решается вопрос о государственной регистрации правового акта.

Основными критериями разграничения НПА и актов индивидуального применения являются наличие в разработанном юридическом документе норм права, т.е. общеобязательных правил поведения, а также субъекты, которым адресованы обязательные предписания.

Однако в законодательстве и науке нет однозначного ответа на следующие вопросы: как определить то, что правовой акт обращен к индивидуально определенным или неопределенным лицам, что подразумевается под наличием или отсутствием норм права?

Касательно субъектного признака есть мнение о том, что если правовой акт распространяется на конкретных лиц (например, Иванов, Петров и т.д.), то он считается актом индивидуального применения, в остальных случаях – НПА.

Однако, на практике немало примеров, когда правовой акт касается всех сотрудников ведомства или их части без персонализации. Например, руководителем госоргана издаются приказы, имеющие обязательную силу для сотрудников данного органа и не распространяющиеся на третьих лиц, допустим, об объявлении рабочими днями выходных. Или принимаются приказы, инструкции и правила, адресованные только сотрудникам тех или иных государственных органов.

По критерию наличия или отсутствия норм права также нет ясности. Как ранее отмечалось, многие подзаконные акты в той или иной степени копируют положения законодательных или схожих по предмету регулирования других НПА. Возникает вопрос: что считать под нормами права, «скопированные» или новые правила поведения?

На наш взгляд, именно установление новых, отличных от вышестоящего законодательного акта правил поведения должно считаться основанием для признания изданного правового акта нормативным.

Аутентичность текстов НПА на русском и казахском языках. Аутентичность НПА (от греч. *authentikys* - подлинный) означает смысловое соответствие разноязычных юридических текстов одного и того же правового акта.

Существование данной проблемы может подтвердить почти каждый юрист, занимающийся научно-педагогической или практической деятельностью.

По словам депутата Сената Парламента Республики Казахстан С.Б. Акылбай, нередко имеет место практика внесения на рассмотрение Парламента законопроектов с не аутентичным содержанием текстов на двух языках со значительным количеством логических стилистических ошибок [9].

Причиной тому является разработка текста НПА на русском языке с последующим переводом на государственный язык.

Наряду с аутентичностью, распространенным явлением стали разные переводы одних и тех же терминов на казахский язык. Один простой пример: слово «принцип» в казахском варианте Конституции приводится без перевода, а в других НПА, например, в УПК, КоАП и ГПК переведено как «қағидат», что считаем не правильным.

Таким образом, переводы некоторых терминов противоречат Конституции, не говоря уже о многочисленных коллизиях.

В соответствии с законодательством, ответственность за качество проектов НПА, в том числе аутентичность текстов, несут разработчики. В то же время, Законом РК «О правовых актах» предусмотрен дополнительный правовой инструмент обеспечения аутентичности – научная лингвистическая экспертиза. Но ее предметом являются проекты законодательных актов, количество которых не достигает и 5% от общего числа НПА. Следовательно, вне ревизии со стороны внешних независимых экспертов (филологи, юристы, свободно владеющие двумя языками) остаются подзаконные акты.

На наш взгляд, проблема некачественных переводов НПА связана с отсутствием норм в законодательстве, устанавливаю-

щих дифференцированную ответственность разработчика за обеспечение полного соответствия текстов НПА на государственном и официальном языках. Дисциплинарное взыскание в этом деле - не панацея, поскольку оно не может быть наложено по истечении шести месяцев со дня совершения проступка. Этого срока явно недостаточно, если учесть сроки введения в действие НПА, а также необходимого времени для обнаружения «дефектных норм» на практике.

В этой связи полагаем, что решением проблемы может стать введение админи-

стративной ответственности за смысловое несоответствие текстов НПА на русском и казахском языках.

В обоснование можно сослаться на следующие статьи действующего Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан, схожие по объекту правонарушения: «ст.457. Нарушение законодательства Республики Казахстан по вопросам государственной регистрации нормативных правовых актов»; ст.459. Нарушение порядка последующего официального опубликования текстов нормативных правовых актов».

#### Список использованных источников:

1. Сведения из информационно-правовой системы нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». Режим доступа (<http://adilet.zan.kz/rus>). Дата обращения: 02.08.2019.
2. Законотворчество: нужна «перезагрузка»! // Режим доступа (<http://atameken.kz/ru/articles/27248-zakonotvorchestvo-nuzhna-perezagruzka>). Дата обращения: 27.11.2019.
3. Constitution of the United States // Access mode ([https://en.wikipedia.org/wiki/Constitution\\_of\\_the\\_United\\_States](https://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_the_United_States)). Access Date: 18.11.2019.
4. Strafgesetzbuch // Access mode ([https://en.wikipedia.org/wiki/ Strafgesetzbuch](https://en.wikipedia.org/wiki/Strafgesetzbuch)). Access Date: 18.11.2019.
5. German Civil Code // Access mode (<https://britannica.com/topic/German-Civil-Code>). Access Date: 19.11.2019.
6. Джансараяева Р.Е. Проблема эффективности уголовного законодательства и принципы криминализации // Вестник КазНУ, 2011 г. // Режим доступа (<https://articlekz/article/9682>). Дата обращения: 19.11.2019.
7. Нормотворческую деятельность усовершенствуют. Сайт «Газета.uz.» 29 марта 2018 года // Режим доступа (<https://gazeta.uz/ru/2018/03/29/laws>). Дата обращения: 19.11.2019.
8. Койшибаев Т.С. Пробелы в нормотворческой деятельности и способы их устранения // Режим доступа ([https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31545980#pos=5;-163](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31545980#pos=5;-163)). Дата обращения: 19.11.2019.
9. Неверный перевод с русского на казахский искажает смысл законов Казахстана // Режим доступа ([https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/nevernyiy-perevod-russkogo-kazakhskiy-iskajet-smysl-zakonov-208421](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/nevernyiy-perevod-russkogo-kazakhskiy-iskajet-smysl-zakonov-208421)). Дата обращения: 19.11.2019.

#### References:

1. Svedenija informatsionno-pravovoj sistemy normativnykh pravovykh aktov Respubliki Kazakhstan «Әділет». Rezhim dostupa (<http://adilet.zan.kz/rus>). Data obrasheniya: 02.08.2019.
2. Zakonotvorchestvo: nuzhna «perezagruzka»! // Rezhim dostupa (<http://atameken.kz/ru/articles/27248-zakonotvorchestvo-nuzhna-perezagruzka>). Data obrasheniya: 27.11.2019.
3. Constitution of the United States // Access mode ([https://en.wikipedia.org/wiki/Constitution\\_of\\_the\\_United\\_States](https://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_the_United_States)). Access Date: 18.11.2019.
4. Strafgesetzbuch // Access mode ([https://en.wikipedia.org/wiki/ Strafgesetzbuch](https://en.wikipedia.org/wiki/Strafgesetzbuch)). Access Date: 18.11.2019.
5. German Civil Code // Access mode (<https://britannica.com/topic/German-Civil-Code>). Access Date: 19.11.2019.
6. Dzhansarayeva R.Ye. Problema effektivnosti ugovolnogo zakonodatel'stva i printsipy kriminalizatsii // Vestnik KazNU, 2011 g. // Rezhim dostupa (<https://articlekz/article/9682>). Data obrasheniya: 19.11.2019.
7. Normotvorcheskuyu deyatel'nost' usovershenstvuyut Sayt «Gazety uz.» 29 marta 2018 goda.// Rezhim dostupa (<https://gazeta.uz/ru/2018/03/29/laws>). Data obrasheniya: 19.11.2019.
8. Koyshibayev T.S. Probely v normotvorcheskoy deyatel'nosti i sposoby ikh ustraneniya // Rezhim dostupa ([https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31545980#pos=5;-163](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31545980#pos=5;-163)). Data obrasheniya: 19.11.2019.
9. Nevernyy perevod s russkogo na kazakhskiy iskazhayet smysl zakonov Kazakhstana // Rezhim dostupa ([https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/nevernyiy-perevod-russkogo-kazakhskiy-iskajet-smysl-zakonov-208421](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/nevernyiy-perevod-russkogo-kazakhskiy-iskajet-smysl-zakonov-208421)). Data obrasheniya: 19.11.2019.