

¹Канатов А.К., ²Каражанов М.Д., ²Канатов А.А.

¹Институт парламентаризма

²УО «Alikhan Bokeikhan University»

¹Казахстан, Астана

²Казахстан, Семей

e-mail: kahatov_76@mail.ru

К ПРОБЛЕМАМ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЫ (ЗАКОНОПРОЕКТНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ)

Аннотация. В настоящей статье проанализированы проблемы правоохранительной сферы в аспекте законопроектного обеспечения. Авторы выделили проблемные вопросы которые требуют рассмотрения для дальнейшего совершенствования законодательного процесса в правоохранительной сфере. Авторы привели законопроектные кейсы и пути решения данной проблемы путем консолидированного взаимодействия всех субъектов законодательного процесса. Предлагается выработать комплексные подходы по их решению.

Ключевые слова. Нормотворческой деятельность, правоохранительная сфера, законопроектное обеспечение, законопроект, законодательный процесс.

¹Kanatov A.K., ²Karazhanov M.D., ²Kanatov A.A.

¹Institute of Parliamentarism

²Alikhan Bokeikhan University

¹Kazakhstan, Astana

¹Kazakhstan, Semey

e-mail: kahatov_76@mail.ru

On problems of law enforcement (law draft support)

Abstract. This article analyzes the problems of law enforcement in the aspect of legislative support. The authors identified problematic issues that require consideration for further improvement of the legislative process in the law enforcement sphere. The authors cited legislative cases and ways to solve this problem through consolidated interaction of all subjects of the legislative process. It is proposed to develop comprehensive approaches to solve them.

Keywords. rule-making activity, security sphere, legislative support, bill, legislative process.

¹Канатов А.К., ²Каражанов М.Д., ²Канатов А.А.

¹Парламентаризм институты

²УО «Alikhan Bokeikhan University»

¹Қазақстан, Астана

²Қазақстан, Семей

e-mail: kahatov_76@mail.ru

Құқықты қорғау саласындағы мәселелер жайлы (заң жобасын қамтамасыз ету)

Түйін. Бұл мақалада заңнамалық қамтамасыз ету аспектісінде құқық қорғау қызметінің мәселелері талданады. Авторлар құқық қорғау саласындағы заңнамалық процесті одан әрі жетілдіру үшін қарастыруды қажет ететін проблемалық мәселелерді анықтады. Авторлар заңнамалық жағдайларды және бұл мәселені заң шығару процесінің барлық субъектілерінің шоғырландырылған өзара әрекеттесуі арқылы шешу жолдарын келтірді. Оларды шешудің кешенді тәсілдерін әзірлеу ұсынылды.

Түйінді сөздер. нормашығару қызметі, қауіпсіздік саласы, заңнамалық қамтамасыз ету, заң жобасы, заң шығару процесі.

Ключевым инструментом реализации государственно-правовой политики, позволяющим осуществлять результативное и

целенаправленное правовое воздействие на общественные отношения, является нормотворческая деятельность.

Значимость нормотворческой деятельности предопределяет наивысшие требования к ее качеству и эффективности.

Несмотря на принимаемые со стороны Парламента Республики Казахстан меры по совершенствованию законотворческого процесса, сохраняется критика в отношении отдельных его элементов. В частности, проблемными являются вопросы, связанные с:

- 1) недостаточным эффективным планированием законопроектной деятельности;
- 2) отсутствием единого порядка разработки законопроектов (*правительственные и депутатские законопроекты*);
- 3) неудовлетворительным качеством законопроектов, вносимых на рассмотрение Парламента;
- 4) лоббированием ведомственных интересов через депутатскую инициативу и существенными изменениями изначальной концепции законопроектов;
- 5) отсутствием должного пост-анализа принятых законов на предмет их эффективности;
- 6) обеспечением стабильности законодательства;
- 7) формальным проведением госорганами правового мониторинга НПА, результаты которого не позволяют выстроить должное планирование законотворческой деятельности и т.д.

Все эти нормотворческие проблемы актуальны и для правоохранительной сферы. Приведем законопроектные кейсы.

1. Так одной из площадок для обсуждения данных проблем является Межведомственная рабочая группа по вопросам совершенствования уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Здесь регулярно (раз в месяц) обсуждаются наиболее острые вопросы правоприменительной деятельности, и её эффективного законодательного обеспечения.

Между тем, на примере недавно принятых: Конституционного Закона Республики Казахстан от 12 июля 2023 года «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О прокуратуре» и Закона Республики Казахстан от 12 июля 2023 года «О возврате государству незаконно приобретенных

активов» обнаружились проблемы, которые копятся десятилетиями, не найдя никак своего законодательного разрешения.

В частности, речь об институте дополнительного финансового (параллельного) расследования. На последних рабочих группах в Парламенте по обсуждению вышеотмеченных законопроектов (сейчас, законов) представители высшего надзорного органа и правоохранительных органов не смогли дать внятных законотворческих решений. И единственным выходом осталось отложить вопрос в рамках обсуждаемого сейчас в стенах Парламента законопроекта «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам оптимизации Уголовного, Уголовно-процессуального и Уголовно-исполнительного кодексов».

Вместе с тем, во-первых, вопросы оптимизации (ревидии) Уголовного, Уголовно-процессуального и Уголовно-исполнительного кодексов начался за долго (за 1,5 года, в Проектном офисе при МЮ РК) до внесения данного законопроекта. И проблемы института дополнительного финансового (параллельного) расследования на площадке проектного офиса даже не обсуждались.

Во-вторых, во исполнении Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022-2026 годы разработан План действий по её реализации, которым предусматривается внедрение института параллельного финансового расследования (*follow the money*). Задачами данного вида досудебного производства станут поиск похищенных активов и преступных доходов, сопоставление доходов и расходов, возврат и конфискация активов.

В связи с этим, на Рабочей группе при Администрации Президента РК по реформированию правоохранительной системы страны также прорабатывается вопрос о законодательной регламентации института финансового расследования в части *follow the money*.

В-третьих, между тем, ещё при разработке проектов УПК РК в редакции 1997 и 2014 гг. профессорами Ахпановым А.Н. и Юрченко Р.Н. впервые ставился вопрос о самостоятельной главе «Финансовое

расследование». (См.: Проект УПК РК. – Алматы, 1997; Рабочий проект УПК РК 2014 года).

А воз и ныне там.

2. Второй кейс наглядно демонстрирует законопроектный блюр (скорость) в вопросах правоохранительной деятельности.

И это связано с Законом РК от 11 июля 2022 года № 136-VII «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования порядка прохождения правоохранительной службы, повышения правовой и социальной защищенности и ответственности сотрудников правоохранительных, специальных государственных органов и военнослужащих, межведомственной координации, самостоятельности органов внутренних дел, усиления ответственности за отдельные уголовные правонарушения и оборота оружия» [1].

Для наглядности, с использованием сравнительного анализа сделаем акцент на следующем.

В апреле 2021 года депутатами Сената Парламента была начата работа по проекту закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам улучшения качества жизни лиц с инвалидностью». Итогом работы над законопроектом стали конкретные предложения по улучшению качества этой группы лиц. Так как было много норм, требующих дополнительного финансирования (АРВ), Заключением Правительства многие нормы были не поддержаны.

Окончательный вариант был реализован в Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам улучшения качества жизни лиц с инвалидностью» от 27 июня 2022 года № 129-VII [2].

Параллельно выше анализируемому проекту закона, в стенах Парламента шёл проект закона Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования порядка прохождения правоохранительной службы». На данный законопроект были получены соответствующие порядку заключения (Правительства, научно-правовая,

лингвистическая, антикоррупционная) и иные документы.

Трагические январские события послужили тревожным звонком для всей правоохранительной системы – национальной и общественной безопасности. Проект закона Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования порядка прохождения правоохранительной службы» трансформировался в Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования порядка прохождения правоохранительной службы, повышения правовой и социальной защищенности и ответственности сотрудников правоохранительных, специальных государственных органов и военнослужащих, межведомственной координации, самостоятельности органов внутренних дел, усиления ответственности за отдельные уголовные правонарушения и оборота оружия» от 11 июля 2022 года.

В данном случае встал вопрос приоритетов, и «национальная безопасность перевесила права и законные интересы человека и гражданина». Конечно, ни о каком АРВ – обосновании дополнительного финансирования, получении новых заключений (Правительства, научно-правовая, антикоррупционная) речь уже не шла. Правовая и социальная защищённость сотрудников правоохранительных, специальных государственных органов и военнослужащих оказалась приоритетнее социальной защищённости лиц с инвалидностью (детей с инвалидностью).

Между тем, такая «избирательная социальная защищенность» противоречит идеологии статьи 14 Конституции Республики Казахстан, которая устанавливает, что все равны перед законом и судом (пункт 1), никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам (пункт 2) [3]. Приведенная норма означает равенство прав и

обязанностей личности, равную защиту государством этих прав и равную ответственность личности перед законом.

Отсюда правовой промежуточный вывод: глобально необходима коррекция, видоизменение концептуальных основ правовой политики.

Дополнительный вывод: Нужно правильное, последовательное и единообразное планирование этой профессиональной сферы. Так, к примеру, в 2019 году План законопроектных работ Правительства корректировался 11 раз, в 2020 году – 6 раз, в 2021 году – 5 раз, в 2022 году – 4 раза. Уже в 2023 году План законопроектных работ трижды подвергался изменениям.

В-третьих, хотелось обратить внимание нормотворцов на тренд, который заложил глава государства. Речь идёт об институте деbüroкратизации деятельности государственного аппарата, и вытекающей из него институте дерегламентации законодательного процесса.

СПРАВОЧНО. Отмечаем, что ранее Указом Президента от 13 апреля 2022 года № 872 «О мерах по деbüroкратизации деятельности государственного аппарата» концептуально были определен комплекс системных и прикладных мер, реализация которых обеспечила бы ускорение принятия решений в государственном аппарате, повышение самостоятельности и персональной ответственности первых руководителей государственных органов, сокращение документооборота и отчетности. Планом действий по реализации Указа предусмотрено предоставление государственным органам права принятия нормативных правовых актов в целях реализации возложенных задач без излишней (чрезмерной) конкретизации на законодательном уровне компетенций, функций и полномочий.

На уровне законов будут установлены основополагающие цели, задачи и принципы регулирования, а также функции государственных органов, составляющие основу их организации и деятельности, в том числе функции, реализация которых затрагивает важнейшие общественные отношения, указанные в пункте 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан.

С учётом принципов

деbüroкратизации «цифровизация по умолчанию» и «непрерывное совершенствование», с целью стандартизации и оптимизации законодательного процесса высшего представительного органа – Парламента, необходимо довести до логического завершения процедуру внедрения информационной системы E-Zannama.

СПРАВОЧНО. Система предусматривает автоматизацию нормотворческого процесса. Данная система позволит обеспечить и видеть полноценный жизненный цикл законопроекта. Разработка проекта Министерством юстиции и Министерством цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности была начата с 2017 года.

В свою очередь, предлагаем разработчикам законопроектам «от правоохранительного блока» разработать «свои», согласно пункту 1 статьи 24 Закона Республики Казахстан «О правовых актах», видовые общественные отношения, которые будут устанавливаться подзаконными нормативными правовыми актами. Другой вариант - совершенствовать правоприменительную практику.

Это всецело относится и к «не нужным и нецелесообразным» нормам, предложенным в законопроекте «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам оптимизации Уголовного, Уголовно-процессуального и Уголовно-исполнительного кодексов». Например, расширение института покушения на все категории уголовных правонарушений, введения института «молчаливого согласия», как основания уголовной ответственности дачи согласия на получение взятки, и другое.

Между тем, Президент Республики Казахстан К.К. Токаев в Послании народу Казахстана 1 сентября 2022 года, на примере Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов, в которые начиная с 2015 года внесено 1200 изменений, отмечал, что «недопустимо, чтобы законы менялись в угоду сиюминутной конъюнктуре или узким корпоративным интересам», чтобы поправки «подвергались бесконечным корректировкам» [4].

В-четвёртых, в середине лета т.г.

правовая система пополнилась новым Законом Республики Казахстан от 12 июля 2023 года №21-VIII «О возврате государству незаконно приобретенных активов». Настоящий Закон в интересах нынешнего и будущего поколений казахстанцев регулирует общественные отношения по выявлению и возврату государству незаконно приобретенных активов в целях восстановления нарушенных прав народа Казахстана, обеспечения верховенства права, социальной справедливости, устойчивого экономического и социального развития Казахстана на благо его народа [5].

Между тем, законопроектный путь данного нормативного документа породил множество неопределённостей.

Рассматриваемый законопроект разработан группой депутатов Парламента Республики Казахстан.

Вместе с этим, Указом Президента Республики Казахстан от 26 ноября 2022 года «О мерах по возврату государству незаконно выведенных активов» Правительству Республики Казахстан совместно с Генеральной прокуратурой Республики Казахстан, Национальным Банком Республики Казахстан, Комитетом национальной безопасности Республики Казахстан, Агентством Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционной службой), Агентством Республики Казахстан по финансовому мониторингу, Агентством Республики Казахстан по регулированию и развитию финансового рынка, Акционерным обществом «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» и другими заинтересованными государственными органами и организациями до 31 марта 2023 года разработать и внести на рассмотрение Мажилиса Парламента Республики Казахстан проект Закона Республики Казахстан.

Распоряжением Премьер-Министра РК от 20 декабря 2022 года «О создании рабочей группы по выработке предложений к проекту Закона Республики Казахстан в рамках реализации Указа Президента РК от 26 ноября 2022 года «О мерах по возврату государству незаконно выведенных активов» было дано поручение Министерству юстиции Республики Казахстан совместно с заинтересованными государственными органами

и организациями (по согласованию) в срок до 31 января 2023 года в установленном законодательством порядке внести в Аппарат Правительства Республики Казахстан проект Закона.

Во-первых, неясно, как рассматриваемый законопроект согласуется с одноименным законопроектом, разработка которого была поручено Министерству юстиции Республики Казахстан совместно с заинтересованными государственными органами и организациями.

Во-вторых, ни правоохранительный блок, представленный Генеральной прокуратурой Республики Казахстан, Комитетом национальной безопасности Республики Казахстан, Агентством Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционной службой), Агентством Республики Казахстан по финансовому мониторингу, ни Министерство юстиции, конечно, в указанный в срок (до 31 марта 2023 года) законопроект не представили. Тем самым, не исполнив Указ Президента Республики Казахстан от 26 ноября 2022 года «О мерах по возврату государству незаконно выведенных активов».

В-третьих, для нивелирования сложившейся «патовой» законопроектной ситуации депутаты Парламента внесли альтернативно инициативный законопроект. При этом в пояснительной записке отметив, что: «Проект закона «О возврате государству незаконно приобретенных активов» был разработан во исполнении поручения Указа Президента Республики Казахстан от 26 ноября 2022 года».

Всё бы и ничего, но, как известно, по итогам «ускоренной» работы Парламента были приняты пять законодательных актов: Конституционный закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон «О прокуратуре», Законы Республики Казахстан «О возврате государству незаконно приобретенных активов», «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам возврата государству незаконно приобретенных активов», «О внесении дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях», «О внесении дополнений в

Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)».

Все допущенные ошибки законотворческого процесса еще предстоит проанализировать и сделать превентивные выводы с целью минимизации (либо исключения): а) формального проведения госорганами правового мониторинга НПА, результаты которого не позволяют выстроить должное планирование законотворческой деятельности; б) лоббирования ведомственных интересов через депутатскую инициативу и существенным изменением изначальной концепции законопроектов.

ОСНОВНОЙ ВЫВОД: учитывая, что указанные проблемы носят системный

характер и затрагивают все этапы нормотворческого процесса (в том числе, и в правоохранительной сфере) на наш взгляд, требуется выстроить консолидированное взаимодействие всех субъектов законотворческого процесса и выработать комплексные подходы по их решению.

Единственно целесообразным, с точки зрения ориентирования на результат, выступает проведение таких взаимодействий в стенах Сената Парламента, который мог бы сосредоточиться на переформатировании концептуальных основ законотворчества, без ущерба правоприменительной практики.

Литература

1. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования порядка прохождения правоохранительной службы, повышения правовой и социальной защищенности и ответственности сотрудников правоохранительных, специальных государственных органов и военнослужащих, межведомственной координации, самостоятельности органов внутренних дел, усиления ответственности за отдельные уголовные правонарушения и оборота оружия» Закон Республики Казахстан от 11 июля 2022 года № 136-VII ЗРК.//<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000136>
2. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам улучшения качества жизни лиц с инвалидностью» Закон Республики Казахстан от 27 июня 2022 года № 129-VII ЗРК.//<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000129>
3. Конституция Республики Казахстан Конституция принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года.//<https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>
4. СПРАВЕДЛИВОЕ ГОСУДАРСТВО. ЕДИНАЯ НАЦИЯ. БЛАГОПОЛУЧНОЕ ОБЩЕСТВО. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2022 года //https://adilet.zan.kz/rus/docs/K22002022_2
5. «О возврате государству незаконно приобретенных активов» Закон Республики Казахстан от 12 июля 2023 года № 21-VIII ЗРК.//<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000021>

References

1. O vnesenii izmenenij i dopolnenij v nekotorye zakonodatel'nye akty Respubliki Kazahstan po voprosam sovershenstvovaniya porjadka prohozhdenija pravoohranitel'noj sluzhby, povyshenija pravovoj i social'noj zashhishhennosti i otvetstvennosti sotrudnikov pravoohranitel'nyh, special'nyh gosudarstvennyh organov i voennosluzhashhih, mezhvedomstvennoj koordinacii, samostojatel'nosti organov vnutrennih del, usilenija otvetstvennosti za otdel'nye ugolovnye pravonarusheniya i oborota oruzhija» Zakon Respubliki Kazahstan ot 11 ijulja 2022 goda № 136-VII ZRK.//<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000136>
2. «O vnesenii izmenenij i dopolnenij v nekotorye zakonodatel'nye akty Respubliki Kazahstan po voprosam uluchsheniya kachestva zhizni lic s invalidnost'ju» Zakon Respubliki Kazahstan ot 27 ijunja 2022 goda № 129-VII ZRK.//<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000129>
3. Konstitucija Respubliki Kazahstan Konstitucija prinjata na republikanskom referendumе 30 avgusta 1995 goda.//<https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>
4. SPRAVEDLIVOE GOSUDARSTVO. EDINAJA NACIJA. BLAGOPOLUCHNOE OBSHhESTVO. Poslanie Glavy gosudarstva Kasym-Zhomarta Tokaeva narodu Kazahstana ot 1 sentjabrja 2022 goda //https://adilet.zan.kz/rus/docs/K22002022_2
5. «O vozvrate gosudarstvu nezakonno priobretennyh aktivov» Zakon Respubliki Kazahstan ot 12 ijulja 2023 goda № 21-VIII ZRK.//<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000021>

Сведения об авторах

Канатов Алмас Канатович

Должность: исполнительный директор Института парламентаризма

Почтовый адрес: Республика Казахстан, г.Астана

E-mail: kahatov_76@mail.ru

Kanatov Almas Kanatovich

Position: Executive Director of the Institute of Parliamentarism

Mailing address: Republic of Kazakhstan, Astana

E-mail: kahatov_76@mail.ru

Канатов Алмас Канатович

Лауазымы: Парламентаризм институтының атқарушы директоры

Пошталық мекен-жайы: Қазақстан Республикасы, Астана қаласы

E-mail: kahatov_76@mail.ru

Каражанов Малик Дулатович

Должность: декан юридического факультета УО «Alikhan Bokeikhan University»

Почтовый адрес: Республика Казахстан, г.Семей

e-mail: karazhanov_1982@mail.ru

Karazhanov Malik Dulatovich

Position: Dean of the Faculty of Law, Alikhan Bokeikhan University,

Mailing address: Republic of Kazakhstan, Semey

e-mail: karazhanov_1982@mail.ru

Каражанов Малик Дулатович

Лауазымы: «Alikhan Bokeikhan University» Семей қ. заң факультетінің деканы

Пошталық мекен-жайы: Қазақстан Республикасы, Семей қаласы

e-mail: karazhanov_1982@mail.ru

Қанатов Алихан Алмасұлы

Должность: «Alikhan Bokeikhan University» «Құқықтың өзекті мәселелері» ББ 2 курс магистранты

Почтовый адрес: Республика Казахстан, г.Семей

e-mail: kahatov_76@mail.ru

Kanatov Alikhan Almasuly

Position: 2nd year master's student of the EP “Current Problems of Law”, EE “Alikhan Bokeikhan University”,

Mailing address: Republic of Kazakhstan, Semey

e-mail: kahatov_76@mail.ru

Қанатов Алихан Алмасұлы

Лауазымы: «Alikhan Bokeikhan University» Семей қ. заң факультетінің деканы

Пошталық мекен-жайы: Қазақстан Республикасы, Семей қаласы

e-mail: kahatov_76@mail.ru