

3 «Қазақстан Республикасының әкімшілік-аумақтық құрылысы туралы» Қазақстан Республикасының 1993 жылғы 8 желтоқсандағы № 2572-ХІІ Заңы // adilet.zan.kz

4 Миронов О.О. Субъекты советского государственного права. – Саратов, 1975. – 240 б.

5 Теория государства и права. Курс лекции. – Саратов, 1995. – 560 с.

6 Миронов О.О. Конституционное право Российской Федерации и его субъекты. Личность и власть (конституционные вопросы) / Межвузовский сборник научных работ. – Ростов-на-Дону, 1995. – 180 б.

7 «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы N 148 Заңы // adilet.zan.kz

## **НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ КАК ОСНОВНОЙ ИСТОЧНИК ПРАВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

*Ахметова Н.С., к.ю.н., профессор КарГУ им. академика Е.А. Букетова  
Тажибаяев Д.М., магистрант юридического факультета КарГУ им. академика Е.А. Букетова*

Нормативно-правовой акт является одним из основных источников права современного государства. В нем выражается большинство правовых норм, которые регулируют наиболее важные с точки зрения личности, ее интересов и потребностей общественные отношения. Другие источники права (правовые обычаи, судебные и административные прецеденты) общерегулятивной значимостью не обладают. Они играют частичную, вспомогательную или дополнительную роль в регулировании общественных отношений.

В нормативно-правовых актах закрепляются нормы, которые учитывают интересы большинства и меньшинства в целом, координируют их в зависимости от конкретных экономических, социальных, национальных и международных отношений в данный исторический период.

Мировая юридическая наука рассматривает источники права в неразрывном единстве с содержанием правовых норм. Выражение юридических норм в обычае, прецеденте, в судебной практике имеет казуистический и не всегда определенный характер. Эти нормы складываются постепенно, по мере повторения частных случаев, применения определенного правила поведения. Поэтому юридические нормы не могут в указанных формах воплотить в себе общего и достаточно определенного выражения. С развитием общественной жизни, усложнением общественных отношений эти обязательные установления становятся тормозом общественного прогресса. Как отмечал в свое время Н. М. Коркунов «государственная власть, призванная поддерживать и охранять господство права, не может помириться с таким положением дела. Как только она достаточно окрепнет и организуется, она везде стремится поставить на место неопределенных начал обычного права и судебной практики ею самой сформулированные и по возможности общие положения или законы» [1, 199].

Переход к всеобщему нормативному регулированию осуществляется эволюционно. Вначале нормативное регулирование распространялось лишь на те сферы общественной жизни, которые непосредственно касались интересов государственной власти. Частные имущественные и семейные отношения длительное время оставались под воздействием обычного права и судебной практики. Со временем нормативно-правовое регулирование расширяется, подчиняя себе другие области общественной жизни, и становится, таким образом, преобладающей формой правового регулирования общественных отношений.

В юридической литературе нормативному правовому акту дается определение в различных вариациях. Довольно типичными при этом, отражающими сложившееся представление о нормативном правовом акте на современном этапе, являются следующие: нормативный акт – это имеющий формальный характер государственно-правовой документ, в котором в письменной форме выражено решение уполномоченного органа правотворчества (или по его поручению общественной организацией) об установлении, изменении или отмене правовых норм, и который должен быть официально в установленном порядке оформлен для использования, то есть это властное предписание государственных органов, которое устанавливает, изменяет или отменяет нормы права (закон, кодекс, постановление, инструкция и др.) [2, 19].

Нередко используется это понятие и в «узком», собственном смысле, как «письменное литературное произведение», «один из подвидов официально-делового произведения наряду с другими актами-документами, имеющими юридическое значение», когда надо было обозначать его

принадлежность к законотворческой стилистике. Часто в узком значении он употребляется и как закон, исходящий от государства. Юридически же это положение выглядит весьма некорректно, поскольку отождествление закона с другими нормативными правовыми актами вносит путаницу в различные формы (источники) права, снижает эффективность их применения.

Наконец, можно привести выдержки из Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года «О правовых актах»: нормативный правовой акт – письменный официальный документ на бумажном носителе и идентичный ему электронный документ установленной формы, принятый на республиканском референдуме либо уполномоченным органом, устанавливающий нормы права, изменяющий, дополняющий, прекращающий или приостанавливающий их действие [3]. Здесь термин «нормативный акт» употребляется в широком смысле – для обозначения любых источников права. В этом плане говорится о законах (Конституции, конституционном законе, обычном законе, актах республиканского референдума, указах Президента, имеющих силу закона) и подзаконных актах. Другими словами, в понятие нормативного правового акта, в буквальном смысле слова, входят акты органов разного уровня: от высших органов власти и управления до местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, администрации предприятий, учреждений и организаций.

Однако главное при определении понятия нормативного акта состоит в том, чтобы правильно понять юридическую природу, основной смысл, содержание того, что называется нормативным правовым актом, и, следовательно, необходимо выделить и рассмотреть хотя бы его основные специфические черты.

В отличие от других источников (форм) права нормативно-правовой акт обладает рядом существенных признаков. Исходя из имеющихся ныне теоретических и практических материалов по данному вопросу, можно вычленил пять наиболее существенных признаков, позволяющих отличать нормативно-правовой акт от иных правовых актов.

Как было сказано выше, нормативный правовой акт создается соответствующими правотворческими и правоприменительными органами, или всенародно (республиканским референдумом). Другими словами - это результат деятельности государственных и иных уполномоченных органов по подготовке и принятию нормативных правовых актов, по их усовершенствованию и отмене. Качество и эффективность принимаемых законов и других актов всецело зависит от степени совершенства законодательной техники, ясности и доступности языка нормативных актов, точности и определенности формулировок и терминов, употребляемых в казахстанском законодательстве, а также от умения, знаний, профессиональных навыков исполнителей. Таким образом, правотворчество есть особый вид деятельности уполномоченных органов и должностных лиц по выработке и принятию нормативных правовых норм (актов), их обновлению, изменению и отмене. Различаются: 1) народное правотворчество; 2) правотворчество государственных органов; 3) правотворчество должностных лиц; 4) правотворчество органов местного самоуправления; 5) правотворчество общественных организаций.

В нормативно-правовых актах содержатся только нормы права, то есть правила общего характера, обладающие государственной обязательностью. Общий характер правовой нормы вытекает из того, что норма—это регулятор общественных отношений, она образует меру, масштаб, правило для развития общественных отношений, взятых с какой-то одной стороны, в той или иной плоскости, без учета всех других сторон этих отношений.

Если брать материальную подоплеку появления норм права, законов, то они потому и возникают, что на известной ступени развития общества появляется потребность охватить общим правилом производство, распределение, обмен продуктов, позаботиться о том, чтобы индивид подчинился общим условиям такого производства и обмена. Это правило, вначале выражающееся в обычае, становится затем законом.

В целом в праве мера (масштаб) поведения в силу социальной обоснованности и необходимости, а также возможности государственного принуждения становится обязательной для соответствующих лиц и организаций. При этом нормативность акта проявляется в диалектическом единстве таких свойств правил поведения, как всеобщностью обязательность.) [4].

3. От нормативного правового акта как источника права следует отличать источники правоправедения. Источники правоправедения — это сумма человеческих знаний о праве. То есть это источники правовой информации (собрания, своды законов, различные тематические сборники законодательства, научно-практические комментарии, исторические правовые памятники, труды видных ученых-юристов). Их нельзя отнести к источникам права.

4. В каждом нормативном правовом акте есть внешние формальные атрибуты (реквизиты), свидетельствующие о его официальном государственном характере и юридической силе. Нормативные правовые акты должны иметь следующие реквизиты:

1) Государственный Герб Республики Казахстан;

2) указания на форму акта: закон Республики Казахстан о внесении изменений дополнений в Конституцию Республики Казахстан; конституционный закон Республики Казахстан; указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу конституционного закона; кодекс Республики Казахстан; консолидированный закон Республики Казахстан; закон Республики Казахстан; указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона; постановление Парламента Республики Казахстан, постановление Сената Парламента Республики Казахстан, постановление Мажилиса Парламента Республики Казахстан; указ Президента Республики Казахстан; постановление Правительства Республики Казахстан; приказ министра; приказ руководителя центрального государственного органа; приказ руководителя ведомства; постановление центрального государственного органа; решение Маслихата; постановление акимата; решение акима; постановление ревизионной комиссии и иная форма нормативного правового акта, предусмотренная настоящим Законом;

3) заголовок, обозначающий предмет регулирования нормативного правового акта;

4) месту и дату принятия нормативного правового акта;

5) регистрационный номер нормативного правового акта;

6) подписи лица или лиц, уполномоченных подписывать нормативные правовые акты.

7) указание на дату и номер государственной регистрации нормативного правового акта, предусмотренного статьей 7 ( пункт 2) настоящего Закона [3].

8) гербовую печать.

Нормы права в нормативных актах группируются по определенным структурным образованиям: разделам, главам, статьям, параграфам, пунктам, подпунктам и т.д.

Таким образом, нормативно-правовой акт — это писанный официальный акт правотворчества, в котором содержатся указания общего характера, направленные на установление, изменение или прекращение или приостановление действия правовых норм.

В практическом варианте имеются в виду юридические нормы различных государственных органов. Ядром нормативного акта является правовая норма (норма права), под которой понимается общеобязательное правило поведения, рассчитанное на многократное применение и распространяющееся на всех лиц без исключения, попавших в нормативно-регламентированную ситуацию. Другими словами, норма права по своему юридическому значению есть определенное правило поведения, соблюдение которого гарантируется различного рода организационными, разъяснительными и стимулирующими средствами, а также применением мер юридического принуждения (дисциплинарной, административной, материальной, уголовной ответственности). Именно в этом состоит основное отличие нормативного правового акта: 1) от обычаев и норм морали, опирающихся на общественный авторитет, основанных на методах убеждения или общественного принуждения; 2) от актов применения права (где речь идет о приложении нормы к конкретному лицу); 3) от актов толкования права (где речь идет о разъяснении того, как нужно понимать уже имеющуюся норму).

Нормативно-правовые акты как источники права имеют определенные организационно-технические и иные преимущества перед другими источниками права. Во-первых, в том, что издающие их государственные органы имеют гораздо большие координационные возможности, чем все иные нормотворческие институты, для выявления и отражения в праве не только групповых, классовых, индивидуальных, но и общих интересов. Во-вторых, что в силу четких требований, традиционно сложившихся правил изложения содержания; нормативно-правовой акт считается лучшим способом оформления устоявшихся норм. И, в-третьих, что нормативно-правовой акт в силу своей четкости и определенности более легок «в обращении», чем другие формы права. На него, как подмечают теоретики и практики, легко ссылаться при разрешении дел, вносить необходимые коррективы, контролировать его исполнение [4, 574]. В четвертых, нормативные акты, как правило, определенным образом систематизированы, что позволяет легко осуществлять поиск нужного документа для применения или реализации. В пятых, нормативные акты позволяют точно фиксировать содержание правовых норм, что помогает проводить единую политику, не допускать произвольного толкования и применения норм. В шестых, наконец нормативные акты поддерживаются государством, им охраняются. В случае нарушения положений нормативных актов нарушители преследуются и наказываются на основании закона.

Нормативно-правовые акты как формы (источники) права значительно отличаются от актов, не имеющих нормативного характера. В их числе прежде всего акты применения норм права или индивидуальные акты, как их зачастую называют.

Нормативно-правовые и индивидуальные акты являются юридическими по своему характеру. Помимо прочего это означает, что с теми и другими связаны определенные юридические последствия.

Однако принципиальное отличие их друг от друга заключается в следующем. Первые содержат общие предписания в виде норм права и рассчитаны на многократное применение, тогда как вторые включают не нормы права, а лишь предписания индивидуального характера. Нормативно-правовые акты адресованы широкому, точнее — неопределенному кругу юридических и физических лиц, в то время как индивидуальные акты обращены к строго определенным лицам или кругу лиц и издаются по вполне определенному поводу (установление мемориальной доски, прием на работу и увольнение, уход на пенсию и т.п.). И наконец, нормативно-правовыми актами охватывается весьма широкий круг общественных отношений, а индивидуальные акты предназначены для строго определенного вида общественных отношений. Действие индивидуального акта прекращается с прекращением существования конкретных общественных отношений (например, в связи с выполнением условий конкретного договора купли-продажи, подряда, поставки и т.п.), в то время как нормативно-правовые акты продолжают действовать независимо от того, существуют или не существуют конкретные отношения, предусмотренные данным актом.

Например, действие такого индивидуального акта (акта применения), как приговор суда по конкретному уголовному делу, прекращается по мере приведения его в исполнение (окончания срока исправительных работ, тюремного заключения и т.п.). Однако это вовсе не означает прекращения действия закона, предусматривающего ту или иную меру уголовного наказания за совершение подобного преступления. Это касается сферы применения норм не только уголовного, но и других отраслей права. Например, прекращение действия конкретного трудового договора отнюдь не означает прекращения действия соответствующих норм или институтов трудового права.

Нормативно-правовые акты следует отличать также от актов разъяснения или толкования правовых норм. Основное отличие их заключается в характере, содержании и целях издания. Если нормативно-правовые акты имеют своей целью установление или изменение содержания правовых норм, то акты разъяснения или толкования преследуют, как это свидетельствует уже из их названия, совсем другие цели: они направлены прежде всего на разъяснение смысла, содержания принятых нормативно-правовых актов, а также пределов действия ранее установленных норм.

Как верно подмечают английские юристы, основное толкование «законодательных положений», по отношению к которому все прочие являются второстепенными, заключается в том, что законы (статусы), следует разъяснять «в соответствии с намерениями тех, кто их создал» [6, 93]. При этом всегда сохраняет свою силу «презумпция невнесения; в действующее право изменений, выходящих за пределы, предусматриваемые толкуемым статусом». Действуют также другие принципы толкования, сводящиеся, в частности, к тому, что толкование, «по возможности, не должно придавать статусу обратной силы, влечь за собой несправедливости или ) приводить к нелепым либо абсурдным последствиям»; нормы уголовного права «толкуются» только в пользу обвиняемого и т.д. [6, 94].

Особенность нормативно-правовых актов как источника права, в отличие от юридического прецедента, заключается в том, что они обычно направлены на регулирование наиболее типичных, массовых отношений. Вследствие этого они принимают формы абстрактности и стереотипности, которые не позволяют порой учитывать многообразие жизненных реалий и перед правоприменителями возникает проблема правового ориентира для разрешения спорной ситуации [7, 381].

Противоречие права и конкретной действительности систематически обостряются различными обстоятельствами объективного и субъективного порядка, когда нормативные установления отстают от потребностей сегодняшнего дня, когда законодатель в результате политического компромисса создает противоречивые нормы, использует оценочные понятия, не раскрывая их содержание (производственная необходимость, существенные убытки и т.д.), отдает на усмотрение правоприменителя порядок и характер разрешения некоторых жизненных ситуаций. Суд же не может отказать в правосудии из-за неполноты или неясности закона. Поэтому в качестве дополнительного источника права пользуется *судебная практика*, в процессе которой не только детализируются и конкретизируются законы, но и вырабатываются правовые положения, обобщающие целесообразный, не противоречащий действующему законодательству повседневный опыт разрешения спорных жизненных ситуаций.

Несмотря на то, что нормативно-правовые акты могут содержать в себе неточности, пробелы, неясности, затрудняющие процесс правового регулирования общественных отношений, на сегодняшний день они являются основным средством правовой регламентации в странах континентальной системы. Более того, наравне с судебным прецедентом в странах англо-саксонской правовой системы реализуются и нормативно-правовые акты как результат непосредственной правотворческой деятельности государственных органов. Такая же ситуация складывается и в странах религиозно-традиционной правовой системы. Эти факты говорят о том, что нормативно-правовые акты занимают сегодня важное место в правовом регулировании, что объясняется, во-первых, общим характером содержащихся в нем предписаний, рассчитанных на многократное применение, во-вторых, возможностью охвата широких сфер общественной жизни, в-третьих, относительной быстротой процедуры их принятия, изменения или отмены. Вместе с тем такие положительные стороны нормативно-правовых актов могут быть реализованы только при условии высокой юридической техники законодательства и его систематизации, включая кодификацию.

В современном мире нормативные правовые акты являются наиболее совершенной и активно применяемой формой права. Их широкому использованию способствует их приспособленность для централизованного, целенаправленного и динамичного развивающегося регулирования общественных отношений, а также заложенная в них потенциальная возможность наиболее ясно, доступно и полно донести до сознания участников правоотношений смысл правового предписания. Нормативно-правовой акт представляет собой наиболее подходящую для осознания людьми форму выражения нормы права.

#### Список литературы:

1. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. - Санкт-Петербург, 1984 – 250 с.
2. Табанов С.А. Систематизация как важнейшая форма совершенствования законодательства: теория и практика РК. Автореферат дисс....док. юрид.наук. Алматы, 1999-47 с.
3. Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 г. №480-VЗ РК - Алматы: Юрист, 2016. – 44 с.
4. Общая теория права / Отв.ред. Пиголкин А.С. - М., 2010. – 548 с.
5. Марченко М.П. Проблемы теории государства и права. - М., 2007. – 768 с.
6. Гарднер Д. Великобритания. Центральное и местное управление. - М., 1994 – 324 с.
7. Куланов В.Л. Формы права. - М., 2006. – 589 с.

### **ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА СОВЕТСКОГО КАЗАХСТАНА НА НАЧАЛЬНОМ ЭТАПЕ ЕЕ СТАНОВЛЕНИЯ**

*Кожакметов Г.З., д.ю.н., профессор КарГУ им. академика Е.А. Букетова  
Кубеев Т.Е., студент юридического факультета КарГУ им. академика Е.А. Букетова*

В начальный период строительства Советского государства наряду с созданием органов власти и управления, формируются и правоохранные структуры, в состав которых вошли народная милиция, чрезвычайная комиссия прокуратура. У новой власти отсутствовал опыт строительства правоохранительной системы, поэтому многие принципы ее организации заимствовались из практики революций, вошедших в мировую историю, в частности Парижской коммуны.

В деле организации милиции и других правоохранительных учреждений особое значение Ленин придавал революционной инициативе трудящихся масс и их авангарда – пролетариата.

После образования Советского правительства в числе 13 Наркоматов был учрежден Наркомат внутренних дел. Народному Комиссариату внутренних дел (НКВД) была передана часть функций военно-революционных комитетов, которые до Октябрьской революции осуществляли охрану общественного порядка и борьбу с контрреволюцией.

23 октября 1917 года по инициативе председателя Совета Народных Комиссаров (СНК) Ленина, Народный Комиссариат внутренних дел принял Постановление «О рабочей милиции». В нем отмечалось, что все Советы рабочих и солдатских депутатов учреждают рабочую милицию. Рабочая милиция находится всецело и исключительно в ведении Советов рабочих и солдатских депутатов, военные и гражданские власти обязаны содействовать вооружению рабочей милиции и снабжению ее техническими средствами вплоть до снабжения казенным оружием [1, с.11].