

Институт парламентаризма, рассмотрев проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам доступа к информации и общественного участия» (далее – законопроект), считаем необходимым высказать по нему следующие замечания и предложения, в том числе носящие концептуальный характер (в части регулирования нормотворческой деятельности).

1. Первое замечание касается предмета регулирования законопроекта. Исходя из названия законопроекта, он регламентирует **вопросы доступа к информации и общественного участия**.

Следует отметить, что *вопросы нормотворчества*, затрагиваемые в законопроекте (поправки в Предпринимательский кодекс и Закон «О правовых актах») лишь косвенно относятся к вопросам доступа к информации и общественного участия. Нормотворческая деятельность является важным и самостоятельным видом государственных функций, которая подлежит самостоятельному регулированию.

Планом законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2024 год, утвержденным постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 декабря 2023 года № 1206, предусмотрена разработка проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования нормотворчества».

Предполагается, что в данном законопроекте проблемные вопросы нормотворческой деятельности должны найти комплексное и системное научно обоснованное разрешение.

В декабре 2023 года Институтом парламентаризма совместно с Министерством юстиции Республики Казахстан и Институтом законодательства и правовой информации был проведен круглый стол, на котором были обозначены основные проблемы современного нормотворчества в Казахстане, выработаны соответствующие рекомендации и намечены основные направления работы по совершенствованию нормотворческого, в частности, законотворческого процесса.

В связи с этим, полагаем фрагментарное изменений отдельных аспектов порядка разработки, обсуждения, экспертизы законопроектов, планирования законопроектной работы и т.д., без учета системных пробоем – нецелесообразным.

2. Независимо от целей, преследуемых разработчиками законопроекта, ряд его положений сформулирован юридически некорректно.

Так, новая статья 17-2 Закона «О правовых актах» озаглавлена «Порядок реализации права законодательной инициативы депутатами Парламента Республики Казахстан».

В то же время, содержание этой статьи посвящена публичному обсуждению, экспертизе проектов законов, разработанных депутатами Парламента Республики Казахстан.

Иными словами, имеет место противоречие между заглавием и содержанием этой статьи.

При этом, как заглавие, так и содержание статьи противоречат требованиям действующего законодательства.

Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 15 Конституционного закона Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» *«законодательной инициативой является официальное внесение субъектом права законодательной инициативы текста проекта закона или иного законодательного акта Парламента, обязательного к рассмотрению Парламентом».*

Пунктом 1 статьи 61 Конституции Республики Казахстан, пунктом 2 статьи 15 Конституционного закона «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» предусмотрено, что право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики, депутатам Парламента, Правительству и реализуется исключительно в Мажилисе.

Применительно к реализации права законодательной инициативы депутатами Парламента Конституционным законом предусмотрено, что они решение о внесении проекта законодательного акта в Мажилис оформляют соответствующим представлением.

Пунктом 5 статьи 15 Конституционного закона «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» установлено, что «иные вопросы, связанные с **порядком осуществления права законодательной инициативы** (то есть вопросы, не предусмотренные в самой статье 15), *решаются регламентом Мажилиса*».

В настоящее время данные вопросы решаются нормами главы 3 Регламента Мажилиса Парламента Республики Казахстан, принятого постановлением Мажилиса Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года.

Таким образом, статья 17-2 и в целом Закон «О правовых актах» не только не регулируют, но и **не могут**, в соответствии с требованиями Конституционного закона, регулировать порядок реализации права законодательной инициативы депутатов Парламента.

(В связи с этим следует отметить, что заглавие статьи 17-1 «Порядок реализации права законодательной инициативы Правительством Республики Казахстан», внесенной в Закон «О правовых актах» Законом от 12 марта 2021 года № 15-VII «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования нормотворчества», также нуждается в изменении).

Кроме того, законопроект вводит в Закон «О правовых актах» понятие проектов законов, **разработанных депутатами Парламента Республики Казахстан**.

Между тем, законодательство разделяет проекты законов не в зависимости от того, кем разработаны проекты законов, а в зависимости от субъекта права законодательной инициативы.

С этой точки зрения формулировки предлагаемой рассматриваемым законопроектом статьи 17-2 являются некорректными.

3. Одной из существенных новелл законопроекта, при чем не имеющий, на наш взгляд, законных оснований, является в введение в закон понятия «заключения Правительства по проектам законов, разработанным депутатами Парламента Республики Казахстан».

При этом не раскрывается, **какую силу** имеет данное «заключение Правительства», в **каком порядке** и в **какой срок** оно дается, по каким вопросам и т.д.

Например, в пунктах 1 и 2 предлагаемой законопроектом новой статьи 17-2 Закона «О правовых актах» предусматривается, что *«по проектам законов, разработанным депутатами Парламента Республики Казахстан, обязательно проведение процедур публичного обсуждения с учетом заключения Правительства Республики Казахстан. Проекты законов вместе с пояснительными записками, сравнительными таблицами к ним (в случаях внесения изменений и (или) дополнений в законы) и с учетом заключения Правительства размещаются на интернет-портале открытых нормативных правовых актов».*

Из таких формулировок совершенно непонятно, что означает «с учетом заключения Правительства». В частности, должны ли депутаты просто **прикладывать** заключение Правительства к материалам законопроекта или они должны в обязательном порядке **вносить в свои законопроекты исправления**, вытекающие из замечаний Правительства и т.д.

Следует отметить, что пункт 6 статьи 61 Конституции Республики Казахстан предусматривает только, что *«проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства Республики. Для проектов законодательных актов, вносимых в Мажилис Парламента в порядке законодательной инициативы Президента Республики, наличие такого заключения не требуется».*

Подобная норма содержится в Конституционном законе «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» (пункт 4 статьи 15) и в других законодательных актах.

Между тем, Регламент Правительства Республики Казахстан, утвержденный постановлением Правительства Республики Казахстан от 6 января 2023 года № 10, подробно регламентирует дачу Правительством заключений:

- к законопроектам, инициированным депутатами палат Парламента;
- на поправки депутатов палат Парламента к законопроектам, находящимся на рассмотрении палат Парламента.

При этом, однако, неясно, из каких норм законодательных актов вытекают эти положения Регламента Правительства.

Статья 13 Конституционного закона «О Правительстве Республики Казахстан», которая исчерпывающим образом регламентирует отношения Правительства с Парламентом Республики, не предусматривает дачу Правительством каких-либо заключений по законопроектам, кроме заключений «по проектам законов Республики, предусматривающих сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов» (подпункт 3) пункта 2 статьи 13).

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 3 статьи 69 Конституции Республики Казахстан постановления Правительства и распоряжения Премьер-Министра **не должны противоречить Конституции, законодательным актам, указам и распоряжениям Президента Республики.**

Являясь подзаконным нормативным правовым актом, Регламент Правительства Республики Казахстан издается «на основе и (или) во исполнение и (или) для дальнейшей реализации законодательных и иных вышестоящих по иерархии нормативных правовых актов» (подпункт 5) статьи 1 Закона «О правовых актах»).

С учетом изложенного и принимая во внимание сложившуюся законотворческую практику, полагаем, что вопрос с «заключениями Правительства» нуждается в глубокой и комплексной проработке и подробной регламентации на уровне законодательных актов.

Предлагаемые же рассматриваемым законопроектом поправки, в которых говорится просто об «учете заключений Правительства», не только не решают, но и усугубляют имеющиеся в этой сфере проблемы.

Отражение их в тексте законодательного акта может поставить вопрос о его **конституционности**, рассмотрении Конституционным Судом Республики Казахстан.

В связи с этим предлагается исключить рассмотренные нормы из законопроекта.

На основании изложенного, полагаем, что нормы законопроекты, затрагивающие регулирование нормотворческой деятельности, следует исключить из законопроекта и все вопросы нормотворчества на основе комплексного и научного подхода рассматривать в вышеупомянутом проекте Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования нормотворчества».