



**ПАРЛАМЕНТАРИЗМ
ИНСТИТУТЫ**

МТҚБ «Парламентаризм Институты» ШЖҚ РМК
РГП на ПХВ «Институт Парламентаризма» УМТО



Қазақстан Республикасы Әділет министрлігі
Министерство юстиции Республики Казахстан



Қазақстан Республикасы Заңнама және
құқықтық ақпарат институты
Институт законодательства и
правовой информации Республики Казахстан

ЗАҢ ШЫҒАРУ ПРОЦЕСІН ЖЕТІЛДІРУ

ДӨҢГЕЛЕК ҮСТЕЛДІҢ МАТЕРИАЛДАРЫ
(Астана қ., 2023 жылғы 12 желтоқсан)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

МАТЕРИАЛЫ КРУГЛОГО СТОЛА
(г. Астана, 12 декабря 2023 года)




ЗАҢ ШЫҒАРУ ПРОЦЕСІН ЖЕТІЛДІРУ

ДӨҢГЕЛЕК ҮСТЕЛДІҢ МАТЕРИАЛДАРЫ
(Астана қ., 2023 жылғы 12 желтоқсан)



СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

МАТЕРИАЛЫ КРУГЛОГО СТОЛА
(г. Астана, 12 декабря 2023 года)



ӘОЖ 342.531.41 (574)
УДК 342.531.41 (574)

Жалпы редакциясын басқарған – Қ.Б.Сафинов
Редакциялық коллегия: Ж.Қ. Тулиндинова, А.К. Тулебаева, Г.Н. Кузембаева
Дизайнер: Л.Қ. Момбаева

Под общей редакцией Сафинова К.Б.
Редакционная коллегия: Тулиндинова Ж.К., Тулебаева А.К., Кузембаева Г.Н.
Дизайнер: Л.Қ. Момбаева

«Заң шығару процесін жетілдіру» тақырыбындағы дөңгелек үстел материалдарының жинағы (12 желтоқсан 2023 жыл). – Астана, МТҚБ «Парламентаризм институты» ШЖҚ-дағы РМК, 2023. – 73 бет – қазақша, орысша.

Сборник материалов круглого стола на тему: «Совершенствование законодательного процесса» (12 декабря 2023 года). – Астана, РГП на ПХВ «Институт парламентаризма» УМТО, 2023. – 73 стр. – на казахском, русском языках.

В данном сборнике представлены доклады и материалы круглого стола на тему: «Совершенствование законодательного процесса», проведенного Институтом парламентаризма 12 декабря 2022 года в городе Астана.

Цель круглого стола: обсуждение (обмен мнениями) вопросов совершенствования законодательного процесса.

Бұл жинақта 2023 жылғы 12 желтоқсанда Астана қаласында Парламентаризм институты өткізген «Заң шығару процесін жетілдіру» атты дөңгелек үстелдің баяндамалары мен материалдары ұсынылған.

Дөңгелек үстелдің мақсаты: заң шығару процесін жетілдіру мәселелерін талқылау (пікір алмасу).

© Авторлар ұжымы, 2023 ж.
© Коллектив авторов, 2023 г.
РГП на ПХВ «Институт парламентаризма» УМТО, 2023



МАЗМҰНЫ / СОДЕРЖАНИЕ

1.	Дөңгелек үстелдің бағдарламасы	5
2.	Программа круглого стола	11
3.	Пресс-релиз	17
4.	Приветственное слово министра юстиции Республики Казахстан ЕСКАРАЕВА А.Н.	21
5.	Приветственное слово вице-министра юстиции Республики Казахстан МУКАНОВОЙ А.К.	23
6.	ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ РАБОТЫ ПАРЛАМЕНТА Доклад директора Института парламентаризма, д.ю.н. САФИНОВА К.Б.	32
7.	НОРМАТИВТІК ҚҰҚЫҚТЫҚ АКТІЛЕРГЕ (НҚА) ҒЫЛЫМИ САРАПТАМА ЖҮРГІЗУДІ ҚАМТАМАСЫЗ ЕТУ ЖӘНЕ ЖЕТІЛДІРУ, НҚА-ЛАР ТІЛІНІҢ ҚОЛЖЕТІМДІГІ, НҚА-ЛАР МӘТІНДЕРІНІҢ ТҮПНҰСҚАЛЫҒЫН ҚАМТАМАСЫЗ ЕТУ, ЗАМАНАУИ ТЕХНОЛОГИЯЛАРДЫ ПАЙДАЛАНУ МӘСЕЛЕЛЕРІ Доклад директора Института законодательства и правовой информации, к.ю.н. САРПЕКОВА Р.К.	43
8.	КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ НА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ И ПОДЗАКОННОМ УРОВНЯХ Доклад профессора НАО «Университет Нархоз», д.ю.н., МАЛИНОВСКОГО В.А.	53
9.	ОЦЕНКА ПРАВОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОВ КАК ИНСТРУМЕНТ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ ПРАВОВЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОВ Доклад профессора кафедры медицинского права и этики НАО «Медицинский университет Астана», к.ю.н. ТЛЕМБАЕВОЙ Ж.У.	68

10.	ПРОБЛЕМЫ СОБЛЮДЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ПРИ РАЗРАБОТКЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ Доклад Управляющего директором ОЮЛ «Ассоциация Цифровой Казахстан», эксперта по поведению научно-правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов, к.ю.н., БЫЧКОВОЙ Е.С.	88
11.	НОРМАТИВТІК ҚҰҚЫҚТЫҚ АКТІ МӘТІНДЕРІНІҢ ТЕҢТҮПНҰСҚАЛЫЛЫҒЫ МӘСЕЛЕСІН ШЕШУ Қазақстан Республикасы Заңнама және құқықтық ақпарат Институтының Лингвистика орталығының басшысы, заң ғылымдарының кандидаты Н.М. ПРИМАСHEВТЫҢ баяндамасы	95
12.	К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ЗАКОНОВ И ПОДЗАКОННЫХ АКТОВ (В ИНТЕРПРЕТАЦИИ ПУНКТА 3 СТ. 61 КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН) Доклад Советника ректора Казахского национального университета им. аль-Фараби профессора, д.ю.н. ДУЙСЕНОВА Е.Э.	100
13.	НОВЫЕ ПОДХОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРЕИМУЩЕСТВА И ПРОБЛЕМЫ Доклад заместителя руководителя экспертной группы по регулированию предпринимательской деятельности Министерства национальной экономики Республики Казахстан КУРБАНБАЕВОЙ Г.Т.	112
14.	К ВОПРОСУ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ Доклад старшего партнера юридической фирмы «Саят, Жолши и Партнеры» БЕРДАЛИНА А.А.	116
15.	«Заң шығару процесін жетілдіру»: халықаралық дөңгелек үстелінің ұсынымдары	119
16.	Рекомендации международного круглого стола: «Совершенствование законотворческого процесса»	122

«ЗАҢ ШЫҒАРУ ПРОЦЕСІН ЖЕТІЛДІРУ» ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ДӨҢГЕЛЕК ҮСТЕЛ БАҒДАРЛАМАСЫ

Өткізу күні: 2023 жылғы 12 желтоқсан

Өтетін орын: Астана қ., Достық даңғылы 2, Astana Saad hotel,
3 қабат, «Балқаш» залы

Тіркеу: 9:30 бастан

Пленарлық отырыс: 10:00-ден бастан 11:00 дейін

Кофе-брейк: 11:10-11:30

Түскі үзіліс: 13:00 -ден бастан 14:00 дейін

Секциялар жұмысы: 11:30-дан бастан 16:20 дейін

Өткізу нысаны: офлайн, онлайн

«Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне нормашығармашылықты жетілдіру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Заңының жобасына реттеуші саясаттың консультативтік құжаты (РСКҚ) 2023 жылғы 2 желтоқсанда «Ашық НҚА» порталында қоғамдық талқылауға орналастырылды: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=14825284>

9.30:10.00	Қатысушыларды тіркеу
10.00-10.10	<p>Дөңгелек үстелдің ашылуы Модератор: Парламентаризм институтының директоры, з.ғ.д. Қанатбек Бейсенбекұлы Сафинов Модератор: Заңнама және құқықтық ақпарат институтының директоры, з.ғ.к. Рамазан Құмарбекұлы Сәрпеков</p>
10.10-10.15	<p>Құттықтау сөз – Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісі Төрағасының орынбасары Дания Мәдиқызы Еспаева</p>

10.15-10.20	<p>Құттықтау сөз – Қазақстан Республикасының Әділет министрі Азамат Несіпбайұлы Есқараев</p>
10.20-10.30	<p>Қазақстан Республикасы Парламенті Сенатының Конституциялық заңнама, сот жүйесі және құқықтық қорғау органдары комитетінің төрағасы Нұрлан Құдиярұлы Бекназаров</p>
10.30-10.40	<p>З.ғ.к., GIZ бағдарламасының ұлттық үйлестірушісі (Германия халықаралық ынтымақтастық қоғамы) Алмат Болатұлы Габбасов</p>
10.40-10.50	<p>Қазақстан Республикасының Әділет вице-министрі Алма Қайратқызы Мұқанова <i>Талдау және болжау функцияларын, заңнаманың тұрақтылығын, ретроспективті бағалауды, НҚА тиімділігін және заңдардың орындалуын талдауды, құқықтық актілердің сапасын арттыруды жетілдіру мәселелері бойынша баяндама</i></p>
10.50-11.00	<p>Заңнама және құқықтық ақпарат институтының директоры, з.ғ.к., Рамазан Құмарбекұлы Сәрпеков <i>Ғылыми сараптамаларды ұйымдастыру мен өткізуді жетілдіру, НҚА тілінің қолжетімділігі, заң мәтіндерінің түпнұсқалығын қамтамасыз ету, норма шығару процесінде заманауи технологияларды пайдалану туралы баяндама</i></p>

11.00-11.10	Парламентаризм институтының директоры, з.ғ.д. Қанатбек Бейсенбекұлы Сафинов <i>Заң жобалау жұмысын жоспарлау сапасын арттыру, заңнамалық және бағынысты деңгейлердегі нормаларды ажырату, норма шығармашылығының процессуалдық аспектілерін оңтайландыру, НҚА жобаларының сапасына қойылатын талаптар, норма шығару процесіне жасанды интеллект элементтерін енгізу, заң шығару бастамасы субъектілерінің заң жобаларын дайындау бірыңғай рәсімдерін орнату туралы баяндама</i>
11.10-11.30	Кофе-брейк
№ 1 панельді секцияның жұмысы Тақырыбы: «НҚА жобаларын дайындау сапасын арттыру»	
<p>Модератор – Қанатбек Бейсенбекұлы Сафинов, з.ғ.д., Парламентаризм институтының директоры</p> <p>Секцияның ашылуы, негізгі мәселелерді атап көрсету, жетекші баяндаушыларды таныстыру</p> <p><u>Проблемалық мәселелер:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Заңнамалық және бағынышты деңгейлердегі құқықтық реттеуді ажырату; - Нормашығару қызметін жоспарлау сапасы; - НҚА сапасына қойылатын нақты талаптар; - Қоғам мен нысаналы топтардың норма шығару процесіне қатысуы; - НҚА жобаларының ғылыми-сараптамалық құрамдас бөлігі; - Норма шығару рәсімдері 	
11.30-11.40	«Нархоз Университеті» ҚеАҚ профессоры, з.ғ.д. Виктор Александрович Малиновский
Талқылау және пікірталас 11.40-12.45	

Талқылаудың негізгі қатысушылары:

Еркін Эрманұлы Дүйсенов, профессор, Әл-Фараби атындағы ҚазҰУ, з.ғ.д. (онлайн-байланыс)

Лаура Қанатқызы Мерсалимова, «Атамекен» ҰКП заңнама департаментінің директоры-басқарушы директор

Арман Алпысбайұлы Бердалин, «Саят Жолши и Партнеры» заң компаниясының аға серіктесі

Елена Сергеевна Бычкова, «Цифрлы Қазақстан Ассоциациясының» басқарушы директоры, з.ғ.к.

12.45-13.00

№ 1 панельдік сессияны қорытындылау

13.00-14.00

Түскі үзіліс

№ 2 панельді секцияның жұмысы

Тақырыбы: «Заңнаманың тұрақтылығын, оның талдамалық және болжау құрамдас бөлігін арттыру»

Модератор – Әділет министрлігінің Құқықтық насихат және үйлестіру департаментінің директоры

Назкен Сағидоллақызы Жамаладин

Секцияның ашылуы, негізгі мәселелерді атап көрсету, жетекші баяндаушыларды таныстыру

Проблемалық мәселелер:

- Норма шығарудағы аналитикалық және болжау жұмыстарының деңгейі;
- Біркелкі емес реттеу саясаты, реттегіш әсерді бағалау;
- Заңнаманың тиімділігі мен заңдардың орындалуын қамтамасыз ету өлшемдері;
- Заңнаманың тұрақтылық деңгейі;
- Құқықтық саясатты анықтау;
- НҚА құқықтық мониторингінің деңгейі;
- Құқықтық мониторингке жұртшылық пен нысаналы топтардың қатысуы

14.00-14.10	З.ғ.к., «Астана» медициналық университетінің профессоры Жанна Урумбасарқызы Тлембаева
Талқылау және пікірталас 14.10-15.10	
Өзбекстан Республикасының Олий Мәжлисінің жанындағы заңнама мәселелері және парламенттік зерттеулер Институтының директоры Акром Икромович Тошпулатов (онлайн байланыс)	
Нормашығармашылық және реттеушілік әсерді талдау бойынша сарапшы Ерлан Маркленұлы Бузурбаев	
Нормашығармашылық және реттеушілік әсерді талдау бойынша сарапшы Гүлнар Құрбанбаева	
«Haller Lomax» заң фирмасының серіктестігі және құрылтайшысы Тимур Одилов	
Новосибирск мемлекеттік экономика және менеджмент университетінің мемлекеттік сектор факультетінің оқытушысы (Ресей Федерациясы) Олег Николаевич Шерстобоев (онлайн байланыс)	
Новосибирск мемлекеттік экономика және менеджмент университетінің мемлекеттік сектор факультетінің деканы, заң ғылымдарының кандидаты, доцент (Ресей Федерациясы) Андрей Алексеевич Макарецв (онлайн байланыс)	
15.10-15.30	№ 2 панельдік сессияны қорытындылау

№ 3 секцияның жұмысы
Тақырыбы: «Заңнама тілінің қолжетімділігі, НҚА мәтіндерінің түпнұсқалығын қамтамасыз ету, нормашығармашылық процесте заманауи технологияларды қолдану»

Модератор – Ролан Маратұлы Жаңғарашев, Заңнама және құқықтық ақпарат институты директорының орынбасары.

Секцияның ашылуы, негізгі мәселелерді атап көрсету, жетекші баяндаушыларды таныстыру

Проблемалық мәселелер:

- НҚА мәтіндерінің теңтүпнұсқалығы;
- Заң тілінің күрделілігі;
- Қазақ заң терминологиясы

15.30-15.40	ҚР Парламенті Мәжілісі Аппаратының сарапшылық-талдау бөлімі меңгерушісінің орынбасары Эльнура Әзілханқызы Абақанова
-------------	--

Талқылау және пікірталас 15.40-16.10

ҚР Заңнама және құқықтық ақпарат институтының Лингвистика орталығының басшысы, з.ф.к.

Нұрзада Маханбетұлы Примашев

ҚР ӘМ Стратегиялық жоспарлау және ұйымдастыру-талдау жұмысы департаменті директорының орынбасары

Рамазан Көкжалов

16.10-16.20	№ 3 панельдік сессияның жұмысын қорытындылау, дөңгелек үстелге ұсынымдар әзірлеу, дөңгелек үстелді жабу. Қанатбек Бейсенбекұлы Сафиновтың қорытынды сөзі
-------------	---

ПРОГРАММА МЕЖДУНАРОДНОГО КРУГЛОГО СТОЛА: «СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА»

Дата проведения: 12 декабря 2023 года

Место проведения: г. Астана, пр. Достык 2, Astana Saad hotel.
3 этаж, зал «Балхаш»

Регистрация: с 09:30 ч.

Пленарное заседание: с 10:00ч. до 11.10 ч.

Кофе – брейк 11.10ч.-11.30 ч.

Обед: с 13:00 ч.- до 14.00 ч.

Работа панельных сессий: с 11:30 ч. – до 16:20 ч.

Формат проведения: офлайн, онлайн

КДРП к проекту закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам совершенствования нормотворчества»

2 декабря 2023 года размещен на портале «Открытые НПА» для публичного обсуждения: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=14825284>

9.30 - 10.00	Регистрация участников
10.00-10.10	<p>Открытие круглого стола Модераторы: Директор Института парламентаризма, д.ю.н. Сафинов Канатбек Бейсенбекович Директор Института законодательства и правовой информации, к.ю.н. Сарпеков Рамазан Кумарбекович</p>
10.10-10.15	<p>Приветственное слово – Заместитель Председателя Мажилиса Парламента РК Еспаева Дания Мадиевна</p>
10.15-10.20	<p>Приветственное слово – Министр юстиции РК Ескараев Азамат Несипбаевич</p>

10.20.-10.30	Бекназаров Нурлан Кудиярович , председатель Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам Сената Парламента РК
10.30-10.40	Габбасов Алмат Болатович , руководитель компонента проекта Германского общества международного сотрудничества (GIZ) в Казахстане, к.ю.н., LL.M.
10.40-10.50	Муканова Алма Кайратовна , Вице-министр юстиции РК <i>Доклад по вопросам повышения аналитической и прогностической функции, стабильности законодательства, ретроспективной оценки, анализа эффективности НПА и исполнимости законов, повышения качества НПА</i>
10.50-11.00	Сарпеков Рамазан Кумарбекович , директор Института законодательства и правовой информации, к.ю.н. <i>Доклад по вопросам совершенствования организации и проведения научных экспертиз, доступности языка НПА, обеспечения аутентичности текстов НПА, использования современных технологий в нормотворческом процессе.</i>
11.00-11.10	Сафинов Канатбек Бейсенбекович , директор Института парламентаризма, д.ю.н. <i>Доклад по вопросам повышения качества планирования законодательной работы, разграничения норм на законодательном и подзаконном уровнях, оптимизация процедурных аспектов нормотворчества, требования к качеству проектов НПА, внедрения элементов искусственного интеллекта в нормотворческий процесс, установление единых процедур для подготовки законопроектов субъектами законодательной инициативы.</i>

11.10-11.30	Кофе-брейк
Работа панельной сессии №1 Тема «Повышение качества подготовки проектов НПА»	
<p>Модератор – Сафинов Канатбек Бейсенбекович, директор Института парламентаризма, д.ю.н.</p> <p>Открытие секции, выделение ключевых вопросов, представление ведущих докладчиков.</p> <p><u>Проблемные вопросы:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Разграничение правовой регламентации на законодательном и подзаконном уровнях; - Качество планирования нормотворческой деятельности; - Конкретные требования к качеству НПА; - Участие общественности и целевых групп в нормотворческом процессе; - Научная и экспертная составляющая проектов НПА; - Процедуры нормотворческой деятельности 	
11.30-11.40	Малиновский Виктор Александрович , профессор НАО «Университет Нархоз», д.ю.н.
Обсуждения и дискуссии 11.40ч.-12.45ч.	
<i>Основные участники дискуссии:</i>	
Дуйсенов Еркин Эрманович , профессор, советник ректора КазНУ им. Аль-Фараби, д.ю.н. <i>(онлайн подключение)</i>	
Мерсалимова Лаура Канатовна , управляющий директор – директор Департамента законодательства НПП «Атамекен»	
Бердалин Арман Алпысбаевич , старший партнер юридической компании «Саят Жолши и Партнеры»	
Бычкова Елена Сергеевна , управляющий директор «Ассоциация Цифровой Казахстан», к.ю.н.	
12.45-13.00	<i>Подведение итогов панельной сессии №1</i>

13.00-14.00	Обеденный перерыв
Работа панельной секции №2 Тема «Повышение стабильности законодательства, его аналитической и прогнозной составляющей»	
<p>Модератор – Жамаладин Назкен Сагидуллаевна, директор Департамента правовой пропаганды и координации МЮ РК</p> <p>Открытие секции, выделение ключевых вопросов, представление ведущих докладчиков</p> <p><u>Проблемные вопросы:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Уровень аналитической и прогнозной работы в нормотворчестве; - Непоследовательная регуляторная политика, оценка регуляторного воздействия; - Критерии эффективности законодательства и исполнимости законов; - Уровень стабильности законодательства; - Определение правовой политики; - Уровень правового мониторинга НПА; - Участие общественности и целевых групп в правовом мониторинге 	
14.00-14.10	Тлембаева Жанна Урумбасаровна , к.ю.н., профессор Медицинского университета «Астана»
Обсуждения и дискуссии 14.10 ч. – 15.10 ч.	
<p>Тошпулатов Акром Икромович – директор Института проблем законодательства и парламентских исследований при Олий Мажлисе Республики Узбекистан (<i>онлайн подключение</i>)</p>	
<p>Ерлан Маркленович Бузурбаев, эксперт по нормотворчеству и анализу регуляторного воздействия</p>	
<p>Курбанбаева Гульнар Туретаевна, Заместитель руководителя экспертной группы по регулированию предпринимательской деятельности Министерства национальной экономики Республики Казахстан</p>	

Тимур Одилов , партнер и соучредитель юридической фирмы «Haller Lomax»	
Шерстобоев Олег Николаевич , преподаватель юридического факультета Новосибирского государственного университета экономики и управления (Российская Федерация) <i>(онлайн подключение)</i>	
Макарцев Андрей Алексеевич , декан факультета государственного сектора Новосибирского государственного университета экономики и управления, кандидат юридических наук, доцент (Российская Федерация) <i>(онлайн подключение)</i>	
15.10-15.30	<i>Подведение итогов панельной сессии №2</i>
Работа секции №3	
Тема «Доступность языка законодательства, обеспечение аутентичности текстов НПА, использование современных технологий в нормотворческом процессе»	
Модератор – Джангарашев Ролан Маратович , заместитель директора Института законодательства и правовой информации. Открытие секции, выделение ключевых вопросов, представление ведущих докладчиков. <u>Проблемные вопросы:</u>	
<ul style="list-style-type: none"> - Аутентичность текстов НПА; - Сложность языка законов; - Казахская юридическая терминология 	
15.30-15.40	Абаканова Эльнура Азилханқызы , заместитель заведующего Информационно-аналитического отдела Аппарата Мажилиса Парламента РК
Обсуждения и искусства 15.40 ч.-16.10 ч.	
Примашев Нурзада Маханбетович , руководитель Центра лингвистики Института законодательства и правовой информации РК, к.ю.н.	

Кокжалов Рамазан, заместитель директора Департамента стратегического планирования и организационно-аналитической работы МЮ РК

16.10-16.20

**Подведение итогов панельной сессии №3, выработка рекомендаций круглого стола, закрытие круглого стола.
Заключительное слово Сафинова Канатбека Бейсенбековича**

ПРЕСС-РЕЛИЗ

Астана қ.

2023 ж. 12 желтоқсан

2023 жылғы 12 желтоқсанда **Парламентаризм институтының** бастамасымен, **ҚР Әділет министрлігі** және **ҚР Заңнама және құқықтық ақпарат институты** бірігіп **«Заң шығару процесін жетілдіру»** тақырыбында дөңгелек үстелін өткізді.

Іс-шараға ҚР Парламенті Мәжілісі Төрағасының орынбасары **Дания Еспаева**, ҚР Әділет министрі **Азамат Есқараев**, ҚР Әділет вице-министрі **Алма Мұқанова**, ҚР Парламенті Сенатының Конституциялық заңнама, сот жүйесі және құқық қорғау органдары комитетінің төрағасы **Нұрлан Бекназаров**, Қазақстан Республикасы Парламентінің депутаттары, мемлекеттік орган, жетекші ғылыми ұйымдар мен жоғары оқу орындардың өкілдері, отандық және шетелдік заңгер-ғалымдар қатысты.

ҚР Әділет министрі **Азамат Есқараев** дөңгелек үстелдің ашылу рәсіміндегі сөзінде Әділет министрлігі нормашығармашылық қызметтің үйлестірушісі екенін айтып, нормативтік құқықтық актілердің «заң тазалығына» жауап беретінін мәлімдеді.

«Сондықтан біз үшін НҚА жобаларының жоғары сапасын және құқық қолдану практикасында және оны қабылдағанға дейін мәлімделген мақсаттарға қол жеткізуде көрініс табатын заңнаманың тиімділігін қамтамасыз ету мәселесінде «қолды импульсте» ұстау өте маңызды» – деп мәлімдеді А.Есқараев.

Дөңгелек үстел қатысушылары **заң шығару процесі құралдарын жетілдіру жолындағы** өзекті сұрақтарды талқылап, сараптамалық пікірлерімен бөлісті.

Қаралған өзекті сұрақтар: заңнамалық және заңға тәуелді деңгейлердегі құқықтық регламенттің аражігін ажырату; нормашығармашылық қызметті жоспарлау сапасы; халық пен мүдделі топтардың норма шығару процесіне қатысуы; заңнаманың

тиімділігі мен заңдардың орындалу критерийлері; халық пен мүдделі топтардың құқықтық мониторингке қатысуы.

Сондай-ақ, нормативтік-құқықтық актілер (НҚА) мәтіндерінің сәйкестігі мәселелері қаралды. Іс-шараға қатысушылар заң тілінің күрделілігіне тоқталды, олар халыққа құқықтық мәтіндерді жеңілдету және түсінікті ету тәсілі жолындағы өз зерттеулерімен бөлісті. Қазақ заң терминологиясын, оның ішінде дамыту мен стандарттау, сондай-ақ норма шығару үдерісіндегі жасанды интеллекттің рөлін, оның заңнаманы әзірлеуді жақсарту және оңтайландырудағы әлеуетін талқылады.

Пленарлық секцияда сөз сөйлеген ҚР ПІБ жанындағы Парламентаризм институтының директоры, заң ғылымдарының докторы **Қанатбек Сафинов** норма шығару функциясын мемлекеттік басқару жүйесінің негізгі және маңызды элементі ретінде қарастырылуы керек екенін атап өтті.

*«Заңнаманы жетілдіру мақсаты мемлекеттің жалпы құрылымын оңтайландыру болып табылады. Бұл процесті сәтті жүзеге асыру үшін **заң шығаруда нәтижеге, тиімділігіне, дәлдігіне** баса назар аудару керек.*

Заң шығару процесі бастамадан бастау алады. Ары қарай заң жобасын әзірлеу, сараптама жасау және оның заң ретінде жүзеге асуына дейін қадағалау кезеңдерін қамтиды. Тәжірибеге сүйенсек, бұл кезеңдердің әрқайсысында ұлттық құқықтық жүйенің дамуы мен өзгеруіне кедергі келтіретін түрлі мәселелер кездеседі. Бұл проблемаларды шешу елдің прогрессивті дамуын қамтамасыз ету және азаматтардың өмір сүру сапасын жақсарту үшін өте маңызды рөл атқарады».

Дөңгелек үстел қорытындысы бойынша қатысушылар заң шығару процесін жетілдіру бойынша бірқатар ұсыныстар дайындалды.

ПРЕСС-РЕЛИЗ

г. Астана

12 декабря 2023 г.

12 декабря 2023 года состоялся международный круглый стол на тему **«Совершенствование законотворческого процесса»**. Организаторами мероприятия выступили **Институт парламентаризма** совместно с **Министерством юстиции РК и Институтом законодательства и правовой информации при МЮ РК**.

В круглом столе приняли участие вице-спикер Мажилиса Парламента РК **Дания Еспаева**, министр юстиции РК **Азамат Ескараев**, вице-министр юстиции РК **Алма Муканова**, председатель Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам Сената Парламента РК **Нурлан Бекназаров**, депутаты Парламента, представители государственных органов, видные казахстанские и зарубежные ученые-юристы.

В приветственном слове министр юстиции РК **Азамат Ескараев** отметил, что Министерство юстиции является координатором нормотворческой деятельности и отвечает за «юридическую чистоту» нормативных правовых актов.

«Поэтому для нас очень важно держать «руку на пульсе» в вопросе обеспечения высокого качества проектов НПА и эффективности законодательства, которое выражается в правильной правоприменительной практике и достижении заявленных до его принятия целей», – отметил А. Ескараев.

В ходе круглого стола участники мероприятия обменялись экспертным мнением по вопросам **совершенствования инструментов нормотворчества**.

Были затронуты такие темы, как разграничение правовой регламентации на законодательном и подзаконном уровнях; качество планирования нормотворческой деятельности; участие общественности и целевых групп в нормотворческом процессе;

критерии эффективности законодательства и исполнимости законов; участие общественности и целевых групп в правовом мониторинге.

Также были рассмотрены вопросы аутентичности текстов нормативно-правовых актов. Участники встречи обсудили доступность языка законодательства, развитие и стандартизацию казахской юридической терминологии, а также роль и потенциал современных технологий в совершенствовании нормотворчества.

Директор Института парламентаризма, доктор юридических наук **Канатбек Сафинов**, выступая в пленарной сессии отметил, что нормотворческая функция должна рассматриваться как фундаментальный и ключевой элемент системы государственного управления.

*«Цель совершенствования законодательства заключается в обеспечении оптимизации общего функционирования государства. Индикаторами успеха в этом процессе должны стать **обоснованность, результативность и эффективность нормотворчества.***

Законодательный процесс, как любой другой, включает в себя ряд последовательных и логически связанных этапов, начиная от инициации и разработки законопроекта до мониторинга его реализации в форме закона. Опыт показывает, что на каждом из этих этапов могут возникать различные проблемы, которые могут препятствовать развитию и трансформации национальной правовой системы. Решение этих проблем имеет решающее значение для обеспечения прогрессивного развития страны и улучшения качества жизни граждан», – подчеркнул К. Сафинов.

По итогам круглого стола участники встречи выработали рекомендации и предложения по дальнейшему совершенствованию законотворческого процесса.

ЕСКАРАЕВ АЗАМАТ НЕСИПБАЕВИЧ

*Приветственное слово
Министра юстиции Республики Казахстан*

Уважаемые участники круглого стола, дорогие коллеги!

От имени организаторов международного круглого стола я рад приветствовать вас на открытии этого мероприятия, которое, по нашим ожиданиям, позволит с точки зрения науки и практики выработать «свежие» подходы по решению текущих проблем в сфере нормотворчества, которые обозначены в программе круглого стола.

Как всем известно, Министерство юстиции является координатором нормотворческой деятельности и отвечает за «юридическую чистоту» нормативных правовых актов.

Поэтому для нас очень важно держать «руку на пульсе» в вопросе обеспечения высокого качества проектов НПА и эффективности законодательства, которое выражается в правильной правоприменительной практике и достижении заявленных до его принятия целей.

Однако на практике имеются проблемы, требующие концептуального переосмысления.

Так, имеются вопросы относительно большого количества вносимых в одни и те же законы изменений. Их бессистемность свидетельствует о необходимости усиления аналитической и прогнозной составляющей.

Кроме того, имеются вопросы локального вовлечения научного и экспертного сообщества в нормотворческий процесс, хотя такое взаимодействие должно идти неразрывно.

Отсутствие методологии изложения норм в НПА вызывает сомнения в доступности языка законов для населения, что может приводить к нереализуемости положений НПА, имеющих осложненную структуру предложений, на практике. Вопросы обеспечения аутентичности текстов НПА на государственном и русском языках также имеют место быть.

И наконец, есть ещё одно обстоятельство, которое актуализировалось в связи с проводимой ревизией законов, это – трудности по определению уровня правовой регламентации норм в законодательных и подзаконных актах ввиду отсутствия четкой методологической основы.

Считаю, что данные вопросы требуют всестороннего обсуждения с научным и экспертным сообществом.

В этой связи для рассмотрения поднимаемых вопросов, на наш взгляд, формат нашей встречи является уникальным, по меньшей мере, по двум основаниям.

Во-первых, это широкая представленность спикеров, специализирующихся в различных сферах юриспруденции, что позволяет расширить рамки дискуссии и обеспечить интеграцию практического подхода и правовой науки в целостное и комплексное видение проблем и их решений.

Во-вторых, конкретность программы круглого стола с рабочими секциями по ключевым проблемам нормотворчества, что повышает конструктивность сегодняшнего диалога для выработки четких рекомендаций.

Уверен, работа круглого стола будет плодотворной и послужит вектором для дальнейшего совершенствования нормотворчества.

Желаю всем успехов!

МУКАНОВА АЛМА КАЙРАТОВНА

Вице-министр юстиции
Республики Казахстан

**Сәлеметсіздер ме, құрметті әріптестер мен халықаралық
дөңгелек үстелге қатысушылар!**

Бүгінгі іс-шараның ерекшелігі нормашығармашылықтың проблемалық мәселелерін қарау және олар бойынша ұсынымдар әзірлеу болып табылады, осыған байланысты бүгін осы жұмысқа тікелей тартылған сарапшылар, ғалымдар жиналды.

Сондықтан, ең алдымен, құқықтық жүйені нығайтуға және ұлттық заңнаманы жетілдіруге қосқан үлесіңіз үшін алғыс білдіремін.

Заң жобаларының сапасын және заңнаманың тұрақтылығын арттыру бойынша қабылданып жатқан шараларға қарамастан, нормашығармашылық процесінде жүйелі проблемалар бар екендігі бұрын да айтылған.

Нормашығармашылықтың ағымдағы проблемаларын жан-жақты зерделеу мақсатында Әділет министрлігінде оны жетілдіру жөніндегі жұмыс тобы құрылды, онда халықаралық дөңгелек үстелді ұйымдастыру жолымен нормашығармашылық саласындағы тәуелсіз сарапшылар мен ғалымдардың қатысуы арқылы пікірталасты кеңейту жөнінде шешім қабылданды.

Бүгінгі іс-шарада осы бағдарламада көрсетілген мәселелерге сындарлы сараптамалық ұсыныстар айтылады деп үміттенеміз.

Олардың бір бөлігі ағымдағы жылғы 2 желтоқсанда «Ашық НҚА» порталында жария талқылау үшін жарияланған «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне нормашығармашылықты жетілдіру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» заң жобасына реттеуші саясаттың консультативтік құжатында көрсетілген. Осыған байланысты мүмкіндікті пайдалана отырып, жария талқылауға қатысуға шақырғым келеді.

Бүгін мен төрт жүйелік блок мәселелеріне тоқталғым келеді.

Первый системный блок – это вопросы, касающиеся обеспечения качественной прогнозно-аналитической составляющей нормотворческой деятельности.

В целом для того, чтобы качественно анализировать и на основании этого анализа качественно прогнозировать развитие законодательства на протяжении последних 12 лет было внедрено очень много процедур.

Так, на этапе проектов НПА были введены инструменты научной экспертизы, общественных обсуждений на портале «Открытые НПА». На этапе же пост-анализа введен институт правового мониторинга.

Что предполагалось в результате введения данных институтов?

Предполагалось, что данные институты обеспечат качественный анализ как до принятия законов, так и после.

Научные экспертизы, их сейчас 3 вида – научная правовая, антикоррупционная и экономическая, представляют собой научное исследование предлагаемых законодательных инициатив с точки зрения влияния их на правовую систему, экономику страны, на эффективность борьбы с коррупцией.

Общественное обсуждение проектов НПА предполагает широкое вовлечение населения в обсуждение проектов НПА.

Правовой мониторинг же представляет собой непрерывное отслеживание и анализ действующего законодательства с точки зрения его эффективности и достижения целей регулирования.

Таким образом, правовой мониторинг помогает определить необходимость изменений законодательства, а научные экспертизы позволяют с научной точки зрения выявить потенциальные проблемы и риски предлагаемых изменений. То есть оба процесса взаимодополняют друг друга и являются важными инструментами для обеспечения качества законопроектов и стабильности законодательства.

Однако на практике мы наблюдаем, что данные институты работают, в основном, формально, не обеспечивая изначальную цель их внедрения.

Свидетельством этому является нестабильность законодательства.

К примеру, в период с 2020 года по 2022 годы в Налоговый кодекс внесены изменения 21 раз, в Предпринимательский кодекс – 44 раза, в Гражданский кодекс – 28 раз, в Земельный кодекс – 28 раз, в Трудовой кодекс – 21 раз, в Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» – 20 раз, в Закон «О государственных закупках» – 15 раз.

Пытаясь решить данную проблему, были установлены ограничения на внесение изменений в Налоговый кодекс и Кодекс об административных правонарушениях в рамках других законопроектов. Однако на практике это породило лишь дополнительный законопроект к основному, в виде поправок в Налоговый кодекс и КоАП.

Таким образом, действующие процедуры не обеспечивают в должной мере качественную прогнозно-аналитическую составляющую законодательства.

Есть отдельные вопросы и к локальности научных экспертиз. Так, проведение научных экспертиз после утверждения «концепции» законопроекта приводит к, скажем так, несвоевременности их результатов. К недостаткам также следует отнести и организационную часть, а именно разрозненность их проведения разными экспертами, без учета подзаконного регулирования общественных отношений.

Самое главное, вопрос субъектности таких процедур. В первом случае – по процедурам до принятия проекта НПА – все эти процедуры проводятся сторонними независимыми организациями и экспертами. Во втором случае – при проведении правового мониторинга – он проводится государственными органами самостоятельно.

Учитывая имеющийся дисбаланс между двумя правовыми институтами, работающими по отдельности, что приводит в результате к неэффективному их применению, стоит вопрос об их реформировании.

Мы сейчас в пилотном режиме в 1-квартале 2024 г. реализуем проведение правового мониторинга «по отраслевому» принципу, что означает выборку определенной отрасли в рамках деятельности госоргана и проведение полного цикла анализа данной отрасли, без разграничения на НПА, как это делается сейчас. Также в рамках правового мониторинга впервые будет попытка дать ретроспективную оценку принятым законам.

В свою очередь, указанные проблемы в других странах решаются, в том числе через внедрение оценки регуляторного воздействия, соответствующей международной практике.

К примеру, в подавляющем большинстве стран ОЭСР и Европейского Союза, в частности, в Великобритании, Канаде, Франции, США, до разработки закона разработчиками изучается правоприменительная практика и определяется «корневая» проблема, то есть осуществляется пред-законодательный анализ, по итогам всестороннего и комплексного анализа и прохождения научных экспертиз и иных законотворческих процедур принятый закон подвергается ретроспективной оценке по достижению им изначально заявленных целей, то есть пост-законодательный анализ действующего НПА.

В данном контексте речь идет об институте оценки регуляторного воздействия, предусматривающий проведение правового мониторинга и научных экспертиз, который уже более 35 лет функционирует в вышеназванных странах (*Канада – с 1986 года, Великобритания – с 1980 года, США – с 1970 года*) и применяется как при подготовке законопроектов, так и после его принятия.

Другими словами, в этих странах законотворческий процесс является цикличным, который начинается и заканчивается проведением оценки эффективности правового регулирования и адекватности правоприменительной практики.

Первые зачатки развития данного института в национальной правовой системе нашли свое отражение в 2021 году в Законе «О правовых актах», в котором впервые дано понятие

«регуляторная политика», определены ее цели и задачи, обязательность разработки государственными органами-разработчиками консультативного документа регуляторной политики до подготовки законопроекта.

В свою очередь, необходимость внедрения и развития ОРВ в казахстанском нормотворческом процессе отмечена еще в 2021 году в Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года (*далее – КПП*).

При этом для предпринимательского законодательства установлена аналогичная процедура АРВ, которая в принципе показала свою эффективность на этапе до принятия проекта. Однако в вопросе анализа уже принятых проектов по данному институту так же есть вопросы, которые я надеюсь, сегодня наши эксперты подсветят.

В целом хотелось бы отметить, что, конечно, здесь речь не идет о простой замене одних институтов другими, поскольку сама по себе замена не даст ничего хорошего. Без глубокого анализа действующих проблем в каждом из этих процедур, без обсуждения вопросов ответственности за принятые решения, простой заменой институтов мы ничего не добьемся.

Поэтому мы очень надеемся получить сегодня ваши экспертные мнения по данному вопросу.

Второй блок, который я хочу обозначить, касается вопросов правовой регламентации норм на законодательном и подзаконном уровнях. Данный вопрос является актуальным постоянно, на самом деле. Если в 2000-х годах мы усилили политику по законам «прямого действия», то есть максимально старались все регулировать на законодательном уровне, то с учетом действующей политики по дебюрократизации, в силу необходимости гибкого управления, мы поднимаем вопрос о ревизии законодательства.

Ревизия законодательства направлена на исключение чрезмерного законодательного регулирования путем регулирования детализирующих норм на подзаконном уровне.

Сама ревизия проходит не одноэтапно, это не вопрос одного дня. Для того, чтобы обеспечить ее качество, мы в прошлом году ввели в закон «О правовых актах» норму, закрепляющую основное содержание законов – это цели, задачи, принципы и основные полномочия государственного аппарата. Мы разработали методические рекомендации по разграничению функций госорганов на законодательном и подзаконном уровнях.

Основой же разграничения служит статья 61 Конституции и отдельные нормативные постановления Конституционного Суда, в которых устанавливаются вопросы правовой регламентации норм на законодательном и подзаконном уровнях.

Однако даже при наличии всех этих оснований и материалов четко провести грань между нормами законов и подзаконных актов очень тяжело на практике. В итоге, в правовой системе страны возможны риски неуместной регламентации, что чревато конституционным производством, проблемами на практике и т.д.

Поэтому на сегодняшнем круглом столе мы хотели бы услышать конструктивные предложения по данному вопросу.

Третий блок вопросов, который я хочу обозначить сегодня – это вопросы, касающиеся сложности языка законов.

Как правило, чтобы закон исполнялся, он должен быть доступен всем тем, к кому обращен. Технически, наше законодательство доступно всем через наши информационные системы – Эділет, Эталонный контрольный банк НПА.

Но доступно ли оно в смысловом выражении? Все-таки, нам приходится констатировать, что в некоторых случаях язык законодательства сложный, имеет запутанную структуру, что усложняет его понимание.

(К примеру, статьи 19 «Особенности разработки и принятия консультативных документов, нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов

предпринимательства» и 20 «Особенности разработки и принятия нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан» Закона «О правовых актах» согласно сервису оценки читабельности русскоязычных текстов (<https://ru.readability.io/>) считаются очень сложными для восприятия и предназначены для аудитории, состоящих из аспирантов, людей со вторым высшим образованием и PhD).

На наш взгляд, сложность языка НПА приводит не только к непониманию его содержания текста, но и «молчаливости» общественности при публичном обсуждении их проектов на портале «Открытые НПА».

Так, несмотря на шестилетний опыт публичного обсуждения проектов НПА на портале, сохраняется низкая вовлеченность граждан, что вызывает вопрос доступности языка проектов НПА для общественности.

К примеру, за 2021-2023 годы среднее количество комментариев на портале «Открытые НПА» составляет 174 821 комментариев, хотя за этот период размещено 52 356 проекта НПА.

Другими словами, это примерно 3 комментария на 1 проект НПА, что показывает низкую заинтересованность людей к проектам НПА, несмотря на их значимость для общества, государства, отдельного человека (*и это несмотря на то, что мы обязали госорганы размещать наряду с проектом НПА все поясняющие материалы*).

На наш взгляд, необходимо проработать следующие вопросы:

Первое – определить единые правила к лингвистической конструкции построения предложений норм в НПА и в целом стилю изложения в них текстов.

Понимаю, данное предложение требует предварительной подготовки научно-методологического обоснования.

Второе – установить требования к использованию официальных казахско-русских словарей в области юриспруденции при разработке проектов НПА.

При этом, отметим, что развитие казахской юридической терминологии на сегодня также имеет определенные недостатки. В целом в настоящее время данный вопрос прорабатывается с уполномоченным органом.

Третье – расширить перечень проектов НПА, подлежащих научной лингвистической экспертизе.

Институтом законодательства и правовой информации Министерства юстиции проводится научная лингвистическая экспертиза исключительно по законопроектам, до их внесения в Мажилис Парламента.

Следовало бы рассмотреть вопрос обеспечения научной лингвистической экспертизой также проектов подзаконных нормативных правовых актов, которые сегодня проводятся силами самих органов-разработчиков.

Однако следует отметить, что для обеспечения всех проектов НПА научной лингвистической экспертизой потребуются выделение средств из бюджета, примерно, полмиллиарда в год.

В этой связи в качестве альтернативного решения данного вопроса видится разработка онлайн-переводчика с элементами искусственного интеллекта, а также его интеграция с проектом «Национальный корпус казахского языка».

Безусловно, данная тема имеет широкий пласт вопросов, требующих научного осмысления, в связи с чем надеюсь на их проработку в соответствующей рабочей секции круглого стола.

Четвертый проблемный блок вопросов касается систематизации норм в кодексы и консолидированные законы.

За время действия Закона «О правовых актах» наметилась тенденция расширения перечня общественных отношений, которые могут регулироваться кодексами. Не умаляя значимость всех кодексов, принятых в последние годы, все же хотелось бы понять, что является основой для систематизации законодательства.

Существование данной тенденции говорит о неопределенности подходов и принципов систематизации

правовых норм, об отсутствии четких нормативных критериев, позволяющих определить круг правоотношений, которые в перспективе могли бы регулироваться кодексами или консолидированными актами.

Другими словами, анализ систематизации норм свидетельствует о том, что необходима не только разработка какой-либо научной методологии по упорядочению правовых норм, но и возможно, закрепление на законодательном уровне оснований по систематизации отраслевого законодательства.

Жоғарыда айтылғандарды қорытындылай келе, бүгінгі іс-шарада біз болашақта нормашығармашылықты жетілдіру мәселелері бойынша жоспарланған заң жобасын дайындау үшін нақты негіз бола алатын нормашығармашылық процестің проблемалық аймақтарына ең жақсы шешім табамыз деп үміттенетінімізді тағы да атап өткім келеді.

Үлкен рахмет.

САФИНОВ КАНАТБЕК БЕЙСЕМБЕКОВИЧ

директор Института парламентаризма,
доктор юридических наук

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ РАБОТЫ ПАРЛАМЕНТА

Уважаемые коллеги, участники!

Я хочу выразить глубокую благодарность всем, кто принял участие в организации нашего сегодняшнего мероприятия, состоявшемуся благодаря тесному сотрудничеству с Министерством юстиции и Институтом законодательства и правовой информатизации Республики Казахстан.

Особую признательность хочу выразить вице-спикеру Сената Асанову Жакипу Кажмановичу, вице-спикеру Мажилиса Еспаевой Дание Мадиевне, министру юстиции Ескараеву Азамату Несипбаевичу, депутатам Парламента, представителям государственных органов, зарубежным ученым юристам, а также коллегам из высших учебных заведений и экспертного сообщества.

Надеюсь, что **наша сегодняшняя дискуссия будет проходить в форме динамичного и концептуального обсуждения широкого круга проблемных вопросов**, как обозначенных в программе, так и других, связанных с ними.

Многие из этих вопросов уже были затронуты в прозвучавших выступлениях, будут, надеюсь, предметом конструктивного обсуждения.

В своем докладе я хотел бы затронуть проблемы, которые в большей степени касаются **законотворческой работы Парламента**. Со многими из этих проблем мне пришлось столкнуться лично – и на нынешней должности директора Института парламентаризма, и на предыдущей работе в качестве депутата Парламента Республики Казахстан, секретаря комитета Сената.

Очевидно, что «изнутри» многие проблемы видятся более отчетливо, чем со стороны. И более понятны пути их решения. Как гласит поговорка – правильно поставленный вопрос содержит в себе половину ответа, является путем к его решению.

Поэтому я хочу сконцентрироваться на этих проблемах, попутно излагая свое видение их решения.

И первой проблемой, которую я хочу отметить, является различный подход к регулированию законотворческой деятельности двух субъектов права законодательной инициативы – Правительства и Парламента.

Это разница прослеживается почти во всем, начиная с организации законопроектной работы. У Правительства есть планирование законопроектной работы, у Парламента ее нет.

Различен подход к обсуждению законопроектов – правительственные законопроекты проходят обязательные стадии обсуждения, в том числе, экспертизы, анализ регуляторного воздействия. Депутатские – не проходят.

И, главное, – совершенно различные возможности по разработке законопроектов. Одно дело – государственные органы, которые могут привлекать любых специалистов, которые имеют свои подведомственные организации, источники финансирования и так далее. И другое дело – депутаты, которые кроме помощника и сотрудника аппарата, ничего не имеют.

Последнюю проблему призван в некоторой части снять наш Институт парламентаризма. Одним из основных направлений нашей деятельности, закрепленных в Уставе, является оказание содействия депутатам в реализации ими права законодательной инициативы. Тем не менее, как говорится, «силы не равны».

К чему приводит такая ситуация?

Одна из проблем – это нестабильность законодательства, которая проявляется в частых и бессистемных изменениях и дополнениях, вносимых в нормативные правовые акты. Эта нестабильность создаёт препятствия для эффективного применения и понимания законов, что ведет к правовой

неопределенности. Прежде всего эта проблема должна решаться путем улучшения планирования нормотворческой деятельности, а также установления определенных рамок – например, целесообразно распространить на **все кодексы практику внесения в них изменений и дополнений не чаще одного раза в год**. Кроме того, ни для кого не секрет, что План законопроектных работ Правительства не скоррелирован с законопроектной работой главного законодательного органа – Парламента, что приводит к хаотичному и, порой, бессмысленному рассмотрению одинаковых законопроектов.

В частности, Правительство запланировало и разработало проект закона об онлайн-платформах и онлайн-рекламе, даже назначило дату его публичного обсуждения, а тут, оказывается, такой же законопроект разработали и депутаты, и он, в итоге, был принят. Нет координации даже между самими депутатами. Например, разными группами депутатов готовились поправки по вопросам игорного бизнеса и т.д.

Сейчас предпринимаются шаги по организации внутренних процессов, в Сенате создан Проектный офис.

Приходится каждый раз повторять простую истину – **законопроекты могут быть депутатскими и правительственными. Но законы – не могут. Все законы принимаются Парламентом, все имеют одинаковую силу. И значит требованиям к ним должны быть едиными.**

Как устранить эту проблему? Следует ли прибегнуть к какому-то единому планированию? Представляется, что какого-либо общего плана законопроектных работ быть не может. Кто будет разрабатывать и утверждать такой план?

Но вот **план рассмотрения законопроектов и принятия законов Парламентом** вполне может быть разработан. Он мог бы разрабатываться на основе как плана законопроектных работ Правительства, так и на основе предложений депутатов. Это, во всяком случае, исключило бы названные случаи дублирования, да и дисциплинировало бы сам депутатский конкурс, повысило бы его внутреннюю организацию.

Предлагаю этот вопрос обсудить сегодня в ходе нашей дискуссии на первой пленарной сессии.

Другой очень важный вопрос, а точнее – целый блок связанных между собой проблем – это **качество подготовки законопроектов и определение лиц, которые должны за это качество отвечать**.

Необходимо обратить внимание и на такую проблему как – **неэффективное проведение различных видов научных экспертиз законопроектов (научная правовая, антикоррупционная и т.д.)**.

Согласно пункту 20 Правил организации и проведения научной экспертизы, а также отбора научных экспертов, заключение научной экспертизы носит **рекомендательный характер, что несет отрицательные последствия в виде потенциального недооценивания важности и авторитетности экспертных мнений**. Данное положение может способствовать распространению практики игнорирования экспертных рекомендаций, что в итоге может отрицательно сказаться на качестве и надежности научных исследований и разработок.

На практике законопроект, который получил заключение экспертизы, зачастую «видоизменяется до неузнаваемости» в процессе вхождения в Мажилис, что опять-таки приводит к потере актуальности, тем самым эффективности самого экспертного заключения.

Мы предъявляем жесткие требования к экспертам, но нет никаких обязательных требований к разработчикам законопроектов. Законотворчество – это сложный вид деятельности, требующий специфических знаний и навыков. Поэтому научный, аналитический потенциал должен быть направлен, в первую очередь, на разработку законопроектов, на изначально обоснованное и грамотное написание текстов законопроектов, на «профессионализацию» этой деятельности.

На практике проекты законов, особенно сложных и объемных, подготавливаются не силами штатных работников государственных органов, а отдельными организациями, в

том числе международными, научными коллективами или отдельными учеными и т.д. За министерства проекты законов обычно пишут подведомственные им государственные и квазигосударственные организации, юридические фирмы, научно-исследовательские институты и т.д.

Однако, эта практика, во-первых, не закреплена какими-либо общими, обязывающими нормами, во-вторых, далека от единообразия. Отсутствуют какие-либо критерии по выбору лиц, ответственных за подготовку текста, а также порядок такого выбора.

Я не буду сейчас давать какие-то оценки, высказывать критику и так далее. Просто приведу один, но очень характерный пример, в котором «сухие цифры» говорят красноречивее всяких слов. По одному законопроекту, рассмотренному в прошлом году и состоящему из 30 статей, в Мажилисе было внесено 300 поправок согласно сравнительной таблице. И большинство из этих поправок – «юридическая техника», «улучшение редакции», «устранение противоречий» норм проекта с другими нормами и с другими законами.

Возникает вопрос – кто готовил текст этого законопроекта? Явно непрофессионалы.

Поэтому единственным выходом из этого видится **принципиальный перенос всей законопроектной работы на плечи специалистов – ученых, практиков.**

Инициаторы, разработчики должны давать им только идейное содержание законопроекта, его правовую цель, техническое задание и последующий контроль за его исполнением.

Как говорится, все новое – это хорошо забытое старое.

Поэтому надо вспомнить, что практика поручения подготовки законопроектов непосредственно ученым имела место и раньше, в том числе и уже в независимом Казахстане. Так, например, к разработке общей части Гражданского кодекса был привлечен весь цвет казахстанской цивилистики.

Было соответствующее постановление Верховного Совета, с членами коллектива заключались договоры, предусматривающие, с одной стороны, оплату, а с другой – ответственность разработчиков.

Сейчас специалистов много, поэтому разработчики могут выбирать исполнителей. Может быть такой отбор должен быть устроен на конкурсной основе. Возможно, что лица, намеревающиеся заниматься данным видом деятельности, должны будут получать какие-либо **разрешения при условии соответствия специально установленным требованиям (лицензии)**. Такие профессиональные команды по различным отраслям права в процессе подготовки законопроектов, обязаны будут подготовить переход подготовки законопроектов информационными программами (IT-системами). Для этого они подготовят методанные в виде ключевых понятий и принципов в отдельных отраслях права (уголовное, гражданское и т.д.) по которым будут разработаны информационные программы, коды и концептуальные модели. Машинные алгоритмы могут быстрее выявить закономерности данных, чем аналитики-люди. Все это неизбежно придет к нам и мы должны готовиться к решению таких задач и это необходимо уже сегодня обсуждать. Конечно, без человеческого фактора нам не обойтись. Но надо помнить одно – **профессионализация нормотворческой деятельности полностью соответствует задаче обеспечения качественного экспертно-аналитического сопровождения государственной политики, поставленной Президентом Казахстана на втором заседании Национального курултая в этом году.**

Третья проблема – это тот самый «баланс между уровнями правовой регламентации», над поиском которого мы работаем уже не первый год.

Напомню, что еще в 2019 году мы проводили в Сенате Парламентские слушания, где первой же рекомендацией было разделение предметов регулирования законов и подзаконных актов.

Потом был 2020 год, период карантинных ограничений, во время которых выявился так называемый «эффект узкого горлышка» – когда излишне детализированные нормы, излишне конкретизированные полномочия госорганов не позволяли государству принимать своевременные меры в ответ на возникающие вызовы. В Послании 2020 года Президент Республики Казахстан поручил найти этот баланс между уровнями правового регулирования.

Надо признать, что, несмотря на разные принимаемые меры, эта проблема еще далека от окончательного разрешения.

Конституционный Совет давал не одно разъяснение по этому вопросу, в частности, по основным полномочиям и функциям государственных органов. Но и сам же признавал, что имеют место случаи, когда в подзаконные акты включаются нормы, которые должны содержаться только в законах.

Складывается впечатление, что иногда мы не только не отказываемся от включения в законы норм, не относящихся к основополагающим принципам и нормам, как сказано в статье 61 Конституции, но даже и усугубляем ситуацию.

Я считаю, что эта проблема не может быть решена «опытным путем». Можно, конечно, брать любой закон и последовательно рассматривать каждую норму – «излишне» она детализирована или не «излишне».

Но правильнее, думается, выработать общие, универсальные критерии, признаки, принципы, которые позволяли бы найти этот самый баланс, дать признаки законов, с одной стороны, и подзаконных актов, с другой.

Поэтому должны быть найдены и нормативно закреплены **четкие, понятные, обоснованные и универсальные критерии** такого **разграничения** – в законах должны содержаться **принципы**, то есть основные идеи, направления регулирования данной отрасли общественных отношений, права и обязанности субъектов. В то же время, учитывая, что политика государства направлена на деюрократизацию, децентрализацию государственного управления, необходимо **урегулировать**

вопрос расширения административного усмотрения (так называемой дискреции) исполнительных органов. В законе же должны устанавливаться пределы этой дискреции.

Возможно, что следует обратиться за соответствующим толкованием статьи 61 Конституции в Конституционный Суд.

Следующей, и тоже комплексной проблемой нормотворческой деятельности является нацеленность ее на конкретный результат, на достижение определенного эффекта, а также инструменты «предвидения» этого эффекта и контроля за его достижением, то есть за исполнением законов.

Для чего разрабатываются и принимаются законы? С определенными правовыми, экономическими, социальными целями. Но достигнет ли закон, в случае его принятия, намеченных целей? Или, наоборот, он вызовет совершенно иные последствия? Существует ли вообще та проблема, на решение которой направлен законопроект? Является ли правовое, законодательное регулирование единственным или оптимальным способом решения данной проблемы?

Однако принципиально причины этой проблемы видятся в том, что при разработке проекта закона, отдельных правовых норм отсутствует более или менее четкое представление о том, как эти нормы будут «работать», исполняться, применяться. Иначе говоря – нет адекватного прогнозирования, предвидения социальных, экономических и правовых последствий. В законе требование о таком прогнозировании есть, но на практике оно исполняется зачастую формально. Нужна общая система оценки нормативного, правового, регуляторного воздействия правовых норм (в зависимости от их вида) на регулируемые общественные отношения. В этой связи нельзя не согласиться с мэтром юридической науки Ю.А. Тихомировым, что главное, в прогнозировании — это обеспечить оптимальное правовое воздействие на процессы, происходящие в обществе и

государстве, избежать возможных отклонений и добиться высоких конечных результатов.

Низкое качество тех самых «высоких конечных результатов» приводят к низкой эффективности законов. Законы не «работают» сами по себе. Право должно быть, как говорят юристы, реализовано путем применения, исполнения. Каждый закон, каждая поправка нацелена на решение какой-то определенной задачи, достижение конкретного результата. Стало быть, должны быть выработаны критерии исполнения закона. Критерии, в виде количественных и качественных показателей, которые позволяли бы судить о том, исполняется ли закон, эффективен ли он.

У нас же часто под исполнением закона со стороны государственных органов понимается отсутствие нарушений. Но исполнение – это именно достижение того самого «высокого конечного результата». Необходимо ретроспективно оценивать, достигнуты ли те цели, на которые было направлено принятие закона, соответствующими госорганами и должностными лицами, ставить вопрос о качестве их работы и, если надо – о персональной ответственности. Более детально и более глубже данную проблематику раскроет наш спикер Жанна Урумбасаровна Тлембаева в ходе работы панельной сессии «Повышение стабильности законодательства, его аналитической и прогнозной составляющей».

На все эти вопросы должны быть даны ответы если не до, то во время разработки законопроекта.

Не допустима ситуация, когда законы пишутся только для того, чтобы написать и отчитаться о выполнении очередного поручения. Без ясного понимания того, как закон будет работать, какого круга субъектов он коснется, как повлияет на их жизнь и деятельность.

Неправильно просчитанные последствия могут привести к непредсказуемым, тяжелым последствиям, в том числе, социальным.

В Казахстане принят закон, предусматривающий сжигание

бытового мусора и выработки за счет этого электроэнергии. Не было представлено ни расчетов, сколько энергии планируется выработать, сколько бытовых отходов сжечь, как избежать ситуации, когда производители будут смешивать мусор с дешевым углем с целью получить государственные субсидии.

Как работает этот закон, привел ли он к запланированному эффекту – неизвестно.

Но бывает и так, что цели перед законом стоят вполне определенные, но они не достигаются ввиду элементарного бездействия исполнительной власти.

Так, ровно шесть лет назад, в декабре 2017 года мы приняли новый Кодекс о недрах и недропользовании, кардинально поменявший схему государственного управления сферой недропользования. Одной из основных новелл Кодекса являлась замена конкурсного порядка предоставления прав на нефтегазовые участки новым порядком – на основе аукциона. Вот только первые аукционы были проведены в декабре 2020 года, через три года после принятия Кодекса. Все это время министерство разрабатывало подзаконные акты.

Складывается впечатление, что многие должностные лица руководствуются принципом – кто ничего не делает, тот не ошибается. Следовательно – ни за что не отвечает.

Такой подход необходимо изменить. **Необходимо об исполнении законов судить не по тому, какие допущены нарушения, а по тому, что именно сделано для достижения того результата, того эффекта, на которые и был направлен принимаемый закон.**

Это далеко не полный перечень проблем законотворчества, с которыми приходится сталкиваться в повседневной деятельности.

В завершение я хочу сказать, что одной из актуальных задач является цифровизация нормотворческого процесса, внедрения во все его стадии новых технологий, искусственного интеллекта.

И второе. В нормотворческий процесс должен быть внедрен принцип нацеленности на конечный результат, его принципами должны стать **обоснованность, результативность и эффективность нормотворчества.**

Учитывая регламент нашего круглого стола, в заключении хочется отметить, что на этом проблемы совершенствования законодательного процесса не исчерпаны. И мы, как представители научного и экспертного сообщества, объединившись в аналитический хаб, должны продолжить всесторонний и тщательный анализ. Это критически важно для обеспечения дальнейшего развития и процветания нашего государства.

БЛАГОДАРЮ ЗА ВНИМАНИЕ!

РАМАЗАН ҚҰМАРБЕКҰЛЫ САРПЕКОВ

Қазақстан Республикасы
Заңнама және құқықтық ақпарат
институтының директоры,
Қазақстанның еңбек сіңірген қайраткері,
заң ғылымдарының кандидаты

Нормативтік құқықтық актілерге (НҚА) ғылыми сараптама жүргізуді қамтамасыз ету және жетілдіру, НҚА-лар тілінің қолжетімдігі, НҚА-лар мәтіндерінің түпнұсқалығын қамтамасыз ету, заманауи технологияларды пайдалану мәселелері

Құрметті әріптестер!

Бүгінгі дөңгелек үстелдің негізгі тақырыбын ашу мақсатында мен нормативтік құқықтық актілерге (НҚА) ғылыми сараптама жүргізуді қамтамасыз ету және жетілдіру, НҚА-лар тілінің қолжетімдігі, НҚА-лар мәтіндерінің түпнұсқалығын қамтамасыз ету, заманауи технологияларды пайдалану мәселелері жайында өз ойыммен бөлісемін.

НҚА-ге құқықтық ғылыми сараптама қамтамасыз ету және жетілдіру.

Қолданыстағы заңнамаға сәйкес 2021 жылдың шілде айынан бастап ғылыми құқықтық сараптама (*бұдан әрі – ФҚС*) жүргізудің жаңа моделінің енгізілгені өздіріңізге белгілі. Көздеген мақсат:

- Нормашығармашылық процеске тәуелсіз және біліктілігі жоғары шетелдік және қазақстандық сарапшылармен мамандарды тарту; дербес жауапкершілікті күшейту;

- сараптама жүргізуді бәсекелестік ортаға беру арқылы жүргізілген зерттеудің сапасын арттыру.

Бүгінгі таңда сарапшылар Тізіліміне Қазақстан, Ресей, Беларусь, Өзбекстан, Қырғызстан, Швейцария және де басқа елдерден ғылыми қоғамдастықтарының өкілдері еніп отыр. Сарапшыларды объективті түрде және ешкімге тәуелді

болмай таңдау, олар үшін тең жағдай жасау, сараптамалық қорытындылардың тәуелсіз сипатына ықпал етеді. Сарапшы өзі дайындаған ғылыми құқықтық сараптама қорытындысы үшін өзінің дербес және азаматтық-құқықтық беделімен (репутациясымен) жауапкершілікте болады.

Өздеріңіз білесіздер, ғылыми сараптаманың осы түрін жүргізуді қамтамасыз ету қызметін Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты (Институт) атқаруда. Екі жарым жылғы жұмыстың нәтижесі жаңа бағыттың дұрыс таңдалғанын және ұйымдастыру жұмыстарының нәтижелі болып қалыптасып келе жатқанын дәлелдейді.

Алайда, нормашығармашылық процессін жандандыру өзекті болып тұрған уақытта, ғылыми құқықтық сараптама жұмыстарын жүргізуді қамтамасыз етудегі оң үрдістермен қатар, бұл бағыттағы жұмыстарды одан әрі жетілдіруді және шешуді талап ететін бірқатар проблемалар да айқындалып отыр. Олардың ішінде:

Бірінші және ең маңыздысы – ғылыми сараптамалар шеңберінде жүргізілетін зерттеулердің сапасы мен тиімділігін арттыру.

Екінші мәселе. Ғылыми сарапшылар тізіміне енуге ниет білдірген үміткерлердің (ғалымдар, сарапшылар, практиктер) кәсіби деңгейлері мен тәжірибелеріне, олардың мемлекеттік тілде еркін жаза білуіне баса назар аудару.

Үшінші мәселе жоғарыда айтылған екі проблемаға тікелей қатысы бар. Ол – сарапшыларға төленетін сыйақының (вознаграждение) жеткіліксіз мөлшері. Заң тікелей талап етіп отырған сапалы, негізделген, ғылыми пысықталған, заңды қабылдаудағы ықтимал жағымсыз әлеуметтік және құқықтық салдарын айқындап беретін және ұсынылған нормаларың құқық жүйесі мен заңнама жүйесіне сәйкестігін нақтылап ашып беруге бағытталған тәуелсіз кәсіби сараптамалық терең талдау жасайтын маманның еңбегі жоғары болуы ешқандай дәлелдеуді қажет етпейтін шығар деп ойлаймын.

Төртінші мәселе. Нормашығармашылық процессін жетілдіруге тұрақты негізде бағытталған зерттеу және талдау жұмыстарын жандандыру.

Біз өз тарапымыздан бұл бағытта біршама жұмыс атқарып келеміз. Мысалы:

- Тізілімге енген сарапшылармен тұрақты байланыстамыз;
- Бірнеше сарапшыларға олардың ғылыми қорытындыларына, әсіресе мемлекеттік тілдегі мәтініне, пікірлер айтып немесе түсіндірме ретінде хат-ұсыныстар жолданды;
- Жұмыс барысында орын алған проблемалар және сарапшылардың сұранымы ескеріліп, 2023 жылы Институттың Ғылыми Кеңесінің шешімі бойынша қазақ және орыс тілдерінде НҚА – дің жобаларына, халықаралық шарттар жобаларына, сондай-ақ ратификациялауға жататын халықаралық шарттарға ғылыми құқықтық сараптама жүргізу жөніндегі Әдістеме шығардық.

Бесінші, әрі күрделі мәселенің бірі-еліміздегі құқықтық ғылыми сараптама институтын жекелей жетілдіру тиімсіздігін ескере отырып, нормашығармашылық процесін реформалауды көздеген бірыңғай кешенді тәсілге көшу қажеттігі.

Сараптама жүргізудің әртүрлі модельдері және оларды біріктіру мүмкіндігі де қарастырылуда. Мәселен, алдағы жылдары сыбайлас жемқорлыққа қарсы, заң және басқа да сараптама жүргізу айтарлықтай трансформациялануы айтылып жүр.

Сонымен қатар қазіргі заманғы технологиялардың дамуын, жасанды интеллекттің күнделікті өмірге өте жылдам еніп отырғандығын назардан тыс қалдыруға болмайды.

Алтыншы мәселе. Нормашығармашылық процесін жетілдіруге ықпал ететін шетелдік озық тәжірибені өз практикамызға енгізу. Олардың кейбіреуіне келесі НҚА-лер тілінің қолжетімдігі бөлігінде тоқтала кетемін.

Жетінші мәселе. Заң жобалары бойынша өткізілетін құқықтық ғылыми сараптаманың көздеген мақсатына толық жетпеуі.

Институт «Құқықтық актілер туралы» заңның 32-2 бабына сәйкесті ғылыми құқықтық сараптаманың жүргізуін қамтамасыз етуге ғана жауапты кәсіпорын. Бірақ, Институт заң жобалары бойынша өткізілген сараптамалардың сапасына жауапты емес. Сапасына сарапшы тікелей жауапты.

Сонымен қатар, ғылыми құқықтық сараптама қорытындысы ұсынымдық сипатқа ие, яғни кеңес беру сипатындағы дәрежедегі құжат. Сондықтан сарапшылардың ұсыныстарын ескеру немесе ескермеу мемлекеттік органдардың құзырына қалып отыр.

Ағымдағы жылдың қараша айының басында, Институттың 2018-2022 жылдардағы республикалық бюджет қаржысын пайдалану мәселесі бойынша ҚР Жоғарғы Аудиторлық палатасы мемлекеттік аудит өткізілді.

Тексеру қорытындысында соңғы 5 жылда Институт арқылы ғылыми құқықтық сараптама өткізуге 663 заң жобалары түскені көрсетілген, (оның 318-заң актілері жобалары, 245-халықаралық шарттар). Сарапшылар 152 заң актілер жобасы бойынша 1277 ескерту мен ұсыныс енгізсе, заң жобасын әзірлеген мемлекеттік орган соның тек қана 956-сын, яғни 75% ескерген. Ал 153 халықаралық шарттар бойынша ұсынылған ескертулердің тек қана 85-і бойынша, яғни 56% ескерілген. Ал қалғандарының тағдыры белгісіз. Яғни құқықтық ғылыми сараптама көзделген мақсатына жетпегені деп бағаланып отыр.

Осы мәселе жайында Жоғарғы аудиторлық палата Төрағасы 05.12.2023 жылы Премьер-министірдің атына ұсыныс енгізді.

Біздің пайымыздауымызша, егер ғылыми құқықтық сараптаманың ұсыныстары мен ескертулеріне заң шығару бастамасына құқығы бар субъектілер дер кезінде тиісті деңгейде назар аударса, заң жобаларының сапасы жақсарады.

Нормативтік құқықтық актілер тілінің қолжетімдігі.

Көлемі үлкен, жазылу стилін түсіну қиын, басқа заңнамаға жиі сілтеме жасау және басқа да қиындықтардың нәтижесінде

НҚА-ны пайдалану қарапайым адам үшін қиындық туғызып жүргені. Үлкен сынға ұшырап келе жатқан проблеманың бірі екендігі бәрімізге мәлім. Сондықтан НҚА-дің мазмұнын пайдаланушыларға, әрбір адамға түсінікті етіп жазып, стилін жеңілдету міндеті тұр. Мен бұл бағытта мына мәселелердің шешілуіне баса назар аударғым келеді.

Бірінші. Жеңіл түсінетін заң жобасын әзірлеуге нақтылы кірісу қажеттігі.

Бұл жұмыста нәтижелі жүргізу тек жазу мен терминдерді баяндау ерекшеліктерінен туындайтын қиындықтарды шешуге ғана қолжеткізу емес, сонымен қатар жалпы заңда қолданылатын жазу стилін жеңілдетуге пайдасы зор. Қажет болған жағдайда осы тәсіл шеңберінде қолданыстағы заңнама азаматтарға неғұрлым түсінікті болу үшін баяндау стилін қайта жазып шығу рәсімі де ұйымдастырылуы мүмкін.

Атап айтқанда, бұл талап азаматтарға көп проблемалар туғызатын тұрғын үй, салық, кеден, еңбек, денсаулық, білім, көлік, мемлекеттік сатып алу және тағы басқа да салаларға арналған заңдарға ерекше қойылғанның пайдасы зор болар еді.

Екінші. Азаматтар үшін жеңіл түсінетін және қолдануға икемді болу талабы тек қана заңға емес, заңда көрсетілген негізгі ережелерді іске асыруға қызмет ететін заңға тәуелді НҚА-ге де міндетті болуы қажет.

Үшінші. Цифрландырудың дамуы дәуірінде, әрине, бұл өзгерістердің барлығы жасанды интеллект пен технологияларды қолдану арқылы жүзеге асырылуы мүмкін. Атап айтқанда табиғи тілді өңдеу алгоритмдері заңнамалық процестің аспектілерін автоматтандыру үшін қолданылады. Жинақталған жүйе материалдары қолданыстағы заңдарды талдап, қате терминдер мен басқа да құқықтық қателерді түзету жолын ұсына алады. Заң мәтіндерінің дәйектілігін қамтамасыз етеді, сонымен қатар құрастыру процесін жылдамдатады.

Төртінші, егер шын мәнінде нормашығармашылық процессін жетілдіріп, заң жобалары түсінікті болсын десек, «**Оңайтылған заң тілі туралы**» арнайы ұлттық заң қабылдаған да

артық болмайды. Нәтижесінде заңды жүзеге асыратын жауапты органдар мен азаматтардың арасында құқықтық түсінік орнығып, азаматтар тез ұғатын және тиімді қолдана алатын мүмкіндік туады.

Бесінші. Жалпы заң тілін жеңілдету бойынша әрекет жасау барысында қайшылықтар туғызатын, түсініксіз және екі жақты мәні бар нормаларды жібермеу міндетін, заң шығаруға құқығы бар субъектілердің маңызды және жауапты міндеттері деген талапты заң бойынша бекіткен дұрыс.

Заң тілінің түпнұсқалығын қамтамасыз ету проблемалары.

Заң шығару процесінің тікелей қатысушы ретінде заңға қойылатын құқықтық және тілдік талаптардың орындалуын қамтамасыз етуде ҚР Заңнама және құқықтық ақпарат институтының өзіндік үлесі зор. Заң шығару бастамасы құқығы бар субъектілер (депутаттар және үкімет) әзірлеген заң жобалары ғылыми лингвистикалық сараптама өткізу үшін бізге жіберіледі.

Заң жобаларының ережелері барынша қысқа және нақты мағынаны қамтып, қазақ және орыс тіліндегі мәтіндерінің түп нұсқалығы болуы тиіс.

Алайда, іс жүзінде бұл талаптардың өрескел сақталмауынан, әсіресе, қазақ тіліндегі мәтіннің сапасы бойынша халықтан орынды наразылықтар, сын-ескертпелер және талап-тілектер жиі айтылып жүр.

Ешкімге жасырын емес, шығармашылық процесінде әртүрлі сылтауларды желеу етіп, заң жобалары негізінен орыс тілінде даярланады. Сосын компьютердің көмегімен мемлекеттік тілге аударылады. Қалай болса солай аударылған жобаны ғылыми лингвистикалық сараптамадан өтуі міндетті екендігін пайдаланып, сараптамаға жібере салады. Қазақ тіліндегі мәтіннің сапасы сын көтермейтіндігі туралы да әртүрлі ресми деңгейде де айтылып келеді. Өкінішке орай, түзелудің орнына қайта сапасы төмендеп келеді.

Алысқа бармай-ақ, осы жақында ғана, қараша айының соңында Сауда және интеграция министрлігінен ғылыми құқықтық және лингвистикалық сараптамаларға келіп түскен «Бір жағынан Еуразиялық экономикалық одақ пен оның мүше мемлекеттері және екінші жағынан Иран Ислам Республикасы арасында еркін сауда туралы» келісім жобасы дәлел болады. Лингвист сарапшылар небарлығы **4327** қате анықтаған. Оның бәрін тізбектеп айтып жатудың қажеті болмас. Бірақ, мына қазақ тілін қорлауға дейінгі сипатта жазылған сөз тіркестерін Сіздердің назарларыңызға ұсынуға мәжбүр болып отырмын.

Келісім жобасында: **«аквамәдениет»** – су организмдерін, соның ішінде балықтарды, моллюскаларды, шаян тәрізділерді, басқа да су омыртқасыздарды мен су өсімдіктерін өсіру... тұрақты пайдалану арқылы балық жіберу, жыртқыштардан қоректену немесе қорғану; («аквакультура» – разведение водных организмов, в том числе рыбы, моллюсков, ракообразных, других водных беспозвоночных и водных растений, из исходного сырья...») деген норманы қарапайым адам түгілі, тіл саласының маманы да түсінбейтіні белгілі.

Жалпы бұл жобаны тіпті компьютерлік бағдарлама да аудармаған сияқты. **«Болсал импорттаушы», «преференциялар ұсынбасаютса», «өтінішпенетса», «тұлғаларе және тексерушіе органы», «міндетті жібередібір-біріне өнеркәсіп министрлігі арқылылық, шахталар және сауда Ирана», «тауарлардың критке сәйкестігіериям** анықтамалар шығу тегі» сияқты мындаған «жаңа сөздер мен сөз тіркестері» қолданылған. Бұл келеңсіздікті тек қазақ тілін қорлау деп түсініп отырмыз.

Жобаның орыс тіліндегі мәтінінде де біршама қателіктер анықталған. Мәселен, «таможенные органы **могут вправе** запросить» деген сөздер жазылған.

Біздің ғылыми лингвистикалық сараптама практикамызда қазақ тіліндегі мәтінінде қате жіберілмеген бірде-бір заң жобасы болған емес. Ең аз дегенде оншақты қате болса, рекорд – 8435 қате.

Жұмыс барысында кездесіп жүрген **проблемалар мен оларды шешу жолы туралы бір-екі пікір** ұсынамын.

Бірінші. Заң жобаларын әзірлеуші мемлекет органдар мен депутаттардың әкімшілік ресурстарды пайдаланып, жобалар Институтқа түспей жатып, «бүгін орындалуы тиіс деген «тапсырма» келіп жетеді. Тіпті жолдама хаттарында «тездету қажет», «тездетуді тапсырамыз» дегендер мен қатар орындалу күнін көрсетіп талап ететін фактілер жеткілікті.

Әзірше Заңнама және регламент талабын бұзуға итермелейтін мұндай практиканы шектеу мүмкін болмай отыр. Халық пен мемлекет мүддесіне жұмыс істейтін сапалы ұлттық заң қабылдағымыз келсе, практиканы тоқтату үшін заң деңгейінде қатаң норма қабылдаған дұрыс.

Екінші. Колданыстағы заңнама бойынша әзірлеуші мемлекеттік органдар заң немесе халықаралық шарт жобаларын ғылыми лингвистикалық сараптама жүргізуші уәкілетті ұйымға тікелей тапсыруы тиіс. Өкінішке орай, соңғы уақытта жобаларды Бұлтты құжат айналымы (ОДО) бойынша Әділет министрлігіне жолдауды практикаға айналдырып алды. ӘМ хатты қабылдамауға құқығы жоқ, сондықтан олар оны өз кезегінде Институтқа жібереді. Институт ӘМ келген хаттарды міндетті түрде қабылдауға және жобаны басып шығаруға тиіс. Бұлардың барлығы қосымша ресурстарды қажет етеді. Біріншіден, Институттың мүмкіншілігі шектеулі. Екіншіден, Институт бүкіл әзірлеуші мемлекеттік органдар үшін жұмыс істей алмайды. Сондықтан әзірлеуші мемлекеттік органдарға заңнама талаптарын қатаң сақтау ұсынылады.

Үшінші. Заң жобасының қазақ және орыс тілдеріндегі мәтіндерінің теңтүпнұсқалылығына әзірлеуші мемлекеттік органдардың басшылары жауап беруі тиіс. Осы уақытқа дейін, яғни 2011 жылдан 2023 жылдар аралығында бірнеше жүздеген сапасыз жобалар түсті (анықталған қателердің ең көп саны 8435-ті құрайды). Алайда бір-де бір басшы қандай да бір жауапкершілікке тартылған жоқ. Қазақ тілінің сапасын

шынайы жақсартуды мақсат етсек, заң шығару бастамасы бар субъектілердің жауапкершілігін қатайтқан дұрыс.

Төртінші. Қолданыстағы заңнамаларға ғылыми лингвистикалық сараптаманы ұйымдастыру мен жүргізудің барлық мәселелері қамтылған. Алайда талаптарды сақтамау фактілері орын алуда.

Атап айтқанда, Институттың 2023 жылғы 5 маусымдағы №11-2/655 және №11-2/656 хаттарымен берілген «Тұтынушылардың құқықтарын қорғау» және «ҚР кейбір заңнамалық актілеріне тұтынушылардың құқықтарын қорғау мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» заңдары жобаларына жүргізілген ғылыми лингвистикалық сараптамалар қорытындыларының түпнұсқаларын (әзірлеуші мемлекеттік орган – ҚР Сауда және интеграция министрлігі) әлі күнге дейін алмаған. Алайда, аталған заң жобасы ағымдағы жылдың 5-ші шілдесінен бастап Мәжілістің қарауында жатыр. Заң жобасының қалай қабылданғаны біз үшін түсініксіз.

Бесінші. Соңғы жылдары заң жобаларына ресми ғылыми лингвистикалық сараптама жүргізілгеннен кейін, жоба әзірлеуші субъектілер біршама өзгерістер мен толықтырулар енгізіп, жобаның мәтіні айтарлықтай өзгеріске ұшыраудан көп қателіктер жіберу фактілері орын алып келеді. Ал бұл фактілер заң бұзушылық болып танылумен қатар, ғылыми лингвистикалық сараптаманың да, оның қорытындысының да өзектілігін жояды.

Осындай жағдайларға жол бермеу мақсатында бірнеше мемлекеттік органдарға Әділет министрлігі тарапынан ескерту хат жолданды. Ғылыми лингвистикалық сараптама жүргізілген мәтінге түзетуден басқа өзгерістер мен толықтырулар енгізілмеуі тиіс.

Жоғарыда айтылғандар мен келтірілген мысалдар сараптамаға ресми түскен жобалардан алынды. Ал қолданыстағы 1991 – 2011 жыл аралығында қабылданған заңдар мен бекітілген халықаралық шарттарда қаншама қателіктердің жіберілгені ешкімге белгісіз. Оларды да түзету қажет деп санаймыз. Сонда

ғана заңнама халыққа қолжетімді және түсінікті болып, адам және азамат құқықтарының Конституция талаптарына сәйкес сақталуын қамтамасыз етуге мүмкіндік туады.

Халықаралық ғылыми практикалық дөңгелек үстел жұмысына табыс тілеймін. Нормашығармашылық процесін жетілдіруге қатысты өзекті мәселелер талқыланып және шешу жолдарына нақтылы ұсыныстар беріледі деп сенемін.

Назарларыңызға рақмет!

МАЛИНОВСКИЙ ВИКТОР АЛЕКСАНДРОВИЧ

главный эксперт Евразийского центра
экономико-правовых исследований
Университета Нархоз,
экс-член Конституционного Совета (2007-2022 гг.)
и судья Конституционного Суда (1992-1995 гг.)
Республики Казахстан, д.ю.н. г. Алматы

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ
ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ НА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ
И ПОДЗАКОННОМ УРОВНЯХ**

Уважаемые коллеги!

В приветственном слове участникам настоящего Международного круглого стола «Совершенствование законотворческого процесса» Заместитель Председателя Мажилиса Парламента РК¹ Д.М. Еспаева особо отметила актуальность рассмотрения законотворческой работы в координатах принципа разделения властей.

Важность данной тематики в ее прикладной и доктринальной составляющих подчеркивалась в докладах Вице-министра юстиции А.К. Мукановой, Директора Института парламентаризма К.Б. Сафинова, Директора Института законодательства и правовой информации Р.К. Сарпекова.

И это действительно так. Ведь от того, насколько четко регламентированы и соблюдаются отправные позиции правовой системы, сферы ведения представителей ветвей государственной власти напрямую зависит качество закона – регулятора важнейших общественных отношений, гарантированность прав и свобод человека и гражданина, эффективность государственного

¹ Здесь и далее вместо полного наименования «Республика Казахстан» используется ее аббревиатура «РК».

устройства, функционирования представительной формы народовластия, взаимоотношений Парламента с Президентом и Правительством, в целом – всего государственного механизма, авторитет страны в международном сообществе... По большому счету – последовательного утверждения Республики Казахстан в качестве Конституционного и Справедливого общества и государства.

В действующей Конституции РК довольно подробно закреплены исходные начала правовой системы, требования к предмету закона, условия возможного ограничения прав и свобод гражданина, распределения границ компетенции между ветвями государственной власти, организации законотворческого процесса и др. Им посвящены нормы-принципы и нормы-правила, расположенные в преамбуле, разделах I «Общие положения» и II «Человек и гражданин», III-IX, объединяющих статьи о статусе Президента, Парламента, Правительства, Конституционного Суда, судов, прокуратуры и уполномоченного по правам человека, а также местного государственного управления и самоуправления и др. В первую очередь имеются в виду статьи 1-9, 12-14, 26, 33, 34, 39, 40, 44, 45, 49, 53-57, 61-62, 66-69, 72-74, 75-76, 78, 83, 83-1, 86-88, 89 и 91. Особо акцентируем внимание на статьях 1-4, 12, 13, 39, 44, 45 и 61 Основного Закона.

За без малого тридцать лет в ходе модернизации Конституции посредством проведенных конституционных реформ в 1998, 2007 и 2017 гг. осуществлялась постепенная трансформация государства. В президентской форме правления происходило смещение власти от Президента Республики к Парламенту. Глава государства освободился от своих «резервных полномочий» в законодательной сфере (к слову, которые им за время действия Конституции 1995 г. не использовались ни разу). В 2017 году за Парламентом был закреплен статус высшего представительного органа, осуществляющего законодательную власть.

Ряд существенных корректив в рассматриваемую сферу был внесен на референдуме в 2022 году.

Большинство из них оказывало непосредственное влияние на систему действующего права и нормотворческий (в том числе законотворческий) процесс².

Посредством официального толкования норм Конституции и осуществления нормоконтроля по обращениям уполномоченных субъектов, а также формирования положений ежегодных посланий о состоянии конституционной законности в Республике Казахстан к данной тематике обращался Конституционный Совет³. В настоящее время эту миссию реализует Конституционный Суд РК.

Приведем отдельные примеры решений казахстанских органов конституционного контроля.

По вопросу о понятии действующего права: от 28 октября 1996 г. №6/2 – понятие *«действующего права» по смыслу п.1 ст. 4 Конституции РК*; от 6 марта 1997 г. № 3 – правомочие Верховного Суда издавать нормативные постановления *только по вопросам применения в судебной практике норм законодательства, в том числе норм Конституции*, а также о перечне *«иных нормативных правовых актов, указанных в пункте 1 статьи 4 Конституции»*; от 10 июня 2003 г. № 8 – постановления Парламента и постановления его палат названы в п.1 ст.62 Конституции *«законодательными актами» в значении формы актов реализации Парламентом, Сенатом и Мажилисом своих правоприменительных полномочий*,

2 Напомним, что по итогам референдума 2022 г. Правительство РК получило право принимать под свою ответственность временные нормативные правовые акты, имеющие силу закона (часть вторая п. 2 и третья п. 3 ст. 61 Конституции); а согласно дополнениям в Закон РК «О чрезвычайном положении» (п. 2 ст. 15 и часть вторая п. 1 ст. 21) – теперь в соответствии с актами Главы государства могут быть установлены особенности действия ряда отраслей законодательства, которые могут продолжать свое действие и после окончания срока действия ЧП.

3 В отдельных случаях наряду с полными наименованиями Конституционного Совета и Конституционного Суда РК используются их сокращенные названия Совет и Суд.

исчерпывающе предусмотренных статьями Конституции, которые осуществляются ими наряду с законодательными. Высший представительный орган и его палаты принимают постановления по конкретным предметам ведения во исполнение этих норм Конституции и по своей юридической силе не могут входить в отношения правовой конкуренции с законами, актами других институтов государственной власти: Президента, исполнительных органов, судов и местных органов государственного управления. Постановления Парламента, Сената и Мажилиса, будучи актами парламентского правоприменения, как правило, организационно-правового значения, имеют обязательный характер; от 3 июля 2000 г. 15/2 – употребляемая в ряде норм категория «закон» своим содержанием охватывает понятие «конституционный закон». Конституционный Суд в нормативном постановлении от 10 января 2023 г. № 2 – пункт 4 статьи 62 Конституции следует понимать так, что конституционные законы, названные таковыми в тексте Конституции, определены ею исчерпывающе. Из законодательных актов такого уровня должны быть выведены конституционные законы, вопросы о предмете регулирования которых исключены из Конституции РК; от 13 декабря 2001 г. № 19/2 – юридическая сила решений Конституционного Совета равна по юридической силе тех норм, которые стали предметом его толкования. Нормы конституционного права применяются в единстве с положениями соответствующих постановлений Конституционного Совета, которые п.1 ст.4 Конституции признаны источником действующего права РК; от 19 августа 2005 г. № 5. – при толковании конституционных норм вопрос об их возможной соподчиненности должен решаться в контексте всей системы норм Основного Закона применительно к конкретный ситуации.

По вопросу о пребывании норм международного права в действующем праве РК: от 28 октября 1996 г. № 6/2, от 6 марта 1997 г. № 3, от 27 марта 1998 г. № 1/2, от 15 июня 2000 г.

№ 8/2, от 13 декабря 2001 г № 16-17/3, от 18 мая 2006 г. № 2 – по отдельным аспектам соотношения норм международного права и казахстанского законодательства, порядка заключения и исполнения международных договоров. От 5 ноября 2009 г. № 6 – **наряду** с международными договорами к действующему праву Казахстана п. 1 ст. 4 Конституции отнесены также нормы «иных обязательств Республики. Анализируя данную правовую ситуацию в соответствии с предметом обращения (в связи с включение в ст. 7 Договора о Комиссии таможенного Союза обязательного характера его решений для Сторон) в нормативном постановлении Совет указал, что согласно пп. 1 и 2 ст. 4 Основного Закона, *решения международных организаций и их органов, образуемых в соответствии с международными договорами Казахстан, не могут противоречить Конституции РК. Такие решения могут приобретать юридические свойства ратифицированного РК международного договора, в случае непосредственного указания на обязательный характер для Казахстана данных решений в международном договоре, ратифицированном Казахстаном. Не могут быть признаны в качестве обязательных для Казахстана решения международных организаций и их органов, нарушающие положения п. 2 ст. 2 и п. 2 ст. 91 Конституции о том, что суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию, и о недопустимости изменения установленных Конституцией унитарности и территориальной целостности государства, формы правления Республики. В случае коллизии между обязательным для Казахстана решением международной организации и (или) ее органа и нормативными правовыми актами РК действует решение международной организации и (или) ее органа впредь до устранения такой коллизии. Не могут применяться непосредственно и, соответственно, иметь приоритет перед казахстанскими нормативными правовыми актами решения международных организаций и их органов, ущемляющие конституционные права и свободы человека и гражданина.*

В Дополнительном постановлении Конституционного Суда от 22 мая 2023 г. № 17-НП об истолковании пунктов 2 и 4 постановляющей части нормативного постановления Конституционного Совета от 5 ноября 2009 г. № 6 – *решения международных организаций и их органов, участником которых является РК, принятые и вступившие в силу без учета национальных интересов и соблюдения указанных условий, в том числе решения Коллегии Евразийской экономической комиссии, вводимые в действие в порядке, устанавливаемом проектом Протокола, не могут иметь обязательный характер для Республики, обладать свойствами ратифицированного международного договора и, соответственно, иметь приоритет перед законами Казахстана. Не допускается заключение международных договоров, не соответствующих национальным интересам Казахстана, способных нанести ущерб национальной безопасности или ведущих к утрате независимости, сужающих сферу суверенных прав Республики* (п. 2 ст. 2 Закона РК от 30 мая 2005 г. «О международных договорах Республики Казахстан» и п. 3 ст. 2 Закона РК от 6 января 2012 г. «О национальной безопасности Республики Казахстан»). Уполномоченные государственные органы и должностные лица РК обязаны учитывать данные требования уже на этапе разработки и обсуждения проектов международных договоров и решений международных организаций и их органов, не допуская одобрения и внесения к подписанию не соответствующих им проектов.

По вопросам отдельных характеристик законов, решений и распоряжений акимов: от 20 октября 1999 г. № 20/2 – *о различной смысловой нагрузке терминов «вступление в силу» и «введение в действие» законов;* от 15 июня 2000 г. № 8/2 – установленный п. 4 ст. 92 Конституции двухлетний срок для приведения действующего законодательства в соответствие с Конституцией является обязательным для всех субъектов, осуществляющих правотворческую деятельность, невыполнение указанных действий в установленный срок является

нарушением норм Конституции; при этом действующее на момент вступления в силу Конституции законодательство РК в части, не противоречащей ей, сохраняет свою юридическую силу до приведения его в соответствие с конституционными нормами; от 31 мая 2000 г. № 3/2 – установленный п. 4 ст. 88 Конституции перечень должностных лиц и органов государства, правомочных отменять решения и распоряжения акимов, не является исчерпывающим и не исключает право акимов отменять принятые ими решения и распоряжения.

По вопросу о законотворчестве в системе разделения властей: от 15 июня 2000 г. № 9/2 – судебный порядок разрешения споров между ветвями власти, в том числе по поводу отрицательного заключения Правительства по законопроектам, не допустим, поскольку конституционные нормы в силу их высшей юридической силы и верховенства не оспариваются в судах и других каких-либо органах. Разногласия между законодательной и исполнительной ветвями власти разрешаются путем согласительных процедур на основе их конституционных полномочий; от 4 февраля 1999 г. № 16/2 – с законодательной инициативой по проекту Закона «О карантине растений» выступило само Правительство, что предполагает, его согласие на возможные государственные расходы по исполнению принятого закона; от 27 сентября 1999 г. № 18/2 – под неприятием Парламентом внесенного Правительством проекта закона в соответствии с п. 7 ст. 61 Конституции РК следует понимать, что проект закона, поставленный на голосование на совместном заседании Палат Парламента РК, не набрал предусмотренного Конституцией большинства голосов депутатов каждой из Палат за его принятие. В случае, если при голосовании предложения депутатов об одобрении проекта закона в первом чтении или о его отклонении не набрали необходимого числа голосов, то решение Парламента не может считаться юридически состоявшимся и не влечет постановления вопроса о доверии Правительству в соответствии с п. 7 ст. 61 Конституции. Подпункт 7) ст. 53 Конституции РК следует понимать

так, что общее число депутатов каждой из Палат Парламента исчисляется исходя из установленного пунктами 2 и 3 статьи 50 Конституции состава депутатов Сената и Мажилиса Парламента РК; от 5 августа 2002 г. № 5 – нормы Конституции, регламентирующие законодательный процесс в Парламенте, не устанавливая объем, пределы и характер поправок, вносимых Палатами в рассматриваемый законопроект. Пункт 6 ст. 61 Конституции устанавливает требование о необходимости получить положительное заключение Правительства только в случае, когда проекты законов предусматривают сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов. Это конституционное положение распространяется как на стадию внесения законопроекта в Мажилис, так и на процесс рассмотрения его в Палатах Парламента. Правительство и депутаты Парламента как субъекты законодательной инициативы могут отстаивать положения внесенного ими проекта при рассмотрении в рабочих группах, в постоянных комитетах, на пленарных заседаниях Палат. Если субъект законодательной инициативы приходит к выводу, что в результате внесения Палатами изменений и дополнений меняются концепция и иные существенные характеристики законопроекта, то он вправе отозвать внесенный проект на любой стадии его рассмотрения; от 13 мая 2003 года № 6 – 1. Под «непринятием внесенного Правительством проекта закона», предусмотренным п. 7 ст. 61 Конституции РК, следует понимать возникновение на любой стадии законодательного процесса таких обстоятельств, которые впоследствии повлекут невозможность принятия законов с соблюдением всех процедур, предусмотренных Конституцией и законами РК, регламентами Парламента и его Палат. Приведен перечень таких обстоятельств. 2. Положение п. 7 ст. 61 Конституции в части «в связи с непринятием... проекта закона» предусматривает все проекты законов (подп. 1) статьи 53 и подп. 1) ст. 54 Конституции). 3. Из смысла п. 7 ст. 61 Конституции следует, что вопрос о доверии Правительству РК Премьер-Министр может поставить соответственно на любой стадии.

По вопросу о критериях возможного ограничения законом прав и свобод граждан: значительная часть решений казахстанских Конституционного Совета и Конституционного Суда посвящена соблюдению требований к содержанию закона, ограничивающего права и свободы человека и гражданина (ст. 39 Конституции РК). Так согласно нормативному постановлению Совета от 27 февраля 2008 г. № 2 – *он должен быть сформулирован предельно ясно, четко указывать, как на признаки правонарушения, так и на конституционные цели, в защиту которых он принят, не допуская возможности неоднозначного его толкования.* Во многих решениях Суда (за январь – декабрь 2023 г.), также выражены правовые позиции об обязательности соблюдения принципов необходимости, пропорциональности и соразмерности при введении правоограничительных мер. В Ежегодном послании о состоянии конституционной законности в Казахстане от 20 июня 2023 г. подчеркнул, что «нормы уголовного закона в наибольшей степени должны отвечать требованиям ясности, определенности и недвусмысленности, а при бланкетной форме изложения их элементы должны четко раскрываться в соответствующих нормативных правовых актах»⁴.

Приведенные акты казахстанских органов конституционного контроля не составляют исчерпывающего перечня.

Применительно к теме настоящего доклада особой значимостью выделяются нормы, объединенные в п. 3

4 См. также Ударцев С.Ф. Верховенство права, проблемы современного правопонимания и правовые позиции Совета. В кн.: Утверждение верховенства права, общечеловеческих ценностей и приоритетов современного государства: деятельность Конституционного Совета Республики Казахстан. – Нур-Султан, 2020. С. 146-204; Бычкова С.Ф., Мукашев Р.Ж. Эволюция конституционного статуса Парламента в решениях Конституционного Совета. В кн.: Утверждение верховенства права, общечеловеческих ценностей и приоритетов современного государства: деятельность Конституционного Совета Республики Казахстан. – Нур-Султан, 2020. С. 259-268.

ст. 61 Конституции: «Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся...» (далее в подпунктах 1)-11) идет перечисление конкретных сфер общественных отношений). Во второй части данного пункта закреплено: «Все иные отношения регулируются подзаконными актами»⁵.

Вопросы соотношения Конституции, законов и подзаконных актов затрагиваются в нормативном постановлении от 13 апреля 2000 г. №2/2. – п. 3 ст. 6 Конституции, применительно к предмету обращения, следует понимать так, что *данные конституционные положения устанавливают общие обязательные начала земельных правоотношений в РК, которые регулируются основанными на них законами и равными им по юридической силе законодательными актами. Детализация их норм подзаконными актами возможна только на основаниях, условиях и в пределах, установленных этими законами и равными им по юридической силе законодательными актами.*

В целях разрешения конкретных напряженных ситуаций в законодательной практике по обращению уполномоченных субъектов Конституционным Советом было представлено официальное толкование подп. 1) и 3) п. 3 ст. 61 и некоторых других норм Конституции.

Так, в постановлении от 10 марта 1999 г. № 2/2 разъяснено, что в согласно п. 3 ст. 61 Конституции «Парламент обладает правом *устанавливать новые юридические нормы, исходя из сложившихся обстоятельств и целесообразности, в том числе – устранять недостатки правового регулирования постоянно*

⁵ Напомним, что указами Президента РК «осуществляется правовое регулирование вопросов, не входящих в законодательную компетенцию Парламента, а также не относящихся к установленной законами компетенции Правительства и других государственных органов» (подп. 3) ст. 21 Конституционного закона РК от 26 декабря 1995 г. «О Президенте Республики Казахстан»).

изменяющихся и динамичных общественных отношений». Данная правовая позиция подтверждена в нормативном постановлении Совета от 9 июля 2001 г. № 12/2.

Весьма показательная запись содержалась в мотивировочной части нормативного постановления Совета от 26 июня 2008 г. № 5 – «4. Конституцией закреплены важнейшие *общественные отношения, которые регулируются Парламентом посредством принятия законов. Перечень таких отношений установлен пунктом 3 статьи 61 Основного закона и является исчерпывающим...*». Однако в резолютивной части документа она не была сформулирована в качестве правовой позиции. Также она не нашла своего подтверждения в последующих актах Совета. Вследствие принятия Закона от 10 марта 1917 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» подп. 1.6 п. 1 нормативного постановления Совета от 17 апреля 2017 г. № 2 названное выше постановление от 26 июня 2008 г. № 5 было полностью отменено.

В нормативном постановлении от 15 октября 2008 г. № 8 отмечено, что Конституцией не раскрывается примененное в ст. 61 Конституции понятие основополагающих принципов и норм, которые могут быть предметом законодательного регулирования. По мнению Совета, *основополагающими принципами законодательной деятельности* следует считать, прежде всего, идеи преамбулы Конституции, а также основополагающие принципы деятельности РК, провозглашенные в п.2 ст. 1 Конституции (общественное согласие и политическая стабильность; экономическое развитие на благо всего народа; казахстанский патриотизм; решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте). Применительно к предмету рассматриваемого обращения (организация государственного управления) *основополагающими положениями Конституции в законодательной деятельности Парламента* являются также нормы об утверждении Казахстана демократическим, светским,

правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы; об унитарном государстве с президентской формой правления; о соотношении народного и государственного суверенитетов; о единстве государственной власти и ее разделении на ветви; о действующем праве; принципы построения системы государственных органов, виды государственных органов, порядок их формирования, функции и полномочия государственных органов, издаваемые (принимаемые) ими акты, основы взаимоотношений и соподчинения.

В связи с возникшей необходимостью Конституционный Совет вновь вернулся к данной проблематике и вынес дополнительное постановление от 16 мая 2013 г. №2 об истолковании Нормативного постановления Конституционного Совета от 15 октября 2008 г. № 8. Председатель Сената Парламента испросил Совет разъяснить два момента: «1. Что следует понимать под «основами организации и деятельности государственных органов в подпункте 3) пункта 3 статьи 61 Конституции? 2. *Какие функции государственных органов в контексте подпункта 3) пункта 3 статьи 61 Конституции могут составлять предмет регулирования закона, а какие – подзаконных актов?»).*

Обратим внимание на высказанные Советом аргументы по второму вопросу. Критерии отнесения функций госорганов к тем, которые могут составить предмет регулирования закона, охватывают вопросы, связанные в том числе, с выражением воли народа и осуществлением государственной власти, обеспечением конституционных прав и свобод человека и гражданина, реализацией основополагающих принципов деятельности Республики Казахстан, формой правления Республики, укреплением суверенитета, унитарности и территориальной целостности страны (статьи 1-9 Конституции). На подзаконном уровне могут устанавливаться функции, производные от определенных Конституцией и законами функций, и направленные на их детализацию и реализацию.

В итоге в резолютивную часть постановления были включены следующие правовые позиции.

В законах устанавливаются функции государственных органов, составляющие основу их организации и деятельности, а также функции, реализация которых затрагивает важнейшие общественные отношения, указанные в п. 3 ст. 61 Конституции. Это касается, в том числе, вопросов правосубъектности физических и юридических лиц, меры правоограничительного характера, а также взаимоотношений государственных органов с негосударственными организациями и физическими лицами, включая установление правоохранительных, контрольно-надзорных функций и разрешительного порядка осуществления отдельных видов деятельности.

На подзаконном уровне устанавливаются функции госорганов, осуществление которых не затрагивает общественные отношения, перечисленные в п. 3 ст. 61 Конституции. Это может касаться определения механизма реализации закрепленных в законе функций, внутренней организации и деятельности государственных органов, принятия (издания) технических и технологических норм. На подзаконном уровне функции государственных органов устанавливаются только в пределах полномочий субъекта, издающего соответствующий подзаконный акт.

Представленный анализ показывает значительный объем работы, проделанной за прошедшее с 1995 года время по многим конституционным аспектам системы действующего права (законодательства) и правотворческого (законотворческого) процесса. Благодаря ей многие неясности и разночтения были сняты. Вместе с тем отдельные из них продолжают сохраняться, порождая сложности в деятельности госорганов и споры в научном сообществе.

В целях их устранения представляется целесообразным на конституционном уровне:

5-1. однозначно закрепить предмет законотворческих полномочий Парламента, ограничен ли он только теми

«важнейшими общественными отношениями», которые персонально названы в подп. 1) – 11) п. 3 ст. 61 Конституции или их круг может быть расширен самим Парламентом;

5-2. четко перечислить в каких из названных в подп. 1) – 11) п. 3 ст. 61 групп «важнейших общественных отношений» Парламент вправе издавать законы, регулирующие посредством принятия норм (норм-принципов и норм-правил) конкретные правоотношения, а в каких – законы, устанавливающие только основополагающие принципы (то есть только нормы-принципы и нормы-цели) с последующей регламентацией детальных правил подзаконными актами;

5-3. установить, каким критериям должны отвечать «все иные общественные отношения» и какими из подзаконных актов (иными словами, какими государственными органами) они должны регулироваться;

5-4. рассмотрение в Конституционном Совете в 2008 и 2013 гг. вопросов, связанных с определением уровней правовой регламентации функций госорганов (то есть только подп. 3) п.3 ст. 61 и то лишь в части основ организации деятельности государственных органов) привело к выводу о том, что объемы законодательного и подзаконного регулирования в каждой из групп «важнейших общественных отношений» (подп. 1) – 11)) будут различными в силу значительных персональных особенностей отношений, объединенных в каждой из этих групп. При определении данных объемов требуется сугубо индивидуальный подход;

5-5. даже при «идеальном» распределении «важнейших общественных отношений» по предмету регулирования между уровнями законов и подзаконных актов на практике не удастся избежать разночтений между законодательной и исполнительной ветвями власти. Поэтому желательно определить органы и порядки разрешающие подобные споры. На этапе до представления законопроекта в Мажилис таковым может стать Генеральная прокуратура или иной специально

созданный экспертно-консультативный орган. Во время прохождения документа в Палатах Парламента и подписания Главой государства – Конституционный Суд;

5-6. при разработке конкретных решений целесообразно максимально предметно изучить опыт зарубежных стран, в которых избрана схожая с казахстанской моделью «рационализированного парламентаризма» (в первую очередь, Франции).

Оптимальный баланс между Парламентом, Президентом и Правительством в сфере законотворчества может быть достигнут посредством внесения точечных изменений в статью 61 Конституции РК, законодательство о Президенте, Парламенте и Правительстве, а также официального толкования Конституционным Судом соответствующих норм Основного Закона.

ТЛЕМБАЕВА ЖАННА УРУМБАСАРОВНА

к.ю.н, профессор кафедры
медицинского права и этики
НАО «Медицинский университет Астана»

**Оценка правового воздействия законов как
инструмент прогнозирования правовых последствий
действия законов**

Высокое качество закона является ключевым элементом любой правовой системы. В связи с этим вопросы, связанные с законотворчеством, в последние годы вызывают повышенное внимание казахстанского общества к проблемам прогнозной оценки последствий и возможных рисков принимаемых законов.

Задачи по совершенствованию процедур прогноза законопроектов, наряду с другими институциональными возможностями по подготовке законопроектов (экспертизы, общественного обсуждения, мониторинга правоприменения) обозначены в Национальном плане развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержденном Указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636⁶.

О важности системного законодательного анализа последствий указывается и в Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года⁷. В ней отмечается, что «положительный зарубежный опыт также показывает, что проводимая правовая политика должна основываться на однозначно сформулированных принципах, в том числе последовательности, предсказуемости и прозрачности,

6 Указ Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636 «Об утверждении Национального плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636>

7 Указ Президента Республики Казахстан от 15 октября 2021 года № 674 «Об утверждении Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000674>

а также преследовать конкретные цели» ... «Системный пред-законодательный и пост-законодательный анализ последствий играет важную роль в правовой политике. ОЭСР рекомендует систематически проводить такой анализ на предмет необходимости, актуальности и соответствия установленным целям». Президент Республики Казахстан К.К. Токаев в своем Послании народу Казахстана от 16 марта 2022 года «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» указывал на необходимость ответственного подхода к законотворческой работе⁸.

Задача обеспечения качества закона является важной задачей законодателя, а ее исполнение ложится на сотрудников юридических служб центральных государственных органов, разрабатывающих проекты законов. Однако «законодатель, не обеспеченный прогностической правовой идеологией, нередко пасует перед лицом возникающих правовых проблем, совершая те или иные (порой роковые) ошибки, односторонне абсолютизируя социальную значимость определенных объектов нормативно-правового регулирования или, напротив, игнорируя новые, прогрессивные правовые тенденции в эволюционной динамике общественных процессов, принимая поспешные, произвольные решения»⁹.

Опыт последних десятилетий свидетельствует о явной недооценке в законотворческом процессе прогнозирования последствий действия законов. Отрицательные последствия того или иного закона свидетельствуют о недостаточно глубоком их

8 Послание Главы государства К. К. Токаева народу Казахстана 16 марта 2022 года «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации». URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953>

9 Чернобель Г.Т., Иванюк О.А. Правовое прогнозирование в нормотворческой деятельности/В кн. Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013. 246 с. с 36. URL: https://expert.kursksu.ru/wp-content/uploads/2019/02/Normotvorcheskaya_yuridicheskaya_tekhnika_N_A_Vlasenko_M_2013.pdf

анализе на стадии разработки закона. Типичный пример – закон, декриминализировавший бытовое насилие¹⁰. За последние два с половиной года домашними агрессорами совершено 300 убийств. Зарегистрировано 878 фактов причинения тяжкого и 808 фактов среднего вреда здоровью¹¹. В результате, принятие таких законов влечет за собой рост недоверия к закону в обществе, которое является дестабилизирующим фактором. Между тем предвидение последствий принятия и действия того или иного закона – один из важнейших критериев качества законотворческой деятельности¹². Еще в Древнем Риме в качестве ключевой выступала формула: «Lex prospicit, non respicit» (Закон смотрит вперед, а не назад). Чем всестороннее и полнее законодатель способен «предвидеть будущее, тем эффективнее и долговечнее будет действовать принятый закон¹³».

К сожалению, вопросу прогнозирования последствий принятия проекта закона в правовой науке и практике уделяется недостаточно внимания. Несмотря на имеющиеся разработки теоретико-методологических проблем прогнозирования, говорить о каких-либо успехах в разработке и внедрении в практику государственных органов детальных правил прогнозирования, утвержденных методик, которые законодатель мог бы использовать в законотворческой деятельности не приходится. Между тем, в ряде зарубежных стран оценка

10 Закон Республики Казахстан от 3 июля 2017 года № 84-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования правоохранительной системы». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000084#z426>

11 Токаев: Домашними агрессорами совершено 300 убийств. [Электронный ресурс]// https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/tokaev-domashnimi-agressorami-soversheno-300-ubiystv-503582/

12 См.: Тихомиров Ю.А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/yuridicheskoe-proektirovanie-kriterii-i-oshibki>

13 Сырых.В. М. Основы правотворчества в органах местного самоуправления правотворчество как вид юридической деятельности. URL: <http://www.dvncms.khv.ru/node/319>

последствий принятия закона является обязательным элементом законодательного процесса.

«Точкой роста» в рассматриваемом вопросе является ряд институтов, предусматривающих прогноз действия принимаемых законов в разных аспектах: 1) экспертиза нормативных правовых актов (далее – НПА); 2) анализ регуляторного воздействия (далее – АРВ); 3) правовой мониторинг.

Выявление возможных отрицательных последствий принятия проекта в качестве НПА является одной из целей научной правовой экспертизы (пункт 2 статьи 30 Закона Республики Казахстан «О правовых актах»¹⁴). Однако научная экспертиза не всегда способствует качественной проработке законопроектов. Научная правовая экспертиза. В соответствии с пунктом 2 статьи 30 Закона Республики Казахстан «О правовых актах»¹⁵ научная экспертиза проводится для:

1) оценки качества, обоснованности, своевременности, правомерности проекта, соблюдения в проекте закрепленных Конституцией Республики Казахстан прав человека и гражданина;

2) определения возможной эффективности нормативного правового акта;

3) выявления возможных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта.

Методики юридической экспертизы законопроектов не позволяют давать реальные прогнозы эффективности правовых предписаний, поскольку «использование данного инструментария позволяет прогнозировать лишь случаи недостаточной эффективности правового предписания в случае, если оно не соответствует формально-юридическим требованиям»¹⁶. Так,

14 Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>

15 Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>

16 Тлембаева Ж. У., Калиева А. У. Прогнозирование правовых последствий действия законов: методические рекомендации по организации и проведению / Под ред. Р. К. Сарпекова – Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2018. – 36 с https://zqai.kz/sites/default/files/metod.rek_po_prognoziru.prav_posl_dey.pdf

согласно пункту 4 Методических рекомендаций по проведению юридической (правовой) экспертизы проектов законов, утвержденных приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 26 сентября 2016 года № 800¹⁷, при проведении юридической экспертизы необходимо: изучить состояние правового регулирования в соответствующей сфере правоотношений; осуществить правовую оценку целей и задач законопроекта, а также его формы; проверить на предмет соответствия Конституции Республики Казахстан и законодательству Республики Казахстан, в том числе законодательству в сфере противодействия коррупции, соответствие международным договорам и иным международным обязательствам, решениям международных организаций; оценить соответствие законопроекта требованиям юридической техники.

Механизм финансово-экономического обоснования представляет собой вариант альтернативного подхода к прогнозированию эффективности законов. Данный механизм обладает серьезным потенциалом повышения качества законов, он может включать в себя не только анализ последствий для республиканского бюджета, но и прогноз социально-экономических выгод и издержек, анализ рисков и т.п.

АРВ в течение длительного времени является обязательной процедурой при разработке законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих сферу предпринимательства. Согласно статье 83 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан¹⁸, под ним понимается «аналитическая процедура сопоставления выгод и затрат от вводимого регуляторного

17 Приказ Министра юстиции Республики Казахстан от 26 сентября 2016 года № 800 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению юридической (правовой) экспертизы проектов законов». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/D16D0000800>

18 Предпринимательский кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗПК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375>

инструмента и (или) требования, ужесточения регулирования, позволяющая оценивать достижение целей государственного регулирования в последующем». Однако такой анализ проводится лишь в отношении проектов законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства (пункт 3 статьи 19 Закона Республики Казахстан «О правовых актах»). Для проектов других законов подобный механизм детальной оценки проектов законов законодательством не предусмотрен. В этом контексте предлагаемая в Консультативном документе регуляторной политики к проекту закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования нормотворчества» идея по «внедрению полноценного института оценки регуляторного воздействия, применение которого не будет ограничиваться только в отношении регуляторных инструментов для субъектов предпринимательства»¹⁹.

Нередко в правовой науке и практике прогноз относят к элементу правового мониторинга. Однако правовой мониторинг решает задачу, которая позволяет анализировать и корректировать качество действующих законов. Действующий механизм правового мониторинга, направленный только на выявление противоречащих действующему законодательству, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права, не может обеспечить конечной цели правового мониторинга – оценки и прогнозирования законодательства, практики его применения. Вместе с тем, правовой мониторинг позволяет оценивать эффективность правового регулирования на подготовительной стадии законотворческой деятельности Правительства, вскрывая недостатки законодательства и, предлагая пути их устранения. Так, информация, полученная

¹⁹ Консультативный документ регуляторной политики к проекту закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования нормотворчества». URL: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=14825284>

по результатам проведения правового мониторинга, должна использоваться при принятии законотворческих решений, направленных на корректировку законов и (или) практики их применения. Также государственные органы направляют в Министерство юстиции Республики Казахстан предложения в План законопроектных работ на основании результатов правового мониторинга (пункт 4-1 статьи 16 Закона Республики Казахстан «О правовых актах»).

Таким образом, на современном этапе оптимальным видится комплексный подход к проблеме организации и проведения прогнозирования правовых последствий действия законов. Такой прогноз должен носить многоаспектный характер.

Вопросы прогнозирования правовых последствий действия законов регулируются нормами Закона Республики Казахстан «О правовых актах», Правил законотворческой работы Правительства Республики Казахстан, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 года № 907²⁰ (далее – Правила законотворческой работы), Регламента Правительства Республики Казахстан²¹ (далее – Регламент).

В соответствии с подпунктом 5) пункта 2 статьи 29 Закона Республики Казахстан «О правовых актах», представляемые в Мажилис Парламента Республики Казахстан материалы по проекту законодательного акта должны содержать прогнозы возможных экономических, социальных, юридических, экологических последствий действия закона, а также, при наличии, статистические данные, за исключением проектов законов, вносимых в Мажилис Парламента Республики Казахстан в порядке законодательной инициативы Президента

20 Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 года № 907 «Об утверждении Правил законотворческой работы Правительства Республики Казахстан». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000907#z45>

21 Постановление Правительства Республики Казахстан от 6 января 2023 года № 10 «О Регламенте Правительства Республики Казахстан». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2300000010#z841>

Республики Казахстан. Данное требование нашло отражение и в Регламенте Правительства. В пунктах 93, 116 Регламента Правительства предусмотрено, что вместе с проектами законов в Мажилис Парламента, кроме прочих материалов вносятся прогнозы возможных экономических, социальных, правовых, экологических последствий действия принимаемого закона.

Анализ законодательства и законотворческой практики позволил выявить ряд проблем:

отсутствие в законодательстве правил, детализирующих порядок проведения исследования и прогноза последствий принятия решений, в том числе анализа возможных рисков, а также утвержденных методик с подробным описанием таких правил;

отсутствие конкретизации индикаторов оценки эффективности вводимого регулирования, возможных рисков;

слабость или отсутствие прогнозной деятельности разработчиков законов.

В подпункте 12) пункта 93 Регламента Правительства оценка социальных и экономических последствий действия принимаемого закона оформляется в соответствии с методическими рекомендациями по оценке социально-экономических последствий действия принимаемых проектов законов, утверждаемыми уполномоченным органом по государственному планированию (часть вторая подпункта 12) пункта 93 Регламента Правительства).

Пункт 89 Правил организации и проведения научной экспертизы, а также отбора научных экспертов²² обязывает разработчика представлять на научную экономическую

22 Совместный приказ Министра юстиции Республики Казахстан от 11 июля 2023 года № 473, и. о. Министра национальной экономики Республики Казахстан от 12 июля 2023 года № 135 и Председателя Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы) от 11 июля 2023 года № 223 «Об утверждении Правил организации и проведения научной экспертизы, а также отбора научных экспертов». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300033104>

экспертизу вместе с копией проекта закона копии паспорта по оценке социально-экономических последствий действия принимаемого проекта закона, подробное руководство к заполнению которого представлено в вышеупомянутых методических рекомендациях. Следует отметить, что методические рекомендации по оценке социально-экономических последствий действия принимаемых проектов законов, разработанные в 2021 году, так и не были утверждены. Для проведения оценки правовых последствий действия закона какие-либо утвержденные правила, методические рекомендации отсутствуют.

В зарубежной практике правотворчества правила прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов регламентированы в законодательстве. Так, к примеру, в Республике Беларусь эти вопросы детально регламентированы в статье 45 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. «О нормативных правовых актах»²³. Методическое обеспечение прогнозирования последствий принятия (издания) нормативных правовых актов осуществляется Советом Министров Республики Беларусь совместно с Национальным центром законодательства и правовых исследований (с пункт 9 статьи 8 указанного Закона), которыми разработана и утверждена Инструкция по прогнозированию последствий принятия (издания) нормативных правовых актов²⁴. Следует отметить, что согласно Инструкции, оценка правовых последствий осуществляется в рамках оценки социальных последствий принятия нормативного правового акта, осуществляемой «для оценки влияния нормативного правового акта на правовой статус граждан, процесс их взаимодействия

23 Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах». Принят Палатой представителей 27 июня 2018 года. Одобрен Советом Республики 29 июня 2018 года/ Национальный правовой Интернет- портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11800130> –

24 Постановление Совета министров Республики Беларусь от 25 января 2019 г. № 54 «О прогнозировании последствий принятия (издания) нормативных правовых актов» <https://economy.gov.by/uploads/files/Ocenka-Reg-Vozd/Postanovlenie-SM-RB-54.pdf>

с государственными органами (организациями), уровень доходов и качество жизни граждан» (пункт 3 Инструкции).

Разработка консультативного документа регуляторной политики (далее – КДРП), в рамках которого осуществляется прогноз социальных, финансово-экономических, экологических, правовых и иных последствий принятия предлагаемых решений, в том числе анализ возможных социальных рисков (пункт 9 Правил законотворческой работы) включает в себя:

проведение анализа действующего законодательства и практики в соответствующей области правового регулирования, определение проблем и причин недостаточной эффективности существующих правовых механизмов (при их наличии), в том числе выявление наличия множественности актов, регулирующих сходные общественные отношения;

изучение, обобщение и анализ экономической, социологической, статистической и иной необходимой информации;

изучение международного опыта и проведение сравнительно-правового анализа;

определение (целевых) индикаторов, ожидаемых результатов, которые будут достигнуты в регулируемой сфере общественных отношений в связи с принятием проекта закона в течение последующих пяти лет.

В целях обеспечения оценки эффективности принятого закона разработчик, ежегодно, в течение последующих пяти лет после его принятия обязан представлять в Министерство юстиции отчет об уровне достижения отраженных в КДРП целевых индикаторов (пункт 66 Правил законотворческой работы). При этом оценка эффективности принятого закона осуществляется в рамках правового мониторинга. Однако ни в Правилах законотворческой работы, ни в Правилах проведения правового мониторинга, утвержденных приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 11 июля 2023 года № 471²⁵,

25 Приказ Министра юстиции Республики Казахстан от 11 июля 2023 года № 471 «Об утверждении Правил проведения правового мониторинга». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300033069>

индикаторы оценки эффективности вводимого регулирования не конкретизированы. В прилагаемой к данным Правилам форме КДРП возможные риски и причины их возникновения также не детализированы.

Ввиду отсутствия правил осуществления исследования и прогноза правовых и иных последствий принятия предлагаемых решений, в том числе анализа возможных рисков, государственные органы фактически не занимаются изучением практики применения действующих законов, а готовят законопроекты под конкретную ситуацию. В большинстве случаев такие прогнозы остаются пустой формальностью и не подтверждаются никакими данными (статистическими, социологическими данными, анализом обращений граждан и организаций, в том числе направленных на интернет-порталы «Электронное Правительство», интернет-ресурсы центральных государственных органов и т. д.).

Как показывает анализ материалов 25 законов, принятых Парламентом в период первой сессии Парламента VIII созыва (с марта по июнь 2023 г.), одним из распространенных юридических недостатков, препятствующим эффективной реализации законов, является слабость или отсутствие прогнозной оценки последствий действия закона. Так, почти со всеми проектами законов в Мажилис Парламента были внесены прогнозы возможных экономических, социальных, правовых, экологических последствий действия принимаемого закона²⁶. Однако реальный анализ последствий действия законов проведен в прогнозах лишь 12 законов, в прогнозах 4 законов вместо оценки последствий принимаемых решений содержится развернутая характеристика целей проекта, в 7 из них прогноз ограничивается формулировкой «при анализе законопроекта негативные социально-экономические, правовые и иные последствия принятия проекта закона не выявлены», в 1 случае

26 Завершилась работа первой сессии Парламента VIII созыва/Официальный сайт Мажилиса Парламента Республики Казахстан. URL: <https://www.parlam.kz/ru/mazhilis/news-details/id50293/1/15>

прогноз не содержит оценки последствий закона, по 1 закону проведение прогноза не требуется.

На практике аппарат Палаты Мажилиса возвращает документы инициатору законопроекта при отсутствии одного из обязательных приложений к законопроекту, в том числе прогнозов возможных экономических, социальных, юридических, экологических последствий действия закона (пункт 27 Регламента Мажилиса Парламента Республики Казахстан²⁷). Однако отсутствие в прогнозе оценки последствий действия принимаемого закона с подтверждающими данными, расчетами и сведениями, подтверждающими эффективность проектируемых норм закона, не препятствует последующему принятию законов. В результате, такие законы, с помощью которых решаются важные вопросы социально-экономического развития, не могут адекватно применяться и исполняться, что вызывает потребность в корректирующих поправках практически сразу после принятия закона.

В связи с вышеизложенным полагаем необходимым разработать правила, регламентирующие порядок проведения прогнозной оценки, методические рекомендации, определяющие порядок проведения исследования, обеспечивающего оценку возможности достижения целей принятия закона, значимых для граждан, организаций, государственных органов правовых последствий, влияющих на качество и уровень жизни населения, прогнозировать варианты развития общественных отношений. Это способствовало бы научному обеспечению законотворческого процесса, соответствию принимаемых законов социально-экономическим потребностям и возможностям общества и государства.

В рамках проведения Институтом парламентаризма при Управлении материально-технического обеспечения исследования по теме «Совершенствование инструментов

27 Постановление Мажилиса Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года «Регламент Мажилиса Парламента Республики Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/B960000003_#z6

прогнозирования последствий действия законов, используемых в законотворческой деятельности в контексте реализации Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года» нами были выработаны правила оценки нормативно-правового воздействия проектов законов и методические рекомендации по проведению такой оценки.

Идея проведения системной оценки нормативно-правового воздействия проектов законов, на основе закрепленных на законодательном уровне правил коррелирует с инициативой Министерства юстиции Республики Казахстан по внедрению института оценки регуляторной политики в нормотворческий процесс путем оптимизации этапов и процедур научных экспертиз, предусмотренных при подготовке законопроектов²⁸. Наряду с иными юридическими технологиями оценка регуляторной политики (далее – ОРВ) может стать ключевой в столь необходимом для казахстанского законодательства преодолении сложившихся в последние годы проблем.

В рамках Правил оценки нормативно-правового воздействия проектов законов было выработано следующее определение понятия оценки нормативно-правового воздействия норм проектов законов (далее – оценка): это процедура, в ходе которой проводится всесторонний и комплексный анализ возможных правовых последствий введения нового регулирования посредством принятия законов, выражающихся в позитивных и негативных факторах его действия.

Требования о проведении оценки не распространяются на проекты следующих законов: проекты законов, вносящих изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан, в конституционные законы, проекты законов, разработанных в порядке законодательной инициативы Президента Республики Казахстан, проекты законов о ратификации

28 В Казахстане планируют изменить подходы к нормотворчеству <https://www.zakon.kz/pravo/6416157-v-kazahstane-planiruyut-izmenit-podkhody-k-normotvorchestvu>. URL:html

международных договоров Республики Казахстан, денонсации ратифицированных международных договоров Республики Казахстан, проекты законов, содержащих нормы корректирующего и уточняющего характера, проекты законов о республиканском бюджете, о гарантированном трансферте из Национального фонда Республики Казахстан, об объемах трансфертов общего характера между республиканским и областными бюджетами, бюджетами городов республиканского значения, столицы и проекты законов о внесении в них изменений и дополнений.

Осваивать данное направление можно было бы, начиная с отдельных законодательных актов и отраслей законодательства, в рамках проведения пилотного проекта. Изначально, до 31 декабря 2024 года предлагается проводить оценку в отношении проектов законов, устанавливающих полномочия, права и обязанности участников публично-правовых отношений, затем – проектов законов в иных отраслях законодательства.

Оценка осуществляется на стадиях разработки проекта закона, рассмотрения проектов законов, внесенных в Парламент. Целесообразно было бы также проведение оценки и на стадии планирования законотворческой деятельности – государственным органом, который инициирует подготовку проекта закона, до внесения предложений о подготовке проекта.

Оценка осуществляется в соответствии с принципами:

- обоснованности, означающего, что в основе принимаемого закона лежат достоверные и точные данные, максимально приближенные к реальной ситуации;

- системности, предполагающего оценку эффективности отдельного закона во взаимосвязи и взаимодействии с иными нормативными правовыми актами, практикой правоприменения, правосознанием и иными элементами правовой системы государства;

- вариантности, предполагающего анализ возможных альтернативных вариантов развития для достижения поставленных целей проекта закона;

- информативности, обуславливающего необходимость создания системы информационного обеспечения процесса оценки нормативно-правового воздействия проектов законов, позволяющей эффективно использовать массивы информации, базы данных, современные информационные технологии.

Предполагается, что при внесении проекта закона в Мажилис Парламента разработчик проекта закона, наряду с другими материалами по проекту закона, предусмотренными пунктом 2 статьи 29 Закона Республики Казахстан «О правовых актах», предоставляет паспорт оценки нормативно-правового воздействия норм проектов законов (далее – паспорт). Подробное руководство к заполнению разделов паспорта будет представлено в прилагаемых к Правилам оценки методических рекомендациях. Форма паспорта оценки нормативно-правового воздействия проектов законов, разработанных депутатами Парламента Республики Казахстан, с подробным руководством к его заполнению может быть утверждена постановлением Мажилиса Парламента.

Оценка включает в себя ряд этапов:

1) проведение анализа действующего законодательства в соответствующей области правового регулирования и практики его применения, определение на этой основе причин недостаточной эффективности существующих правовых механизмов;

2) проведение анализа целей и задач проекта закона с описанием показателей и индикаторов;

3) идентификация различных вариантов, которые позволяют достигнуть поставленной цели, сравнение этих вариантов, выбор и обоснование предполагаемого варианта с описанием его преимуществ и причин исключения других вариантов и правовых последствий, рисков;

4) анализ результативности нормативно-правового воздействия путем соотнесения целей и задач, юридических средств их достижения с возможными результатами предлагаемого правового регулирования.

При проведении анализа правовых последствий необходимо привести конкретные нормы законопроекта (новые, измененные или отмененные) с описанием последствий их действия и механизма их реализации. К примеру, при введении управомочивающей нормы требуется установление обязанностей других лиц воздержаться от нарушения прав управомоченного лица (право наследника принять наследство корреспондирует с обязанностью третьих лиц не причинять препятствия в осуществлении наследником своего права), обязывающей – действий субъектов права, совершаемых в целях удовлетворения интересов управомоченного лица (обязанность должника корреспондирует с право требования кредитора), запрещающей – юридической ответственности за нарушение запрещающих предписаний.

По результатам оценки разработчиком проекта закона формулируется итоговый вывод об эффективности предлагаемого в рамках проекта закона регулирования, результативности воздействия норм закона на регулируемые им общественные отношения.

Поскольку оценка представляет собой сложный процесс, выполнение ее возможно лишь совместными усилиями сотрудников юридических департаментов государственных органов, их подведомственных организаций, ученых и специалистов-практиков, научно-исследовательских организаций и высших учебных заведений. В этом контексте интересным представляется предложение российских ученых об образовании в структуре Российской академии наук (РАН) соответствующей службы – Центра социально-правового прогнозирования, «в задачи которого входили бы разработка теории и методологии прогнозирования правового развития Российской Федерации, формирование и ведение прогностического банка данных о поступательном движении общественных отношений, нуждающихся в правовом регулировании. Речь может идти и о более узком банке данных в виде «досье закона», обеспечивающего непрерывное

информационное сопровождение закона от зарождения идеи, разработки и до прекращения его действия». По мнению К.В. Агамирова, такой Центр мог бы работать в контакте с Экспертно-аналитическим управлением Аппарата Государственной Думы, а также иными исследовательскими центрами РАН и ведущих вузов страны²⁹. Полагаем, что создание подобной экспертной организации на постоянной основе под эгидой Национальной академии наук Республики Казахстан, которая бы координировала эту деятельность, придало бы устойчивость и сбалансированность прогнозной деятельности в законотворческом процессе.

Неотъемлемым элементом оценки является обеспечение органом-разработчиком процедур публикации и обсуждения паспорта путем размещения его вместе с проектом закона на интернет-портале открытых НПА и интернет-ресурсе государственного органа на государственном и русском языках в соответствии с Правилами законотворческой работы. Депутат Парламента после заполнения паспорта должен обеспечить его размещение на интернет-ресурсе Мажилиса Парламента. Это позволит более точно выявить возможные положительные и отрицательные эффекты от введения регулирования.

На основании вышеизложенного, для установления единого, стабильного правового порядка этой деятельности предлагается:

внести изменения и дополнения в Закон Республики Казахстан «О правовых актах», в Правила законотворческой деятельности в части установления процедурных правил оценки;

утвердить постановлением Правительства Правила оценки нормативно-правового воздействия проектов законов Республики Казахстан с приложением к ним Методических рекомендаций и Паспорта оценки;

²⁹ Агамиров К.В. Понятие и значение институциональной составляющей юридического прогнозирования//Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 2. С. 17-24. С. 18-19. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-i-znachenie-institutsionalnoy-sostavlyayushey-yuridicheskogo-prognozirovaniya>

внести изменения в Правила организации и проведения научной экспертизы, а также отбора научных экспертов в части введения обязательного требования по представлению разработчиком для проведения научной правовой экспертизы по проектам законов паспорта оценки принимаемого проекта закона, подписываемого курирующим заместителем руководителя органа-разработчика (или лицом, исполняющим его обязанности), депутатом/депутатами Парламента, инициировавшим (ими) разработку проекта закона;

внести изменения в пункт 24-3 Регламента Мажилиса Парламента в части установления обязательного требования о предоставлении паспорта по проектам законов, внесенных депутатами и Правительством, за исключением отдельных проектов законов. При этом предполагается, что форма паспорта оценки с подробным руководством к его заполнению может быть утверждена постановлением Мажилиса.

Подводя итог своего выступления, хотелось бы подчеркнуть, что применение оценки будет способствовать повышению качества законотворческой деятельности, а также повышению эффективности регуляторной политики. Безусловно, введение такого инструмента прогнозирования в качестве обязательного элемента законотворчества потребует дополнительных усилий со стороны разработчиков проектов законов и может быть связано с некоторым удлинением и возможным удорожанием процесса принятия закона. Однако опыт применения поспешно принятых законов, приводивших к большим общественным и экономическим потерям, свидетельствует о том, что экономия на прогнозировании приводит к многократно большим убыткам³⁰.

30 Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г.Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм//Журнал российского права. 2008. № 8. С. 3-14. С. 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prakticheskie-aspekty-prognozirovaniya-zakonodatelstva-i-effektivnosti-primeneniya-prognoziruemyh-norm>

Список использованной литературы:

1. Токаев К.К.: Домашними агрессорами совершено 300 убийств. [Электронный ресурс]// https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/tokaev-domashnimi-agressorami-soversheno-300-ubiystv-503582/.

2. Чернобель Г.Т., Иванюк О.А. Правовое прогнозирование в нормотворческой деятельности/В кн. Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013. 246 с. с 36. URL: https://expert.kursksu.ru/wp-content/uploads/2019/02/Normotvorcheskaya_yuridicheskaya_tekhnika_N_A_Vlasenko_M_2013.pdf

3. Тихомиров Ю.А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/yuridicheskoe-proektirovanie-kriterii-i-oshibki>

4. Сырых В. М. Основы правотворчества в органах местного самоуправления правотворчество как вид юридической деятельности. URL: <http://www.dvncms.khv.ru/node/319>

5. Тлембаева Ж. У., Калиева А. У. Прогнозирование правовых последствий действия законов: методические рекомендации по организации и проведению / Под ред. Р. К. Сарпекова – Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2018. – 36 с https://zqai.kz/sites/default/files/metod.rek_po_prognozir.prav_posl_dey_.pdf

6. Завершилась работа первой сессии Парламента VIII созыва/ Официальный сайт Мажилиса Парламента Республики Казахстан. URL: <https://www.parlam.kz/ru/mazhilis/news-details/id50293/1/15>

7. В Казахстане планируют изменить подходы к нормотворчеству <https://www.zakon.kz/pravo/6416157-v-kazakhstane-planiruyut-izmenit-podkhody-k-normotvorchestvu>.

8. Агамиров К.В. Понятие и значение институциональной составляющей юридического прогнозирования//Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 2. С. 17-24. С. 18-19. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-i-znachenie-institutsionalnoy-sostavlyayuschey-yuridicheskogo-prognozirovaniya>

9. Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г.Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм//Журнал российского права. 2008. № 8. С. 3-14. С. 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prakticheskie-aspekty-prognozirovaniya-zakonodatelstva-i-effektivnosti-primeneniya-prognoziruemyh-norm>.

БЫЧКОВА ЕЛЕНА СЕРГЕЕВНА

Управляющий директор ОЮЛ
«Ассоциация Цифровой Казахстан»,
эксперт по поведению научно-правовой экспертизы
проектов нормативных правовых актов,
кандидат юридических наук

**Проблемы соблюдения положений гражданского
законодательства Республики Казахстан при разработке
нормативных правовых актов**

О проблемах нормотворчества в Казахстане в последние несколько лет было написано немало статей и работ. Авторы, среди которых представители законодательной власти и исполнительных органов, известные ученые и практикующие юристы, выделяют среди основных недостатков нормотворческого процесса следующие: «законотворческий бум» государственных органов, нестабильность законодательства, которая выражается в перманентном потоке поправок, формальный подход к разработке актов – единственный фактор, который неукоснительно соблюдается разработчиками – это сроки, а также отсутствие научного, аналитического и прогнозного подходов при разработке законов.

Главная проблема, с которой в аспекте нормотворчества сталкивается казахстанский бизнес, это, прежде всего – огромное количество актов, регулирующих все возможные нюансы предпринимательской деятельности. Наличие в Казахстане Предпринимательского кодекса, задачей которого при его разработке и принятии как раз было – свести в один большой документ и объединить максимальное количество регуляций, ситуацию совсем не спасает. Никак не применяется и принцип «регуляторной гильотины» – это требование Предпринимательского кодекса РК (ст. 82) попросту не вспоминается.

Еще одна проблема – постоянные поправки в кодексы и законы. Как отмечено в КДРП к законопроекту «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования нормотворчества» за 2023 год в Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении» внесены поправки 13-ю, а в Предпринимательский кодекс – 17-ю законами. В период с 2020 года по 2022 года в Налоговый кодекс внесены изменения 21 раз, в Предпринимательский кодекс – 44 раза, в Гражданский кодекс – 28 раз, в Земельный кодекс – 28 раз, в Трудовой кодекс – 21 раз, в Закон «О государственных закупках» – 15 раз.

Это в конечном итоге приводит к ситуации, когда бизнес все время находится в состоянии неуверенности – а точно ли сегодня твоя деятельность в рамках правового поля? Хотя еще вчера уверенность в этом была. И, кажется, реальных причин для такого количества изменений нет. Безусловно есть меняющиеся и принципиально новые сферы, в которых требуется разработка регулирования, как минимум для того, чтобы понимать правовую природу явлений. Но совсем нередки случаи, когда поправки вносятся ради поправок.

К сожалению, не редкость ситуации, когда одна и та же норма меняется с одной редакции на другую и в обратном порядке – вот сейчас это происходит с положениями Предпринимательского кодекса РК в разделе Экономическая конкуренция – в 2006 году в рамках улучшения бизнес-климата пороговые значения для сделок экономической концентрации были повышены с 25 до оптимальных и корпоративно оправданных 50% акций (долей участия) и это считалось значительным фактором, способствующим простоте и удобству ведения бизнеса, сейчас АЗРК опять предлагает снизить планки – до тех же 25% – зачем? Экономического обоснования этому нет.

Нескончаемый поток законотворчества же привел к тому, что компании, особенно крупные и диверсифицированные, вынуждены создавать целые отделы мониторинга

законодательства. То есть теперь задача бизнеса не только строить свою деятельность в рамках правового поля, но и работать над тем, чтобы постоянно следить за его изменениями и буквально бороться за сохранение приемлемых правовых условий ведения бизнеса.

Хотелось бы особо отметить Законопроект по совершенствованию нормотворчества, который мы сегодня обсуждаем. Предлагаемые меры суперактуальны. Как раз сейчас в стадии общественного обсуждения КДРП по Законопроекту, в которое наша Ассоциация внесла предложение о том, что в кодексы, по аналогии с Налоговым кодексом, поправки могут быть внесены одним законом и один раз в год. И эта мера будет очень ценна, хотя и не решит, конечно, всех проблем – во-первых снизится количество коллизий и напрямую противоречащих положений, тем самым качество вносимых поправок будет выше. Во-вторых, нам не придется поправки, касающиеся вопросов конкуренции отслеживать в законе о детских садах.

Мы также внесли предложение о том, что вновь внесенные в закон нормы не могут изменяться/дополняться в течение двух лет со дня принятия. Это хотя бы как-то будет обеспечивать стабильность.

Мы полностью поддерживаем положение Законопроекта о том, что должен быть равный порядок прохождения законопроектов, инициируемых депутатами и Правительством. АЦК также внесены предложения об ограничении депутатской инициативы в части законопроектов, изменяющих/дополняющих компетенции, цели, задачи государственных органов.

Чуть подробнее хотелось бы затронуть проблему нарушения положений гражданского законодательства при разработке проектов НПА. Я буду приводить примеры из разных сфер, но хочу сказать, что причин этому несколько – прежде всего, незнание основ гражданского права и законодательства, а также отсутствие ответственности разработчиков за возможные допущенные ошибки.

Начну с положений Кодекса – я и сама, и в соавторстве об этом писала и говорю постоянно о статье 43-2 АППК, в которую в рамках Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам стимулирования инноваций, развития цифровизации, информационной безопасности и образования» внесено положение, устанавливающее право собственности государства на данные. Детальное пояснение я давала в своих публикациях, но если говорить коротко – такое положение противоречит доктрине гражданского права – не овеществленные объекты (данные, информация) не могут быть объектами вещных прав. А сейчас на основании этой нормы разрабатываются положения Цифрового кодекса.

Глобальная причина того, что цифровое право может «пойти куда-то не туда» в части регулирования частно-правовых отношений заключается в том, что в Казахстане разработкой научно-правой доктрины применительно к цифровой сфере пока никто не занялся – мы, АЦК, об этой проблеме говорим уже около года и пишем. Пользуясь возможностью, я еще раз озвучу актуальную задачу – полноценная разработка Цифрового Кодекса и вообще формирование отрасли цифрового права в Казахстане невозможна без разработки основ гражданско-правового регулирования. Думаю, Министерство юстиции, или НИИ Частного права, или Институт законодательства и правовой информации должны инициировать и провести такую большую работу.

В законопроекте «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной статистики и управления данными» была попытка внедрить понятие монетизации данных в следующей формулировке: *«монетизация данных – процесс извлечения прямой экономической выгоды из данных и (или) дата-продуктов»*. Прежде всего, такая формулировка не является правовой и не соответствует юридической технике. Понятно, что таким образом данные должны быть введены в гражданско-

правовой оборот. Но разработчики не озаботились вопросом того, как в случае возникновения спорных ситуаций, суды должны будут решать эти споры, опираясь на какие положения ГК: об обязательных правах? О вещных?

Нашей ассоциации, лично мне немало усилий стоило убедить разработчиков о том, что такие нормы не могут быть внедрены до тех пор, пока не определена правовая природа данных как объекта гражданских прав, пока не определены основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений в цифровой среде, пока не определены права и обязательства пользователей – вот, к примеру, закон об онлайн-платформах у нас принят, но при этом статус аккаунта в соцсетях как объекта не определен. А ведь уже есть немало мировых кейсов о наследовании аккаунтов, к примеру. Продолжать можно долго.

В рамках Законопроекта «О внесении изменений и дополнений некоторых актов по вопросам конкуренции», который в настоящий момент находится в стадии общественных обсуждений разработчиками в статью 9 ГК вносилось положение о возможности возмещения «сверхубытков»: *«Группа лиц, определяемых в соответствии с гражданским процессуальным законодательством, права которых нарушены, вправе требовать возмещения убытков в размере, превышающем размер их убытков, в целях защиты имущественных интересов потенциальных членов группы лиц, определяемых в соответствии с гражданским процессуальным законодательством»*. Поправка была отменена на основании позиции юристов от бизнеса.

Еще пример – Агентством РК по регулированию и развитию финансового рынка был разработан проект «О внесении дополнений в постановление Правления Агентства Республики Казахстан по регулированию и развитию финансового рынка «Об утверждении Правил рассмотрения изменений в условия договора банковского займа», которым устанавливалось, что изменения в договор банковского займа могут вноситься

подзаконным актом, что является прямым нарушением статьи 401 ГК, согласно которой *«изменение договора возможно по соглашению сторон, если иное не предусмотрено Кодексом, законодательным актом или договором»*. Такие поправки не были внесены на основании позиции юристов от бизнеса.

Еще один пример, тоже из финансовой сферы – сейчас в стадии обсуждения находится проект постановления Национального банка РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Правления Национального Банка Республики Казахстан по вопросам совершенствования регулирования субъектов рынка платежных услуг и безналичных платежей», которым установлены лимиты пользования детскими картами, не соответствующие положениям Гражданского кодекса о дееспособности несовершеннолетних.

В итоге хотелось бы резюмировать – к сожалению, как я уже сказала, прежде всего проблема заключается в низком уровне знания основ гражданского права разработчиками проектов НПА и очевидно в низком уровне ответственности за допускаемые ошибки. Но вот в отношении АППК и нормы, устанавливающей право собственности государства на данные – тут удивительно как это положение прошло столько «фильтров», включая научно-правовую экспертизу.

По поводу того, что подзаконные акты не проходят научно-правовую экспертизу проблема высказывалась не единожды. И, учитывая, огромный поток подзаконных актов, возможно тут и имеет смысл применять возможности ИИ для проверки соответствия проектов действующему законодательству, хотя бы основным актам уровня кодексов и профильных законов.

В конечном итоге ситуацию спасают опытные квалифицированные юристы из бизнеса, которые точно понимают, что их ошибки могут стоить компаниям больших денег – мы фактически выполняем функцию экспертов – зачастую и экспертов по праву и хорошо, что участие бизнеса в нормотворчестве законодательно предусмотрено.

Из сего изложенного напрашивается логический вывод о том, что к разработке проектов НПА в обязательном порядке должны привлекаться опытные юристы, подготовленные к разработке проектов актов и, возможно, для которых такая деятельность будет профессиональной.

НҰРЗАДА МАХАНБЕТҰЛЫ ПРИМАСHEB

Қазақстан Республикасы Заңнама және
құқықтық ақпарат институтының
лингвистика орталығының басшысы,
заң ғылымдарының кандидаты

НОРМАТИВТІК ҚҰҚЫҚТЫҚ АКТІ МӘТІНДЕРІНІҢ ТЕҢТҮПНҰСҚАЛЫЛЫҒЫ МӘСЕЛЕСІН ШЕШУ

Берілген тақырыптың өзектілігі күман тудырмайды. Бірақ ондағы нормативтік құқықтық актіердің деген тіркесті нақтылау қажет, өйткені қолданыстағы заңнама бойынша ғылыми лингвистикалық сараптама (бұдан әрі – ҒЛС) заң жобалары, Қазақстан Республикасы қатысушысы болуға ниеттенетін халықаралық шарттар, сондай-ақ халықаралық шарттардың жобалары (бұдан әрі – Жобалар) бойынша ғана жүргізіледі. Сондықтан осы баяндамада тек солар ғана қарастырылады.

«Құқықтық актілер туралы» Қазақстан Республикасы Заңның 24-баптың 3-тармағына сәйкес нормативтік құқықтық актінің мәтіні әдеби тіл нормалары, заң терминологиясы және заң техникасы сақтала отырып жазылады. Заңның ережелері барынша қысқа болуға, нақты мағынаны және әртүрлі түсіндіруге жатпайтын мағынаны қамтуға тиіс. Оған қоса заңның қазақ және орыс тілдеріндегі мәтіндері теңтүпнұсқалы болуға тиіс. Осындай жоғары талаптар заң тілінің халыққа түсінікті, яғни қолжетімді болуын қамтамасыз етуге бағытталғаны баршаға белгілі. Өз кезегінде «Қазақстан Республикасының халықаралық шарттары туралы» Заңмен де халықаралық шарттар мәтіндеріне осыларға ұқсас талаптар қойылады. Алайда іс жүзінде бұл талаптар сақталмай отыр.

Заң жобаларының тілдік сапасы сын көтермейді. Бүгінгі күнге жобаларда анықталған қателердің ең көп саны **8435**-ті құрайды (2019 жылы ҚР Экология кодексінің жобасына жүргізілген ҒЛС нәтижесі). Одан кейінгі уақытта да қазақ тіліндегі мәтіндерде қателер толастар емес. Жақын арада жүргізілген ҒЛС

қорытындысында көрсетілген **«невозможстігі»** (невозможность); **«селолық көшкін»** (селе-оползне-лавиной безопасности); **«сейсмикалық микроб карталары»** (карты сейсмического микрозонирования); **«мүмкін оказстігін»** (невозможным) және т.с.с. сөздер мен тіркестерді қазақ тілін қорлаудың мысалы деп қабылдау қажет. Яғни әзірлеуші мемлекеттік органдар жобаның орыс тіліндегі мәтінімен ғана жұмыс істеп, «Яндекс» не «Гуль» компьютерлік бағдарламалар арқылы аударуды практикаға айналдырған.

Заңнамадағы қазақ тіліне тән жағдай халықаралық шарттарға да тән. Ондай жобалардың сапасыздығын мындай мысалдар арқылы көрсетуге болады. Мәселен, Бір жағынан Еуразиялық экономикалық одақ пен оның мүше мемлекеттері мен екінші жағынан Иран Ислам Республикасы арасындағы еркін сауда туралы келісім жобасында: **«аквамәдениет»** – су организмдерін, соның ішінде балықтарды, моллюскаларды, шаян тәрізділерді, басқа да су омыртқасыздары мен су өсімдіктерін өсіру ... тұрақты пайдалану арқылы балық жіберу, жыртқыштардан қоректену немесе қорғану;» («аквакультура» – разведение водных организмов, в том числе рыбы, моллюсков, ракообразных, других водных беспозвоночных и водных растений, из исходного сырья...) деген норманы қарапайым адам түгілі, тіл саласының маманы да түсінбейді.

Жалпы бұл жобаны компьютерлік бағдарлама да аудармаған сияқты. Оған **«болсал импорттаушы»**, **«преференциялар ұсынбасаются»**, **«өтінішпенется»**, **«тұлғаларе және тексерушіе органы»**, «міндетті жібереді бір-біріне өнеркәсіп министрлігі **арқылылық**, шахталар және сауда **Ирана»**, «тауарлардың **критке сәйкестігіериям** анықтамалар шығу тегі» сияқты мыңдаған жаңа сөздер мен сөз тіркестерін «Яндекс» пен «Гуль» дұрыс аударалады (жобаның орыс тіліндегі мәтінінде де бірқатар кемшіліктер кездесті. Мәселен, «таможенные органы **могут вправо** запросить» деген сөздер мемлекеттік органға да, мамандарға да, халыққа да түсініксіз.

Осы жоба бойынша минималды түрде анықталған қателердің саны – 4327! Осы көрсеткіш халықаралық шарт жобалары бойынша жүргізіген ҒЛС-та анықталған ең көп қате болып табылады әзірге)

Жобалар бойынша ҒЛС, яғни жобалардың қазақ тіліндегі мәтіндерінің сапасына кері әсерін тигізетін факторлардың бірі әзірлеуші мемлекеттік органдардың әкімшілік ресурстарды пайдалануы. Жобалар Институтқа түспей жатып «бүгін орындалуы тиіс» деген тапсырма келіп жетеді. Қысқа уақытта жүргізілген ҒЛС Жобаның сапасына тікелей теріс әсер ететіні анық. Әзірге мұндай практиканы шектеу мүмкін болмай отыр. Жобаның қазақ және орыс тілдеріндегі мәтіндерінің теңтүпнұсқалығы және заіның халыққа түсінікті болуын қамтамасыз ету үшін мұндай практиканы тоқтату қажет.

Қолданыстағы заңнама бойынша әзірлеуші мемлекеттік органдар заң немесе халықаралық шарт жобаларын ғылыми лингвистикалық сараптама жүргізуші уәкілетті ұйымға тапсыруы тиіс. Өкінішке орай, соңғы уақытта жобаларды Бұлтты құжат айналымы (ОДО) бойынша Әділет министрлігіне жолдауды шығарды. ӘМ хатты қабылдамауға құқығы жоқ, сондықтан олар оны өз кезегінде Институтқа жібереді. Институт та Әділет министрлігінен келген хаттарды міндетті түрде қабылдауға және жобаны басып шығаруға тиіс. Бұлардың барлығы қосымша ресурстарды қажет етеді. Біріншіден, Институттың мүмкіншілігі шектеулі. Екіншіден, Институт бүкіл әзірлеуші мемлекеттік органдар үшін жұмыс істей алмайды. Сондықтан әзірлеуші мемлекеттік органдарға заңнама талаптарын қатаң сақтау ұсынылады.

Заң жобасының қазақ және орыс тілдеріндегі мәтіндерінің теңтүпнұсқалылығына әзірлеуші мемлекеттік органдардың басшылары жауап беруі тиіс. Осы уақытқа дейін, яғни 2011 жылдан 2023 жылдар аралығында қаншама сапасыз жобалар болды (анықталған қателердің ең көп саны 8435-ті құрайды), алайда бір-де бір басшы жауапкершілікке тартылған жоқ. Қазақ тілінің

сапасын көтерудің, яғни заннаманың халыққа түсінікті етудің осындай тетігін қолданатын кез келді.

Жоғарыда келтірілген мысалдар жобалардың қазақ тіліндегі мәтіндерінің сапасына деген немқұрайлықты көрсетеді. Бірақ бұл олар бойынша жұмыс істелмейді дегенді білдірмейді. Жобалардың сапасын көтеру мақсатында 2013 жылғы 19 наурыздағы ҚР Премьер-Министрінің Кеңсесі, ҚР Парламенті Сенатының Аппараты, ҚР Парламенті Мәжілісінің Аппараты, ҚР Әділет министрлігі, ҚР Сыртқы істер министрлігі және ҚР Мәдениет және ақпарат министрлігі арасындағы заң жобалары мен халықаралық шарттардың теңтүпнұсқалылығының және лингвистикалық сараптамасының сапасын арттыруға бағытталған шаралар жөніндегі ынтымақтастық туралы меморандум бойынша Мәжіліс Аппаратының жанында Уақытша жұмыс тобының жұмыс істейтіні белгілі. Оның құрамында Парламент аппараттарының өкілдері, Әділет министрлігінің өкілі ретінде Институттың ғылыми қызметкері де кіреді. Жақында осы жұмыс тобынан бірқатар халықаралық шарт жобалары бойынша наразылықтар келіп түсті. Жіберілген қателер бойынша талдау жүргізілді. Институт өзі жіберген қателерін мойындайды. Ал қателердің біразы жобаларға ғылыми лингвистикалық сараптама жүргізілгеннен кейінгі енгізілген мәтін бойынша жіберілген болып шықты. Яғни әзірлеуші мемлекеттік органдар жоба мәтініне өзгерістер мен толықтырулар енгізеді екен, яғни нәтижесінде ҒЛС-тың да, оның қорытындысының да өзектілігі жойылады. Мұндай практикада ҚР Үкіметінің Регламентінің 118-тармағында көрсетілген жауапкершілікке Институтты тартуға тырысу орынсыз болып табылады.

Осындай жайттардың алдын алу мақсатында жобаларды әзірлеген мемлекеттік органдарға ӘМ атынан хат жолданды. Осы конференцияны пайдаланып осындай ұсынысты заң және халықаралық шарттардың жобаларын әзірлеуші барлық мемлекеттік органдарға да жасаймын. ҒЛС жүргізілген мәтінге түзетуден басқа өзгерістер мен толықтырулар енгізілмеуі тиіс.

Жоғарыда айтылғандар мен келтірілген мысалдар жобалардан алынды. Ал қолданыстағы 1991 – 2011 жыл аралығында қабылданған заңдар мен бекітілген халықаралық шарттарда көптеген қателіктер кездеседі. Оларды да түзету қажет.

ДУЙСЕНОВ ЕРКИН ЭРМАНОВИЧ

Советник ректора
Казахского национального университета им. аль-Фараби,
профессор, доктор юридических наук

**К вопросу о соотношении законов и подзаконных актов
(в интерпретации пункта 3 ст. 61
Конституции Республики Казахстан)**

Настоящий доклад основан на анализе положений Конституции, иных нормативных правовых актов Республики Казахстан и ряда научно-теоретических исследований, посвященных данной проблеме.

Проведенный мною анализ пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан позволил сделать ряд обобщений.

Традиционно в теории права определение закона включает в себя такие составляющие его элементы как «нормативный правовой акт», «принимаемый в особом порядке», «специально уполномоченным государственным органом», «обладающий высшей юридической силой» и такой обязательный элемент как «регулирующий наиболее важные общественные отношения».

Поэтому аксиомой является тот факт, что закон может и должен регулировать важнейшие общественные отношения, что обусловлено его правовой природой.

Отмечая принадлежность тех или иных общественных отношений к числу важнейших, на мой взгляд, законодатель должен исходить из следующего:

1) направлена ли необходимость правового регулирования определенно-конкретного общественного отношения именно законом на реализацию, в конечном счете, основополагающих принципов деятельности Республики Казахстан?

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Конституции к ним относятся общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа,

казахстанский патриотизм, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами;

Содержание общественных отношений, закрепленных в подпунктах 1)-11) пункта 3 статьи 61 Конституции, позволяет утверждать, что все они соответствуют основополагающим принципам деятельности Республики и **вполне обосновано, отнесены к важнейшим общественным отношениям;**

2) подтверждением того, что указанный в пункте 3 статьи 61 Конституции перечень общественных отношений отнесен к важнейшим, является тот факт, что многие из них должны регулироваться законом (конституционным законом), и это прямо установлено в соответствующих статьях Конституции – Основного Закона. Например, пункт 3 статьи 6, пункт 2 статьи 18, пункт 2 статьи 20, пункт 1 статьи 25, пункт 4 статьи 26, пункт 2 статьи 29, пункт 3 статьи 30, пункт 2 статьи 31, пункт 4 статьи 33, пункт 2 статьи 36, пункт 1 статьи 39, подпункт 21) статьи 44, пункт 4 статьи 46, пункт 4 статьи 49, пункт 3 статьи 50, пункт 5 статьи 51 Конституции Республики Казахстан и другие.

Можно констатировать, что важнейшими являются те общественные отношения, которые регулируют наиболее значимые вопросы жизнедеятельности личности, государства, общества. Выражая волю народа, закон устанавливает основополагающие принципы и нормы важнейших общественных отношений, обязательные для исполнения всеми субъектами этих правоотношений и обеспечивает их исполнение силой государственного принуждения на всей территории страны.

Однако трудно согласиться с тем, что данный в пункте 3 статьи 61 Конституции страны, устанавливающий перечень важнейших общественных отношений, по которым Парламент вправе принимать законы, является исчерпывающим.

В данный перечень не вошли многие другие важнейшие общественные отношения, которые, безусловно, должны регулироваться и уже регулируются законами. К таким отношениям можно отнести те, которые связаны

с наукой, культурой, спортом, атомной энергией, космосом, информатизацией и другие.

Учитывая их значимость в жизнедеятельности государства, общества и личности, все эти отношения также являются важнейшими и подлежат регулированию законами. К «иным отношениям», подлежащим правовому регулированию подзаконными актами их отнести нельзя, что подтверждается действующими законами Республики Казахстан «О науке», «О культуре», «О физической культуре и спорте», «О космосе», «Об использовании атомной энергии», «Об информатизации» и другими. Надо полагать, что это пробел в нашем Основном Законе.

Основываясь на вышеизложенном, можно утверждать, что критериями разграничения предметов законодательного и подзаконного регулирования в контексте положений пункта 3 статьи 61 являются:

во-первых, определение предмета закона, где исходным является положение о регулировании им наиболее важных для развития государства, общества и личности общественных отношений;

во-вторых, предмет закона выражает нормативную тему акта, отражающую объективно существующие процессы, явления и отношения. Предмет закона – это нормативный выбор объекта воздействия, т.е. подлежащий регулированию аспект экономических, политических, социальных и иных явлений и отношений.

Кроме того, содержание предмета закона выявляется, прежде всего, как осознание общественной потребности и возможностей ее удовлетворения путем принятия и реализации закона. Содержание подпунктов 1) – 11) пункта 3 статьи 61 Конституции позволяет утверждать, что все они являются предметом законодательного регулирования.

Весьма важным в данном аспекте является вопрос установления нормативных параметров по принятию законов, поскольку не все общественные отношения являются

важнейшими и подлежат правовому регулированию именно законами. Поэтому предмет закона первично нормативно урегулирован действующими нормами Конституции, прямо устанавливающими круг общественных отношений, подлежащих правовому регулированию законом либо конституционным законом, а также содержанием пункта 3 статьи 61 Основного Закона.

При этом необходимо иметь в виду, что **«иные общественные отношения» – это общественные отношения, находящиеся за пределами регулирования их законами.** Общество нуждается в правовом регулировании иных отношений, поскольку законы носят общий характер и их положения требуют развития, конкретизации и детализации.

Из пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан **не следует**, что в Республике Казахстан подлежат правовому регулированию все возможные общественные отношения, в том числе и те, которые являются предметом иных социальных и технических регуляторов (мораль, национальные, деловые и профессиональные традиции и обычаи, религия, стандарты, технические регламенты и т.д.).

Основано данное утверждение на том, что право является лишь одним из основных регуляторов общественных отношений. Последние же регулируются не только правовыми, но и другими социальными и техническими нормами. Социальные нормы – это правила поведения, которые регулируют отношения между индивидами, между индивидами и социальными группами, между индивидами и обществом. Особое место в системе социальных норм, например, занимают нормы морали.

Нормы морали – это правила поведения, сложившиеся в обществе в соответствии с общепринятыми представлениями о добре и зле, выполняемые в силу внутреннего убеждения каждым индивидом. Понятие морали намного шире понятия права. Так, любое правонарушение в основе своей аморально, но не каждый аморальный проступок является

правонарушением. Поэтому мораль – как форма общественного сознания, общественный институт, выполняющий функцию регулирования поведения людей на основе вышеуказанных норм морали, не нуждается в правовом регулировании. Аналогично в системе социальных норм можно интерпретировать и традиции – сложившиеся способы поведения людей, социальных групп, передаваемые из поколения в поколение. Таким же образом можно констатировать и наличие других социальных регуляторов.

Технические нормы, в отличие от норм социальных, определяют отношение людей к различным средствам производства, к орудиям труда, к флоре и фауне. К ним можно отнести правила эксплуатации различных механизмов и машин, технические стандарты, нормы выработки и др.

Можно утверждать, что вышеуказанные общественные отношения, если они не противоречат интересам государства, общества, личности не должны регулироваться законом. Они не входят в сферу правового регулирования законами. В данном случае должен действовать один из основных принципов правового государства: «Разрешено всё, что не запрещено законом».

Как уже отмечалось, необходимость правового регулирования тех или иных общественных отношений законами, либо конституционными законами, прямо устанавливается отдельными положениями Конституции, а также перечнем важнейших общественных отношений, данных в пункте 3 статьи 61 Конституции. Тем самым законодатель устанавливает пределы правового регулирования, пределы вмешательства государства путем принятия законов в общественные отношения, которые не подлежат и не нуждаются в правовом регулировании законами, то есть предметом которых являются социальные и технические регуляторы.

Важно помнить, что необоснованные попытки урегулировать законом практически все общественные

отношения, даже те, которые в этом не нуждаются, могут привести к таким негативным последствиям, как необоснованный контроль со стороны государства и его органов за всей социальной жизнедеятельностью общества и отдельно взятой личностью. Это, как следствие, может привести к произволу со стороны государства в отношении различных социумов и индивидов, что в целом противоречит идеям построения в Казахстане демократической и правовой государственности.

Важнейшие общественные отношения, перечисленные в подпунктах 1)-11) пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан, можно с уверенностью обозначить «однородными важнейшими общеизвестными» и «комплексным по своему характеру общественным отношениям», упоминаемыми в подпунктах 11) и 36) статьи 1, а также в статьях 8 и 9 Закона Республики Казахстан «О правовых актах». Обусловлено данное утверждение следующими факторами:

1) анализ содержания подпунктов 1)-11) пункта 3 статьи 61 Конституции позволяет утверждать, что предметом правового регулирования вышеобозначенных подпунктов являются однородные отношения, которые сгруппированы в зависимости от сфер общественной жизнедеятельности, на которые направлен предмет закона. То есть предметом закона являются вышеуказанные однородные общественные отношения, которые, в свою очередь, входят в различные сферы общественной жизнедеятельности: экономическую, политическую, социальную. Например, в сферу правового регулирования экономики входят закрепленные в подпункте 4) пункта 1 статьи 61 общественные отношения, которые устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся налогообложения, установления сборов и других обязательных платежей.

Так, Налоговый кодекс Республики Казахстан устанавливает основополагающие принципы налогообложения, которые регулирует **однородные властеотношения** по установлению, введению, изменению, отмене, порядку исчисления и уплаты

налогов и других обязательных платежей в бюджет, а также отношения, связанные с исполнением налоговых обязательств. В сферу экономики также входят общественные отношения, касающиеся республиканского бюджета, и Бюджетный кодекс Республики Казахстан, также регулирует однородные общественные отношения.

Аналогично можно интерпретировать и все другие отношения пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан.

Далее, все указанные в пункте 3 статьи 61 Конституции общественные отношения по своему характеру являются комплексными, поскольку их правовое регулирование осуществляется посредством различных отраслей права. Например, принятый на основе подпункта 3 пункта 3 статьи 61 Конституции, Закон Республики Казахстан «О государственной службе в Республике Казахстан». Анализ данного закона позволяет утверждать, что государственная служба является комплексным правовым институтом, регулируемым не только нормами административного, но и нормами конституционного, финансового, трудового и других отраслей права. Более того, закон этот содержит в себе некоторые отсылочные нормы, прямо устанавливающие, что те или иные общественные отношения регулируются нормами трудового законодательства, законодательством о пенсионном и социальном обеспечении Республики Казахстан.

Таким образом, можно резюмировать, что **все, без исключения, общественные отношения пункта 3 статьи 61 Конституции являются однородными и по своему характеру комплексными важнейшими общественными отношениями.**

Определение подзаконного нормативного правового акта, данное в подпункте 5) статьи 1 Закона Республики Казахстан «О правовых актах», действительно требует расширительного толкования. Так, за пределами обозначенных в пункте 3 статьи 61 Конституции остаются другие отношения, и общество нуждается в урегулировании их правом. Более того, поскольку законы

носят наиболее общий характер, постольку возникает необходимость развития, конкретизации и детализации законодательных установлений. Этими обстоятельствами обуславливается потребность в создании подзаконных актов уполномоченными на их издание государственными органами. Результатом их создания является большой массив правовых установлений, требующих их упорядочения в рамках системы законодательства Казахстана. Условием достижения единства всех правовых актов, направленных на достижение целостности и определенности национальной системы законодательства должно быть соответствие этих установлений закону, издание их на основе закона и в его исполнение. Таким образом, нормативные правовые акты, издаваемые на основе и во исполнение закона, называются подзаконными актами. Их отличие от законов необходимо проводить по следующим основаниям:

1) законы принимаются исключительно Парламентом Республики Казахстан – высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть, тогда как подзаконные акты принимаются органами государственного управления и их должностными лицами;

2) законами регулируются наиболее значимые, важнейшие общественные отношения, а подзаконные акты регулируют и все другие общественные отношения, которые нуждаются в правовом опосредовании и развивают, конкретизируют и детализируют законы;

3) законы обладают высшей юридической силой, тогда как подзаконные акты по своей юридической силе уступают законам, подчинены им, подлежат отмене и перестают действовать при их противоречии и несоответствии законам;

4) законы принимаются исключительно путем голосования большинством (квалифицированным большинством) голосов депутатов Парламента, а подзаконные акты принимаются как коллегиально, так и единолично уполномоченными на их принятие должностными лицами органов государственного управления;

5) законы занимают главенствующее положение в законодательной системе Республики Казахстан, в связи с чем, процедура их принятия отличается сложностью и жесткой регламентацией, тогда как подзаконные акты принимаются в менее строгом, менее регламентированном порядке;

б) если законы устанавливают лишь общие правила поведения (нормы), то подзаконные акты могут иметь как нормативный, так и ненормативный характер.

Данное в пункте 3 статьи 61 Конституции и в подпункте 5) статьи 1 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» понятие «подзаконные акты» требует более детального анализа.

Здесь важно ответить на вопрос: «Включает ли в себя понятие «подзаконные акты» правовые акты ненормативного характера (правоприменительные)?». Поскольку ответ на этот вопрос имеет важное теоретическое и практическое значение. Разграничение нормативных и ненормативных правовых актов направлено на обеспечение законности и правопорядка, поскольку оно определяет, какие государственные органы имеют право издавать нормативные правовые акты, а какие лишь ненормативные правовые акты, какова юридическая сила тех и других актов.

Смешение нормативных правовых актов с ненормативными, стирание граней между ними ведут на практике к необоснованному расширению компетенции государственных органов, призванных лишь соблюдать, исполнять и применять законы и иные правовые акты, а отнюдь не выполнять законодательные (правотворческие) функции. Другими словами, без четкого разграничения данных видов правовых актов нарушается целостность, системность и стабильность законодательства, иерархичность правовых актов по их юридической силе, вносится путаница в правовую действительность, позволяющая любому государственному органу принимать как нормативные, так и ненормативные предписания.

Это, в свою очередь, порождает неопределенность в законности издания того или иного правового акта, правомочности органа, его издавшего.

При разграничении этих актов надо исходить из того, что нормативные правовые акты устанавливают общие правила (нормы) поведения людей, они рассчитаны на всех участников правоотношений или ограниченную их часть, действуют постоянно и непрерывно, применяются многократно при регулировании соответствующих общественных отношений. Ненормативные правовые акты, в отличие от нормативных, устанавливают не общие правила поведения (нормы), а конкретные предписания (распоряжения), обращенные к отдельному индивиду или юридическому лицу, применяются однократно и после реализации прекращают свое действие.

Далее, нормативные правовые акты выражают государственную волю, опосредованную правовыми нормами. Особенность их состоит в том, что они, выражая государственную волю, оформляют и конкретизируют эту волю в виде обращенного к гражданам, должностным лицам и организациям общеобязательного правила поведения. Ненормативные же правовые акты выражают государственную волю не в виде общего правила поведения, а в виде конкретного предписания, обращенного к определенным лицам. Поэтому ненормативные правовые предписания не содержат элементов, свойственных правовой норме. В них также отсутствуют гипотезы, поскольку они сами являются фактами применения правовой нормы к конкретным жизненным случаям, так как санкция содержится в правовой норме.

Ненормативными правовыми предписаниями являются конкретного характера распоряжения по применению либо санкции, либо диспозиции правовых норм.

Таким образом, ненормативные правовые предписания – это конкретного характера распоряжения по применению либо диспозиции, либо санкции правовых норм. Из этого следует, что конкретные ненормативные предписания, составляя

содержание индивидуальных актов, имеют иную структуру, чем правовые нормы. Это важно иметь в виду при разграничении нормативных и ненормативных правовых актов по формальному признаку.

Безусловно, надо учитывать и тот факт, что только нормативными актами регулируются общественные отношения, поскольку именно они устанавливают границы, пределы, масштабы поведения людей и, тем самым, вносят в общественные отношения стабильность, систему и порядок.

Предписания же ненормативного характера никаких масштабов организации, движения и развития общественных отношений не устанавливают.

Основываясь на вышеизложенном, можно констатировать, что **понятие «подзаконные акты» в конституционной норме пункта 3 статьи 61 не включает в себя правовые акты ненормативного характера (правоприменительные).**

Далее, как уже было выше рассмотрено в предмет правового регулирования закона входят устойчивые однородные общественные отношения, которые нуждаются в упорядочивании при помощи специальных правовых средств и методов. Поэтому сфера правового регулирования и его границы устанавливаются законодателем (пункт 3 статьи 61 Конституции). Предмет закона выявляется, прежде всего, как осознание общественной потребности и возможности ее удовлетворения.

Сфера законодательных актов, в свою очередь, как уже отмечалось, объективно обуславливает потребность в принятии подзаконных актов, которые имеют вспомогательный характер и призваны содействовать реализации законов, путем их развития, детализации и конкретизации. Вместе с тем, не следует принижать роль подзаконных правовых актов в системе законодательства Республики Казахстан. Обладая меньшей юридической силой по сравнению с законами в иерархии правовых актов, подзаконные нормативные акты выполняют объемную функцию в реализации правовых норм,

определенных законами. Однако здесь важно установить границы их действия, поскольку как уже отмечалось выше, они не могут выходить за пределы правового регулирования, устанавливаемого законодателем путем принятия закона, регулирующего определенно-конкретную сферу общественной жизнедеятельности.

Поэтому предметная сфера регулирования подзаконного нормативного правового акта, издаваемого на основании и во исполнение закона, должна определяться исключительно предметной сферой закона, поскольку она функционально связана с последней и не может выходить за пределы правовых норм, определенных законом.

Следовательно, можно категорично утверждать, что подзаконные нормативные правовые акты не должны и не могут содержать в себе нормы, выходящие за пределы норм, установленных законом. Тем более подзаконные нормативные правовые акты не могут создавать и содержать в себе нормы, направленные на создание новых правоотношений с определением новых прав и обязанностей их участников, не предусмотренных в законе на основе и во исполнение, которого был издан подзаконный нормативный правовой акт. Сама этимология слова «подзаконный» уже предполагает, что этот правовой акт обладает меньшей по сравнению с законом юридической силой, имеет вспомогательный характер, направлен на развитие, конкретизацию и детализацию норм закона, принят на основе и во исполнение закона.

Таким образом, можно однозначно утверждать, что **сфера подзаконного нормотворчества ограничена кругом общественных отношений, регулируемых законами.**

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что **общественные отношения не могут регулироваться лишь подзаконными нормативными правовыми актами, тем более принятыми не на основе или во исполнение законов и иных правовых актов.**

КУРБАНБАЕВА ГУЛЬНАР ТУРЕТАЕВНА

Заместитель руководителя экспертной группы
по регулированию предпринимательской деятельности
Министерства национальной экономики
Республики Казахстан

Новые подходы государственного регулирования предпринимательской деятельности: преимущества и проблемы

В конце 2021 года был подписан закон, давший старт новой системе отношений государства и бизнеса, основанной на внедрении новых подходов регулирования предпринимательства «с чистого листа».

Принятое государством решение кардинально изменить парадигму государственного управления экономическими процессами в условиях сложившейся в мире геополитической ситуации имеет стратегическое значение в обеспечении не только экономической, но и национальной безопасности страны, сохранения суверенитета государства.

За 2 года внедрения новой регуляторной политики в отношении бизнеса стало очевидным, что достичь ожидаемого роста предпринимательской активности, повышения конкурентоспособности отечественного бизнеса на мировом рынке возможно при условии не только изменения конструкции государственного регулирования, но и наполнения такого регулирования новым содержанием и акцентами в интересах обеспечения безопасности.

Так, начало работы по регулированию «с чистого листа» позволило существенно пересмотреть подходы к формированию и применению регуляторных инструментов, с помощью которых государство обеспечивает исполнение требований, обязательных для осуществления деятельности субъектами предпринимательства.

В первую очередь это коснулось информационных инструментов, разрешительной системы и государственного контроля и надзора.

С начала 2022 года была проведена работа по пересмотру действующих регуляторных актов, содержащих обязательные в отношении бизнеса требования и (или) регуляторные инструменты.

Пересмотр регуляторных актов и их оценка на соответствие введенным новым условиям формирования и действия обязательных требований прошел в течение 2022 и первой половины 2023 года по 44 отраслям экономической деятельности. Было проанализировано 2823 нормативных правовых акта (от законов до ведомственных приказов), содержащих свыше 128 000 требований к бизнесу, из которых 8% были определены как не соответствующие выше указанным условиям.

Начиная с текущего года, акцент в работе по внедрению РЧЛ в деятельность государственных органов был сделан на необходимость проведения процедуры автоматизации процесса оценки и управления рисками при выборе подконтрольных субъектов, а также создания автоматизированной системы «Реестр обязательных требований».

Также шла активная работа Правительства РК при непосредственном участии НПП «Атамекен» и экспертного сообщества по разработке второго пакета поправок в действующее законодательство Республики Казахстан для закрепления в отраслевых законах основных положений РЧЛ, а именно – порядка проведения новых форм контроля (контрольный закуп и расследование), применения в порядке надзора мер оперативного реагирования.

Для всей выше перечисленной работы силами НПП «Атамекен» и экспертов при поддержке МНЭ РК было проведено более 2000 консультаций для представителей госорганов и бизнеса, проведено 60 обучающих семинаров для госорганов, 216 соцопросов. Подготовлено 2 пакета, состоящего из 1500 поправок в законопроект по ведению бизнеса.

При всей видимой масштабности проведенной работы имеются существенные недочеты и проблемы в вопросе эффективной реализации новой политики госрегулирования предпринимательства – регулирования «с чистого листа».

Во-первых. Имеет место категорическое непринятие новых подходов РЧЛ со стороны отдельных государственных органов.

Так, для того, чтобы не проводить обязательную процедуру АРВ (анализ регуляторного воздействия) ряд министерств пытаются через депутатов на законодательном уровне внести свои сферы госрегулирования в исключения из общего порядка (к примеру, МФ РК в части налогового и таможенного регулирования, МВД РК в части деятельности охранных организаций).

Во-вторых. Отмечается формальный подход отдельных госорганов в вопросе автоматизации процесса госконтроля и надзора. Так, МСХ РК, МТИ РК, Минпром РК, Минтранс РК практически отсутствует даже в планах работа по оцифровке и дальнейшей автоматизации своей регуляторной деятельности.

В-третьих. Отсутствует системная работа в части внедрения РЧЛ на региональном уровне. На местах эта работа еще и не начиналась. При этом важно понимать, что основное взаимодействие бизнеса с государством происходит именно с местными исполнительными и представительными органами. Отсутствие какой-либо работы по пересмотру регуляторных актов, принимаемых на местном уровне, а также общественному обсуждению действующих требований и их оптимизация в соответствии с положениями принятого законодательства по РЧЛ – сказывается не только на деятельности субъектов предпринимательства, но и на отношении бизнеса к принятым государством реформам госрегулирования предпринимательской деятельности в негативном ключе.

Затягивание решения вышеперечисленных проблем существенно повлияет на конечный результат проводимой регуляторной реформы в отношении бизнеса.

В этой связи требуется принятие на правительственном уровне ряда организационных решений, связанных с финансированием процесса автоматизации госрегулирования, проведения экспертно-консультационной работы с госорганами на региональном уровне.

БЕРДАЛИН АРМАН АЛПЫСБАЕВИЧ

Старший партнер юридической фирмы
«Саят, Жолши и Партнеры»

**К вопросу совершенствования
юридической техники**

Начну с одного очень старого, технического, но тем не менее важного вопроса. Закон о правовых актах является рядовым законом, но при этом устанавливает иерархию правовых актов. В том числе и в отношении правовых актов, которые стоят выше него по иерархии.

Закон о правовых актах устанавливает каким образом должна разрешаться коллизия других законов. Более того, в условиях отсутствия правового урегулирования рядовой закон определяет порядок применения аналогии права.

Очевидно, что такой подход оставляет широкое место для дискуссии.

Также закон устанавливает требования к содержанию других законов. Например, устанавливаются требования о необходимости введения принципов соответствующего закона, а также устанавливается правовое значение таких принципов.

Очевидно, что любой закон вправе изменить данное регулирование, поскольку по логике самого же Закона «О правовых актах» он является более поздним по времени законом и, соответственно, имеет преимущественную силу. При этом принцип приоритета специальной нормы над общей ни одним законодательным актом не устанавливается.

Разрешение такой ситуации возможно лишь посредством поднятия уровня профильного закона до статуса конституционного. В свою очередь это потребует принятия соответствующего закона, вносящего изменения в Конституцию.

Принятия таких законов позволит правомерно внедрить регулирование применимо к таким вопросам как:

- иерархия нормативных правовых актов;
- коллизия нескольких законов;
- аналогия закона и аналогия права;
- единые требования к структуре закона;
- единые подходы к формированию принципов и их правовое значение.

Хотелось бы остановиться более подробно на вопросе о принципах законодательства.

Действующий Закон «О правовых актах» не устанавливает достаточного регулирования данного вопроса. Существующие три нормы лишь декларируют, что в каждом законе должны быть указаны принципы и закрепляет правила, что в случае несоответствия текста закону принципам их применения недопустимо.

Вместе с тем отсутствует какое-либо единообразие в понимании этих принципов. Далеко не в каждом из 20 существующих кодексов используется принцип законности. Более того, его содержание отличается от кодекса к кодексу. Также обстоит и дела применимо к принципу равенства.

При этом общеупотребимый принцип «разрешено всё, что не запрещено законом» в чистом виде не закреплен нигде. Также, как уже отмечалось ранее, отсутствует законодательное закрепление принципа «приоритета специальных норм над общими».

Разительно от кодекса к кодексу отличается и формулировки в наименованиях принципов. Это не может объясняться лишь спецификой отдельной отрасли, но, в первую очередь, зависит от юридической техники конкретных разработчиков законопроектов. Унификация юридической техники написания кодексов положительно скажется на качестве нормативных правовых актов.

Отдельно необходимо усилить практическое значение принципа. В настоящее время в правоприменительной практике сложилось недоверие по отношению к принципам.

Их применение допускается только как дополнительный аргумент к основной норме закона. Вместе с тем ситуация должна быть кардинально противоположной. Ни одна норма закона не должна применяться если она противоречит соответствующему принципу.

В идеальном порядке в правоприменительной практике должны использоваться отсылки непосредственно на принципы. При этом конкретизирующие их нормы права должны использоваться факультативно. Изменение сложившейся ситуации требует комплексного подхода, одна из значимых частей которого должна быть реформа профильного закона.

«Заң шығару процесін жетілдіру»: халықаралық дөңгелек үстелінің ұсынымдары

Астана қ.

2023 жылдың 12 желтоқсаны

2023 жылғы 12 желтоқсанда ПІБ МТҚБ Парламентаризм Институты, Қазақстан Республикасының Әділет министрлігі және Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты ұйымдастырған «Заң шығару процесін жетілдіру» халықаралық дөңгелек үстелінің отырысы өтті.

Дөңгелек үстел жұмысына Қазақстан Республикасы Парламентінің депутаттарын, мемлекеттік органдардың, қоғамдық бірлестіктердің, жоғары оқу орындарының өкілдерін, сондай-ақ отандық және шетелдік ғалымдар мен сарапшыларды қоса алғанда, 70-тен астам адам қатысты.

Талқылау нәтижелерін қорытындылай келе, дөңгелек үстелге қатысушылар келесі ұсыныстарды әзірледі:

1. Заң шығару қызметінің құқықтық негіздерін одан әрі жетілдіру міндетін өзекті деп тану.

2. Отырыста «Құқықтық актілер туралы» Заңның атауын өзгерту және оның мәртебесін арттыру туралы айтылған ұсыныстарды зерделеу.

3. Ғылым және жоғары білім беру ұйымдарын, жекелеген ғалымдарды, қоғамдық бірлестіктерді, басқа да мүдделі тұлғаларды белсенді тарта отырып, нормашығармашылық қызметті жүйелі және кешенді негізде жетілдіру жөніндегі жұмысты жүргізу.

4. Парламенттің заң жобаларын қарауды жоспарлаудың және Үкіметтің заң жобалау жұмыстарының жоспарларын, депутаттардың ұсыныстарын ескерудің бірыңғай тәртібін әзірлеу.

5. Қазақстан Республикасы Үкіметінің де, Қазақстан Республикасы Парламенті депутаттарының да заңнамалық бастамасы тәртібімен енгізілетін заң жобаларын әзірлеу, талқылау, сараптау тәртібіне бірыңғай тәсілдер әзірлеу.

6. Нормативтік құқықтық актілер жобаларын кеңінен

қоғамдық талқылау құралдарын жетілдіру, осы жұмыста формализмді еңсеру жөніндегі шараларды әзірлеу және енгізу.

7. Терең ғылыми талдау негізінде Қазақстан Республикасы Конституциясының 61-бабының талаптарын ескере отырып, құқықтық регламенттеу деңгейлері арасындағы теңгерімді белгілеу, заңнамалық және заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілерді реттеу пәндерін бөлу жөнінде нақты ұсыныстар әзірлеу. Келесі конституциялық реформаны жүргізу кезінде Конституцияның 61-бабының 3-тармағында белгіленген құқықтық қатынастар тізбесін сақтау қажеттігі мәселесін пысықтау.

8. Заң жобалау жұмысын «кәсібилендіру» мәселесін пысықтау, осындай «кәсібилендірудің» ықтимал салдарын пысықтау.

9. Қазақстан Республикасы Президентінің заңнамалық бастамасы тәртібіне өзгерістер мен толықтырулар енгізуді қоспағанда, заңнаманың тұрақтылығын, атап айтқанда кодекстерге өзгерістер енгізгені үшін жылына бір реттен артық заңнамалық тыйым салуды қамтамасыз ету жөніндегі заңнамалық шаралар көзделсін.

10. Заңдардың реттеушілік (құқықтық) әсерін бағалауды енгізу және кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделерін қозғайтын нормативтік құқықтық актілердің реттеушілік әсерін талдаудың қолданыстағы құралдарынан кезең-кезеңімен көшу және нормативтік құқықтық актілерді қабылдау мен қолданудың құқықтық, әлеуметтік, экономикалық және өзге де салдарын осындай бағалауға «болжау» қажеттігі мәселесін пысықтау. Бірінші кезеңде заңнаманың жекелеген институттары мен салалары үшін пилоттық жоба шеңберінде бағалау енгізілсін.

11. Заң жобалау жұмысын қоғам мен мемлекеттің нақты қажеттіліктерін қамтамасыз етуге, түпкілікті нәтижеге қол жеткізуге барынша бағдарлауға жету.

12. Норма шығару процесін цифрландырудың әдістері мен формаларын зерттеуді, оған жасанды интеллект жүйелерін енгізуді, «үлкен деректерді» зерттеуді және т.б. жалғастыру.

13. Нормативтік құқықтық актілердің мәтіндерін қабылдау оңай, ал олардың мағынасы халық үшін дәл және түсінікті болуы үшін заңнаманың «тілін» жетілдіру, біріздендіру және ресімдеу (стандарттау) жөніндегі жұмысты жалғастыру.

14. Нормативтік құқықтық актілерді әзірлеу кезінде ресми қазақ-орыс сөздіктерін пайдалану стандарттарын белгілеу туралы мәселені қарастыру.

15. Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің жанынан құрылған жұмыс тобында нормашығармашылықты және құқықтық мониторингті жетілдіру жөнінде ұсыныстар әзірлеу үшін және нормашығармашылықты жетілдіру мәселелері жөнінде заң жобасын әзірлеу кезінде осы ұсынымдарды пысықтау.

РЕКОМЕНДАЦИИ
международного круглого стола:
«Совершенствование законотворческого процесса»

г. Астана

12 декабря 2023 г.

12 декабря 2023 года состоялось заседание Международного круглого стола «Совершенствование законотворческого процесса», организованного Институтом парламентаризма, Министерством юстиции Республики Казахстан и Институтом законодательства и правовой информации Республики Казахстан.

В работе круглого стола приняли участие более 70 человек, включая депутатов Парламента Республики Казахстан, представителей государственных органов, общественных объединений, высших учебных заведений, а также отечественных и зарубежных ученых и экспертов.

Резюмируя результаты обсуждения, участники круглого стола выработали следующие рекомендации:

1. Признать актуальной задачу дальнейшего совершенствования правовых основ законотворческой деятельности.

2. Изучить высказанные на заседании предложения об изменении наименования Закона «О правовых актах» и повышении его статуса.

3. Проводить работу по совершенствованию нормотворческой деятельности на системной и комплексной основе, с активным привлечением организаций науки и высшего образования, отдельных ученых, общественных объединений, других заинтересованных лиц.

4. Разработать единый порядок планирования рассмотрения законопроектов Парламентом, с учетом планов законопроектных работ Правительства, предложений депутатов.

5. Выработать единые подходы к порядку разработки, обсуждения, экспертизы законопроектов, вносимых в порядке

законодательной инициативы как Правительства Республики Казахстан, так и депутатов Парламента Республики Казахстан.

6. Разработать и внедрить меры по совершенствованию инструментов широкого общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, преодолению формализма в этой работе.

7. На основе глубокого научного анализа выработать конкретные предложения по установлению баланса между уровнями правовой регламентации, разделению предметов регулирования законодательных и подзаконных нормативных правовых актов с учетом требований статьи 61 Конституции Республики Казахстан. При проведении следующей конституционной реформы проработать вопрос необходимости сохранения перечня правоотношений, установленных в пункте 3 статьи 61 Конституции.

8. Проработать вопрос «профессионализации» законопроектной работы, проработать возможные последствия такой «профессионализации».

9. Предусмотреть законодательные меры по обеспечению стабильности законодательства, в частности, установление законодательного запрета на внесение изменений в кодексы более одного раза в год, за исключением внесения изменений и дополнений в порядке законодательной инициативы Президента Республики Казахстан.

10. Проработать вопрос необходимости внедрения оценки регуляторного (правового) воздействия законов и поэтапного перехода от существующих инструментов анализа регуляторного воздействия нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов предпринимательства, и «прогнозирования» правовых, социальных, экономических и иных последствий принятия и действия нормативных правовых актов к такой оценке. На первом этапе внедрить оценку в рамках пилотного проекта для отдельных институтов и отраслей законодательства.

11. Добиваться максимальной ориентации законопроектной работы на обеспечение реальных потребностей общества и государства, нацеленность на достижение конечного результата.

12. Обеспечить публикацию на портале «Открытые НПА» заключений всех независимых экспертиз и ответов государственных органов на них.

12. Продолжить изучение методов и форм цифровизации нормотворческого процесса, внедрения в него систем искусственного интеллекта, исследования «больших данных» и т. д.

13. Продолжить работу по совершенствованию, унификации и формализации (стандартизации) «языка» законодательства с тем, чтобы тексты нормативных правовых актов были просты для восприятия, а их смысл точен и понятен для населения.

14. Рассмотреть вопрос об установлении стандартов использования официальных казахско-русских словарей при разработке нормативных правовых актов.

15. Проработать настоящие рекомендации в созданной при Министерстве юстиции Республики Казахстан рабочей группе для выработки предложений по совершенствованию нормотворчества и правового мониторинга, и при разработке проекта закона по вопросам совершенствования нормотворчества.