

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан

УДК 342.537.1(574)

На правах рукописи

САДВОКАСОВ АСЕТ БАГДАТОВИЧ

Трансформация нормотворчества в государственном управлении

8D04113 – Государственное управление

Диссертация на соискание степени
доктора по образовательной программе

Научные консультанты
доктор юридических наук,
профессор,
Е.Ш. Дусипов

кандидат юридических наук,
С.М. Куставлетов

Республика Казахстан
Астана, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ	3
ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ	6
ВВЕДЕНИЕ	7
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ТРАНСФОРМАЦИИ НОРМОТВОРЧЕСТВА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ	13
1.1 Сущность и понятие нормотворчества	13
1.2 Особенности трансформации нормотворчества в зарубежных странах, наднациональных органах	28
2 АНАЛИЗ ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ НОРМОТВОРЧЕСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН	41
2.1 Нормотворчество в Республике Казахстан: субъекты и стадии	41
2.2 Анализ функционирования национального нормотворчества в государственном управлении	59
3 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ТРАНСФОРМАЦИИ НОРМОТВОРЧЕСТВА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН	87
3.1 Предложения по внедрению принципов нормотворчества в законодательство Республики Казахстан	87
3.2 Рекомендации по совершенствованию научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов	100
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	113
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	117
ПРИЛОЖЕНИЕ А – Об утверждении реестра экспертов по проведению научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.....	126
ПРИЛОЖЕНИЕ Б – Заключение научной антикоррупционной экспертизы проекта решения маслихата города Алматы "Об утверждении правил благоустройства территории города Алматы".....	128
ПРИЛОЖЕНИЕ В – Письмо-ответ акимата города Алматы	134
ПРИЛОЖЕНИЕ Г – Методология онлайн-опроса.....	136
ПРИЛОЖЕНИЕ Д – Форма онлайн-опроса.....	138

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ

В диссертационной работе использованы ссылки на следующие стандарты:

Конституция Республики Казахстан: принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года.

Конституционный закон Республики Казахстан. О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов: принят 16 октября 1995 года, №2529.

Конституционный Закон Республики Казахстан. О Правительстве Республики Казахстан: принят 18 декабря 1995 года, №2688.

Конституционный Закон Республики Казахстан. О республиканском референдуме: принят 2 ноября 1995 года, №2592.

Конституционный закон Республики Казахстан. О Международном финансовом центре «Астана»: принят 7 декабря 2015 года, №438.

Кодекс Республики Казахстан. О браке (супружестве) и семье: принят 26 декабря 2011 года, №518-IV.

Кодекс Республики Казахстан. Уголовный кодекс: принят 3 июля 2014 года, 226.

Кодекс Республики Казахстан. Уголовно-исполнительный кодекс: принят 5 июля 2014 года, №234.

Кодекс Республики Казахстан. Об административных правонарушениях: принят 5 июля 2014 года, №235.

Кодекс Республики Казахстан. Гражданский процессуальный кодекс: принят 31 октября 2015 года, №377.

Кодекс Республики Казахстан. Трудовой кодекс: принят от 23 ноября 2015 года, №414.

Кодекс Республики Казахстан. О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс): принят 25 декабря 2017 года, №120.

Кодекс Республики Казахстан. О таможенном регулировании в Республике Казахстан: принят 26 декабря 2017 года, №123.

Кодекс Республики Казахстан. О здоровье народа и системе здравоохранения: принят 7 июля 2020 года, №360.

Кодекс Республики Казахстан. Предпринимательский кодекс: принят 29 октября 2015 года, №375.

Кодекс Республики Казахстан. Административный процедурно-процессуальный кодекс: принят 29 июня 2020 года, №350.

Кодекс Республики Казахстан. О недрах и недропользовании: принят 27 декабря 2017 года, №125.

Закон Республики Казахстан. О правовых актах: принят 6 апреля 2016 года, №480-V ЗРК.

Закон Республики Казахстан. Об общественных советах: принят 2 ноября 2015 года, №383-V ЗРК.

Закон Республики Казахстан. О доступе к информации: принят 16 ноября 2015 года, №401-V ЗРК.

Закон Республики Казахстан. О нормативных правовых актах: принят 24 марта 1998 года, №213.

Закон Республики Казахстан. О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан: принят 25 мая 2020 года, №333.

Закон Республики Казахстан. О миграции населения: принят 22 июля 2011 года, №477.

Закон Республики Казахстан. О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан: принят 21 июня 2013 года, №105.

Закон Республики Казахстан. О профессиональных союзах: принят 27 июня 2014 года, №211.

Закон Республики Казахстан. О минимальных социальных стандартах и их гарантиях: принят 9 мая 2015 года, №314.

Закон Республики Казахстан. О занятости населения: принят 6 апреля 2016 года, №482.

Закон Республики Казахстан. Об обязательном социальном страховании: принят 26 декабря 2019 года, №286.

Закон Республики Казахстан. О ветеранах: принят 6 мая 2020 года, №322.

Программа Президента Республики Казахстан. План нации - 100 конкретных шагов от 20 мая 2015 года.

Послание Главы государства народу Казахстана. Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана от 2 сентября 2019 года.

Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Национального плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан: утв. 15 февраля 2018 года, №636.

Постановление Президента Республики Казахстан. О Государственной программе правовой реформы в Республике Казахстан: утв. 12 февраля 1994 года, № 1569.

Указ Президента Республики Казахстан. О Концепции правовой политики Республики Казахстан: утв. 20 сентября 2002 года, №949.

Указ Президента Республики Казахстан. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года: утв. 24 августа 2009 года, №858.

Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года: утв. 15 октября 2021 года, №674.

Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Концептуального плана законотворческой работы на 2016-2021 годы (шестой созыв Парламента Республики Казахстан): утв. 6 сентября 2016 года, № 314.

Указ Президента Республики Казахстан. О Государственной программе "Информационный Казахстан - 2020" и внесении дополнения в Указ

Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года, №957 "Об утверждении Перечня государственных программ": утв. 8 января 2013 года, №464.

Постановление Правительства Республики Казахстан. О Плане законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2016 год: утв. 31 декабря 2015 года, №1153.

Постановление Правительства Республики Казахстан. О Плане законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2017 год: утв. 29 декабря 2016 года, №905.

Постановление Правительства Республики Казахстан. Некоторые вопросы организации и проведения научной экспертизы: утв. 8 июня 2021 года, №386.

Постановление Правительства Республики Казахстан. О некоторых вопросах проведения научной антикоррупционной экспертизы: утв. от 16 июля 2020 года, №451.

Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Государственной программы развития образования и науки Республики Казахстан на 2020-2025 годы: утв. 27 декабря 2019 года, №988.

Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Государственной программы «Цифровой Казахстан»: утв. 12 декабря 2017 года, №827.

Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Концепции кибербезопасности ("Киберщит Казахстана"): утв. 30 июня 2017 года, 3407.

Приказ Председателя Агентства по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы). Об утверждении Методических рекомендаций по проведению научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов: утв. 21 августа 2020 года, №268.

Приказ Председателя Агентства по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы). Об утверждении реестра экспертов по проведению научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов: утв. 2 ноября 2020 года, №360.

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

АПК	– Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционная служба)
ВБ	– Всемирный банк
ВУЗ	– Высшее учебное заведение
ГИК ВЭФ	– Глобальный индекс конкурентоспособности Всемирного экономического форума
ЕС	– Европейский союз
МИО	– Местный исполнительный орган
МНВО РК	– Министерство науки и высшего образования Республики Казахстан
МЦРИАП РК	– Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан
МЮ	– Министерство юстиции Республики Казахстан
НПА	– Нормативный правовой акт
НПП	– Национальная палат предпринимателей «Атамекен»
ООН	– Организации объединенных наций
ОЭСР	– Организация экономического сотрудничества и развития
РК	– Республика Казахстан
Стратегия 2025	– Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года
Стратегия 2030	– Стратегия «Казахстан-2030»: процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев
Стратегия 2050	– Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства
США	– Соединенные Штаты Америки
ЦГО	– Центральный государственный орган
ЦУР ООН	– Цели устойчивого развития Организации объединенных Наций
SWOT	– Анализ сильных, слабых сторон, потенциальных возможностей и угроз
PEST	– Анализ политических, экономических, социальных, технологических факторов

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность проблемы. Вопросы совершенствования нормотворчества в Республике Казахстан постоянно находятся в фокусе внимания государства, общества и научных кругов. За годы независимости в нашей стране реализованы три долгосрочных программных документа в сфере развития национального законодательства - Государственная программа правовой реформы и две концепции правовой политики.

В реализацию указанных стратегических документов в 1998 году был принят специальный акт, регламентирующий нормотворчество – Закон «О нормативных правовых актах». По мере усложнения общественных отношений и модернизации основ государственного управления он был заменен Законом «О правовых актах». Программные документы и законы определили систему законодательства, разграничили статус правовых актов, а также сформировали базу для поступательного развития нормотворческого процесса, как одного из элементов государственного управления.

Вместе с тем непрерывные социально-экономические преобразования в обществе предъявляют все новые требования к качеству нормативных правовых актов и нормотворчеству в целом. Учитывая некоторую противоречивость всех происходящих в обществе процессов, можно говорить, что справедливые и целесообразные НПА могут быть разработаны лишь посредством приложения усилий, слаженной работы и взаимодействия всех субъектов экономических, политических, социальных и прочих отношений. Речь о государственных органах, негосударственных организациях и прочих общностях людей.

Постоянные преобразования отдельных сфер, трансформация аспектов общественных отношений в стране – фактор, обуславливающий необходимость разработки качественных НПА. Это становится причиной потребности анализа сути, содержания и особенностей такого процесса, как нормотворчество. Разработка правовых норм предполагает понимание роли и места, значимости нормотворчества, являющегося одним из направлений деятельности государства. Понимание нормотворчества и его осмысление под призмой современных экономико-политических, социальных условий – гарантия реализации качественно новых теоретических изысканий, а также залог выработки множества инструментов, способствующих повышению уровня эффективности деятельности ответственных структур по разработке юридических норм.

Нормотворчество является достаточно сложным процессом, оно включает такие этапы, как инициирование, разработка, согласование, обсуждение, экспертиза, утверждение, а также опубликование НПА. Каждый из этих этапов является многогранным и комплексным процессом, требует внимания, грамотности и анализа, что обеспечивает на выходе качественный продукт – нормативный правовой акт.

В диссертационной работе рассмотрены вопросы, касающиеся совершенствования основ нормотворчества. Проведен анализ, рассмотрены подходы и предложены рекомендации в части модернизации деятельности государственных органов и должностных лиц по инициированию, разработке, экспертизе, принятию юридических норм, в том числе посредством внедрения ряда специальных и системообразующих принципов во все процессы, протекающие в рамках нормотворчества.

Основанное на принципах законности, научности, демократизма, гласности нормотворчество в итоге сказывается на эффективности, предсказуемости и качестве принимаемых НПА. Однако в Республике Казахстан принципы нормотворчества не закреплены в законодательстве, в том числе в специальном законодательном акте в сфере нормотворчества – Законе «О правовых актах». В этой связи назрела необходимость проведения анализа принципов нормотворчества через изучение как национального, так и зарубежного опыта. Необходимо изучить вопросы содержания принципов нормотворчества, какие из них необходимо использовать при формировании правовых актов, в том числе в казахстанском законодательстве.

Актуален вопрос поиска новых подходов по повышению качества нормотворчества посредством совершенствования научных экспертиз. В диссертации пристальное внимание уделено новому инструменту превенции коррупции и нормотворчества в целом – институту антикоррупционной экспертизы проектов НПА.

Степень изученности проблемы. Нормотворчество всегда являлось объектом пристального внимания представителей различных областей научного знания. Так или иначе, проблем его совершенствования касались в своих работах многие авторы, в том числе зарубежные ученые. Анализ и исследования подвергались различные методы, способы разработки, согласования НПА, а также методы их издания и формирования выражения воли государства.

Важно понимать, что говорить о нормотворчестве, как о разделе права нецелесообразно. Оно является совокупностью знаний, представлений и теорий разных областей знания, к примеру, области государственного управления, сфер теорий права (государства и права, административного и т. д.). Вышеуказанные факты обуславливают необходимость анализа ряда исследовательских работ, концепций и подходов к определению сути и содержания нормотворчества.

Среди трудов ученых западных стран стоит выделить работы Н. Исмаила, Р. Картера, М. Замбони, Г. Ксантаки и других. Указанные ученые посвящали свои труды исследованиям природы нормотворчества, его сути и значимости с точки зрения исторического развития обществ и государств.

Примечательны труды российских ученых С. С. Алексеева, В. Н. Карташова, Ю. К. Толстого, Л. Д. Воеводина, С.В. Усольцева, О.С. Иоффе, С.А. Комарова, В.В. Лазарева, К.Н. Дмитриевцева, Л.И. Спиридонова, М.Н. Марченко, Е.А. Юртаева, А.В. Малько, В.П. Казимирчука, В.Н. Кудрявцева,

В.М. Корельского, М.В. Бутырина, М.М. Аносова, Ю.А. Дмитриева, А.В. Васильева, Д.А. Керимова, А.В. Мелехина, В.В. Лазарева, Ю.Г. Арзамасова, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова и других. Они в своих работах исследовали различные закономерности нормотворчества, предлагали понятия и обосновывали правовую природу процесса, а также подходы и принципы этой деятельности.

Нормотворчество рассматривалось казахстанскими учеными – С.З. Зимановым, М.Т. Баймахановым, Г.С. Сапарғалиевым, Н.А. Шайкеновым, И.И. Роговым, Е.М. Бузурбаевым и многими другими. Вклад национальных правоведов неопределим в деле развития казахстанской юридической мысли и в целом повысил качество разработки проектов НПА. Так, Е.М. Бузурбаев предложил внедрить в национальное законодательство гласность, разумность и профессионализм. Исследователь Ж.И. Ибрагимов полагал необходимым учитывать научные знания при разработке норм права.

Однако богатство трудов зарубежных и отечественных ученых, посвящавших свои работы вопросам нормотворчества, не позволяет однозначно определить какие принципы нормотворчества наиболее актуальны при их внедрении в нормотворческий процесс, а также выявить методы их внедрения в национальную законодательную систему. Так, в зависимости от подходов, принципы нормотворчества могут быть выделены путем определения:

- количественного содержания стадий нормотворчества (Ю.А. Дмитриев, А.С. Пиголкин, Д.А. Керимов, Ю.Г. Арзамасов, В.В. Лазарев, В.А. Мелехин, В. Майер-Шонбергер, Д. Лазер, Р. Сьюзан, Д. Хейлманн, Е. Олбрайт, Д. Крауд);
- классификации видов деятельности уполномоченных государством органов и лиц (И.Е. Ситникова, Т.А. Парфенова, А.П. Мазуренко, Ю.А. Дмитриев, А.С. Пиголкин).

Анализ указанных подходов и работ выявил необходимость расширения теоретико-практических подходов по объективному и глубокому изучению нормотворчества, его принципов, а также о степени участия научного сообщества в экспертизе проектов НПА. Учитывая заинтересованность граждан в вопросах управления государством, а также с учетом повышения уровня правосознания, можно говорить о необходимости выработки мер, направленных на вовлечение всех слоев населения в процесс обсуждения законопроектов, издаваемых на различных уровнях власти. Целесообразным видится также анализ путей совершенствования научной экспертизы, являющейся этапом разработки законопроектов.

Целью диссертационного исследования является: разработка научно-практических рекомендаций по совершенствованию стадий нормотворчества и внедрению принципов верховенства права.

Для достижения цели исследования поставлены следующие задачи:

- изучить теоретические основы и аспекты понятия «нормотворчество»;
- проанализировать международный опыт нормотворческого процесса, в том числе особенности его трансформации в зарубежных странах;

- провести анализ нормотворчества в Казахстане с использованием инструментов SWOT- и PEST-анализов, опроса населения;
- выработать предложения по трансформации национального нормотворчества посредством определения его принципов возможных к имплементированию в законодательство РК;
- разработать рекомендации по совершенствованию научной антикоррупционной экспертизы проектов НПА.

Гипотеза исследования – принципы нормотворческого процесса могут быть разработаны исходя из принципов верховенства закона - доступность, ясность, стабильность, предсказуемость, и внедрены в национальное законодательство.

Оригинальность исследования – диссертационная работа представляет собой первую систематическую попытку связать принципы верховенства закона с нормотворческим процессом. Вопросы построения правового государства уже достаточно освещены в научной литературе. Это исследование не пытается предложить новое определение верховенства закона или оправдать его существование. Вместо этого оно признает, что существует верховенство права, а его принципы, возможно, использовать при разработке проектов НПА.

Оригинальность диссертационного исследования заключается в акценте на взаимосвязи нормотворческого процесса и верховенства закона.

Объект исследования – регулирование нормотворчества в Казахстане.

Предмет исследования – совокупность общественных и политических отношений, возникающих в процессе разработки, принятия, изменения и отмены НПА.

Теоретическая и методологическая база диссертационной работы представлена совокупностью методов исследования, наиболее широко используемых в академической среде: анализ законодательства в сфере нормотворчества, в том числе зарубежного опыта, сравнительный, сравнительно-правовой, SWOT- и PEST-анализы, систематизация.

Использование вышеуказанных методов, в частности SWOT, PEST и сравнительного анализов, позволило определить основные преимущества и недостатки национального нормотворчества применительно к государственному управлению. Метод сравнительно-правового исследования, основанный на проведении анализа национального и международного законодательства, позволил выявить направления развития нормотворчества в мире.

В целях выявления степени участия граждан в нормотворческом процессе был проведен социологический опрос. Опрос проводился в электронном формате посредством программного обеспечения Google Forms.

Информационную базу исследования составили научные публикации зарубежных и отечественных ученых и экспертов в области нормотворчества; государственные документы, посвященные правовой политике, раскрывающие основные аспекты развития права и правоотношений; данные и сведения,

размещенные на официальных сайтах государственных органов, международных организаций и рейтинговых агентств.

Научная новизна диссертационной работы заключается в том, что на основе проведенного исследования:

– обоснованы основные направления трансформации национального нормотворчества, актуальные для имплементации в систему государственного управления;

– научно обоснованы и предложены специальные и системообразующие принципы нормотворчества;

– определены правовые акты, в которые могут быть имплементированы принципы нормотворчества;

– сформированы рекомендации по расширению объектов, в отношении которых проводится научная антикоррупционная экспертиза проектов НПА;

– предложены меры по повышению прозрачности и объективности при рассмотрении заключений научной антикоррупционной экспертизы проектов НПА.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. По итогам изучения перспектив развития нормотворческой деятельности в мире выявлены несколько ключевых направлений, актуальных для национальной системы. Это демократизация, информатизация, внедрение новых методов организации нормотворческого процесса и совершенствование антикоррупционной экспертизы НПА.

2. В целях обеспечения системности законодательства и оптимальности процесса разработки проектов НПА предложено внедрить в законодательство РК следующие принципы нормотворчества: законность, гуманизм, научность, техническое совершенство, демократизм, профессионализм, гласность.

Имплементация принципов нормотворчества позволит повысить ответственность Правительства, получившего полномочия по принятия актов, имеющих силу закона.

3. Внедрение принципов нормотворчества в процесс разработки проектов НПА потребует выбор уровня правового акта. В работе предложено реализовать данные принципы в одном из следующих актов: в Конституции, в новом Кодексе о правовых актах либо в Законе «О правовых актах».

4. Предложено расширить сферу действия научной антикоррупционной экспертизы проектов НПА путем распространения ее инструментов не только на проекты НПА, но и на действующие НПА.

5. Рекомендовано усилить ответственность субъектов нормотворчества посредством внедрения принципов гласности и транспарентности. Это позволит минимизировать кулуарность при разработке проектов НПА, а также исключить вероятность продвижения частных интересов в ущерб публичным потребностям.

Практическая и теоретическая значимость диссертационного исследования. Результаты и выводы рекомендуется использовать для дальнейшего совершенствования нормотворчества в РК и модернизации его

концептуальных основ, в целях внедрения принципов нормотворчества в национальную правовую систему и в ходе дальнейшего совершенствования института научной антикоррупционной экспертизы проектов НПА.

Теоретическая значимость проведенного исследования заключается в возможности использования отдельных положений и рекомендаций диссертационной работы в качестве методологических материалов при обновлении и разработке некоторых дисциплин («Государственное и местное управление», «Теория государства и права», «Антикоррупционная политика»).

Апробация практических результатов диссертационного исследования. Результаты были апробированы на III-IV Международной междисциплинарной конференции «Innovations and Tendencies of State-of-Art Science» (Роттердам, Нидерланды); Международной научно-практической конференции «Нормы международного права как источник российского законодательства», организованной Агентством международных исследований (Стерлитамак, Россия).

По теме исследовательской работы опубликовано 8 научных работ: 1 – в журнале, индексируемом в базе данных Scopus (Скопус), 5 – в журналах, включенных в Перечень изданий, рекомендуемых Комитетом по обеспечению качества в сфере образования и науки МНВО РК, 2 – на международных конференциях.

Кроме того, результаты диссертационного исследования апробированы в рамках текущей антикоррупционной экспертизы проектов НПА, проводимой под эгидой АПК РК.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из 125 страниц, введения, трех разделов, заключения, списка использованных источников (145 наименований) и 5 приложений. Работа включает 17 таблиц и 15 рисунков.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ТРАНСФОРМАЦИИ НОРМОТВОРЧЕСТВА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

1.1 Сущность и понятие нормотворчества

В общественных науках, посвященных изучению права и правовых систем, нормы права рассматриваются в качестве общеобязательных, формально определенных правил поведения, которым присущи такие характеристики: действие в отношении определенного круга субъектов правоотношений (чаще в отношении широкого круга); установление субъективных прав и обязательных правил, запретов, ограничений и т. п.; издание должностными лицами, органами власти. Любые правовые нормы формируются и утверждаются в рамках нормотворчества. Под нормотворчеством принято понимать деятельность по инициированию, разработке, согласованию, экспертизе, принятию правовых норм.

Понимание сути и содержания нормотворчества предполагает знание отличающихся друг от друга мнений, подходов к определению деятельности компетентных субъектов, направленной на принятие, изменение и отмену норм права. В этой связи целесообразно рассмотреть понятие нормотворчества с точки зрения этимологии.

Понятие «нормотворчество» является сложным с точки зрения состава и включает слова «норма» и «творчество».

Норму можно и нужно рассматривать в качестве условной меры поведения, ограниченной при этом конкретным правом выбора. В то же время норма для законодателя является целью. В отличие от прочих действий компетентных государственных органов, к примеру, в части надзора за экономическими субъектами, цель нормотворчества сводится к разработке и утверждению обязательных для широкого круга лиц прав, правил поведения, обязанностей. Посредством нормотворчества, таким образом, законодатель получает возможность регулирования различного рода социальных, экономических отношений между отдельными субъектами права.

Творчество как понятие характеризуется наличием множества интерпретаций. Они обнаруживаются не только в отечественных, но и в зарубежных источниках. К примеру, некоторыми исследователями из США принято рассматривать творчество в качестве «полета человеческой мысли». Такая точка зрения принадлежит П. Хиллу [1]. В Толковом словаре В. Даля творчество представлено в качестве созидания, сотворения, дар чего дан далеко не всем людям [2]. Российский ученый А. Пономарев рассматривал творчество в качестве развития, являющегося результатом каких-либо взаимодействий [3]. В целом, творчество можно рассматривать в качестве направления деятельности человека, нацеленной на сотворение каких-либо ценностей (материальных, культурных, духовных).

Рассматривая понятие «творчество» под призмой создания правовых норм, целесообразно отталкиваться от мнений некоторых правоведов. Примечательным является мнение С. Усольцевой, которая определяет

творчество в отношении общественных наук, посвященных изучению права и правовых систем, как целенаправленную новаторскую деятельность по созданию норм права [4]. Также интересно мнение О. Иоффе, для которого творчество в данном контексте является актом интеллектуальной деятельности, конечным продуктом которой является создание общественных ценностей [5]. Румынский правовед А. Нашиц полагала, что творчество в сфере права одновременно трудная, но и почетная интеллектуальная деятельность человека, направленная на улавливание интересов и чаяний общества в нужный момент [6].

Творчество в контексте правовых норм – это многогранный и сложный процесс, приводящий к разработке нормативных актов. При этом лица, занятые «сотворением права», буквально обязаны решать особую задачу. Речь не столько о создании безупречного НПА, сколько об увязке его сути и содержания с текущими условиями жизни и деятельности всего общества в целом, с целями государственного управления и уже действующими нормативами.

На основании вышеизложенного, нормотворчество как комплексный и системный процесс не может привязываться к традиционному понятию «творчество». Обусловлено это тем, что в противном случае само нормотворчество не может дать в виде конечного продукта «шедевральный» правовой акт. Цель права – регулирование общественных отношений, определение правил поведения людей. При этом результат нормотворчества – установление новых прав и обязанностей, предусмотренных в отношении всех без исключения субъектов права или же в отношении определенного круга.

Суть нормотворчества сводится к обеспечению объективности регламентации социально-экономических отношений между отдельными субъектами. С учетом того, что действие НПА распространяется в общем случае на достаточно широкий круг лиц, для которых свойственны различные взгляды, мнения, интересы, можно говорить, что рассматриваемая деятельность направлена помимо всего прочего на сохранение баланса между этими взглядами и интересами. Для решения всех сопутствующих задач применяются следующие инструменты: своевременное инициирование, разработка, обсуждение и опубликование правового акта.

В узком смысле нормотворчество – деятельность, направленная на разработку норматива. Использование толкования о нормотворчестве в таком контексте справедливо только тогда, когда какой-либо акт включает в себя исключительно правовые нормы и используется в качестве правового источника.

В широком же понимании нормотворчество – это один из инструментов регламентации социальных отношений и взаимодействий между субъектами общества. Благодаря нормотворчеству воля законодателя становится оформленной документально, начинает играть роль регулятора поведения отдельных субъектов социума.

Сегодня в научных кругах единого подхода к определению исследуемого понятия нет. В результате анализа литературных источников по теме были выявлены следующие позиции.

Согласно одной из теорий, нормотворчество представляет собой акт принятия, согласования новых норм. С. Алексеев приходит к выводу, что нормотворческий процесс сосредоточен на работе ответственных структур в вопросе совершенствования правовых систем посредством принятия законодательных актов [7].

Примечательно мнение С. Комарова, согласно которому нормотворчество рассматривается в качестве деятельности государственных органов, нацеленной на выражение воли руководства страны посредством принятия нормативных правовых актов [8].

Аналогичной позиции придерживается В. Лазарев, который трактует нормотворчество, как деятельность компетентных органов власти, нацеленная на создание законов, выражающих волю руководства страны [9].

По мнению К. Дмитриевцева для нормотворчества характерны следующие признаки: формирование правосознания; регламентация правоотношений; поиск баланса между интересами различных общностей; создание правовых норм компетентными органами власти; удовлетворение социальных нужд; учет тенденций развития государства и общества [10].

В трудах таких ученых как Л. Спиридонова, М. Марченко, Е. Юртаева нормотворчество лишь условно является деятельностью государства, потому как оно является гарантом реализации правовых норм. Нормотворчество не создает новые правила, но обеспечивает правовое и нормативное содержание отношениям, складывающимся в обществе, способствует правовому и документальному оформлению прав и обязанностей [11,12,13].

В Казахстане профессиональные правовые исследования были впервые организованы в раннее советское время в 1920-30-х годах. Научно-теоретические исследования в сфере нормотворчества проводили М.Т. Тынышпаев, С.И. Ибрагимов, Е.Б. Бекмаханов и другие.

В целях повышения качества научных изысканий и глубоко изучения основ нормотворчества при Академии наук Казахской ССР был образован сектор права. В его работе активное участие приняли видные деятели юриспруденции – С.З. Зиманов, Т.М. Культелеев, Г.Б. Шакаев и другие. Вектор, заданный первыми учеными, надолго предопределил ход развития отечественной научной юридической мысли.

Тенденции развития нормотворчества в ранний период имеют особое значение для определения перспектив ее развития и современного состояния.

Выдающимися деятелями юридической науки советской эпохи, в том числе внесшими существенный вклад в развитие нормотворчества, признаются М.Т. Баймаханов, Г.С. Сапаргалиев, Я.М. Бельсон, М.А. Биндер и многие другие.

Например, интересы Г.С. Сапаргалиева составляли вопросы конституционного права, правовой культуры и государственного управления. М.Т. Баймаханов фокусировал свое внимание на основополагающих принципах

права и государства. Особое место в юридической науке занимают труды С.З. Зиманова и М.А. Биндера. Вклад национальных правоведов неоценим в деле развития казахстанской юридической мысли и в целом повысил качество разработки проектов НПА.

С обретением независимости нормотворчество в Казахстане перешло на новый уровень. Смена системы государственного управления, уход от плановой экономики, преобразование общественно-политической жизни предъявило новые требования к нормотворческому процессу и юридической науки в целом.

На начальном этапе независимости Казахстана существенный вклад в развитие отечественного нормотворческого процесса внесли С.З. Зиманов (вопросы истории государства и права), Г.С. Сапаргалиев, О.К. Кобабаев (вопросы конституционного права, развития политико-правовой системы, государственного управления и государственной службы), К.А. Жиренчин (вопросы административного права), М.К. Сулейменов (вопросы развития гражданского права), М.С. Нарикбаев (проблемы уголовного права).

Значительный вклад в развитие нормотворчества внесли известные ученые: Н.А. Шайкенов, И.И. Рогов, З.Л. Федотова, К.А. Маами, Б.А. Мухамеджанов, Т.С. Донаков, Н.М. Абдиров, Т.К. Аймухамбетов, С.Ф. Бычкова, К.А. Колпакова, В.А. Малиновский, С.С. Сартаев и многие другие.

В казахстанской нормотворческой науке сложилось мнение об особой роли компетентных органов власти и должностных лиц в нормотворческом процессе.

Приведенные мнения позволяют сделать вывод, что в общем случае нормотворчество – это направление деятельности государства в лице уполномоченных органов и лиц. Такой подход вполне справедлив, особенно если учитывать исторически сложившуюся роль государства в жизни и деятельности членов общества. Но стоит отметить, что ввиду складывающихся сегодня тенденций развития общества и государства, а также ввиду возникновения новых типов информационных и коммуникационных технологий справедливой можно считать также приведенную далее точку зрения.

Согласно еще одной концепции, нормотворчество является процессом, субъекты которого – это не только государственные органы, но и общество, а также неправительственные экономические субъекты [14, 15].

Примечательно мнение А. Малько, который в качестве одного из субъектов исследуемого процесса выделяет «народ». Позиция подкреплена автором тем, что граждане обладают правом изъяслять волю и мнения в отношении государственных вопросов [14].

Интересной представляется позиция В. Кудрявцева и В. Казимирчука, которые рассматривают нормотворчество, как государственную и общественную деятельность, нацеленную на развитие правовой системы (правовых систем) [15].

В. Корельский в своей работе рассматривает два субъекта нормотворчества – это народ и государственные органы, которые действуют и имеют «силу» в разных сферах: народ «творит» нормы на референдумах, компетентные органы власти – ввиду своих полномочий на прочих законных основаниях [16].

Проанализировав источники по теме, рассмотрев некоторые мнения, можно изложить ключевые критерии нормотворчества (таблица 1).

Таблица 1 – Критерии нормотворчества

Критерий	Описание
Деятельность компетентных органов власти	Государственные органы, уполномоченные лица, общество
Разработка, согласование либо отмена норм	Инициирование, согласование, обсуждение, утверждение, опубликование
Выражение в форме правовых источников	НПА республиканского и региональных уровней
Выражение воли руководства страны	Государственные стратегии и программы, стратегические решения, доктрины и т.п.
Примечание – Составлено автором	

На основании вышеизложенного, основным действующим субъектом в контексте нормотворчества признается государство. Именно по его инициативе те или иные компетентные органы власти получают определенные полномочия в части регулирования социальных отношений. В процессе нормотворчества задействованы все ветви власти (рисунок 1), однако степень их вовлечения в этот процесс отличается, что обусловлено особенностями устройства страны.



Рисунок 1 – Ветви государственной власти

Примечание – Составлено автором по источнику [0]

В общественных науках, посвященных изучению права и правовых систем, субъектов и участников нормотворчества принято обособлять.

Субъектами в данном контексте являются компетентные органы власти и должностные лица, обладающие полномочиями в части принятия НПА. Это органы, представляющие все ветви власти, принимающие те или иные решения, нормативы и правовые акты в рамках имеющихся полномочий.

В качестве участников процесса принимаются органы власти, должностные лица, экономические субъекты и отдельные граждане, не обладающие полномочиями в части принятия нормативов или правовых актов. Участники могут разрабатывать, согласовывать и реализовать различные

экспертизы в отношении содержания НПА. С инициативой в части изменения или дополнения определенного норматива могут выступать общественные организации, ассоциации, партии и даже отдельные заинтересованные лица.

Нормотворчество может рассматриваться в качестве формы государственного управления, такой, по мере которой реализуются основные операции, нацеленные на создание, отмену или внесение изменений в правовые нормы. Одна из ключевых функций процесса – разработка норм права. Прочие функции (отмена, корректировка) – это лишь условно вспомогательный набор инструментов. Иными словами, именно разработка в данном контексте является первичной операцией.

С точки зрения государственного управления, нормотворчество – один из инструментов регулирования складывающихся в социуме отношений. Последние возникают по различным причинам и на различных основаниях (в рамках системы права либо вне правового поля), однако в любом случае нуждаются в регулировании.

Нормотворчество – инструмент, посредством которого государственные органы могут решать различные задачи. Некоторые из них представлены на рисунке 2.

Постановка общих для социума целей, выявление оптимальных средств их достижения
Восполнение пробелов в правовой сфере, устранение противоречивых моментов и коллизий для обеспечения надлежащего регулирования общественных отношений
Своевременное обновление нормативной правовой базы для обеспечения эффективности регулирования переменчивых отношений, складывающихся в обществе
Обеспечение гармонии национальной правовой системы и требований международного законодательства

Рисунок 2 – Задачи, которые могут быть решены посредством нормотворчества

Примечание – Составлено автором по источнику [0]

В целях обеспечения полноты понимания правовых аспектов деятельности по принятию, изменению или отмене НПА необходимо рассмотреть общие принципы процесса. Их стоит рассматривать в качестве ориентира, основ деятельности всех субъектов нормотворчества. Эти принципы являются необходимыми с точки зрения обеспечения эффективности правовых норм. Реализация общепринятых принципов всеми субъектами и участниками деятельности по принятию, изменению или отмене НПА является гарантией формирования идеальной и стабильной правовой среды, общей для всех, основанной на единых концепциях.

Принципы нормотворчества и субъективны, и объективны одновременно. Объективность выражается в том, что компетентными органами осуществляется деятельность по принятию, изменению или отмене НПА в реальном времени. Субъективность же находит выражение в создании правовых норм людьми, имеющими различные культурные ценности, взгляды на жизнь, представления и т. п. Все принципы, которые сформированы

субъектами и участниками нормотворчества подлежат оформлению в виде официального правового документа.

Указанный документ (или совокупность документов) может принимать вид закона или прочего НПА. Задача его – регламентация процесса нормотворчества. Понятно, что в процессе разработки НПА важным является соотношение конкретной нормы с принципами нормотворчества. Последние не являются разрозненными или обособленными, они формируют совокупность взаимосвязанных элементов.

К основным принципам нормотворчества относят:

1. Законность.
2. Демократические начала
3. Гласность.
4. Научность.
5. Тщательная проработка положений.
6. Профессионализм.
7. Плановость.
8. Системность.
9. Оперативность [19]

Основные принципы принято делить на две группы. Это системообразующие и специальные принципы. Первые носят теоретический характер и определяют аспекты развития правовых систем, являются своего рода ориентирами для законодателей.

К системообразующим принципам относят:

1. Законность.
2. Демократические начала
3. Гласность.
4. Научность.
5. Системность [19]

Законность, будучи основным принципом деятельности по принятию, изменению или отмене НПА, определяет доминирующую роль конституционных положений в указанной деятельности. Конституция – основной закон государства, который имеет высшую юридическую силу и определяет основы политического, социального устройства, особенности правового развития. Конституционные нормы в некотором смысле регулируют процесс принятия НПА. Ими закреплены права и обязанности граждан, рамки регулирования со стороны государственных органов. Любые принимаемые НПА не должны противоречить Конституции, а также являться воплощением ее идеалов и принципов. Вместе с тем, что важно отметить, соответствие конституционным положениям как принцип нормотворчества предполагает точное исполнение обязательств участниками и субъектами правоотношений, взаимное уважение и признание прав и обязанностей других лиц отдельными субъектами.

Еще один важный принцип – демократические начала нормотворчества – предполагает установление диалога между отдельными участниками и субъектами нормотворческих процессов. В процессе формирования определенных норм крайне важно учитывать инициативы и мнение граждан, общества, предложения негосударственных организаций и т. п. В этом и заключается указанный принцип. Ко всему прочему, правовые нормы должны целиком и полностью соответствовать общественным ожиданиям и интересам.

Гласность также является принципом нормотворчества, который тесно связан с демократией и выражается в публичном обсуждении проектов законов и проектов прочих НПА. Опубликование законов и актов, в части прав и обязанностей граждан – одно из ключевых условий вступления их в силу. Любой человек должен иметь доступ к необходимой информации о личных правах и обязанностях. Вовлечение граждан в обсуждение проектов НПА наряду с опубликованием и доведением до субъектов правоотношений норм права – гарантия легитимности и доверия общественности к деятельности по принятию, изменению или отмене НПА, осуществляемой государственными компетентными органами.

Также важным является принцип научности. При разработке по-настоящему эффективных правовых норм крайне важно опираться на научные достижения, на состоятельные теории и апробированные результаты. Важно также учитывать необходимость опоры на достижения не только юридической науки, но и на достижения прочих областей знания. Речь о государственном управлении, социологии, экономике, истории и т. д. Сочетание достижений различных научных направлений – гарантия создания эффективного и качественного НПА. Такой подход обеспечивает соответствие нормативов и правовых актов всем запросам общества. Применение различных методик моделирования, экспериментирования, аналитики – то, что обретает все большую актуальность с точки зрения нормотворчества. Научность указанной деятельности – принцип, предполагающий задействование в процессе всех достижений человеческой мысли и новых технологий.

Такой принцип, как системность деятельности по принятию, изменению или отмене НПА, предполагает наличие иерархии НПА, системы государственного управления в части формирования целостной и унифицированной нормативной правовой базы. Иными словами, системность предполагает следующее: все нормативы, правовые акты, что никак не зависит от их уровня, не должны противоречить друг другу – раз, должны по важности располагаться на отдельных уровнях от низшего к высшему – два. Последнее значит, что областной, к примеру, акт, должен формироваться с опорой на положения республиканского акта и т. п. Это позволяет исключить вероятность коллизий, проблем в практике применения права и совершенствования норм. Системность как принцип необходимо использовать на всех этапах деятельности по принятию, изменению или отмене НПА. Дело в том, что допущение наступления указанных ситуаций (коллизии, противоречия) может стать причиной нарушения целостности и устойчивости правовой системы.

Кроме того, ошибки на стадии разработки или создания проекта закона или другого НПА могут в результате выявления подрывать доверие общества к законодателям. Еще один пример ошибок – некорректный выбор формы НПА. Он становится причиной последующего признания недействительности нормы или правового акта. Одно из ключевых требований системности – исключение необходимости постоянного дополнения или изменения законов. Таким образом, системность в отношении деятельности по принятию, изменению или отмене НПА является необходимым принципом, предполагающим систематизацию и структурирование всех видов НПА.

Специальные принципы нормотворчества носят исключительно организационный характер, к которым относят:

1. Профессионализм.
2. Плановость.
3. Тщательная проработка положений.
4. Оперативность [19].

Профессионализм предполагает вовлечение в разработку НПА лиц, обладающих специальными навыками, получивших образование и способных адекватно подходить к решению правовых задач. Несоблюдение принципа профессионализма негативно влияет на качество и эффективность НПА. Впоследствии это также негативно влияет на практику применения права, нарушает баланс общественных отношений. По данной причине крайне важно привлекать к формированию правовых систем компетентных специалистов, имеющих в персональном арсенале не только алгоритмы действий в части разработки правовых актов, но и знания, навыки в части деятельности по подготовке, разработке, изменению или отмене НПА.

Плановость как принцип предполагает, что нормативы и правовые акты должны создаваться в рамках определенных сроков и вписываться в структуру общественных отношений. Соблюдение данного принципа исключает проволочки, продление плановых сроков разработки определенного НПА.

Тщательная проработка положений как принцип нормотворчества предполагает разработку проектов законов и проектов прочих НПА с опорой на заданные сроки, на особенности и состояние общественных отношений, на цели, стоящие перед обществом и страной. Такой принцип обеспечивает эффективное планирование деятельности государственных компетентных органов, а также равномерное распределение задач и функций между отдельными субъектами деятельности по подготовке, разработке, согласованию или отмене проектов НПА.

Оперативность как принцип означает не только скорость или требования к срокам, но и тщательность. В данном контексте стоит понимать под ней наличие здравого смысла, продуманности правовых норм. Разработка НПА предполагает также моделирование ситуаций и проработку сценариев применения определенных норм на практике. Сиюминутные цели здесь не должны иметь веса, поспешные решения – также.

Соблюдение всех указанных принципов на отдельных этапах нормотворчества дает возможность грамотно и эффективно решать все задачи, которые стоят перед государством, а также обеспечивают принятие грамотных правовых решений. Все НПА, разрабатываемые с опорой на приведенные принципы, являются эффективными, адекватными социально-политическим, экономическим и прочим условиям жизни государства.

Ранее уже было отмечено, что нормотворчество является сложной системой. Для нее характерно наличие определенных этапов и стадий, промежутков времени с момента возникновения определенной концепции до ее реализации. Цели, содержание отдельных стадий и этапов отличаются друг от друга.

Основные отличия указанных стадий деятельности по подготовке, разработке, изменению или отмене НПА представлены в нижеследующей таблице 2.

Таблица 2 – Признаки отдельных стадий нормотворчества

Признак	Особенности
Определенность субъектов процесса	Предполагает наличие определенных субъектов или участников деятельности по принятию, изменению и отмене юридических норм
Однотипность процесса	Предполагает реализацию субъектами деятельности по принятию, изменению и отмене юридических норм однотипных операций в рамках установленного регламента. Пример: на стадии разработки субъект в лице компетентного государственного органа подготавливает ключевые положения проекта закона или проекта иного НПА.
Наличие цели	Предполагает, что отдельные стадии деятельности по принятию, изменению и отмене норм права нацелены на достижение объективной цели. Пример: голосование в Парламенте нацелено на принятие или отклонение проекта закона.
Последовательность реализации процесса	Предполагает, что стадии деятельности по принятию, изменению и отмене юридических норм реализуются в порядке очередности, переход, к примеру, от стадии разработки к стадии принятия невозможен. Пример: последовательность стадий такова, что сначала разрабатывается проект, затем он согласуется, подписывается и публикуется. Очередность указанных этапов не может меняться
Юридическая обоснованность	Предполагает, что стадии деятельности по принятию, изменению и отмене юридических норм реализуются в строго регламентированном порядке. Все операции должны соответствовать принципам законности
Примечание – Составлено автором по источнику [0]	

Таким образом, каждая конкретная стадия деятельности по принятию, изменению и отмене юридических норм представляет собой совокупность однотипных законных действий, реализуемых субъектами нормотворчества с целью получения определенных результатов. В итоге реализация всех стадий нормотворчества формирует целостный правовой акт.

Сегодня есть несколько различных подходов к определению количественного содержания стадий деятельности по принятию, изменению и отмене юридических норм. Соответствующие данные представлены в нижеследующей таблице (таблица 3).

Таблица 3 – Подходы к определению количественного содержания стадий нормотворчества

Автор (авторы)	Предложенная последовательность
<i>Ю.А. Дмитриев, А.С. Пиголкин (Россия)</i>	Решение о принятии, подготовка проекта, обсуждение, корректировка
<i>Д.А. Керимов (Россия)</i>	Инициирование, разработка проекта, обсуждение, внесение поправок, утверждение, опубликование
<i>В. А. Мелехин (Россия)</i>	Инициирование, решение организационных вопросов, разработка концепции, обсуждение, принятие, опубликование
<i>В. В. Лазарев (Россия)</i>	Инициирование, решение о разработке проекта, формирование проекта, обсуждение, рассмотрение проекта компетентными органами, принятие, доведение положений до сведения субъектов
<i>Ю. Г. Арзамасов (Россия)</i>	Анализ правоотношений и прочих отношений, требующих регулирования, разработка общей концепции, создание плана-графика подготовки проекта, проработка вариантов проекта, обсуждение, внесение корректировок, анализ влияния норм на регулируемые отношения, согласование проекта, подписание, регистрация
<i>А. М. Сырых (Россия)</i>	Решение о разработке проекта, разработка, рассмотрение проекта, согласование, принятие закона или НПА, опубликование
<i>Ю. А. Тихомиров (Россия)</i>	Анализ сферы правоотношений, определение субъектов, ответственных за НПА, принятие решения о разработке, создание концепции, разработка проекта, согласование, обсуждение, принятие и опубликование
<i>С. З. Зиманов, М.Т. Баймаханов (Казахстан)</i>	Инициирование, разработка, согласование, утверждение НПА
<i>Mayer-Schönberger V., Lazer D. (США)</i>	Слушания, обсуждение выявленных проблем, анализ концепций, разработка проекта, анализ влияния проекта на сферу общественных отношений, обсуждение, принятие, реализация, контроль за применением НПА
<i>Susan R. (США)</i>	Инициация проекта, разработка, обсуждение, подготовка финальной версии, утверждение
<i>Crow D., Albright E., Koebele E. (США)</i>	Инициация проекта, разработка предварительной версии, обсуждение, разработка проекта, повторное обсуждение, утверждение
<i>Dr. Daniel Heilmann (Германия)</i>	Инициация, разработка проекта, согласование, доработка, утверждение
Примечание – Составлено автором по источникам [0, с. 97; 21-30]	

Из таблицы видно, что подходов к определению стадий нормотворчества и их очередности достаточно много, однако они схожи.

Обобщая приведенные в таблице 4 мнения и точки зрения, можно выделить следующие аспекты количественно-качественного содержания отдельных стадий деятельности по принятию, изменению и отмене юридических норм по критерию количества:

1. Две стадии нормотворчества:

- принятие решения о необходимости регулирования какой-либо сферы общественных отношений, что выражается в разработке проекта закона или другого НПА;

- юридическое оформление воли государства положениями НПА (согласование, принятие, опубликование).

2. Три стадии:

- предварительная разработка проекта (предварительная стадия);

- согласование и принятие (основная стадия);

- опубликование (финальная стадия).

3. Четыре стадии:

- инициирование разработки проекта;

- согласование проекта, его обсуждение;

- принятие закона или другого НПА;

- введение в действие.

4. Пять стадий:

- инициирование и разработка проекта закона или другого НПА;

- рассмотрение проекта субъектами и участниками деятельности по принятию, изменению и отмене юридических норм;

- корректировка с учетом предложений и замечаний;

- принятие;

- опубликование и введение в действие.

5. Шесть стадий:

- анализ проблемных сфер и сфер, требующих регулирования;

- инициация разработки проекта закона или другого НПА;

- разработка проекта;

- согласование с субъектами и участниками деятельности по принятию, изменению и отмене юридических норм;

- принятие;

- опубликование и введение в действие.

6. Семь стадий:

- выявление проблемных сфер, требующих регулирования;

- инициирование разработки проекта;

- разработка;

- обсуждение;

- внесение правок, повторное обсуждение;

- подписание;

- опубликование закона или другого НПА.

7. Девять стадий:

- анализ проблемной сферы;
- назначение ответственных за последующую работу субъектов;
- поручение о разработке;
- разработка концепции;
- разработка проекта;
- согласование в рамках ответственного за разработку органа;
- обсуждение;
- рассмотрение проекта компетентными государственными органами;
- принятие и государственная регистрация, последующее опубликование.

Подводя итог анализу мнений и подходов можно сделать следующий вывод: все позиции ученых в части количественного содержания стадий деятельности по принятию, изменению и отмене юридических норм отличаются друг от друга только детализацией определенных, но по сути однотипных действий.

Стоит отметить, что количество стадий нормотворчества во многом обусловлено тем, какой именно НПА разрабатывается и принимается. К примеру, для разработки законов характерно наличие большего количества стадий, чем для разработки подзаконных НПА.

Изложенные подходы и мнения позволяют выделить следующие стадии нормотворчества, являющихся однотипными, по сути, и содержанию:

1. Анализ, выявление проблемных сфер, которые требуют регулирования.
2. Разработка проекта закона или другого проекта НПА.
3. Согласование, обсуждение проекта НПА.
4. Принятие НПА.
5. Опубликование НПА.

Многообразие деятельности по принятию, изменению и отмене юридических норм, а также наличие множества подходов к определению нормотворчества – это результат некоторой противоречивости юридической науки.

При этом указанные факты позволяют говорить о развитии мысли в части осмысления всех аспектов и особенностей деятельности уполномоченных лиц в сфере нормотворчества.

Учеными в целях определения отдельных видов нормотворчества традиционно берутся стандартные критерии. Среди них стоит отметить результаты, политику государства, полномочия компетентных государственных органов и т. п. Подробные данные сведены в нижеследующую таблицу (таблица 4).

Таблица 4 – Подходы к классификации видов деятельности компетентных органов по принятию, изменению и отмене юридических норм

Автор (авторы)	Суть подхода
1	2
<i>Т.А. Парфенова</i>	Автором выделены представленные далее виды нормотворчества с опорой на критерий «результат»: <ol style="list-style-type: none"> 1) нормотворчество, основанное на прецеденте; 2) договорное нормотворчество; 3) нормативное нормотворчество
<i>И.Е. Ситникова</i>	Автором рассматриваются отдельные виды нормотворчества с опорой на следующие критерии: <ol style="list-style-type: none"> 1) политика (автор считает, что отдельным правовым сферам характерны отличные друг от друга последовательности стадий принятия законов или других НПА); 2) значимость (наиболее значимой автор считает деятельность органов и лиц, уполномоченных государством; менее значимой – деятельность уполномоченных лиц в сфере подзаконных НПА)
<i>А.П. Мазуренко</i>	Автор в своих трудах рассматривает несколько видов нормотворчества с опорой на такой критерий, как широта влияния. Им выделены: <ol style="list-style-type: none"> 1) национальное; 2) региональное нормотворчество
<i>Ю.А. Дмитриев, А.С. Пиголкин</i>	Авторы в своих трудах используют для определения видов деятельности уполномоченных государством органов и лиц субъектный критерий. Им выделены: <ol style="list-style-type: none"> 1) международное нормотворчество; 2) референдумы; 3) государственное нормотворчество
Примечание – Составлено автором по источникам [19, с. 203; 0-33]	

Отталкиваясь от различных мнений и подходов, касающихся определения видов деятельности компетентных органов по принятию, изменению и отмене юридических норм, можно говорить, что наиболее полно раскрывающим суть и содержание указанной деятельности является субъектный подход, предложенный Ю. А. Дмитриевым и А. С. Пиголкиным. Обусловлено это тем, что количество субъектов, принимающих так или иначе участие в деятельности по принятию, изменению и отмене юридических норм, достаточно большое.

В рамках указанного подхода первым видом нормотворчества является международное – это своего рода правовой феномен, начавший особенно быстро развиваться по мере развития глобализации и формирования различного рода международных объединений (пример – ООН).

Все существующие сегодня конвенции, касающиеся множества сфер и типов правоотношений, являются результатом деятельности компетентных органов разных стран по принятию, изменению и отмене юридических норм на базе более чем четырех тысяч организаций. Международные НПА действуют таким образом, что обеспечивается реализация международных обязательств на внутригосударственном уровне. В результате этого нормотворчество

международных организаций оказывает влияние на нормотворчество отдельно взятых государств.

Следующий вид деятельности по принятию, изменению и отмене юридических норм – референдумы. Их стоит рассматривать в качестве народного нормотворчества. В общем случае референдумы проводятся с целью уточнить, рассмотреть различные важные общественные, государственные вопросы, которые касаются так или иначе всех граждан.

В рамках народного нормотворчества могут обсуждаться вопросы, касающиеся локального, государственного устройства, а также вопросы социально-экономического характера. Все принимаемые в рамках референдумов решения обладают высшей юридической силой. Они не могут быть отменены и вступают в силу по факту оглашения результатов.

Также указанными ранее авторами выделено государственное нормотворчество. Оно рассматривается как деятельность уполномоченных государством органов и лиц по разработке, утверждению и корректировке норм права. Уполномоченные лица и органы могут принимать кодексы, законы, подзаконные НПА и прочие документы, регулирующие, регламентирующие общественные отношения.

На государственном уровне нормотворчество включает множество субъектов. К примеру, исполнительные органы власти принимают подзаконные акты, судебные инстанции влияют на деятельность уполномоченных органов и лиц. Особенно распространена практика судебного нормотворчества в западных государствах. Подробнее это будет описано в следующих разделах работы.

Выводы

Подводя итог, стоит подчеркнуть, что есть множество мнений различных ученых в части определения понятия нормотворчества, а также в части его видов и стадий. Также стоит отметить, что научным сообществом предлагаются различные процессы нормотворческой деятельности отличаются, что зависит от государственного устройства страны, доминирующей правовой системы и прочих факторов.

При этом центральным вопросом нормотворческого процесса является использование на всех этапах системообразующих и специальных принципов, на чем и будет сделан один из основных акцентов в диссертационной работе.

Далее будут рассмотрены особенности нормотворчества в ряду зарубежных государств, а также доминирующие в них подходы по трансформации этого процесса.

1.2 Особенности трансформации нормотворчества в зарубежных странах, наднациональных органах

В мире сформировано несколько систем права. Это англосаксонская, романо-германская, социалистическая и религиозная; есть и прочие, относительно слабо распространенные системы. Они не рассматриваются в работе.

Для каждого из государств характерными являются разные особенности правовых систем, а также особенности нормотворческой деятельности государственных органов. В данном разделе будет проведен анализ двух доминирующих, наиболее распространенных в мире систем права. Речь об англосаксонской и романо-германской системах.

Англосаксонская система распространена в Соединенных Штатах, Великобритании, Канаде и в прочих странах Британского содружества.

В рамках указанной системы все нормы могут быть двух видов. Первый представлен законодательными актами. Второй представлен прецедентными актами, являющимися следствиями разрешения отдельных споров, рассмотрения вопросов с точки зрения определенной сферы правового поля. Для англосаксонской системы права характерно то, что решения, принимаемые высшими судебными инстанциями, должны также приниматься во внимание и учитываться нижестоящими инстанциями при рассмотрении однотипных дел. Другая особенность указанной системы – не прямое использование норм. Оно является опосредованным и предполагает использование отдельных норм судами при рассмотрении конкретных дел. То есть законы в данном случае являются действительными только в случае их применения судами.

Говоря об указанной системе права, стоит привести в пример Великобританию. Там ведут деятельность три субъекта нормотворчества, уполномоченные на принятие законов и подзаконных нормативных актов. Данные субъекты представлены на нижеследующем рисунке (рисунок 3).



Рисунок 3 – Субъекты нормотворчества в Великобритании

Примечание – Составлено автором

Таким образом, в рамках указанной системы нормотворческая деятельность британских государственных органов сводится: в случае с судами – к прецедентам, в случае с парламентскими органами – к принятию законов, в случае с прочими органами – к разработке и изданию приказов, инструкций и так далее.

Внимания заслуживает тот факт, что прецеденты создаются далеко не всеми судебными инстанциями. В случае с Великобританией только вышестоящие суды могут создавать правовые нормы. Нижестоящие инстанции при этом всего лишь принимают решения с опорой на мнение и практику вышестоящих судов.

Особенность англосаксонской системы – концентрация двух полномочий в руках представителей судов. Речь о нормотворчестве как деятельности ответственных структур государства по инициированию, разработке, экспертизе, принятию юридических норм, а также о правосудии. В процессе рассмотрения каких-либо дел суды не только применяют нормы права, опираясь на нормативные правовые акты и прецеденты, но и самостоятельно разрабатывают правовые нормы. Это обеспечивает позитивное отношение общества к практике судов, к судебной системе. Здесь истцы могут заранее просчитать результаты рассмотрения дел, обратиться за защитой к судьям в случае нарушения их прав и интересов. Также истцы могут самостоятельно определять условия защиты, то есть подобрать прецеденты, максимально близкие и наиболее применимые к их ситуациям.

Непосредственно решения, выносимые судами, имеют структурированную форму. Согласно мнению Р. Уолкера, любое судебное решение в контексте англосаксонской системы права сводится к трем аспектам: установление фактов; наложение на ситуацию уже существующих норм, а также принципов; вынесение вердикта, то есть вывод [0].

Отметить стоит также мнение Р. Кросса, полагавшего, что для того, чтобы выделить правовые нормы из определенных решений, необходимо рассмотрение рассуждений представителя судебной инстанции, а также последующих трактовок обстоятельств конкретного дела [0]. Все решения судов при этом не позволяют однозначно определить, что именно – норма права, а что не относится к ней. Таким образом, чтобы вычленишь сформулированные правовые нормы, необходимо использовать либо метод инверсии (метод Уэмбо), либо метод Гудхарда [0].

В случае с первым методом в качестве основы берется какая-либо предполагаемая правовая норма. Впоследствии она наделяется обратным отрицательным смыслом. Если судебная инстанция смогла бы в таком случае прийти к какому-либо решению, предположение в части решения спора или разбирательства не рассматривается в качестве правовой нормы. В случае же, когда судом за основу взята конкретная правовая норма, ее можно относить к законодательной категории.

Второй указанный метод в основу включает анализ установленных судебной инстанцией фактов. Мнения судей при этом не учитываются. В качестве прецедента в данном контексте принято брать какой-либо подтвержденный факт, имеющий наибольший вес с точки зрения разрешения спора. Иными словами, в таком случае мнения судей принимаются в качестве ложных, а факты, изложенные правовым языком, принимаются в качестве норм.

В Великобритании существует две стадии судебного нормотворчества. Первая – это рассмотрение дела высшей судебной инстанцией, вторая – вынесение вердикта. Правовые нормы при этом обычно носят детальный характер, ими учитываются конкретные обстоятельства спора.

Внимания также заслуживает тот факт, что статутное право или НПА, принимаемые парламентскими органами, а также органами государства, недостаточно распространено в сравнении с прочими системами. В англосаксонской системе нет четкого деления по отраслям права. Также там нет частного и публичного права. В целом право в государствах указанной системы едино для государственных органов и прочих субъектов права. Деление на гражданскую и уголовную сферу права отсутствует. Выражается это среди всего прочего в юрисдикции судебных инстанций: они вправе принимать к производству любое дело вне зависимости от предмета и субъектов сторон.

Этапы нормотворчества как деятельности государственных органов сводятся к следующему перечню: предварительное изучение; анализ проблем; выработка предложений; обсуждение проектов; внесение проектов на рассмотрение; подписание и опубликование. Один из важнейших этапов формирования правовых норм – это предварительное изучение. По мере изучения используются различные аналитические инструменты, а также осуществляется альтернативное планирование, оцениваются перспективы разработки законопроекта.

В качестве субъекта деятельности по принятию, изменению и отмене юридических норм, то есть участника процесса, что важно отметить, в англосаксонской системе права также выступает народ. Люди в государствах, где установлена такая система, могут предлагать частные законопроекты и вносить их в парламентские органы. Обычно внесение на рассмотрение осуществляется посредством подписания петиций по некоторым индивидуальным вопросам. Распространяются проекты на определенные территории, могут действовать в отношении группы лиц, общности или же в отношении какой-либо сферы правовых отношений. Так, в случае с англосаксонской системой, граждане стран могут принимать участие в разработке проектов, в частности, в их обсуждении.

Теперь стоит обратиться к опыту Соединенных Штатов. Здесь формирование правовых норм как процесс очень напоминает британскую модель. Судебные инстанции принимают участие в нормотворчестве посредством рассмотрения определенных дел, а также посредством создания прецедентов. Законодательные органы здесь могут принимать законы в части

финансов, обороны и т.д. Инициирование и рассмотрение законопроектов в Конгрессе США является достаточно простым процессом. Законодательной инициативой наделены только конгрессмены. Чтобы внести тот или иной проект на рассмотрение в законодательный орган, разработанный по указу президента или же по указу центрального министерства, необходимо взаимодействие с конгрессменами. Лишь при условии, что проект закона одобрен ими, он может быть принят к работе. Также граждане в Соединенных Штатах могут посредством сбора подписей под петициями обращаться к конгрессменам для того, чтобы «протолкнуть» инициативу в части необходимости регулирования определенных вопросов. В общем и целом, система нормотворчества США уравнивает должностных лиц государственных органов и граждан. Все они обладают равными правами, в части внесения на рассмотрение в Конгресс проектов законов [0].

Далее рассмотрим особенности романо-германской системы права. Она распространена в Германии, Франции, России и в прочих государства континентальной Европы.

В случае с указанной системой права отдельные нормы принимаются в качестве закона. Последний – это основной источник права. За принятие законов отвечают исключительно государственные органы. Все правовые нормы имеют письменный вид. Они действуют на территории целого государства, определяют права и обязанности всех участников процесса правоотношений.

Особенность романо-германской системы – установление четкой структуры иерархии нормативных правовых актов. Это способствует применению правовых норм с опорой на их назначение, а также обеспечивает возможность точечных дополнений или корректировок.

Есть в случае с романо-германской системой существует деление права на публичное и частное. Конституционное, международное и административное, а также уголовное право и все НПА акты соответствующего характера являются частью публичного права. Частное право включает в себя трудовую, гражданскую, семейную и другие сферы, так или иначе касающиеся интересов и прав граждан.

Другая особенность указанной системы – наличие Конституции страны. Ее положениями закрепляются основные аспекты устройства государства, деятельности уполномоченных органов в сфере нормотворчества, а также аспекты и порядок функционирования различных органов государственной власти. Можно говорить, таким образом, что функция нормотворчества в случае с романо-германской системой права принадлежит исключительно государству.

За принятие основных НПА отвечают органы законодательной ветви власти. Исполнительные органы могут вести деятельность в рамках строгого регламента, обычно они принимают нормативные правовые акты в поддержку реализации законов. Судебные инстанции в данном случае с точки зрения особенностей деятельности отличаются от инстанций уже рассмотренных ранее

государств англосаксонской системы. Суды могут издавать отдельные нормативные правовые акты в целях разъяснения судебной практики. При этом судебные инстанции ощутимо ограничены в принятии нормативных правовых актов.

Коснемся опыта Франции. Там все нюансы и аспекты нормотворчества как деятельности ответственных структур государства лиц по инициированию, разработке, экспертизе, принятию юридических норм описаны Конституцией [0].

Право выносить инициативу в части рассмотрения законопроектов в законодательных органах имеет только Премьер-министр, также им наделены члены Парламента Фракции. По их поручению может быть начата разработка того или иного законопроекта. В процессе реализуется несколько операций: анализируются общественные отношения, вырабатываются наиболее рациональные пути решения определенных задач. Также учитывается мнение граждан в части рассматриваемых вопросов. Стоит отметить, что при этом органы государства учитывают положения «Правил подготовки, подписания и публикации нормативных правовых актов», утвержденных в 1997 году [0].

Первым делом каждая из норм определенного проекта проверяется на соответствие Конституции Франции. Для этого в стране разработана система экспертизы норм на соответствие положениям Основного закона. Любой проект должен исключать применение декларативных норм, при этом он должен устанавливать права, обязанности, правила и т. п. Такой подход дает возможность исключить необходимость подготовки объемных текстов.

По результатам разработки предварительной версии осуществляется ее направление в Кабинет Министров. Во Франции он является постоянно действующим комиссионным органом. После осуществляется рассмотрение проекта членами специальной Межведомственной комиссии.

При условии, что проект был одобрен, осуществляется его передача в адрес Государственного совета. Это специальный консультативно-совещательный орган, в область ведения которого входит рассмотрение важных вопросов в части государственного управления. Советом рассматриваются проекты на соответствие конституционным нормам, государственной политике, международным соглашениям. Без положительного заключения Государственного совета Премьер-министр не имеет права издавать нормативные правовые акты. Если заключение положительное, проект рассматривается Советом министров и передается в адрес Парламента [0].

При этом не все вносимые в Парламент Франции проекты принимаются. Он может отказать в рассмотрении законопроекта при условии нарушения какой-либо стадии деятельности ответственных структур государства либо иных лиц по инициированию, разработке, экспертизе, принятию юридических норм. Яркий пример причины отказа – пропуск стадии изучения мнения общественности. В этом и подобном случаях Премьер-министр может прибегнуть к помощи членов Конституционного совета в целях получения юридического заключения.

Если тот или иной проект инициируется членом Парламента, рассмотрение осуществляется в Государственном совете. После этого проект может быть принят законодательным органом.

В данном контексте особенность нормотворчества сводится к возможности Правительства принять закон в случае его несвоевременного рассмотрения парламентариями. К примеру, такое право возникает у членов Правительства в случае с ежегодно утверждаемым государственным бюджетом.

Внимания заслуживает тот факт, что подготовка подзаконных нормативов в случае с рассматриваемой системой является также четко регламентированной. За соблюдением порядка процедуры следит государство. Еще в 2008 году действующий тогда Премьер-министр отмечал, что непринятие подзаконных НПА в срок – прямой знак пренебрежения к целой нации. По данной причине разработка закона сопровождается тем, что разработчики формируют подзаконные нормы. Это способствует обеспечению оперативности и качества нормотворчества во Франции.

Далее поговорим о Германии. Согласно положениям статьи 76 Конституции Германии, субъекты деятельности по принятию, изменению и отмене юридических норм следующие: Правительство, парламентские органы, судебные инстанции. Правительство может издавать НПА, законодательные инициативы реализуются в рамках деятельности парламентариев (Бундестага) [0]. Особенность нормотворческой деятельности в Германии сводится к тому, что проекты направляются в адрес парламентариев для получения заключений. В состав Бундестага Германии входят члены локальных правительств.

Интересен опыт Польши. Там положение дел напоминает аналогичное в Германии. Помимо указанных для Германии субъектов нормотворческой деятельности в Польше их перечень дополнен Президентом. При этом согласно Конституции Польши законодательные инициативы в сфере финансов, доходов страны, а также ее расходов могут предлагать только парламентарии [0].

Есть один нюанс, касающийся изменения нормотворческой деятельности в Польше после присоединения к Евросоюзу. Тогда был образован Правительственный центр законодательства, который координирует по сей день нормотворчество исполнительных органов, а также наделен полномочиями в части самостоятельной разработки правовых норм. Указанный Правительственный центр отвечает за разработку развернутых проектов законов с опорой на нюансы социально и экономического развития государства, а также с опорой на уже действующие нормы и мнение общественности. Подход обеспечивает минимизацию ведомственного интереса, а также способствуют балансу публичной и частной сфер интересов [0].

Согласно положениям Конституции России, в качестве субъектов нормотворчества могут выступать: представители народа, то есть граждане (посредством организации и проведения референдумов); Парламент, законодательные собрания на уровне регионов (посредством принятия законов федерального или местного уровня); Президент, Правительство, министерства в лице министров (посредством принятия указов, постановлений и прочих

подзаконных НПА); местные органы (посредством принятия НПА локального значения); суды всех уровней (посредством принятия решений, судебных постановлений) [0].

Нормотворческая деятельность уполномоченных государством органов и лиц в Российской Федерации на примере разработки законопроекта имеет следующую последовательность:

1. Разработка поправок, которые необходимо внести в действующие нормативные правовые акты.

Данная стадия реализуется в нескольких случаях:

- есть инициатива государственного органа;
- произошли изменения в каком-то законе, в результате чего требуют внесения поправок подзаконные НПА;
- есть инициативы и предложения от прочих субъектов нормотворческой деятельности.

Стоит отметить, что компетентный государственный орган должен не только рассмотреть определенное предложение, но и принять либо отклонить его.

2. Разработка идеи законопроекта (концепции), непосредственно законопроекта.

Разработка идеи законопроекта предполагает оформление воли государства в виде юридического документа, в виде текста. Обычно для реализации разработки концепции проекта и непосредственно законопроекта привлекаются исследователи, ученые, обладающие знаниями и навыками в сфере нормотворческой деятельности. Также к разработке могут быть привлечены специалисты узкого профиля из той или иной сферы.

3. Рассмотрение законопроекта компетентными государственными органами.

На данной стадии законопроекты обычно согласовываются и обсуждаются представителями компетентных государственных органов. По мере рассмотрения основных положений осуществляются слушания, в рамках которых учитываются мнения разработчиков, прочих заинтересованных сторон, к примеру, ученых или специалистов. По результатам обсуждения законопроекта осуществляется его доработка. Также вероятен сценарий, когда разработка законопроекта признается на данной стадии нецелесообразной.

4. Общественное обсуждение, подготовка обоснований законопроекта.

После того, как законопроект был обсужден, он отправляется на рассмотрение в специальные институты, где подвергается юридической, экономической и прочим видам экспертиз при необходимости. Также в рамках стадии осуществляется обсуждение законопроекта с представителями общественных организаций и прочими заинтересованными субъектами.

5. Рассмотрение законопроекта Правительством и Парламентом.

После общественных обсуждений и получения обоснований законопроект передается на рассмотрение в Правительство, а уже после – в законодательный орган. При условии одобрения законопроекта осуществляется

принятие закона. После этого он подписывается Президентом страны. Правовые нормы, таким образом, обретают юридическую форму.

6. Опубликование закона.

Опубликование – это одна из обязательных процедур, реализация которой необходима для вступления принятого закона в силу.

Следующей страной для рассмотрения является Швейцария. Там в процессе инициирования законпроектов при Федеральном Совете (Правительство страны) формируется специальная комиссия [0]. В нее входят члены органов всех ветвей власти, а также члены общественных объединений и партий. Члены комиссии отвечают за разработку проекта закона, после подготовки которого осуществляется передача законопроекта заинтересованным субъектам для рассмотрения. Это могут быть исследовательские институты, общественные объединения и т.п.

Согласно Закону Швейцарии «О процедуре консультации», что важно отметить, мнения и предложения заинтересованных субъектов в обязательном порядке должны рассматриваться членами указанной комиссии, ответственными за разработку законопроекта.

Согласно мнению Л. Мадера, в системе нормотворческой деятельности в Швейцарии соблюдаются такие принципы:

1. Принцип четкой постановки целей, стоящих перед проектом закона.
2. Принцип соблюдения установленных правил и регламента процесса разработки законопроекта.
3. Принцип соблюдения сроков отдельных стадий нормотворческой деятельности.
4. Принцип установления ответственности в отношении всех субъектов и участников деятельности по принятию, изменению и отмене юридических норм.
5. Принцип обеспечения отдельных этапов нормотворческой деятельности необходимыми финансовыми, интеллектуальными и прочими ресурсами.
6. Принцип информирования широких масс о сути и содержании проекта НПА [0].

Важным в данном контексте представляется вопрос применения указанных принципов на практике. В ряду зарубежных стран для обеспечения практики применения этих принципов осуществляется пояснение их сути и содержания посредством толкования под призмой конституционных аспектов.

Конституции стран постсоветского пространства при этом не описывают аспектов нормотворческой деятельности. Такая деятельность, как правило, отражается в разделах о функционировании конституционных государственных органов (Президент, Парламент, Правительство, суд, прокуратура).

Исключительной, в данном контексте, стоит считать Конституцию Азербайджана [0]. В ней есть глава X, посвященная вопросам системы законодательства и нормотворческой деятельности. Также примечательна

практика Армении тем, что там в Конституции есть указание на принцип справедливости нормотворчества.

Отметить стоит также то, что конституции ряда европейских стран в общем случае включают в себя отдельные разделы, которые посвящены нормотворческой деятельности. Часто в этих разделах приводятся регламенты деятельности субъектов нормотворчества.

Примеры: раздел «Законодательство Федеративной Республики Германия» (ст. 70, ст. 71 и т.д. вплоть до ст. 82 Конституции ФРГ); глава «О разработке законов» (Конституция Испании) и т.д. [0].

Примечательной является Конституция Польши. В ней можно найти раздел «Источники права». В нем коротко описаны некоторые аспекты, касающиеся видов НПА. Также в указанном разделе Конституции Польши описаны правила заключения международных соглашений.

Внимания заслуживает вопрос, касающийся особого вида нормотворческой деятельности, влияющего при этом на правовые нормы любой страны. Речь о нормотворческой деятельности международных организаций. Они, будучи субъектами отношений международного уровня, являются разработчиками НПА, влияющих на различные рода отношения между государствами, являющимися членами международных организаций. Нормотворческая деятельность международных организаций может носить как непосредственный, так и вспомогательный характер.

Непосредственная нормотворческая деятельность предполагает заключение международных соглашений с различными субъектами международного права. Также в рамках такой деятельности принимаются различного рода решения в рамках компетенции международной организации.

Согласно мнению Г.И. Тункина, международные соглашения могут быть двух следующих видов: те, которые заключаются между несколькими международными организациями и такие, когда дело касается заключения соглашений между какой-либо международной организацией и отдельной страной [0].

В диссертационной работе акцент поставлен на оба вида международных соглашений. Обусловлено это тем, что положения указанных видов соглашений во многом оказывают влияние на правовые системы отдельных стран. Стоит отметить принцип обязательности международных соглашений. Он выражается в том, что есть воля нескольких государств на заключение договоров. Пример – договоры о статусе международных организаций.

Стоит подчеркнуть также и то, что международные организации имеют право издавать различные НПА в рамках компетенции, которые нацелены на решение различного рода задач, стоящих перед такими организациями. Есть мнение, что различные решения, принимаемые международными организациями, должны в любом случае являться обязательными для всех членов таких организаций [0]. На практике это срабатывает почти всегда. Пример – издание актов Европейской комиссией. Положения их являются обязательными для всех стран в составе Евросоюза. Другой пример –

обязательность приведения законодательства отдельных стран Евросоюза в полное соответствие решениям Суда ЕС [0].

Таким образом решения международных организаций могут так или иначе влиять на правовые системы отдельных стран, входящих в их состав. При этом даже если определенное государство не принимало участия в разработке нормативного правового акта международного уровня, оно обязано будет следовать новым нормам, а также подстраивать собственные законы под международные нормативные правовые акты [0].

Еще одно направление нормотворческой деятельности международных организаций – вспомогательное нормотворчество. В таком случае международные организации не занимаются самостоятельным изданием НПА, но принимают участие в их разработке. Обычно указанные организации подготавливают проекты, после чего направляют их предварительные версии странам, входящим в состав международной организации. Проводится международная конференция для обсуждения и заключения соглашения. Все нормы, которые зафиксированы в соглашении, могут обретать форму норм законодательства лишь в случае одобрения странами-участницами. Так, можно говорить, что в случае со вспомогательным нормотворчеством международные организации посредственно влияют на нормы государств.

Вышеизложенные обстоятельства позволяют говорить о наличии четко выстроенной и организованной системы нормотворчества в ряду зарубежных стран, а также в международных организациях. При этом преобразование нормативной базы непрерывно, она всегда развивается и совершенствуется.

Направления трансформации системы нормотворческой деятельности в государственном управлении представлены на рисунке 4.



Рисунок 4 – Направления трансформации нормотворческой деятельности в государственном управлении

Примечание – Составлено автором

Стоит отдельно рассмотреть информатизацию нормотворчества. Нарастание темпов цифровизации, как и модернизация ряда общественных процессов – факторы, способствующие изменениям сферы нормотворческой деятельности. По причине скачка в развитии информационных и коммуникационных технологий возникает необходимость оптимизации

нормотворчества. При этом ощутимо активизируется участие граждан в процессе нормотворческой деятельности. К примеру, для обсуждения проекта закона достаточно наличия компьютера и интернета. Нормотворческая деятельность сегодня упрощается и для ее субъектов: электронный документооборот применяется на практике достаточно широко, что способствует снижению сроков реализации отдельных стадий нормотворческой деятельности.

В ряду государств, к примеру, во Франции, проекты НПА публикуют на специальных онлайн-ресурсах уже на стадии разработки концепции. Далее по мере реализации прочих стадий опубликованная версия обновляется, дополняется информацией, к примеру, о прохождении экспертиз и т. п. Это способствует отслеживанию гражданами Франции хода разработки законопроектов [0].

Примечательной является практика Германии в части структуризации народных инициатив. В стране работает специально созданный сайт, который доступен для всех желающих выдвинуть инициативы и предложения. Любой гражданин Германии может выдвинуть, обсудить инициативу, внести предложения и т. д. Наличие такого ресурса способствует трансформации энергии инициативных граждан в положительную форму [0].

Интересен также опыт Польши. В стране граждане могут получить доступ к ранним и последующим этапам нормотворчества, а также принимать участие в обсуждении законопроектов. Например, граждане могут без проблем вносить собственные предложения в части корректировки НПА на любых стадиях их разработки [0].

Следующее направление трансформации нормотворческой деятельности – ее демократизация. Совершенствование и развитие различных сфер общественных отношений влияет на аспекты государственного управления, на нормотворческую деятельность. В результате этого условная группа участников нормотворческой деятельности ощутимо расширилась. Это способствует вовлечению в обмен мнениями все большего числа людей. Сегодня есть два направления демократизации нормотворческой деятельности: первое – это расширение участия широких масс в обсуждении законопроектов; второе – усиление роли региональных властей в процессе нормотворческой деятельности центральных органов государства.

Распространение практики общественных обсуждений уже оказало влияние на множество аспектов нормотворческой деятельности. К примеру, если на начальной стадии предложения граждан в отношении законов были скорее рекомендательными, то сегодня в ряду стран все мнения граждан учитываются при работе над законопроектами. Такая практика распространена в Польше. Отметить стоит и Германию: здесь государственные органы могут самостоятельно инициировать общественные обсуждения вне зависимости от того, на какой стадии находится разработка проекта. Таким образом, можно говорить, что граждане множества стран могут принимать непосредственное участие в разработке проектов законов [0].

Следующее направление трансформации нормотворчества – это модернизация организационно-правовых аспектов нормотворческой деятельности. В ряду государств складывается практика передачи ряда полномочий и функций в части разработки законопроектов от отраслевых ведомств специализированным организациям или же организациям, созданным специально для реализации указанных функций. Пример – США. Здесь на начальных стадиях разработки НПА к работе привлекаются члены Библиотеки Конгресса. Они анализируют имеющиеся данные и вырабатывают оптимальные методы решения определенных проблем [0].

В Польше функционирует специальный центр, сотрудники которого разрабатывают проекты законов. Министерства там только определяют ключевые положения законов. Это способствует распределению нагрузки между отдельными службами и органами, а также исключает вероятность некорректности норм новых законов, потому как разработкой занимаются профильные специалисты [0].

Последнее направление – распространение практики использования антикоррупционной экспертизы.

Внедрение указанной практики в отношении законопроектов характерно для множества государств. Антикоррупционная экспертиза как совокупность мероприятий непрерывно совершенствуется, унифицируется. Стандарты и нормы проведения экспертных мероприятий при этом становятся формализованными, обязанности по их реализации возлагаются на независимые институты. Все решения, получаемые в результате проведения антикоррупционных экспертиз, носят обязательный характер.

В Российской Федерации, к примеру, антикоррупционную экспертизу обязаны проводить все государственные органы. Цель мероприятия – исключение вероятности проявления коррупции, ее предупреждение. За проведение экспертных оценок отвечают органы прокуратуры, независимые эксперты. Такая практика приносит ощутимые результаты. К примеру, только в 2015 году прокурорами России было обнаружено около 40 000 НПА, для которых характерно наличие так называемых коррупционных факторов [0].

Исследования сути и природы коррупции в Российской Федерации обнаруживают, что множество депутатов, принимающих участие в нормотворческой деятельности, иногда подвергается давлению со стороны различного рода группировок и даже отдельных лиц [0].

Обратиться стоит также к опыту ЕС, стран Азии. Там практика противодействия коррупции регулируется международными соглашениями. Пример – Конвенция ООН по противодействию коррупции [0]. При этом во многих странах Евросоюза, к примеру, в Германии или Франции, положения части 3 статьи 5 указанной Конвенции, касающиеся оценки законов, рассматривается в качестве призыва к проведению глубоких правовых экспертиз. При этом непосредственно экспертные мероприятия, нацеленные на выявление коррупционных факторов, проводятся во всех государства Евросоюза.

Отметить стоит опыт Литвы и Польши. Там антикоррупционная экспертиза проводится не только в отношении разрабатываемых законов, но и в отношении уже действующих НПА. Все сопутствующие мероприятия направлены на оценку качества действующих законов, а также на оценку того, как они влияют на состояние коррупции в стране. По итогам экспертных мероприятий специалистами разрабатываются различного рода рекомендации по совершенствованию законов. Такая практика способствует повышению уровня качества нормотворческой деятельности [0].

Выводы

Подводя итоги первой главе диссертационного исследования, опираясь на результаты анализа теоретических основ нормотворческой деятельности, а также изучив опыт ряда государств в этой сфере, можно сделать несколько выводов. Они следующие:

1. Нормотворчество – это основной инструмент государственного управления. Он носит регулирующий характер и позволяет влиять на различные сферы общественных отношений.

2. Нормотворческая деятельность способствует решению нескольких задач. Среди них: восполнение пробелов в действующих законах; обновление нормативной правовой базы; формирование основ для законной реализации различного рода общественных отношений.

3. Принципы нормотворческой деятельности как деятельности компетентных органов государства являются своеобразным ориентиром, концепцией и нормами, которыми руководствуются субъекты и участники указанного вида деятельности. Опираясь на принципы нормотворческой деятельности, можно без труда создавать по-настоящему эффективные законы, которые будут влиять на все субъекты правовых отношений, способствовать устойчивости и стабильности системы права.

4. Основные стадии нормотворческой деятельности следующие: инициирование, разработка, обсуждение, экспертиза, принятие, опубликование НПА.

5. Модели организации нормотворческой деятельности в мире часто зависят от полномочий различных ветвей власти и особенностей правовой системы.

6. В мире сегодня есть несколько направлений, касающихся трансформации нормотворческой деятельности. Это демократизация, информатизация, а также внедрение новых методов организации процесса и совершенствование антикоррупционной экспертизы проектов НПА.

В следующей главе рассмотрены вопросы нормотворческого процесса в Республике Казахстан, а также его специфические особенности. Уделено внимание проблемам развития отечественного нормотворчества, вопросам внедрения принципов нормотворчества, а также проведения антикоррупционных экспертных мероприятий.

2 АНАЛИЗ ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ НОРМОТВОРЧЕСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

2.1 Нормотворчество в Республике Казахстан: субъекты и стадии

Концептуальные основы нормотворчества

Постоянное обновление правовой системы Казахстана, совершенствование нормотворчества и его стадий свойственен стране с момента обретения независимости. Важным фактором, влияющим на эти процессы, является утверждение стратегических документов.

Первым документом, определившим магистральные пути развития национального законодательства и нормотворчества в целом была Госпрограмма правовой реформы 1994 года [0]. В период ее реализации была принята новая Конституция Казахстана, заложившая правовые основы функционирования ветвей власти, роли и места конституционных органов страны.

Усложнившиеся социально-экономические отношения в обществе потребовали обновление системы законодательства, в связи с чем в 2002 году утверждена Концепция правовой политики Казахстана [0]. Данный стратегической документ был нацелен на формирование новой правовой базы, отвечающей реалиям общества, а также на совершенствование нормотворческого процесса.

Так, в сфере нормотворчества было принято ряд новелл: внедрено перспективное планирование на год, финансово-экономическое обоснование вводимых норм, а также расширен перечень проводимых экспертиз (например, по отдельным нормам проводилась криминологическая экспертиза).

В связи с полным исполнением Концепции от 2002 года, в 2009 году принята новая Концепция правовой политики уже до 2020 года, которая расширила горизонты нормотворчества и позволила вывести систему законодательства на качественно новый уровень [0].

Необходимо отметить, что основные положения Концепции до 2020 года также были заложены в программных документах страны Стратегия 2050 и Планах Нации [66].

Так, в Конституцию были внесены поправки, расширившие степень участия Парламента в нормотворческой работе [67].

Введен уведомительный характер проведения мирных митингов и собраний, что предоставило перевести диалог общества и государства в конструктивное русло [0]. Новеллой также возможно признать нормативное закрепление оппозиции в Парламенте [0].

Кроме того, особый правовой режим придан Международному финансовому центру «Астана», предоставляющему весь спектр передовых финансовых и правовых услуг для иностранного и отечественного капитала на основе права Великобритании [0].

Трансформации также были подвергнуты ряд кодифицированных актов. Так, в новой редакции принят Кодекс о браке (супружестве) и семье, заложивший институт защиты семьи и ребенка [0].

В сфере правоохранительной деятельности приняты Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы, которыми заложены новая модель уголовного производства [0]. В целях защиты прав и интересов осужденных, а также предупреждения совершения ими новых правонарушений, принят Уголовно-исполнительный кодекс [0]. Не остался без внимания и Кодекс об административных правонарушениях, призванный предупредить совершение правонарушений в обществе [0].

Кроме того, модернизации подверглись Гражданский процессуальный кодекс, необходимый для разрешения споров между участниками процесса [0], а также Трудовой кодекс, который перевел трудовые отношения на качественно новый уровень [0]. В сфере фискально-налоговой политики принят Налоговый кодекс [0], а также Таможенный кодекс в условиях формирования Евразийского экономического союза [0]. Также следует отметить принятие в условиях пандемии Кодекса о здоровье народа в новой редакции, что позволило переформатировать здравоохранение в стране [0].

Необходимо отметить и ряд новелл в связи с принятием Предпринимательского кодекса, которым заложена единая правовая основа взаимодействия бизнеса и государства [80]. Заслуживает внимания, принятие Административного процедурно-процессуального кодекса, выведшего на новый уровень процесс рассмотрения обращений граждан государственными органами, в том числе установивший новый порядок обжалования действий уполномоченных лиц [0]. Немаловажным фактором является принятие в новой редакции Кодекса о недрах и недропользовании, учитывая значимость сырьевых ресурсов для экономики страны [0].

Не только кодифицированные акты, но и законы были подвергнуты ревизии. Так, для регулирования миграционных процессов принят Закон «О миграции населения» [0]. В целях достойного обеспечения граждан, завершивших трудовую активность утвержден Закон «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» [0]. Для эффективной защиты граждан в сфере трудовых отношений принят Закон «О профессиональных союзах» [0], а для поддержки граждан в трудных жизненных ситуациях Закон «О минимальных социальных стандартах и их гарантиях» [0]. Не без внимания остались вопросы занятости (принят Закон «О занятости населения» [0]), а также вопросы страхования жизни граждан (принят Закон «О страховании» [0]). Кроме того, два года назад принят Закон «О ветеранах», разработка которого велась долгое время [0].

Несмотря на положительные итоги развития законодательства страны и нормотворчества в целом, в отдельных аспектах его функционирования наблюдаются ряд существенных недостатков.

Так, согласно информационной системе нормативных правовых актов в 2019-2020 годах ответственными структурами государства принято свыше 25 тысяч НПА из них более 150 законов, более 5 тысяч постановлений Правительства [0].

Национальное законодательство в Республике состоит из более тысячи законов и более 100 тысяч подзаконных НПА. Все это ведет к сложному государственному управлению, когда для решения одного вопроса необходимо принимать во внимание многие акты. Как следствие, любое нарушение одного из тысячи НПА, влечет привлечение к ответственности как государственных служащих, так и граждан страны.

Между тем, огромный массив законодательства не отражается на качестве НПА. Не всегда они являются эталонами соблюдения принципов нормотворчества.

На стабильное функционирование правовой системы влияет как колоссальное количество правовых актов, так и их зачастую низкое качество. По мнению, ученого О.С. Рогачевой стабильность и эффективность правовой системы страны зависит от инструментов нормотворчества [0].

В то же время, в Казахстане, в отличие от России, был принят Закон «О нормативных правовых актах», регламентировавший нормотворческий процесс, определивший его субъектов, полномочия, а также требования к нормативным правовым актам [0].

В последующим этот Закон был заменен Законом «О правовых актах», который расширил свое действие, а также конкретизировал полномочия, права и обязанности субъектов нормотворчества [0].

В то же время в указанном Законе отсутствуют системообразующие и специальные принципы, которые должны быть основой разработки проектов НПА и необходимость которых подтверждена научным и практическим опытом.

Субъекты и стадии нормотворчества в Республике Казахстан

НПА являются ядром национальной правовой системы, которые порождают юридические последствия в связи с их применением. Действующую систему НПА составляет множество нормативных актов, регулирующих общественные отношения. Нормативные акты, регулируя экономические, политические, социальные, международные отношения, служат идее воплощения целей и интересов отдельных граждан.

Создание, развитие, обновление законодательства является объективным процессом. Основная причина этого изменение экономической базы общества, в соответствии с которым меняется политические, социальные, культурные нормы.

Эти объективные изменения приводят к субъективным изменениям:

- развивается и обновляется государственная власть;
- меняются функции государства и права;
- правовые отношения прогрессируют;
- развивается духовная самооценка, знания.

Итак, НПА – официальные нормы, регулирующие общественные отношения посредством определенных предписаний. Нормативные акты – надежные средства реализации воли государственной власти, а также осуществления общественных интересов.

Основы государственного устройства, параметры правовой системы заложены Конституцией Казахстана.

Основным законом страны задан вектор развития национального законодательства, определены субъекты и стадии нормотворческого процесса.

НПА принимаются тремя ветвями власти:

– законодательной, осуществляемую Парламентом, состоящим из Мажилиса и Сената;

– исполнительной, осуществляемую Правительством и местными исполнительными органами;

– судебной, осуществляемую Верховным Судом и местными судами.

Основным субъектом нормотворчества, осуществляющим законодательные функции, является Парламент. Его функции достаточно подробно освещены в Конституции. Так, согласно статье 54 Конституции Парламент принимает акты в сферах:

- 1) бюджета страны;
- 2) налогов;
- 3) территориального устройства;
- 4) государственных наград, званий, чинов, рангов, символики;
- 5) займа, финансово-экономической, гуманитарной поддержки иностранных государств;
- 6) амнистии граждан;
- 7) заключения международных договоров.

Также Парламент наделен полномочиями:

- 1) рассмотрения отчетов об исполнении бюджета;
- 2) повторного рассмотрения принятых им законов;
- 3) инициирует проведение референдума.

На совместном заседании обсуждаются вопросы:

- 1) внесения поправок в Конституцию;
- 2) войны и мира;
- 3) результатов деятельности Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, а также Правительства;
- 4) использования Вооруженных Сил за пределами страны, а также и иные вопросы государственного устройства страны.

Одним из основных субъектов нормотворчества, принимающих и разрабатывающих проекты НПА является исполнительная власть в лице Правительства.

Нормотворчество является одной из основных функций Правительства. Оно наделено функциями по внесению в Мажилис проектов законов, а также по обеспечению их исполнения. Их исполнение реализуется также через разработку, утверждение либо отмену подзаконных актов государственных

органов (статья 64 Конституции). Наряду с этим, Закон «О Правительстве» также предусматривает полномочия Правительства по обеспечению политики в сфере права, разработке и реализации мер в сфере обеспечения прав граждан, защиты государственного устройства и поддержания общественного порядка [0].

Конституционный статус судов определен статьями 75-82 Конституции. Так, основной функцией суда Казахстана, как и большинстве стран мира, является эффективная защита прав граждан, интересов общества, а также полное и всеобъемлющее исполнение правовых актов страны, а также ратифицированных международных документов. При этом функцией суда является также дача разъяснений, которые также входят в систему права.

В Казахстане функционирует также Конституционный Суд, призванный обеспечивать конституционный контроль и исполнение Конституции страны [95]. К полномочиям Конституционного Суда отнесено рассмотрение следующих вопросов:

1) решает в случае спора вопрос о правильности проведения выборов Президента Республики, депутатов Парламента и проведения республиканского референдума;

2) рассматривает до подписания Президентом принятые Парламентом законы на их соответствие Конституции Республики;

3) рассматривает на соответствие Конституции Республики принятые Парламентом и его Палатами постановления;

4) рассматривает до ратификации международные договоры Республики на соответствие их Конституции;

5) дает официальное толкование норм Конституции;

6) дает заключения в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 47 Конституции.

Наряду с этим орган конституционного контроля вправе трактовать нормы и положения Основного закона страны, рассматриваться обращения Президента, а также судов, например, на соответствие тех или иных норм законов положениям Конституции.

В Казахстане существуют основные НПА и производные его виды.

Основные виды НПА, принимаемые субъектами нормотворчества, представлены на рисунке 5.

В свою очередь к производным видам НПА относятся положение, технический регламент, правила, инструкция. При этом производные НПА разрабатываются не самостоятельно, а посредством разработки одного из видов основного проекта НПА, к которому производные НПА являются приложением.

Говоря о нормотворческом процессе необходимо остановиться на таком вопросе, как иерархия НПА, так как нормотворческий процесс – понятие, в рамках которого законы и другие НПА имеют свою четко очерченную иерархию.

Конституция, законы, кодексы, консолидированные и конституционные и законы
Указы президента
Акты председателя совета безопасности
Постановления парламента, палат парламента
Постановления правительства
Постановления счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, национального банка, центральной избирательной комиссии казахстана
Постановления верховного суда и конституционного совета
Акты министров и иных государственных исполнительных органов
Акты руководителей комитетов министерств и иных государственных исполнительных органов
Постановления акиматов, иные акты акимов, решения маслихатов, постановления ревизионных комиссий

Рисунок 5 – Основные виды актов

Примечание – Составлено автором

НПА более низких уровней должно соответствовать актам высшего уровня. При наличии несоответствий в нормах НПА различных уровней, используются нормы актов более высоких уровней по иерархии. При наличии различий в положениях нижестоящего закона и вышестоящего кодифицированного акта, такие нормы не реализуются и не исполняются до внесения необходимых поправок в кодифицированный акт.

Иерархия НПА представлена на рисунке 6.

Если говорить о стадиях нормотворческого процесса, то в сравнении с опытом других государств, где процессы нормотворчества регулируются на уровне актов Правительства (Франция) либо в форме рекомендаций (Нидерланды), в Казахстане принят специальный Закон «О правовых актах». Он определяет порядок разработки, согласования, обсуждения, экспертизы, утверждения, введения в действие, регистрации и опубликования НПА.

Законом «О правовых актах» определены стадии нормотворчества:

- 1) инициирование разработки проектов НПА;
- 2) планирование подготовки проектов НПА;
- 3) подготовка проекта НПА и его техническое оформление;
- 4) обсуждение положений и новелл проекта НПА с общественностью, общественными советами, бизнес-сообществом;
- 5) научная экспертиза проектов НПА;
- 6) рассмотрение и принятие НПА;
- 7) государственная регистрация и опубликование НПА;
- 8) мониторинг законодательства.

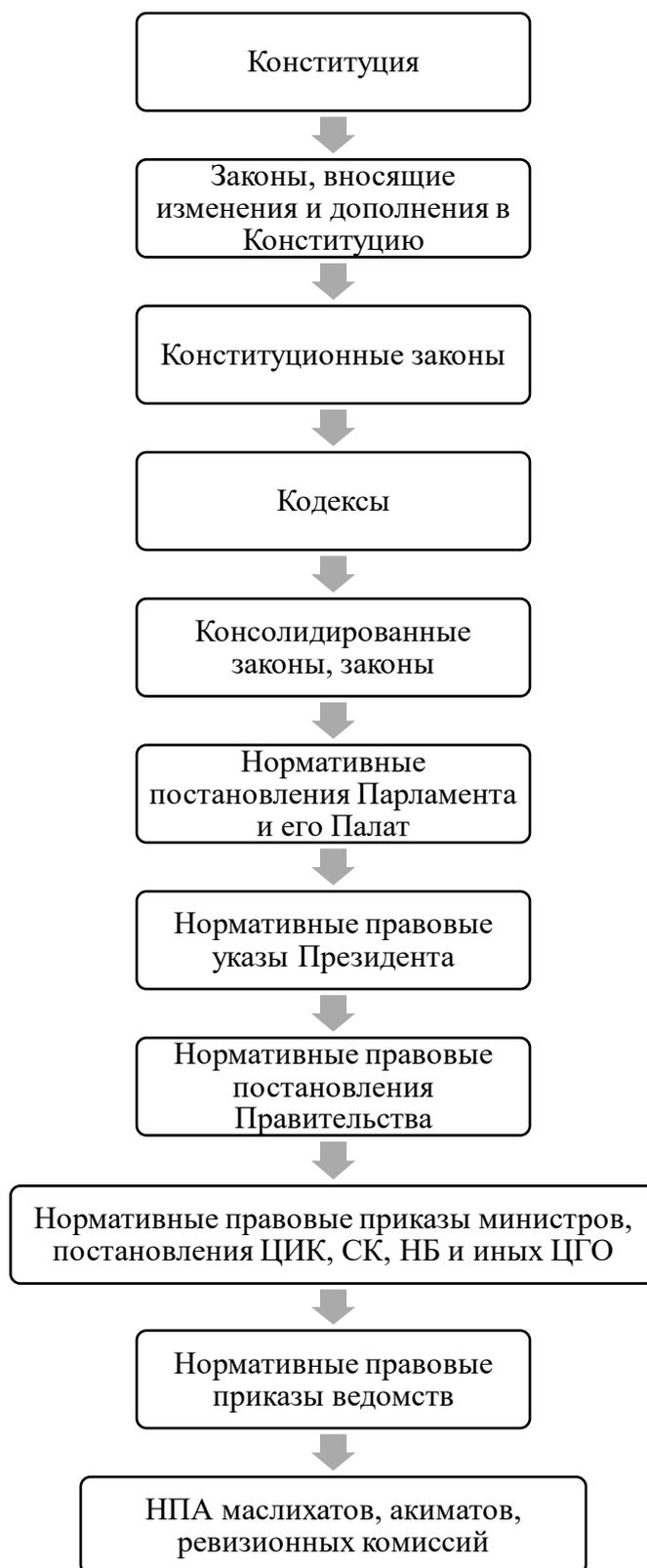


Рисунок 6 – Иерархия НПА

Примечание – Составлено автором по источнику [0]

Инициирование проектов НПА является первым этапом в нормотворческом процессе.

Нормотворческий процесс, как и любой другой процесс, имеет согласованный процессуальный график, систему деталей. Юридическими фактами, от которых зависит рассмотрение и принятие законов палатами в очередности или на совместном заседании, является использование лицами и органами, определенными Конституцией Республики, присущего им правомочия инициировать принятие закона.

Пределы субъектов права законодательной инициативы в каждой стране определены по-разному. Как правило, в ряде государств правом законодательной инициативы обладают депутаты, Глава государства, Правительство, высшие судебные органы, определенные органы и круг лиц. В некоторых государствах в регулировании соответствующего вопроса имеет место сходство, в некоторых отдельных государствах - своеобразие.

Согласно положениям Основного закона право законодательной инициативы в Республике Казахстан принадлежит Главе государства, избранным депутатам законодательного органа, а также Правительству. При этом право законодательной инициативы реализуется в нижней Палате Парламента путем внесения соответствующего законопроекта на рассмотрение его депутатов.

Проект НПА вносится на рассмотрение Мажилиса:

1. Президентом путем оформления специального послания.
2. Депутатами Парламента путем оформления представления.
3. Правительством посредством издания постановления.

Из конституционных норм следует, что проект НПА может быть внесен на рассмотрение только нижней Палаты Парламента. Проекты НПА, внесенные субъектами права законодательной инициативы, постановлением Мажилиса Парламента направляются для рассмотрения в комитеты Мажилиса. Только в случае одобрения ими проектов НПА, они выносятся на рассмотрение пленарного заседания Мажилиса.

Предложения о разработке проектов НПА, вносимых на рассмотрение нижней Палаты Парламента в порядке инициативы Президента страны, могут вноситься его Администрацией, Правительством, центральными (министерствами) и местными (акиматами) исполнительными органами, местными представительными органами (маслихатами), а также иными заинтересованными лицами, в том числе бизнес-сообществом, научными кругами и гражданами. Глава государства поручает разработку проекта НПА своей Администрации, Правительству, государственным органам любого уровня, а также организациям и гражданам при наличии их согласия.

Депутаты Парламента, в силу своих полномочий, самостоятельно инициировуют необходимость правового регламентирования того или иного процесса, в связи с чем разрабатывают проекты НПА с учетом текущей социально-экономической обстановки либо основываясь на предложениях организаций и граждан.

Планирование подготовки проектов НПА. Для придания национальному нормотворчеству системности и предсказуемости заложен механизм перспективного планирования проектов НПА. Основным инструментом такой работы является Концептуальный план законотворческой работы Парламента и его Палат.

Концептуальный план разрабатывается для определения основных сфер общества, требующих своего совершенствования и действует в период работы депутатов определенного созыва. Данный план составляется на основе предложений Палат Парламента, Правительства и утверждается Президентом.

К примеру, Указом Главы государства на 2016-2021 годы утвержден Концептуальный план законотворческой работы шестого созыва Парламента [0].

Ежегодно после утверждения такого перспективного плана работы законодательного органа Казахстана, исполнительный орган, в лице Правительства Республики, каждый год утверждает собственные планы разработки проектов законов.

Так, на 2016-2017 годы Концептуальным планом было запланировано модернизация общественных отношений в сфере жилищного обеспечения граждан, сертификации и стандартизации, местного управления, обеспечения потребностей страны электроэнергией, рекламного хозяйства, геномной, а также дактилоскопической регистрации органами внутренних дел, пробации ранее осужденных лиц, функционирования государственных и негосударственных СМИ, начального, среднего и высшего образования населения, административно-деликтного законодательства.

В этой связи, постановлениями Правительства от 2015 года и от 2016 года №1153 и №905 утверждены соответствующие планы разработки проектов законов для их последующего внесения в Палаты Парламента [97, 98]. Данные планы содержат конкретные наименования законопроектов, а также сроки их внесения в нижнюю Палату Парламента.

Следует отметить, что Правительство вносит такие законопроекты в порядке своей инициативы.

Наименование законопроекта
<i>О сертификации и стандартизации</i>
<i>О пробации</i>
О дополнении некоторых нормативных актов по вопросам местного управления
О дополнении некоторых нормативных актов по вопросам электроэнергетики
О дополнении некоторых нормативных актов по вопросам по вопросам рекламы
<i>О геномной и дактилоскопической регистрации</i>
О дополнении некоторых нормативных актов по вопросам средств информации
О внесении поправок в Кодекс об административных правонарушениях

Рисунок 7 – Перечень законопроектов, внесенных в 2016-2017 годах в Мажилис Парламента в реализацию перспективного плана его работы

Примечание – Составлено автором по источнику [0; 0]

На рисунке 7 изложен перечень законопроектов, внесенных в 2016-2017 годах в Мажилис Парламента в реализацию перспективного плана работы законодательного органа.

Подготовка и оформление проектов НПА

Подготовка проектов НПА – сложный и наиболее ответственный этап нормотворческой деятельности, в значительной мере не урегулированных нормативно. Именно на этом этапе определяется предмет правового регулирования, формируются идеи, концепция проекта акта, составляется текст НПА.

Подготовка законопроекта производится в соответствии с утвержденным Планом. Соответствующее отраслевое министерство готовит концепцию законопроекта. В нем определяются возможные последствия принятия НПА: политические, социальные, экономические, экологические, правовые и другие факторы. Также предварительно определяются ресурсы и затраты, необходимые для реализации НПА, в том числе и соотношение расходов и ожидаемых результатов.

С целью разработки проекта НПА уполномоченный орган в месячный срок создает рабочую группу с привлечением заинтересованных сторон. В ее состав могут быть включены представители заинтересованных органов, подведомственных организаций и по согласованию граждане, а также бизнес-сообщество, представители научных кругов. Депутаты Парламента могут участвовать в рабочей группе на любом этапе разработки проекта НПА. Орган-разработчик также может заказать подготовку проекта НПА на договорной основе специалистам, ученым, научным учреждениям, общественным и профессиональным объединениям. В этом случае к работе обязательно привлекаются специалисты юридического подразделения органа-разработчика, а также отраслевые специалисты.

При подготовке проекта НПА учитываются:

- 1) проработанность рассматриваемых вопросов;
- 2) соответствие содержания проекта НПА стратегическим и программным документам страны;
- 3) эффективность и результативность проекта НПА (конкретный конечный результат);
- 4) экономическая целесообразность;
- 5) отсутствие дублирования норм проекта НПА с положениями действующего законодательства.

Общественное обсуждение проекта НПА.

Обсуждение норм права – осмысление и разъяснение содержания норм права, имеющих место в правовых актах. В ходе обсуждения решаются вопросы содержания нормативных указаний, их социальной направленности, роли в системе правового регулирования.

Целью деятельности по обсуждению правовых норм является единообразное правильное понимание юридических указаний и обеспечение их применения.

Признаны две стороны обсуждения: осмысление содержания самим субъектом и разъяснение другим. Вывод из понимания требований нормы как внутриинтеллектуального процесса и собственных выводов о содержании права с целью показать, как следует понимать правовой акт, интегрируется в понятие обсуждения права.

С принятием Закона «О доступе к информации» проекты концепций и проекты НПА проходят обязательное общественное рассмотрение на портале электронного правительства «Открытые НПА» (legalacts.egov.kz) [0]. Каждый желающий имеет право представить свое мнение по проектам актов, разместить свои предложения и замечания.

Следующим моментом участия населения, является направление проекта акта на обсуждение в общественные советы. Согласно Закону «Об общественных советах» общественные советы, создаются и функционируют при органах власти. К полномочиям общественных советов, в том числе относится участие в разработке, согласовании и обсуждении проектов НПА. При этом предложения общественных советов носят рекомендательный характер, но обязательно прилагаются к проектам НПА в ходе их дальнейшего рассмотрения.

В случае разработки проекта НПА, затрагивающего интересы бизнеса, он направляется в экспертные советы, которые в настоящее время функционируют при органах исполнительной власти, а также в организации по защите прав бизнеса – Национальную палату предпринимателей. Указанные субъекты представляют собственные заключения, которые обязательно прилагаются к проектам НПА до их принятия.

Также следует отметить участие общественности в комиссии, формируемой при Министерстве юстиции [0]. Ее целью является выработка предложений по совершенствованию законопроектной деятельности и законодательства. Состав комиссии формируется из представителей государственных органов, объединений юридических лиц «Форум предпринимателей Казахстана» и «KazEnergy», неправительственных объединений «Kazakhstan Bar Association», «Центр стратегических инициатив», «Медиа-центр». Члены комиссии наделены правом активного участия в формировании правовой политики государства и выработке рекомендаций по проектам НПА. К примеру, концепции законопроектов, представленные в Министерство юстиции направляются всем членам Комиссии в трехдневный срок. В свою очередь, по итогам анализа проектов актов члены Комиссии в семидневный срок представляют рекомендации и замечания в Министерство юстиции.

Научная экспертиза может проводиться по проектам НПА в зависимости от общественных правоотношений, регулируемых данными актами, и носит рекомендательный характер.

Задачи научной экспертизы:

- 1) определение качества и правомерности, оценка соблюдения прав человека в проекте НПА;
- 2) оценка эффективности проекта НПА;
- 3) выявление отрицательных и положительных последствий принятия проекта НПА.

Существуют следующие типы научной экспертизы: лингвистическая, правовая, экономическая, антикоррупционная, экологическая и по международным договорам.

Научная лингвистическая экспертиза осуществляется для выявления аутентичности проекта НПА на государственном и русском языках.

Научная правовая экспертиза проводится на предмет соответствия проекта НПА Конституции и законодательству, в том числе в сфере противодействия коррупции.

Научная экономическая экспертиза необходима для анализа текущей экономической ситуации, определения количественно-измеримых показателей и оценки последствий принятия НПА на экономику страны.

Научная антикоррупционная экспертиза проводится с целью выявления коррупциогенных норм проекта НПА, а также выработки предложений по их устранению.

Научная экологическая экспертиза необходима для выявления экологических угроз в случае принятия проекта НПА.

Научная экспертиза по многосторонним договорам осуществляется с целью определения правовых, экономических, экологических угроз в случае подписания или ратификации международных документов.

Научные экспертизы по проектам НПА подразделяются на следующие виды: комплексная, самостоятельная, повторная, дополнительная.

Комплексная научная экспертиза проводится организациями науки или группой экспертов, когда существует необходимость исследовать проект НПА на основе дифференцированных знаний.

Самостоятельная научная экспертиза осуществляется, если для анализа проекта НПА достаточно одного эксперта с определенными знаниями одной отрасли.

Вторичная научная экспертиза осуществляется при проведении некачественной экспертизы, выявлении ошибок в результатах или методах исследований либо если обоснования экспертизы вызывают сомнение.

Дополнительная научная экспертиза осуществляется в случае внесения существенных изменений в проект НПА по результатам его доработки.

При анализе, оценке и экспертизе проектов НПА научные организации или эксперты обязаны придерживаться следующих этапов:

- 1) выявление, анализ и описание общественных отношений, совершенствование которых предусматривает проект НПА;

2) описание научно обоснованных методов, схожих способов решения проблемных вопросов, поднимаемых в проекте НПА, в том числе применяемых в прошлом и в мире;

3) оценка предлагаемых подходов по решению проблемных вопросов в проекте НПА, прогноз последствий принятия новых норм, а также при необходимости выработка собственных мнений по путям минимизации последствий выявленных погрешностей и недостатков.

Организация научных экспертиз возлагается на:

1. Министерство национальной экономики – по научной экономической экспертизе.

2. Министерство юстиции – по научной правовой и лингвистической экспертизам [0].

3. Агентство по противодействию коррупции (Антикоррупционная служба) – по научной антикоррупционной экспертизе [0].

Организация иных типов научных экспертиз возлагается на органы – разработчики проектов НПА.

Организаторами для проведения научных экспертиз в обязательном порядке привлекаются институты, ВУЗы страны и иностранных государств, исследовательские центры, эксперты отрасли, группы специалистов, а также иные лица с необходимыми компетенциями и знаниями.

По заказу Министерства юстиции научная лингвистическая экспертиза оказывается Центром лингвистики РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации», образованного путем слияния Института законодательства и Центра правовой информации.

Акционерное общество «Институт экономических исследований» является основным исполнителем проведения научной экономической экспертизы проектов НПА.

Агентство по противодействию коррупции (Антикоррупционная служба) в 2020 году заключило договор на организацию проведения научной антикоррупционной экспертизы с Некоммерческим акционерным обществом «КазНУ имени аль-Фараби». Далее данный ВУЗ совместно с Агентством по противодействию коррупции (Антикоррупционная служба), неправительственными объединениями, заинтересованными гражданами провело конкурс по отбору государственных экспертов для проведения антикоррупционной экспертизы. Начиная с 2022 года организация проведения научной антикоррупционной экспертизы возложено на АО «Университет КАЗГЮУ им. М.С. Нарикбаева».

Рассмотрение и принятие НПА. В случае согласования проекта НПА с заинтересованными государственными органами, получения научных экспертиз и общественных заключений, он направляется на рассмотрение в уполномоченный на его принятие орган.

К примеру, проект Закона вносится постановлением Правительства на рассмотрение Парламента. Законопроекты выносятся на рассмотрение Палаты Парламента только после их рассмотрения соответствующими отделами

законодательства аппаратов Мажилиса или Сената, а также комитетов соответствующей Палаты Парламента. Общее количество постоянных комитетов в Парламенте 13, из них в Мажилисе – 7, в Сенате – 6.

Комитеты Палат Парламента являются рабочими органами Мажилиса и Сената и создаются для качественного проведения законопроектной работы, рассмотрения проектов Законов, дачи по ним заключений. Состав комитетов определяется Мажилисом и Сенатом и не может быть меньше 7 депутатов.

В ходе работы комитеты вправе запрашивать необходимые документы, назначать независимую экспертизу проекта Закона, а также заслушивать представителей государственных органов и организаций. С участием приглашенных лиц, в том числе должностных лиц органа-разработчика, обсуждаются все аспекты законопроекта в виде сравнительной таблицы, как в концептуальном плане, так и в виде постатейного рассмотрения, с последующим внесением изменений и дополнений в проект НПА.

Постоянными комитетами выявляются недоработки проекта, далее замечания и предложения сводятся в единую таблицу, которая в последующем выносится на пленарные заседания Палат Парламента.

На пленарных заседаниях Палат Парламента проект Закона тщательным образом рассматривается и обсуждается. По итогам его обсуждения может быть принято одно из следующих решений:

- одобрить проекта Закона в первом или втором чтении;
- принять законопроект в целом без внесения поправок;
- принять законопроект, внося соответствующие изменения и дополнения;
- вернуть проект Закона на доработку в комитет;
- провести последующее чтение;
- отклонить проект Закона в целом и возвратить его инициатору.

Решение оформляется соответствующим постановлением Парламента.

В случае одобрения проекта Мажилисом, а затем Сенатом, уже принятый Закон направляется на рассмотрение Главе государства. Президент наделен полномочиями подписания Закона либо его возвращения в Палаты Парламента.

Принятие подзаконных НПА допускается только, когда полномочия по их принятию прямо предусмотрена законодательством. Иными словами, Правительство, например, уполномочено принимать постановления, но не приказы, так как такие акты принимают министры.

Государственная регистрация НПА. После подписания НПА, отдельные из них подлежат регистрации в органах юстиции. Такой регистрации подлежат:

- 1) постановления Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, Центральной избирательной комиссии, Национального Банка, центральных исполнительных государственных органов;
- 2) приказы центральных органов государственной власти, например, акты министров;
- 3) нормативные акты местных органов власти.

Целью государственной регистрации является проведение юридической экспертизы НПА для определения его соответствия законодательству, а также оценка необходимости внесения НПА в реестр государственной регистрации НПА.

Закон «О правовых актах» определяет юридическую экспертизу, как проверку проекта НПА на отсутствие противоречий и коллизий с иными актами, в том числе в сфере противодействия коррупции.

НПА не может быть зарегистрирован и подлежит отмене, если:

- 1) ущемляет законные права населения;
- 2) противоречит законодательству;
- 3) принят не уполномоченным государством органом власти или лицом;
- 4) не был согласован с заинтересованными государственными органами, а также иными организациями;
- 5) не получены заключения экспертных и общественных советов, а также при наличии интересов бизнеса отсутствует позиция Национальной палаты предпринимателей;
- 6) не был рассмотрен иными советами, образуемыми при государственных органах власти;
- 7) не соответствует нормам юридического оформления.

Опубликование. Процесс создания НПА завершается его опубликованием. Опубликование НПА – главная предпосылка его вступления в силу и юридическая основа презумпции знания норм права. Чтобы стать общеобязательным волеизъявлением государства, правовая норма должна быть опубликована в общедоступных официальных изданиях. Такими средствами массовой информации признаются официальные публикации Парламента, Главы государства, Правительства и Национального Банка.

Наряду с бумажными версиями принятых законов, указов и постановлений, в Казахстане обязательно опубликование НПА в электронном виде. Данная функция осуществляется соответствующим институтом при Министерстве юстиции.

Правовой мониторинг. Мониторинг действующих норм является одним из инструментов контроля в сфере нормотворчества.

Правовой мониторинг направлен на комплексное изучение действующих НПА, анализа и оценки норм права, предложение рекомендаций по устранению коллизий, правовых пробелов, дискриминационных положений ухудшающих права граждан.

Государственные органы самостоятельно осуществляют правовой мониторинг принятых или разработанных ими НПА, а также принимают меры по внесению поправок с учетом текущего состояния общественных отношений.

Одним из способов правового мониторинга является учет мнений общественности по вопросам совершенствования законодательства, при проведении которого ответственные структуры государства вправе привлекать научные учреждения, общественные организации и граждан, запрашивать их рекомендации и предложения.

Кроме того, в Казахстане функционирует Центр правового мониторинга при органах юстиции. Данное учреждение содействует развитию правового мониторинга, а также проводит самостоятельный анализ эффективности законодательства. В частности, им проводится работа по правовому анализу действующих законов и постановлений, вырабатываются предложения по устранению неэффективных норм права. Центр правового мониторинга ежеквартально выпускает аналитические справки в виде сборников и направляет их в государственные органы, научные и общественные организации для учета при подготовке проектов НПА.

О конституционной реформе и мерах по де бюрократизации деятельности государственного аппарата

В целях дальнейшей модернизации политической и социальной жизни страны Главой государства инициировано внесение изменений и дополнений в Основной закон. 5 июня 2022 года состоялся республиканский референдум, в ходе которого население Казахстана проголосовало за реформирование конституционных основ деятельности государства.

В отличие от прежних изменений в Конституцию, последние поправки были приняты народом, а не законодательным органом, что свидетельствует об их высоком статусе. Следует заметить, что последний раз такой плебисцит проводился в 1995 году, когда принимался Основной закон.

Основной закон претерпел значительные изменения, всего было внесено 56 поправок или 1/3 от общего числа его статей.

Модернизации подверглись не только система государственного управления, избрания и назначения должностных лиц, но и нормотворчество в целом.

Так, усиливается роль законодательного органа. Ответственность за принятие законодательных актов ложится на Мажилис, тогда как Сенат одобряет или одобряет принятие нижней палатой законы.

Повышена роль конституционных законов, которые теперь будут рассматриваться и приниматься на совместных заседаниях Палат Парламента. Введены нормы о возможности преодоления законодательным органом возражений Главы государства по конституционным законам.

Исполнительная власть в лице Правительства получило право принятия временных нормативных правовых актов, имеющих силу закона (ранее такое право принадлежало Президенту). Такие законы Правительство будет принимать в исключительных случаях (например, при угрозе конституционному строю) в целях реагирования на кризисные ситуации.

Конституционной реформой восстановлен Конституционный Суд, наделенный полномочиями по отмене законов и рассмотрению обращений не только государственных структур, но и граждан Республики.

Таким образом, конституционная реформа напрямую затрагивает действующую систему нормотворчества, реформирует процесс принятия законов и наделяет Правительство ранее несвойственными функциями по принятию законов.

14 апреля 2022 года Главой государства подписан Указ «О мерах по деbüroкратизации деятельности государственного аппарата», направленный на сокращение бюbüroкратизации и увеличение темпа принятия решений в системе государственного управления.

Перед государственным аппаратом поставлена задача – сократить сроки нормотворческого процесса в два раза. В целях достижения этой задачи запрещено, в частности, запрашивать информацию уже содержащуюся в информационных системах. Исключается бумажный документооборот, а также автоматизируются процессы в государственных органах.

Кроме того, государственные органы наделяются правом принятия НПА без избыточной конкретизации своих полномочий на уровне законов.

Однако наделение Правительства правом принятия законов в определенных случаях, которыми будут устанавливаться права и обязанности граждан, требует создания определенных принципов. А именно законодательный процесс должен быть единым как для Парламента, так и Правительства при принятии законов.

Иными словами принципы нормотворчества должны стать сдерживающим фактором, когда Правительство не сможет принять законы, противоречащие Конституции, тем самым нарушая принцип законности, либо без проведения экспертиз, нарушая принцип научности, либо без общественного обсуждения, нарушая принцип гласности и т.д.

Таким образом, конституционная реформа и меры по деbüroкратизации государственного аппарата должны стать импульсом по упорядочиванию нормотворческого процесса в целом, и внедрению единых принципов в частности.

Следует отметить, что в казахстанском нормотворчестве сложилась неоднозначная практика использования принципов. Абсолютное большинство законов просто формально содержат принципы (законность, открытость, доступность и пр.). При этом принципы лишь декларируются в начальной части законов и не имеют практической реализации в последующих нормах. Нередко бывает и так, что отдельные специальные нормы законов противоречат заявленным в них принципам.

Более того, наличие принципов не принимается во внимание судами и иными правоприменителями при толковании норм законов. Большинство норм толкуются формально и в отрыве от общего контекста и тем более вне увязки с принципами.

Такая ситуация с одной стороны приводит к отсутствию целостности правового регулирования, а с другой не позволяет достигать заявленных целей.

Касательно содержательной стороны принципов нормотворчества, следует отметить следующее.

В условиях действующего законодательства нельзя говорить о наличии справедливых процедур публичных обсуждений законопроектов. Большинство законопроектов разрабатывается Правительством в соответствии с Планом законопроектных работ Правительства, который формируется на основании

одобренных МВК по законопроектной деятельности Концепций. В соответствии с Законом РК «О правовых актах» законопроекты должны разрабатываться в строгом соответствии с их концепциями.

Хотя закон также предусматривает возможность публичного обсуждения концепций законопроектов, такого на практике не происходит, так как действующий закон предусматривает лишь право руководителей государственных органов по проведению публичного обсуждения на свое усмотрения. Фактически концепции законопроектов одобряются МВК без соответствующего публичного обсуждения. После чего обсуждение самого законопроекта становится бесполезным, так как разработчики строго придерживаются одобренных концепций. Ситуация по обсуждению норм самих законопроектов осложняется еще и тем, что их тексты сложны для восприятия обычными гражданами.

В настоящее время, при разработке концепции государственные органы самостоятельно выявляют проблемы и конкретные пути его решения. Разработанная концепция формально публикуется на портале «Открытых НПА» для публичного обсуждения. После этого концепция выносится на заседание Межведомственной комиссии по законопроектной деятельности.

Таким образом, проблемы и пути их решения, изначально на должном уровне не обсуждаются с обществом. Государственный орган самостоятельно определяет проблему и выбирает пути ее решения без консультаций с целевыми группами.

Таким образом, перед государством стоит важная задача по пересмотру подходов в нормотворческом процессе в целях реализации обновленного Основного закона страны. Для качественного выполнения поставленной задачи важно обеспечить безусловное соблюдение правил и принципов нормотворческого процесса.

Выводы

Вопросы совершенствования нормотворчества в Республике Казахстан всегда находилось под пристальным вниманием государства, общества и научных кругов. За годы независимости в нашей стране реализованы три долгосрочных программных документов в сфере развития национального законодательства - Государственная программа правовой реформы, Концепция правовой политики от 2002 года и Концепции правовой политики на период с 2010 по 2020 годы.

В реализацию указанных стратегических документов в 1998 году принят Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах», который в 2016 году был заменен Законом Республики Казахстан «О правовых актах». Данные законы определили систему правовых актов Республики Казахстан, разграничили их статус, а также сформировали правовую базу для поступательного развития нормотворческого процесса.

В текущем году были приняты системные меры по реформированию Конституции, а также по де бюрократизации деятельности государственного

аппарата. Переформатирована система сдержек и противовесов, объявлена цель децентрализации государственного аппарата.

В этой особое значение приобретает упорядочивание системы нормотворчества и систематизация нормативных правовых актов.

В этих целях далее будет подробно рассмотрен процесс нормотворчества в Казахстане, проанализированы его сильные и слабые стороны, возможности и угрозы.

В ходе такого анализа будут рассмотрены вопросы возможности имплементирования в национальное законодательство принципов нормотворчества и его потенциальные перспективы.

2.2 Анализ функционирования национального нормотворчества в государственном управлении

Для проведения оценки и анализа нормотворчества представляется целесообразным рассмотреть его текущее состояние и перспективы развития через призму стратегических и программных документов страны. В этих целях проанализированы планы государства, непосредственно связанные с нормотворчеством, и в результате методы SWOT и PEST-анализов проведены в отношении Национального плана развития до 2025 года, одобренного Главой государства 15 февраля 2018 года (далее – План 2025) [0]. Выбор данного документа обусловлен абсорбцией им всех современных тенденций развития государственного управления, отраженных в более ранних документах страны (к примеру, в стратегических документах, концепциях, планах развития) и формированием магистральных путей совершенствования законодательства.

План 2025 года утвержден на среднесрочный период в реализацию долгосрочной Стратегии Казахстана до 2050 года. Его целью является повышение качества уровня жизни, структурное изменение экономики, модернизация государственного управления и обеспечение верховенство закона.

План 2025 предполагает десять общенациональных приоритетов, направленных на изменение социально-экономического ландшафта страны:

1. Повышение уровня здравоохранения.
2. Социальная политика.
3. Совершенствование государственного управления.
4. Справедливое и эффективное государство на защите интересов граждан.
5. Образование.
6. Развитие патриотизма.
7. Современная экономика.
8. Национальная безопасность.
9. Региональное развитие.
10. Дипломатия.

Выбор объекта анализа обусловлен тем, что в четвертом общенациональном приоритете «Справедливое и эффективное государство на защите интересов граждан» отражены, в том числе текущие и перспективные задачи, стоящие перед государством по повышению качества нормотворчества.

В таблице 5 для наглядности приведены приоритеты, задачи и инициативы четвертого общенационального приоритета «Справедливое и эффективное государство на защите интересов граждан» Плана 2025.

Таблица 5 – Приоритеты, задачи и инициативы четвертого общенационального приоритета «Справедливое и эффективное государство на защите интересов граждан» Плана 2025

Приоритет «Справедливое и эффективное государство на защите интересов граждан»			
Задачи	Совершенствование законодательства и правоприменения	Защита интересов населения. Сервисная модель правоохранительных органов	Повышение доверия к судебной системе
Инициативы	Повышение качества законодательства	Совершенствование уголовного и административного законодательства	Развитие судебной системы
	Совершенствование правоприменения	Модернизация уголовного процесса	Совершенствование и расширение суда присяжных
		Развитие правоохранительной системы	Развитие системы реализации актов судов, а также иных способов разрешения споров
		Цифровизация суда и правоохранительной системы	Совершенствование уголовно-правовых мер
		Дальнейшее развитие системы защиты прав граждан	
		Формирование административной юстиции с учетом международного опыта ее развития	
		Развитие предпринимательской нормативной базы	
		Формирование защиты от рейдерства	
Задача	Политика добропорядочности и формирование правовой культуры		
Инициативы	Совершенствование механизмов взаимодействия государства и населения		
	Автоматизации процессов в государственных органах		
	Развитие закупок с участием государства		
	Интеграция баз данных и информационных систем		
	Эффективная превенция коррупционных рисков		
	Культивирование нетерпимости к фактам коррупции, противоправных деяний		
	Вовлечение общественных институтов в проведение общественного контроля		
	Развитие системы правового всеобуча		
	Формирование позитивного имиджа общественного контроля		
	Внедрение в государственное управление ключевых показателей эффективности по уровню доверия населения к государственным структурам		
Примечание – Составлено автором по источнику [103]			

Метод SWOT применен для анализа сильных, слабых сторон, а также возможностей и угроз качественной реализации четвертого общенационального приоритета «Справедливое и эффективное государство на защите интересов граждан» Плана 2025. Каждый из названных компонентов SWOT-анализа разложен на четыре PEST-фактора: политический фактор, экономический фактор, социальный фактор, технологический фактор. Анализ четвертого общенационального приоритета «Справедливое и эффективное государство на защите интересов граждан» Плана 2025 разделен на три направления, учитывающих три основных задачи:

1. Совершенствование законодательства и правоприменения (далее – Приоритет совершенствования законодательства);

2. Модернизация суда и правоохранительных органов, превенция коррупции, защита интересов граждан и бизнеса (далее – Приоритет превентивных мер);

3. Политика добропорядочности и формирование правовой культуры (далее – Приоритет правовой культуры).

Деление на приоритеты обусловлено необходимостью анализа, переработки и интерпретации большого массива данных, в том числе стратегических документов страны, международных рейтингов и научной литературы в сфере нормотворчества.

Сильные стороны.

Политические факторы.

К сильной стороне реализации 4 приоритета можно отнести успешную реализацию ряда стратегических и программных документов страны.

В 1997 году утверждена «Стратегия «Казахстан – 2030» на долгие годы ставшая ориентиром социально-экономического развития страны [104]. В число ее долгосрочных приоритетов входило и построение профессионального государства, ограниченного до основных функций. В документе отмечалось, что после обретения независимости, государством с нуля создавалась нормативная правовая база и этот процесс далек от завершения. Вместе с тем, успешное выполнение стратегических планов и поручений руководства страны позволило уже через 15 лет, в 2012 году досрочно констатировать успешное завершение Стратегии до 2030 года.

Стратегией до 2050 запланирована амбициозная задача по вступлению Казахстана в число наиболее передовых стран мира [0]. В этих целях запланировано провести новый этап модернизации нормативной правовой базы. Так, в Стратегии 2050 отмечено, что законодательство должно быть максимально приближено к стандартам международного права. К примеру, в реализацию данной задачи в 2015 году был принят Предпринимательский кодекс, впервые внедривший анализ регуляторного воздействия при разработке проектов НПА. Стоит отметить, что в реализацию долгосрочной Стратегии 2050 принята анализируемая среднесрочная Стратегия 2025, как ключевой документ системы государственного планирования.

Сильной стороной является принятие отдельных государственных программ и концепций в сфере правовой политики, в том числе в целях развития отечественного нормотворчества.

Так, в 1994 году постановлением Президента утверждена Госпрограмма правовой реформы [0]. В Государственной программе отмечалось, что в нормотворческой работе необходимо сделать акцент на насыщение национального законодательства ценностями правового государства, обеспечение конституционности и насаждение в обществе идеалов верховенства права. Уже в то время отмечалась необходимость вывести нормотворческий процесс на качественно новый уровень, в целях создания эффективной защиты от кулуарной подготовки проектов НПА, исключения произвола при разработке и принятии НПА. Для решения данных задач поручалось принять отдельный Закон, регламентирующий порядок разработки, согласования и принятия проектов НПА. К примеру, в 1994 году принят Указ «Об актах Президента Республики Казахстан», направленный на повышение качества нормотворческой деятельности Президента и систематизацию его актов [0]. А уже в 1998 году впервые в национальной правовой системе принят специальный Закон «О нормативных правовых актах», систематизировавший нормотворчество в стране, упорядочивший процесс разработки, согласования, принятия, регистрации НПА [0].

В целях поступательного развития правовой системы и совершенствования мер по подготовки качественных НПА, в 2002 утверждена Концепция правовой политики, ставшая основным программным документом страны в процессе обновления национального законодательства [0]. В ней ставились следующие задачи для перехода нормотворческого процесса на качественно новый уровень:

- 1) восполнение правовых пробелов в законодательстве;
- 2) расширение видов научной экспертизы проектов НПА;
- 3) унификация терминов на государственном и русском языках;
- 4) обеспечение финансовой достаточности принимаемых НПА;
- 5) внедрение планирования нормотворческого процесса;
- 6) создание системы анализа общественных отношений, требующих нормативной регламентации.

За годы реализации Концепция правовой политики удалось исполнить большинство запланированных задач. Существенно обновилось основные отрасли законодательства, введены экономические, экологические и лингвистические экспертизы, обязательным требованием принимаемых НПА стало их финансовое обеспечение, планы законопроектных работ принимаются на 1 и на 3 года.

При этом, благодаря курсу на дальнейшую модернизацию национального законодательства и приведение нормотворческой деятельности в соответствии с достижениями XXI века, в 2009 году Главой государства утверждена Концепция правовой политики [0]. Главными итогами реализации Концепции в сфере нормотворчества стало принятие в 2016 году нового Закона «О правовых

актах», внедрение правового мониторинга, привлечение бизнес-сообщества, экспертных организаций и общественных советов к обсуждению проектов НПА,

К сильной стороне Приоритета совершенствование законодательства можно отнести качественную законодательную регламентацию процесса нормотворчества и ее постоянное совершенствование, что является эффективным залогом принятия непроработанных норм права. В нормотворческий процесс вовлечены все ветви власти, общественность, научное и экспертное сообщество. Процессы разработки НПА непрерывно дополняются и насыщаются новыми инструментами, такими как анализ регуляторного воздействия новых норм, ужесточающих регулирование бизнеса.

По данным Всемирного Банка Казахстан из года в год улучшается национальное законодательство [0]. Ежегодно данный институт проводит оценивает достижения государств в сфере государственного управления. В исследовании учитываются ключевые показатели, прямо влияющие на эффективность государственного аппарата. При этом, по мнению Всемирного Банка, Казахстан ежегодно улучшает свои показатели по таким индикаторам, как «Эффективность Правительства» (Government Effectiveness), «Качество законодательства» (Regulatory Quality), «Верховенство закона» (Rule of Law) (рисунок 8).

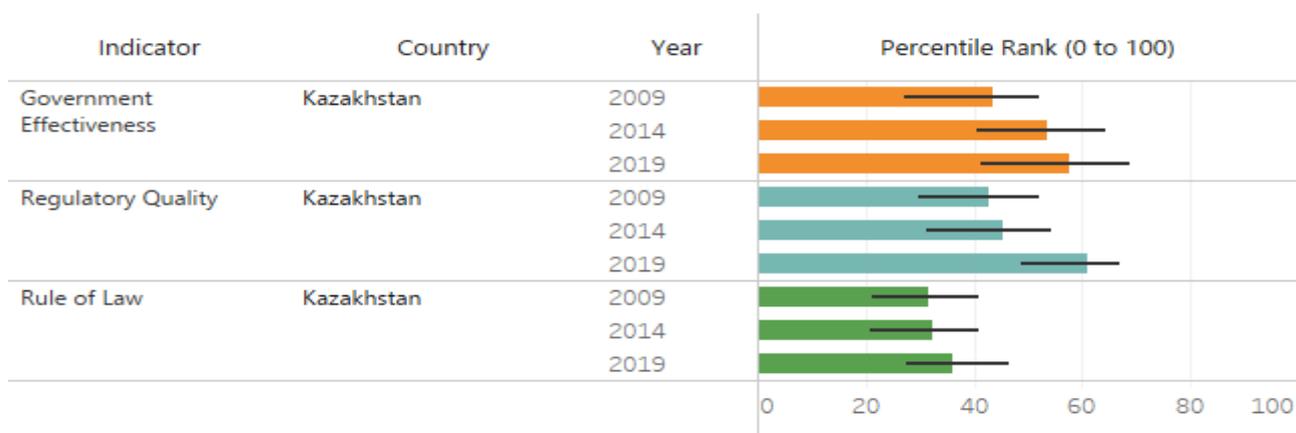


Рисунок 8 – Отдельные индикаторы качества государственного управления в Казахстане

Примечание – Составлено по источнику [107]

Индикатор «Эффективность Правительства» оценивает качество функционирования государственного аппарата. По данному показателю Казахстан занимал в 2009 году – 43, в 2014 году – 53, в 2019 году – 57 место в мире (чем выше рейтинг, тем выше качество государственного управления).

Индикатор «Качество законодательства» измеряет возможности государства по формированию качественной правовой базы. Казахстан занимал в 2009 году – 42, в 2014 году – 45, в 2019 году – 61 место в мире.

Индикатор «Верховенство закона» оценивает эффективность и предсказуемость законодательной системы, качество работы правоохранительных органов и судов. Казахстан занимал в 2009 году – 31, в 2014 году – 32, в 2019 году – 36 место в мире.

В целом, исходя из оценки Всемирного Банка законодательная система, порядок выработки норм права и деятельность субъектов нормотворчества ежегодно улучшается, что можно отнести к политически сильной стороне государства.

Политически сильной стороной Приоритета превентивных мер можно признать восстановление института антикоррупционной экспертизы. На раннем этапе антикоррупционная экспертиза НПА призвана принимать превентивные меры по устранению коррупциогенных норм права, защищать права и интересы государства и граждан при формировании норм права, исключать избыточное правовое регулирование и в целом совершенствовать национальное законодательство.

Оценку усилиям государства в сфере противодействия коррупции на раннем этапе ежегодно дает Всемирный Банк [0]. По его информации, Казахстан принимает эффективные меры по сдерживанию коррупции (рисунок 9).

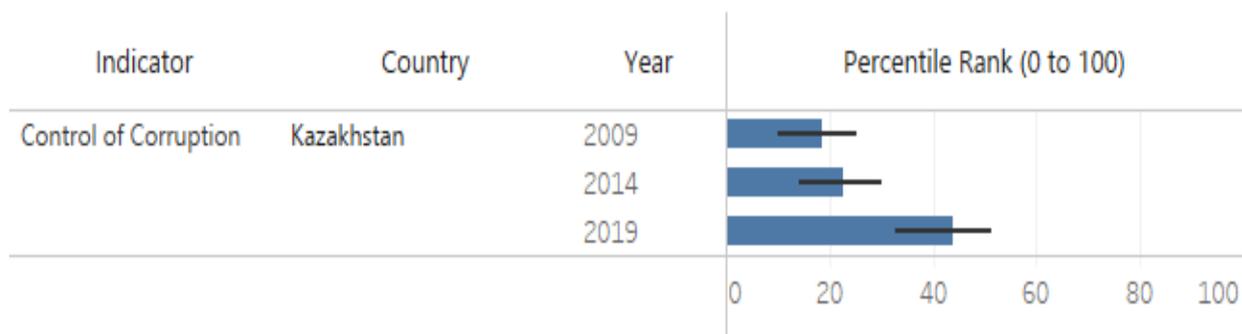


Рисунок 9 – Индикатор «Сдерживание коррупции»

Примечание – Составлено по источнику [107]

Индикатор «Сдерживание коррупции (Control of Corruption)» оценивает, в том числе влияние коррупции на качество государственного управления и продвижение частных интересов через принятие НПА. Казахстан по данному показателю занимал в 2009 году – 18, в 2014 году – 22, в 2019 году – 43 место в мире (чем выше рейтинг, тем ниже уровень коррупции).

К сильной стороне Приоритета правовой культуры можно отнести намерение государства по формированию правовой культуры в обществе, привлечению граждан к обсуждению проектов НПА. За последние годы расширились полномочия экспертных советов и профессиональных объединений по разработке и обсуждению проектов НПА. Образованы общественные советы, без рекомендаций которых, не принимаются большинство НПА.

Экономические факторы

Ежегодно на совершенствование правовой системы страны выделяются значительные суммы. К примеру, Министерству юстиции, одной из задач которого является участие в совершенствовании всего комплекса законодательства, в 2021 году выделено 43, 343 млрд. тенге, в 2022 году 42,5 млрд. тенге [0]. Из них на научное сопровождение нормотворческой деятельности государственных органов предусмотрено 400 млн. тенге ежегодно.

Также на обеспечение деятельности законодательного органа расходы государства сохраняют достаточно высокий уровень. Например, в 2022 году Парламенту выделено 11,5 млрд. тенге, тогда как в 2021 году ассигнования составили 13 млрд. тенге [0].

Следует отметить и научное сопровождение проектов нормативных правовых актов, в части проведения антикоррупционной экспертизы, на которое ежегодно выделяется от 600 млн. до 4 млрд. тенге [0].

На основе данных государственных расходов можно констатировать, что государством всесторонне поддерживаются все этапы нормотворчества, создана экономическая основа для качественной подготовки проектов НПА.

Социальные факторы

С 2015 года население Казахстана увеличилось на 1,3 млн. человек и на конец 2020 года составило 18,8 млн. человек [0]. 11 млн. являются горожанами, более 3 млн. работоспособного населения имеют высшее образование. Ежегодно ВУЗы страны выпускают более 142 тыс. специалистов различных отраслей экономики, в том числе более 10 тыс. юристов [0]. Эти факторы свидетельствуют о достаточно высоком уровне образования в стране – треть трудоспособного населения имеют высшее образования.

Согласно рейтингу «Верховенство закона», ежегодно составляемого международной организацией World Justice Project, Казахстан занимает достаточно высокое место в сфере разработки НПА. Так, в 2020 году Казахстан занял 22 место среди 128 стран мира по индикатору «Нормативное регулирование», измеряющий степень справедливой разработки и эффективного соблюдения положений законодательства в обществе [0].

Сильной стороной по Приоритету совершенствования законодательства с позиции социальных факторов можно отнести принятие в 2015 году Казахстаном обязательств в рамках Целей устойчивого развития ООН (далее – ЦУР). Данные цели нацелены на сокращение неравенства в мире, формирование устойчивого развития стран, решение вопросов в сферах образования, государственного управления, доступа к правосудию, а также на создание справедливых законов для общества. К примеру, 16 цель предполагает формирование открытого общества, справедливого правосудия для каждого, формирование эффективных государственных учреждений. Одной из задач данной цели является привлечение общества к принимаемым решениям государства на всех уровнях.

В 2019 году на Форуме по ЦУР Казахстаном презентован первый Добровольный национальный обзор [0]. Так, в сфере развития правовой системы отмечалось принятие и реализация Плана Нации, в рамках которого существенно обновились отрасли законодательства. Также сообщалось, что важную роль в построении эффективного диалога общества и государства отводится институту по правам граждан. Для дальнейшего привлечения общества к решению общегосударственных задач запланирована цифровизация всех контактов граждан и государственных органов, в том числе в сфере создания эффективных норм права.

Сильной социальной стороной Приоритета превентивных мер можно назвать сокращение коррупции в государственном аппарате, в том числе при принятии тех или иных решений. Привлечение экспертных организаций, общественных структур, научного и бизнес-сообщества к обсуждению проектов НПА, проведение антикоррупционной экспертизы новых норм права в целом положительно сказывается на сокращении принятия кулуарных решений и повышает прозрачность государственных структур. Согласно рейтингу «Верховенство закона» Казахстан по индикатору «Отсутствие коррупции» входит в число стран со средним уровнем коррупции (52 место в мире) [0].

По приоритету правовой культуры, с точки зрения социальных факторов, к сильной стороне можно отнести взаимосвязь традиции подчинения общества праву и высокий уровень образования. При общем подчинении нормам права, граждане обладают знанием законов, чему способствовала цифровизация и унификация актов и решений государственного аппарата.

Правовая культура зависит, в том числе от степени участия граждан в общественно-политической жизни страны. Населению предоставлено право непосредственного участия в принятии актов в ходе референдумов, право быть избранным в законодательные и представительные органы. До минимума сокращены барьеры на трудоустройство в административные государственные органы. Общественные советы позволяют доносить до государственных органов не только мнения граждан, но и в целом формируют обратную связь государства и общества. На постоянной основе проводятся мероприятия по повышению правовой грамотности населения путем внедрения образовательных и консультационных программ.

Технологические факторы

Сильной стороной 4 приоритета Плана 2025 является реализация с 2017 года программы «Цифровой Казахстан» [0]. Программа направлена на использование цифровых решений и технологий в целях структурного изменения экономики и повышения качества жизни граждан. В сфере совершенствования нормотворчества предусмотрено создание электронной системы сопровождения правовых актов на всех этапах - от разработки до принятия НПА. Это предоставит общественности и субъектам предпринимательства непосредственно влиять на разработку норм права в реальном времени, обсуждать и вносить коррективы, а также отслеживать

статус проекта НПА на всех стадиях нормотворчества. Также следует отметить реализацию госпрограммы «Информационный Казахстан – 2020», одобренной Главой государства в 2013 году [0]. К примеру, результатом Государственной программы стало обязательное размещение проектов НПА на официальных сайтах государственных органов, создание «электронного правительства», а также в целом повысилась доступность цифровых технологий в Казахстане. Кроме того, в министерствах введены дополнительные должности вице-министров по цифровизации (цифровые комиссары), а также созданы отдельные подразделения, ответственные за структурную цифровую трансформацию во вверенных отраслях.

К сильной стороне Приоритета совершенствование законодательства можно отнести продолжающую цифровизацию всех этапов нормотворчества в государственных органах.

Этапы согласования проектов НПА автоматизированы посредством использования информационной системы государственных органов и предполагают безбумажное обсуждение и корректировку проектов НПА.

Процесс обсуждения проектов Законов также представляется на обозрение общества путем размещения на официальном сайте законодательного органа хода его прохождения в стенах Парламента. Стенограммы пленарных заседаний и рабочих групп, сравнительные таблицы и предлагаемые поправки общедоступны для населения. Кроме того, введены трансляции заседаний Палат Парламента на официальных интернет-каналах и распространенных социальных сетях, что в целом предполагает открытость и транспарентность нормотворчества.

Автоматизирован процесс опубликования НПА в электронном виде. После принятия НПА, он в однодневный срок размещается на электронном ресурсе нормативных правовых актов. Функционирует общедоступный бесплатный государственный ресурс «Әділет», где каждый может ознакомиться с последними редакциями НПА.

Сильной технологической стороной Приоритета превентивных мер является продолжающая интеграция государственных информационных систем для качественной обработки данных.

Создана система Smart Data Ukimet, целью которой является сбор и обработка информации о социально-экономическом положении в стране и стадиях реализации государственных программ. С помощью данного проекта, формируется единая информационная среда Казахстана, появилась возможность сбора, обработки и визуализации информации в графическом и табличном виде.

Программный комплекс самостоятельно может составлять прогнозы и сценарии развития общественных процессов.

Одной из подсистем проекта Smart Data Ukimet будет являться информационный комплекс «Е-законодательство» [0]. Уникальность проекта заключается в том, что нормы права будут сформированы после проведения

всестороннего анализа, в том числе путем сбора мнений граждан и анализа общественных запросов в социальных сетях.

Наряду с этим в целях анализа необходимости регулирования нового общественного процесса, а также выработки конкретных предложений, запланировано внедрение аналитических инструментов в деятельность правоохранительных органов исходя из специфики их деятельности и нужд для обеспечения общественной безопасности.

С точки зрения технологических факторов по приоритету правовой культуры можно отметить функционирование интернет-портала «Открытые НПА» - единой и открытой информационной площадки для публичного обсуждения проектов концепций и НПА [0].

Задачами портала являются предоставление доступа к проектам НПА, создание обратной связи между государственными органами и гражданами (обсуждение проектов НПА), доступ государственных органов к видению населения о необходимости правового регулирования того или иного общественного отношения, создание отчета для государственных органов о мнении граждан по нормам проекта НПА.

Ежемесячно на данном интернет-ресурсе размещается 600-700 проектов НПА, а общее число размещенных проектов НПА составило более 70 тысяч единиц. При этом получено 80 тысяч комментариев за весь период функционирования портала.

В таблице 6 подведены итоги проведенного анализа сильных сторон национального нормотворчества по политическим, экономическим, социальным, технологическим факторам с учетом приоритетов заложенных Стратегией 2025: совершенствование законодательства, усиление превентивных мер, формирование правовой культуры.

Таблица 6 – Сильные стороны национального нормотворчества

Показатели	Политические Факторы	Экономические факторы	Социальные факторы	Технологические факторы
1	2	3	4	5
Общие показатели	- досрочная реализация «Стратегии «Казахстан - 2030»; - инициирование «Стратегии 2050»; - реализации Стратегии 2025; - успешная реализация трех документов в сфере права	- бюджет МЮ – 43 млрд тенге.	- 1/3 населения с высшим образованием; - 10 тысяч выпускников-юристов ежегодно; - высокая оценка WJP по индикатору «Нормативное регулирование» (22 место в мире).	- успешная реализация госпрограммы «Информационный Казахстан – 2020»; - функционирование программы «Цифровой Казахстан»; - введение должностей «цифровые комиссары»

Продолжение таблицы 6

1	2	3	4	5
Приоритет совершенствования законодательства	- ежегодно улучшающие показатели в рейтинги ВБ по индикаторам «Качество законодательства» (+16 за год), «Верховенство закона» (+4 за год); «Эффективность Правительства» (+4 за год).	- бюджет Парламента – 13 млрд. тенге.	- обязательства по достижению ЦУР ООН; - реализация Плана Нации; - функционирование Уполномоченного по правам человека; - цифровизация контактов населения и государства.	- функционирование информационной системы государственных органов; - онлайн просмотр заседаний палат Парламента; - создание Эталонного банка НПА; - бесплатный доступ к НПА
Приоритет превентивных мер	- ежегодно улучшающие показатели в рейтинги ВБ по индикатору «Сдерживание коррупции» (+21 за год)	- проведение антикоррупционной экспертизы – 4 млрд. тенге	- средняя оценка WJP по индикатору «Отсутствие коррупции» (52 место в мире); - внедрение антикоррупционной экспертизы НПА	- проект Smart Data Ukimet; - информационный комплекс «Е-законодательство»
Приоритет пражской культуры	- расширение полномочий экспертных советов и профессиональных объединений по разработке и обсуждению проектов НПА	- научное сопровождение нормотворчества госорганов - 400 млн. тенге.	- традиции подчинения праву; - возможность проведение референдума, право на избрание в законодательные органы	- функционирование интернет-портала «Открытые НПА»
Примечание – Составлено автором				

Слабые стороны

Политические факторы

Государственными органами зачастую проводится ужесточение общественных отношений, установление чрезмерной ответственности, а затем, в случае недовольства граждан, вносятся поправки по их либерализации. Например, в уголовный и административные кодексы, принятые в 2014 году, дополнения по ужесточению и смягчению наказаний и взысканий, вносятся с периодичностью до 20 раз в год. В Кодекс об административных правонарушениях изменения внесены уже по более 100 санкциям [89]. Такие хаотичные действия влекут не только дезорганизацию государственного управления, формальное отношение к ответственности, но и подрывают лояльность населения к государству в целом.

Существует также низкое качество планирования нормотворческой деятельности. Только в План Правительства по совершенствованию законодательства на 2019 год поправки вносились семь раз [0].

Не соблюдаются сроки внесения законопроектов в Парламент. Все чаще имеют место случаи внесения законопроектов на рассмотрение в последние месяцы календарного года или перед окончанием сессии. Уполномоченные органы ссылаясь на срочность тех или иных поправок, используют самые фантастические приемы только лишь для того, чтобы они побыстрее вошли в законопроект и даже не важно в какой.

Остается нерешенным вопрос качества концептуальной основы разработанных НПА. Отсутствует четкое видение проблем, на решение которых направлены поправки. В отраслевых законопроектах нередко встречаются поправки, не имеющих отношения к предмету регулирования и названию законопроекта.

В концепции законопроекта также не приводится информация о детальной статистике, накопившихся проблемах, итогах правового мониторинга, фундаментальных исследованиях. А приводимые примеры международного опыта не всегда имеют схожесть с особенностями правовой системы, историко-культурных обычаев и финансово-экономического развития страны.

Имеют место случаи непоследовательности в действиях разработчиков, когда вновь принятый закон уже через короткое время проявляет отсутствие жизнеспособности, требует корректировки, а то и отмены основных положений.

И все перечисленное свидетельствует о несовершенстве подготовительного этапа нормотворческого процесса, что в конечном счете подрывает авторитет права и государства. Известная мудрость гласит: «Регулирование общественных отношений наступает не тогда, когда новые нормы изданы в печати, а с оценки их соответствия ожиданиям общества» [0].

Приоритет совершенствования законодательства. Первое - некачественное и несистемное планирование нормотворческой работы. До сих пор в Парламент поступают законопроекты, направленные на решение сиюминутных проблем, отсутствует реальный прогноз дальнейшего нормотворчества, основанного на фундаментальных научных исследованиях [0].

На любые проблемы в практике государственные органы до сих пор пытаются реагировать путем внесения поправок в действующее законодательство. Поэтому в планах законопроектных работ такое мизерное количество самостоятельных законов, а предложенные не всегда соответствуют статусу и самостоятельности этого закона.

Наболевшей проблемой остается качество проектов НПА. Часто наблюдаются существенные недостатки в работе органов-разработчиков, такие как коллизии, пробелы, двоякость формулировок, неверное применение норм права. К примеру, правительственный вариант закона по вопросам государственных услуг содержал только 60 дополнений в иные нормативные акты, тогда как после обсуждения в нижней Палате Парламента, законопроект был существенно изменен и содержал уже 390 поправок [0].

Второе – научно-фундаментальные исследования. Разработка главных направлений развития основных отраслей законодательства, базирующихся на фундаментальных научных исследованиях, всегда являлась одним из важнейших приоритетов. Сегодня, к сожалению, это направление упущено. Это наглядно видно на примерах постоянных корректировок уголовного, гражданского, административного и процессуального законодательств.

Качество законопроектов не улучшается. Здесь проблемой является формальный подход к разработке законов. Даже при исполнении поручений руководства страны, государственные органы представляют проекты НПА которые ни структурно, ни содержательно не соответствуют требованиям закона и не реализуют в полной мере поставленные задачи. Зачастую игнорируются даже основополагающие нормы и принципы Конституции и других законов.

Относительно необходимости проведения прогнозной работы по законопроектам отмечалось неоднократно. Качественный прогноз должен моделировать последствия законопроекта. Однако на сегодняшний день вся прогнозная работа государственных органов сводится к одной фразе, что проект акта не повлечет отрицательные социальные последствия для общества и экономические издержки населения.

Приоритет превентивных мер. Хотелось бы отдельно выделить роль правового мониторинга в нормотворческом процессе.

Анализ правил проведения правового мониторинга свидетельствует о его эффективности, как средстве повышения качества законодательства, предусматривающем обобщение обращений граждан и юридических лиц, заключений общественного мониторинга, проводимого общественными советами и Национальной палатой предпринимателей, правоприменительной практики. Однако на деле правовой мониторинг остается формальным инструментом.

Внедрение этого механизма должно было создать инновационную систему, позволяющую проанализировать каждый этап нормотворчества, увидеть инициаторов поправок, их обоснования, а также после принятия акта оценить качество новых норм в правоприменительной практике. Иными словами, государственный орган должен был по итогам анализа принять решение о разработке нового акта, дополнении существующего акта новыми поправками либо инициировать отмену акта ввиду его нецелесообразности или противоречия иным актам. Однако до настоящего времени в законодательный орган не внесено ни одного проекта Закона, инициированного после проведения анализа норм права.

Долгий период времени правовой мониторинг не находит должного применения. Его проведение зачастую носит формальный характер и не используется в государственном управлении. Государственные служащие рассматривают его как дополнительную нагрузку, не несущую правовых последствий.

Приоритет правовой культуры. Новые нормы зачастую не всегда соответствуют ожиданиям общества. Новые обязанности, нередко, вводятся в действие до их оглашения перед обществом, что вызывает нареkanie населения. К примеру, введение новых налоговых обязанностей, повышение коэффициентов местными органами власти при оплате земельного налога без должного информационного сопровождения нередко сопровождаются возмущением налогоплательщиков.

Отсутствие внятной разъяснительной работы приводит к большим проблемам в обществе. Новые нормы излагаются казуистическим языком, который зачастую непонятен обществу, в связи с чем не всегда государственные органы могут довести информацию о целях разработки проекта акта до конечных субъектов права.

Экономические факторы

Зачастую подготовка законопроектов диктуется достижением сиюминутной выгоды. Отсюда нередко приходится сталкиваться с отсутствием четкого механизма реализации содержащихся в законах правовых норм, а нередко и их финансовой поддержки.

Существует большая проблема – слабое финансово-экономическое обоснование для принятия НПА. Нередко к проектам НПА не предоставляются финансово-экономические расчеты, даже там, где выделение средств прямо предусматривается новыми нормами. Отсутствует взаимосвязь между нормами проекта НПА и текущим состоянием экономики, уровнем жизни граждан. Это относится, к примеру, к разоряющим штрафам и ежедневно начисляемым пеням за нарушение нормативных правил или неуплату налогов в срок. В целом это отражает слабую аналитическую работу в самих государственных органах.

По Приоритету совершенствования законодательства стоит отметить некачественное планирование нормотворческой деятельности, что отражается и на экономическом состоянии государства. План законопроектных работ можно охарактеризовать как «ловушка неэффективности». По сути, это план экономических реформ Правительства и государства. При этом План на год, как правило, не соблюдается, в связи с частыми внесениями в него поправок. Система планирования нормотворческой работы не встроена в систему стратегического планирования страны и зачастую не обеспечена соответствующим бюджетом.

Приоритет превентивных мер. Законом «О правовых актах» установлено проведение ряда научных экспертиз в отношении проектов НПА. Однако, такие заключения носят зачастую формальный характер, методы научного исследования не применяются вовсе, а предложения носят рекомендательный характер, в связи с чем государственными органами, они зачастую принимаются к сведению, но не вносятся в текст проекта НПА.

В 2018 году Конституционным Советом в стенах Парламента озвучено Послание, в котором было отмечено, что для повышения качества нормотворчества следует внедрить апробацию выводов научных экспертиз в практической плоскости [0]. Однако, на практике такая работа не проводится,

влияние новых норм на общественные отношения, в том числе экономическая составляющая, не рассматривается.

Приоритет правовой культуры. Отсутствие правовой определенности для субъектов правоотношений ведет к постоянно увеличивающимся расходам. К примеру, постоянные корректировки налогового законодательства, зачастую вынуждает бизнес и граждан нанимать профессионалов для составления корректной налоговой отчетности. Непредсказуемость правового регулирования влечет правовой нигилизм и увеличивает риски социальной напряженности. Правовая культура общества страдает, такими недостатками, как неполное знание законодательства, в связи с внесением частых поправок, нежеланием участвовать в публичном обсуждении НПА, в том числе касающихся районов их проживания.

Социальные факторы

К слабой стороне текущего состояния нормотворчества можно отнести отсутствие данных о качестве проводимой государственным органами в этой сфере. Не проводится анализ вовлечения общества и его представителей в процесс нормотворчества. Кроме того, сами граждане зачастую не мотивированы в ознакомлении с проектами НПА. Одним из признаков является низкий уровень читательской грамотности среди населения – Казахстан занимает 34 место среди 39 стран ОЭСР по ежедневному чтению [0].

По Приоритету совершенствования законодательства слабой стороной является зачастую формальный подход к согласованию проектов НПА с общественностью. Экспертные организации, общественные институты и бизнес-сообщество, которые призваны стоять на страже интересов населения и бизнеса, не предлагают критические или концептуальные изменения к проектам НПА. Общественные и экспертные советы формируются непосредственно при государственных органах, в их состав нередко включаются бывшие государственные служащие, что обеспечивает их лояльность при продвижении проектов НПА.

В состав рабочих групп при государственных органах и в Парламенте включаются представители заинтересованных организаций, имеющих зачастую долговременные отношения с органами-разработчиками. Их предложения не отличаются качеством, поправки нередко носят только юридическо-технический характер.

Вместе с тем участие граждан в принятии важных общественных решений гарантируется не только национальным, но и международным законодательством.

К примеру, Казахстан в 2000 году ратифицировал Орхусскую конвенцию, регулирующей доступ к судебной системы при решении вопросов экологии. Конвенция посвящена урегулированию вопроса защиты окружающей среды в контексте обеспечения создания благоприятных условий для существования человечества. Конвенцией предоставляется широкий спектр как материальных, так и процессуальных прав и гарантий при принятии решений государственным органами. Например, согласно статьям 4-8 Конвенции

государственные органы должны обеспечивать общественности доступ к информации, в том числе к обсуждению проектов актов. В то же время, в некоторых сферах все же существуют проблемы с привлечением общественности к принятию решений. В частности, это сфера недропользования, где в Кодексе «О недрах и недропользовании» отсутствует норма, наделяющая общественность таким полномочием [0].

К слабой стороне Приоритета превентивных мер можно отнести слабую подготовку юридических кадров в организациях образования. Несмотря на ежегодно выпускаемое число юристов в размере 10 тысяч, качество их подготовки остается на низком уровне. Так, по данным ГИК ВЭФ, Казахстан в 2018 году по качеству высшего образования занял 63 место из 141 стран [0]. При этом не удовлетворены качеством образования и работодатели. По итогам проведенного в 2018 году социологического опроса более 70% работодателей не удовлетворены работой выпускников ВУЗов [0].

Технологические факторы

В 2017 года Правительством принята Концепция кибербезопасности («Киберщит Казахстана») [0]. Цель программы создание эффективных инструментов противодействия электронным атакам на информационно-коммуникационные системы государственных и негосударственных организаций, обеспечение информационной безопасности Казахстана. С учетом документооборота в государственных органах в электронном виде, в том числе при разработке проектов НПА, задача по формированию безопасной информационной среды актуальна в текущих условиях. Так, в Глобальном индексе кибербезопасности наша страна занимает 31 место, что говорит о необходимости принятия мер по дальнейшему укреплению информационной безопасности страны [0].

Технологически слабой стороной Приоритета совершенствования законодательства можно назвать отсутствие единой информационной среды в сфере нормотворчества, а также проблему доступа к цифровым технологиям.

Так, отсутствует взаимосвязь между правовым мониторингом и нормотворческим процессом. Правовой мониторинг осуществляется специалистами вручную с использованием субъективного мнения и не основывается на научных фактах и с применением технологий анализа больших данных. Не применяются инструменты анализа общественных отношений до введения новых норм права.

Актуален вопрос низкой скорости интернета или его отсутствие вовсе для большинства сельских территорий, что является препятствием с ознакомлением инициатив государственных органов в сфере правового регулирования [0].

К слабой стороне Приоритета превентивных мер с точки зрения технологических факторов можно также отнести завершение только первого этапа «цифрового государства» - перевод бумажного документооборота в цифровой. На втором этапе необходимо использование накопленного цифрового материала для качественной оценки и анализа, улучшения прогнозирования в сфере нормотворчества и повышения прозрачности.

Таблица 7 – Слабые стороны национального нормотворчества

Показатели	Политические факторы	Экономические факторы	Социальные факторы	Технологические факторы
Общие показатели	- постоянное внесение поправок в законодательство; - несоблюдение сроков разработки и принятия НПА	- слабое финансово-экономическое обоснование для принятия НПА; - отсутствие взаимосвязи между нормами	- отсутствие анализа вовлечения общества в процесс нормотворчества; - 34 место среди стран ОЭСР по чтению.	- существенный разрыв между положением в Глобальном индексе кибербезопасности (83 место) и Рейтинге цифровой конкурентоспособности (38 место)
Приоритетные показатели	- отсутствие системности в планировании работы; - отсутствие научно-фундаментальной работы	- частое внесение изменений в Планы работы; - слабая проработка вопросов, связанных с экономическим состоянием страны	- формальный подход к согласованию проектов НПА с общественностью; - научная экспертиза проводится подведомственными организациями	- отсутствие единой информационной среды в сфере нормотворчества; - проведение правового мониторинга вручную; - отсутствие доступа к качественному интернету
Приоритетные меры	- формальный подход к проведению правового мониторинга.	- формальный характер проведения научных экспертиз, несмотря на выделение бюджетных средств; - экономическая составляющая новых норм не рассматривается	- 63 место по качеству образования; - отсутствие в ВУЗах специальности «Нормотворчество»	- завершение только первого этапа «цифрового государства»; - отсутствие видения по использованию накопленного цифрового материала
Приоритетные проекты	- слабая разъяснительная работа с населением	- увеличивающиеся расходы субъектов правоотношений, в связи с постоянным изменением законодательства.		
Примечание – Составлено автором				

В таблице 7 подведены итоги проведенного анализа слабых сторон нормотворчества по политическим, экономическим, социальным,

технологическим факторам с учетом приоритетов заложенных Стратегией 2025: совершенствование законодательства, усиление превентивных мер, формирование правовой культуры.

Потенциальные возможности.

Политические факторы.

Динамизм и непостоянство присущи текущему нормотворчеству. Стабильность законодательства существует лишь в некоторых отраслях права, к примеру, в сфере налогообложения.

Вместе с тем, не до конца реализован потенциал Конституции по обеспечению стабильности норм права. Так, Основным законом предусмотрено, что законы, ужесточающие ответственность, ухудшающие положение граждан или возлагающие новые обязанности обратной силы не имеют. Кроме того, согласно конституционным нормам права и свободы граждан не могут быть сужены актами локального уровня, а только нормами законов.

Существует задел по дальнейшая реализации данных норм Конституции путем внедрения принципов верховенства права в нормотворчество: последовательность, предсказуемость, прозрачность.

Приоритет совершенствования законодательства. Существует возможность по дальнейшей модернизации нормотворческого процесса путем регламентации в Законе «О правовых актах» единых процедур, с переносом в него всех положений из других законодательных актов (Предпринимательский кодекс, законы «Об общественных советах», «О доступе к информации»).

Приоритет превентивных мер. Для более качественного планирования нормотворческой деятельности существует возможность широкого использования институтов правового мониторинга и анализа регуляторного воздействия.

Приоритет правовой культуры. Большое количество обращений в государственные органы связано с вопросами толкования норм права. Законом «О правовых актах» заложен механизм толкования норм права, который имеет потенциал по дальнейшему совершенствованию. Существует возможность размещения на официальных интернет-ресурсах наиболее частых и востребованных вопросов граждан и ответов на них, а также правоприменительной практики.

Экономические факторы

Существует возможность модернизации института научных экспертиз, передав ее проведение от научных организаций независимым структурам. Такие меры позволят сократить бюджетные расходы путем исключения посредников и привлечь к разработке проектов НПА не только отечественных, но и зарубежных специалистов.

Для качественного проведения правового мониторинга возможно привлечение специалистов права и научных организаций. Это позволит не только перевести ее проведение в гражданско-правовую плоскость с возможностью требовать результат, но и разгрузить государственный аппарат

от неэффективных функций, направив материальные и трудовые ресурсы на выполнение основных задач.

Существует возможность по повышению правовой культуры путем не только использования традиционных средств (круглые столы, конференции), но и задействовав потенциал современных средств коммуникаций, а также популярных лиц (блогеров, адвокатов, журналистов и т.д.).

Социальные факторы

Численность населения Казахстана к 2025 году приблизится к отметке 20 млн человек. Эволюционное развитие страны предполагает качественное преобразование государства в будущем. В настоящее время функционирует Атлас новых профессий и компетенций, в котором будут собраны приоритетные специальности для обучения граждан [0]. С учетом построения Казахстаном правового государства, базовый курс «обучение основам права» может быть внедрен для некоторых специальностей.

Существует задел по дальнейшему повышению качества нормотворчества путем создания норм права, ориентированных на граждан. К примеру, в стандарты оказания госуслуг возможно заложить механизм постоянного повышения их качества, в том числе по срокам. Если сейчас срок выдачи удостоверения личности для граждан составляет 15 дней, то по мере развития технологий и процессов, данный период может быть сокращен, например, до двух-трех дней.

В целях повышения правовой культуры граждан возможно шире задействовать общественные институты, волонтерские движения, студентов юридических факультетов. Проведение правовой пропаганды государственными органами зачастую малоэффективно, однако задействование здоровых сил гражданского общества может переломить ситуацию с пассивным участием граждан в нормотворческом процессе.

Технологические факторы

Согласно Государственной программе «Цифровой Казахстан» Казахстан должен войти в число 30 развитых стран по Индексу развития информационно-коммуникационных технологий [0].

В рамках данной программы запланировано развертывание системы «Е-законодательство». На первом этапе система позволит осуществлять автоматический анализ СМИ и социальных сетей с использованием искусственного интеллекта на предмет выявления наиболее актуальных тем для правового регулирования. В перспективе в нее должны войти все стадии нормотворческого процесса – от инициирования до опубликования. При этом процессы обсуждения и согласования будет вестись в онлайн режиме с сохранением всех историй изменений, что позволит на любой стадии проследить хронологию изменения любой нормы законопроекта.

Существует задел по внедрению прогрессивных подходов по анализу больших данных и экономической эффективности новых норм, использованию

искусственного интеллекта, облачных и иных технологий, применяемых в развитых странах.

Стратегией 2025 предусматривается внедрение цифровых технологий в ежедневную работу государственных органов. По мере внедрения новых технологий будет проводиться работа по оптимизации процессов работы государственных органов. Запланировано проведение реинжиниринга внутренних процессов, который будет включать в себя развитие баз данных госорганов (например, цифровизация общественных обсуждений), создание единой платформы госорганов (к примеру, внедрение единой информационной инфраструктуры в сфере нормотворчества позволит снизить издержки на проведение различных видов экспертиз) и совершенствование документооборота, в том числе внедрение облачного документооборота [0].

Таблица 8 – Потенциальные возможности национального нормотворчества

Показатели	Политические факторы	Экономические факторы	Социальные факторы	Технологические факторы
Общие показатели	- потенциал Конституции по обеспечению стабильности норм права; - возможность внедрения принципов верховенства права	- модернизация института научных экспертиз	- эволюционное развитие страны; - количественный и качественный рост населения	- вхождение в 30 развитых стран по ИКТ; - разработка системы «Е-законодательство»
Приоритет совершенствования	- создание единых нормотворческих процедур	- передача проведения научных экспертиз специалистам в области права	- построение правового государства	- внедрение цифровых технологий в ежедневную работу государственных органов
Приоритет превентивных мер	- расширение использования правового мониторинга и анализа регуляторного воздействия	- привлечение специалистов права и научных организаций к правовому мониторингу	- создание норм права, ориентированных на граждан	- развитие баз данных госорганов; - создание единой платформы госорганов; - развитие инфраструктуры
Приоритет правовой культуры	- совершенствование механизма толкования норм права.	- использование современных средств коммуникаций для повышения правовой культуры граждан	- использование ресурсов гражданского общества.	- к 2022 году 82% граждан будут пользователями интернета; - навыками компьютерной грамотности будут обладать 83% населения
Примечание – Составлено автором				

В таблице 8 подведены итоги проведенного анализа потенциальных возможностей нормотворчества по политическим, экономическим,

социальным, технологическим факторам с учетом приоритетов заложенных Стратегией 2025: совершенствование законодательства, усиление превентивных мер, формирование правовой культуры.

Потенциальные угрозы

Политические факторы. Несистемное внесение поправок в законодательство, нарушение нормотворческого процесса создают угрозы для формирования качественной правовой системы. Зачастую между законодательными актами и подзаконными актами отсутствует взаимосвязь.

Отдельные проекты НПА разрабатываются без оценки последствий на общественные отношения, нередко новые акты содержат коллизии норм права. В проектах НПА используется различная терминология, правила юридической техники отличаются в центре и регионах. Нередко законность не принимается во внимание государственными органами.

Единая правовая система зачастую находится под угрозой ввиду принимаемого огромного массива законодательных актов и низкого их качества. Заложенные Конституцией гарантии прав человека порой ограничиваются локальными актами местных представительных и исполнительных органов. К примеру, на интернет-портале «Открытые НПА» 9 ноября 2020 года опубликован проект решения Актюбинского областного маслихата «Об утверждении Правил по обеспечению общественного порядка и безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций, их ликвидации, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность» [0]. Данный проекта НПА содержит ряд норм существенно ограничивающих права граждан на передвижение, местожительство и личную свободу. К примеру, граждане вразрез с личной свободой должны будут выполнять требования представителей различных оперативных служб, эвакуироваться с территории проживания по требованию должностных лиц и т.д. При этом согласно конституционным нормам права гражданина могут быть сужены только нормами законов. Кроме того, в соответствии с Всеобщей декларацией прав человека, которая является основополагающим документом в правозащитной сфере, было нормативно оговорено, что права населения могут быть сужены законом в определенных случаях [0]. Однако приведенный пример показывает, что местные представительные и исполнительные органы зачастую превышают свои полномочия и сокращают локальными актами права человека, которые не могут быть ими ограничены.

Некачественная подготовка проектов НПА создают угрозы единоначалию государственного управления, а также вызывают неизбежное столкновение вышестоящих и нижестоящих норм права, а также слабую поддержку населением инициатив государственных структур.

Отсутствие контроля за правовыми актами, формальная процедура государственной регистрации НПА позволяет государственным органам принимать решения исходя из ведомственных интересов либо в интересах отдельных групп.

Экономические факторы

В 2020 году основным вызовом для функционирования государственного управления стала пандемия COVID-19. Карантинные меры, ограничительные мероприятия серьезно повлияли на общественно-экономическую жизнь страны. Последствия снижения экономического развития страны сказались на расходах государственных органов.

Ввиду снижения экономических отношений возможен секвестр и в других областях прямо влияющих на выполнение целей Стратегии 2025 и развитие нормотворчества.

Неэффективное расходование бюджетных средств, к примеру, на проведение формальных научных экспертиз также может повлиять на качество нормотворчества.

Понижение уровня доходов населения может снизить конструктивный диалог с гражданами, минимизировать их участие в общественных и экспертных советах.

Социальные факторы

Отсутствие объективных данных о социально-экономических отношениях создает угрозу для качественного планирования нормотворческой деятельности.

Снижение качества образования, а также взаимосвязи науки и труда создает угрозу формирования качественного человеческого капитала, способного вырабатывать эффективные нормы права, использовать новые технологии и предлагать нестандартные решения. Рост глобализации усиливает угрозу оттока квалифицированных специалистов. Нарастает нехватка экспертов в сфере нормотворчества.

Меры по вовлечению граждан в общественные обсуждения проектов НПА могут быть проигнорированы обществом, ввиду использования не корреспондирующих технологий коммуникаций.

Продолжающаяся пандемия и спад экономики может привести к нарушению традиционных основ взаимодействия в обществе. Правовая культура граждан находится под угрозой снижения ввиду распространения популизма и практики решения вопросов неправовыми методами.

Технологические факторы

Низкая информационная защищенность информационных систем и каналов связи государственных органов ставит под угрозу создание эффективной системы нормотворчества.

Проект Министерства юстиции «Е-законодательство» может быть не внедрен или внедрен частично ввиду ее возможной не востребованности, низкой эффективности либо несовершенства. Документооборот в отдаленных сельских территориях может и дальше осуществляться в бумажном варианте, ввиду низкого проникновения интернета и современных средств связи.

Разрозненные информационные системы, отсутствие у органов-разработчиков доступа к последним статистическим данным может создать угрозу формированию норм права на основе достоверных сведений.

Технологическое отставание от развитых стран, отсутствие современных цифровых производств создает угрозу для архаизации общества и отделения от мировых тенденций, а также от инновационных решений в сфере нормотворчества.

В таблице 9 подведены итоги проведенного анализа потенциальных угроз для нормотворчества по политическим, экономическим, социальным, технологическим факторам с учетом приоритетов заложенных Стратегией 2025: совершенствование законодательства, усиление превентивных мер, формирование правовой культуры.

Таблица 9 – Потенциальные угрозы нормотворчеству

Показатели	Политические факторы	Экономические факторы	Социальные факторы	Технологические факторы
Общие показатели	- продолжение практики внесения хаотичных поправок.	- пандемия и карантинные меры.	- отсутствие объективных данных о социально-экономических отношениях	- низкая информационная защищенность информационных систем
Приоритет совершенствования законодательства	- разработка норм права без оценки последствий	- сокращение госрасходов.	- снижение качества образования; - отток квалифицированных специалистов	- неэффективность системы «Е-законодательство»; - сохранение бумажного документооборота
Приоритет превентивных мер	- отсутствие контроля за правовыми актами	- неэффективное расходование бюджетных средств	- использование отсталых технологий коммуникаций с населением	- разрозненные информационные системы; - отсутствие доступа к последним данным
Приоритет правовой культуры	- самостоятельное определение полномочий государственными органами	- сокращение участия граждан в конструктивном диалоге	- распространение популизма и решения вопросов не правовыми методами	- технологическое отставание нации; - архаизация общества
Примечание – Составлено автором				

Результаты анализа вышеперечисленных уязвимостей свидетельствуют о наличии в действующей системе нормотворчества ряда недостатков.

В Казахстане существующие научные исследования в основном посвящены текущим вопросам нормотворческого процесса, такие как разграничение полномочий государственных органов и уполномоченных лиц, иерархия НПА и т.д.

Однако мало внимания уделено концептуальным вопросам установления принципов нормотворчества в национальном законодательстве, их содержательного наполнения. Однако решение этих вопросов позволило бы вывести процесс разработки проектов НПА на новый уровень, что в конечном итоге повысило бы общий уровень государственного управления.

По итогам изучения теоретической литературы, международного опыта, мнения населения, а также полученных результатов SWOT и PEST анализов, разработана стратегия «Слабые стороны - Возможности» для преодоления слабых сторон и полного использования возможностей в части внедрения принципов нормотворчества в национальное законодательство (таблица 10).

Таблица 10 – Внедрение принципов нормотворчества в национальное законодательство

Слабые стороны	Возможности
<ul style="list-style-type: none"> - постоянное внесение поправок в законодательство; - отсутствие научно-фундаментальных исследований в сфере нормотворчества; - формальный подход к согласованию проектов НПА с общественностью; - формальный характер проведения научных экспертиз; - отсутствие взаимосвязи между нормами проекта НПА и текущими общественными процессами; - проведение правового мониторинга вручную. 	<ul style="list-style-type: none"> - потенциал Конституции по обеспечению стабильности норм права; - возможность внедрения принципов верховенства права; - использование ресурсов гражданского общества; - передача проведения научных экспертиз специалистам в области права; - привлечение специалистов права и научных организаций к правовому мониторингу; - создание единых нормотворческих процедур
Примечание – Составлено автором	

При наличии слабых сторон нормотворчества (отсутствие единых правил, низкое качество экспертиз и т.д.), в то же время существует возможность их преодоления путем использования принципов нормотворчества.

Кроме того, для получения объективной оценки действующей системы нормотворчества необходимо учитывать мнение общества. В связи с чем в диссертационной работе был проведен социальный опрос населения с целью выявления степени участия граждан в нормотворческом процессе, определения уровня осведомленности граждан о возможности принять участие в обсуждении инициатив государства, причин неучастия общества в этом процессе, а также сбора предложений по привлечению граждан к нормотворчеству в целом [131].

В ходе изучения материалов и имеющихся данных о степени участия граждан в нормотворческом процессе предполагалось, что граждане не в

полной мере осведомлены о возможности высказать свое мнение к новым нормам ввиду низкой информированности о такой возможности.

Объектом опроса являлось участие граждан в нормотворческом процессе.

Предмет опроса – отношения, возникающие в ходе обсуждения проектов правовых актов.

В опросе приняло участие 185 граждан, что в целом обеспечивает валидность опроса, когда каждые следующие ответы респондентов не вносило существенных корректив в общестатистические данные, а лишь дополняли предыдущие ответы [132].

Качественный состав опрошенных лиц (Приложение Г, рисунки Г.1, Г.2).

Форма онлайн-опроса, а также вопросы, поставленные респондентам (Приложение Д).

Возраст большинства опрошенных респондентов разместился в границах 25-34 и 35-44 лет (35 и 32%), демонстрирующий, что в опросе в основном приняло участие трудоспособное население.

Опрошенные лица в основном работали на государственной службе (46%), частном секторе (24%) либо в квазигосударственном секторе, на гражданской службе (17%)

Согласно результатам опроса, почти 64% граждан не участвовало в нормотворческом процессе (рисунок 10).

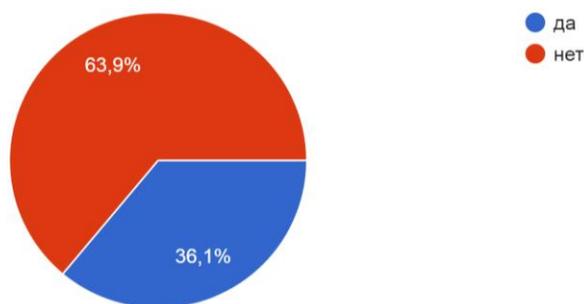


Рисунок 10 – Доля лиц, принимавших участие в нормотворчестве

Примечание – Составлено автором

При этом, из 36% лиц, принимавших участие в разработке проектов НПА, подавляющее число граждан являлись государственными служащими (54%) и разработчиками (22%), что связано с характером их деятельности. В качестве граждан в нормотворчестве приняло участие только 9% опрошенных лиц.

Причиной неучастия в разработке норм права, большинство указывает такие факторы, как неосведомленность (41%) (рисунок 15).

При этом большинство опрошенных лиц (68%), полагают, что к нормотворческому процессу необходимо привлекать граждан (рисунок 11).

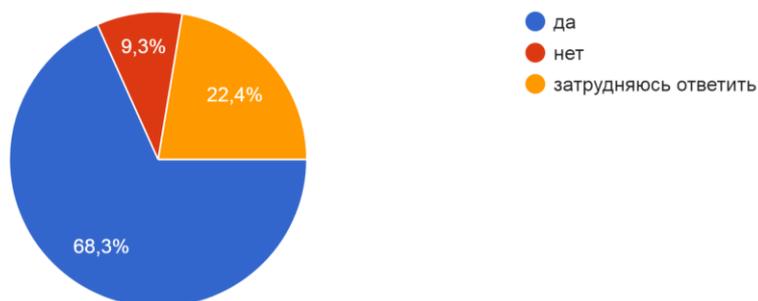


Рисунок 11 – Ответы, на вопрос о необходимости привлечения граждан к разработке НПА

Примечание – Составлено автором

Следует отметить, что о функционировании интернет-портала «Открытые НПА» многие лица не знают (42%), либо знают, но не пользуются его возможностями (36%).

Низкая популярность интернет-портала «Открытые НПА» связана с разными факторами, в том числе с отсутствием оснований полагать, что предложения будут учитываться (32%), отсутствием необходимости такой работы (30%) и незнанием возможности оставлять комментарии к проектам НПА (26%).

На вопрос, что мешает продуктивному вовлечению граждан в нормотворческий процесс, опрошенные лица наиболее часто отмечали такие факторы как неосведомленность (51%), отсутствие заинтересованности (22%) и сложный язык проектов НПА (15%) (рисунок 12).

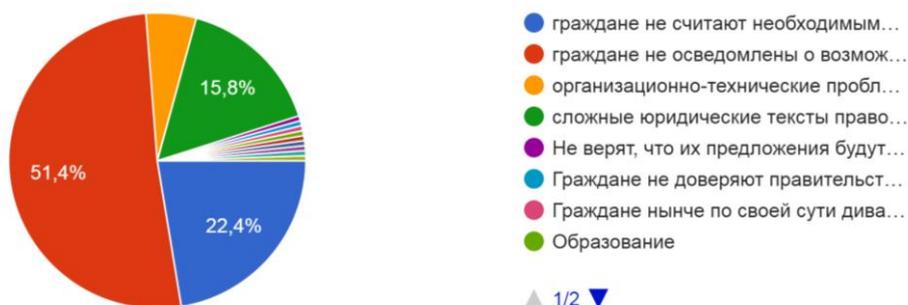


Рисунок 12 – Факторы, препятствующие вовлечению граждан в нормотворчество

Примечание – Составлено автором

В целом, подавляющее большинство опрошенных не участвовали в нормотворческом процессе, не осведомлены о такой возможности, в том числе

о возможности обсуждения проектов НПА на портале «Открытые НПА», что в целом подтверждает ранее выдвинутую гипотезу.

При этом большинство опрошенных респондентов отметили, что проекты НПА должны быть:

- 1) доступными для населения;
- 2) ясными для понимания;
- 3) разработаны по единым правилам;
- 4) обсуждены с населением.

Выводы

Подводя итоги второй главе диссертационного исследования, опираясь на результаты анализа нормотворческой деятельности в Республики Казахстан, можно сделать несколько выводов.

В последние годы в Республике Казахстан активизировался нормотворческий процесс. В рамках проводимой правовой реформы принимается большое количество нормативных актов, регулирующих практически все сферы общественных отношений. Новые НПА сменяют действовавшие акты. С момента обретения независимости по настоящее время в стране создано национальное законодательство.

К сильным сторонам национального нормотворчества возможно отнести накопленный опыт реализации государственных программ. Успешная реализация стратегических документов и трех отраслевых программ в сфере права преобразовали процесс разработки НПА. Ежегодно улучшаются показатели Казахстана в международных рейтингах по «Качеству законодательства», «Нормативному регулированию», «Верховенству права» и т.д. Расширено участие гражданского общества и субъектов предпринимательства в обсуждении проектов НПА. Законодательно закреплено проведение экспертиз проектов и их оценка, перечень экспертиз постоянно расширяется. Функционируют государственные системы согласования, регистрации, опубликования НПА.

К слабым сторонам можно отнести отсутствие системности в планировании и научно-фундаментальных исследований в сфере нормотворчества. Правовой мониторинг, проведение научных экспертиз и участие общественности в обсуждении проектов НПА зачастую носит формальный характер. Низкий уровень подготовки специалистов в области права, не востребованность у населения площадок по обсуждению новых норм, неиспользование современных систем обработки данных, отсутствие единой информационной среды в сфере нормотворчества сказываются на качестве подготовки НПА.

В то же время потенциальными возможностями могут являться внедрение принципов верховенства права в нормотворчество, создание единых процедур нормотворчества, модернизация института научных экспертиз, использование ресурсов гражданского общества, внедрение цифровых технологий в ежедневную работу государственных органов.

Однако, наряду с возможностями, необходимо принимать во внимание и потенциальные угрозы, такие как практика внесения хаотичных поправок, отсутствие контроля за правовыми актами, самостоятельное определение полномочий государственными органами, использование отсталых технологий коммуникаций с населением, отток квалифицированных специалистов, технологическое отставание нации.

Результаты социологического опроса населения с целью выявления степени участия граждан в нормотворческом процессе показали низкий уровень осведомленности граждан о возможности принять участие в обсуждении инициатив государства.

Более того, предложенные гражданами рекомендации о доступности, ясности, гласности проектов НПА согласуются с принципами верховенства права, озвученными западным экспертом в сфере права Л. Бинхамом. По его мнению, нормы права должны быть предсказуемыми, доступными, ясными, стабильными, а также в обязательном порядке обсуждены с населением [133].

Таким образом, имеется возможность констатировать о наличии критически важных, но «слабых» мест в национальном нормотворчестве: отсутствие принципов нормотворчества и необходимость трансформации института антикоррупционной экспертизы проектов НПА.

В этой связи в следующей главе рассмотрены направления трансформации нормотворческого процесса, а именно установление принципов нормотворчества и совершенствование антикоррупционной экспертизы.

3 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ТРАНСФОРМАЦИИ НОРМОТВОРЧЕСТВА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

3.1 Предложения по внедрению принципов нормотворчества в законодательство Республики Казахстан

Перед Казахстаном стоит вопрос повышения качества нормотворческого процесса, внедрения его принципов, формирование предсказуемой, доступной и ясной правовой базы, широкого привлечения масс к обсуждению проектов НПА, в том числе реформатирование систему государственного управления.

Регламентирование общественных процессов в социальной, политической, экономической и иных сферах не представляется возможным без НПА, в связи с чем процесс по их разработке также должен быть полностью регламентирован и един для всех субъектов нормотворческого процесса.

Главенствующую роль в формировании эффективной системы нормотворческого процесса занимают его принципы. Как было отмечено, принципы устанавливают базовые требования к проектам НПА (акты должны быть законными, научно обоснованными, прошедшими общественное обсуждение и т.д.), являются проводником между социальными ожиданиями общества и государством, принимающим акты, а также определяют организационные процессы нормотворческого процесса.

Ранее были подробно обсуждены принципы, которые по видам можно разделить на специальные и системообразующие.

Рассмотренная классификация в целом позволяет наблюдать их взаимозависимость и корреляцию в ходе разработки проектов НПА, однако не предоставляет возможность изучить и проанализировать роль каждого в формировании норм права.

Иными словами, нет возможности определить главные и второстепенные принципы.

По нашему мнению, в нормотворческом процессе должны быть использованы такие принципы, которые могут быть, во-первых, использованы всеми субъектами, во-вторых, понятными и доступными, и наконец позволяющие сформировать нормы, отвечающие всем требованиям правового государства.

В этой связи нет необходимости включать в казахстанскую систему все принципы, достаточно ограничиться их базовыми видами, когда субъект нормотворческого процесса имея ориентиры исключит ошибки, коллизии и иные текущие недостатки.

Преследуя цель классификации и систематизации принципов, возможных к имплементированию в национальное законодательство, принимался во внимание факт того, что разработка проектов НПА следует определенной логике и общеустановленным требованиям, которым возможно отнести:

1. Новые нормы.

В процессе формирования новых положений законопроектов следует принимать внимание принципы законности, т.е. соответствие вводимых норм вышестоящим актам (Основному закону, кодифицированным актам и т.д.) и одноуровневым актам (новый приказ министра не должен противоречить действующему приказу); приоритет прав граждан перед интересами государства; преемственность и последовательность научных разработок; постоянное повышение качества языка проектов.

При практическом применении этих принципов в ходе разработке проектов НПА обеспечивается высокое качество регламентирования общественных процессов, исключаются коллизии и противоречия. При этом универсальность принципов позволяет применять их во всех отраслях права: уголовного, гражданского, налогового законодательства и т.д.

2. Регламентированный порядок принятия проектов НПА.

Данный порядок реализуется посредством применения принципов гласности и демократизма. Это значит, что порядок нормотворческого процесса должен реализовываться с обязательным участием населения на всех его этапах.

При этом высшей формой волеизъявления населения признается референдум, на который выносятся вопросы общенационального значения.

Кроме того, недопустимо принятие кулуарных решений, не опубликование инициатив субъектов на общераспространенных площадках. Проекты НПА могут быть разработаны только уполномоченными гражданами лицами, например, депутатами законодательного органа. Разработанные проекты НПА подлежат официальному опубликованию, без которого они не вводятся в действие.

3. Регламентированный порядок инициирования проектов НПА.

Данный порядок обеспечивается путем использования принципов оперативности, планирования, научности. Так, уполномоченные лица должны своевременно реагировать на изменяющиеся общественные отношения, но при этом заблаговременно реагировать на новые вызовы путем прогнозирования и оценки отраслей, требующих своего совершенствования.

Наряду с этим, обязательным элементом данного порядка является использование достижений мировой и национальной научной мысли, применение существующих информационно-аналитических материалов.

4. Высококвалифицированный уровень специалистов, ответственных за подготовку проектов НПА.

Профессионализм уполномоченных должностных лиц всегда являлся решающим фактором при подготовке проектов НПА, что предполагает одноименный принцип. Теперь важно не только быть экспертом в отрасли права, государственного управления, экономики.

Необходимо взаимодействие, а также определенный уровень подготовки в вопросах анализа и оценки отношений в обществе, грамотное составление норм права для предупреждения негативных социальных последствий, а также

выработка упреждающих проектов НПА способных урегулировать всевозможные риски в связи с внедрением новых положений.

5. Практическая применимость новых норм.

Данное положение реализуется путем применения принципа исполнимости, который, с одной стороны, обеспечивается путем финансового обеспечения новых инициатив, с другой стороны путем анализа действующего законодательства, с тем чтобы вводимые акты не вступали в противоречие, а становились полноценным элементом правовой системы.

На примере Казахстана можно упомянуть новый Уголовный кодекс, предусматривающий на момент введения арестные дома, которых не существовало в стране на тот момент. Другим примером может послужить введение всеобщего декларирования, однако в связи с отсутствием информационно-коммуникационных ресурсов оно было отложено и переведено на поэтапный охват населения.

Неисполнимость решений государственных органов зачастую имеет большое влияние как на доверие к институтам власти, так и порождает низкую эффективность системы государственного управления. В результате неисполнимости актов страдают как участники правоотношений, так и субъекты нормотворческого процесса, ответственные за разработку проектов НПА. В этой связи обязательным элементом правовой конструкции каждой нормы должен быть эффективный механизм ее реализации. Также необходимо учитывать все аспекты законодательства и юридической техники, с тем чтобы часть нормы не противоречила другой ее части.

6. Одновременное использование принципов нормотворческого процесса и принципов регулирующих определенную сферу.

Данный процесс обеспечивается путем использования принципов системности, последовательности и преемственности научных идей, учета исторического развития государства и институциональной памяти государственных органов.

При регулировании широкой сферы, например, при модернизации взаимодействия бизнеса и государства, следует не только учитывать принципы и правила нормотворческого процесса, но также уделять внимание базовым условиям Предпринимательского кодекса.

Например, одним из основных принципов данного кодифицированного акта является принцип свободы предпринимательства. Это означает, что ответственные структуры не должны ограничивать инициативу бизнеса. В этой связи новые нормы должны в обязательном порядке учитывать этот принцип кодекса.

Зачастую наблюдаемые постоянные поправки в крупные акты происходят не только ввиду усложнения общественных отношений, но и в результате недобросовестного следования принципам, регулирующим определенные отрасли экономики.

7. Единая форма и процесс разработки проектов НПА.

Данное положение исполняется путем применения принципов тщательности и скрупулезности при разработке проектов НПА. Эти принципы изложены последними, но их важность также неоспорима.

Любой проект НПА до его введения в действие должен пройти все этапы нормотворческого процесса, согласование с государственными органами, обсуждение с экспертными кругами и бизнес-сообществом, в нем должны быть учтены предложения населения и научных организаций. Немаловажным фактором является создание документов в едином стиле для исключения разночтений.

Учитывая, что все отмеченные стадии нормотворческого процесса присутствуют в Казахстане, существует возможность имплементирования принципов разработки проектов НПА в законодательство страны.

Проведенный анализ позволил выделить ряд единых принципов, к которым можно отнести:

законность (один из основных принципов, предусматривающий, что НПА могут быть приняты уполномоченным государством органом или лицом только при наличии прямой компетенции);

научность (анализ, оценка последствий от принятия новых норм проектов НПА, изучение объективных данных о востребованности той или иной нормы в обществе, предложение научно-обоснованных подходов о регулировании общественных отношений);

гуманизм (справедливые законы должны стать приоритетом процесса разработки проектов НПА. Права и жизни граждан как высшая ценность должны не только декларироваться, но и иметь содержательное наполнение. Интересы государства и общества не должны господствовать над правами населения);

техническое совершенство (своевременная разработка проектов НПА, востребованных в обществе, соблюдение баланса оперативности и тщательности при инициировании новых поправок в целях исключения противоречий, коллизий и правовых пробелов);

демократизм (широкое участие граждан в инициировании проектов НПА, развитие общественные институты, принятие во внимание интересов всех слоев населения при разработке проектов НПА);

профессионализм (разработкой проектов НПА должны заниматься высококвалифицированные специалисты права, экономики, государственного управления, социологии и иных отраслей в целях учета всех аспектов жизни общества);

гласность (транспарентность новых инициатив, безбарьерный доступ к обсуждению проектов НПА любого желающего и учет мнения населения при высказывании ими замечаний).

Таким образом, нормотворческий процесс сопряжен с необходимостью использования принципов. Использование принципов при разработке проектов НПА позволяет придать этому процессу системный и содержательный уровень.

Под концептуальными вопросами государственного управления, которые могут быть решены, через установление принципов нормотворчества, подразумевается:

- 1) выбор уровня проекта НПА (кодифицированный акт, конституционный закон, приказ министра);
- 2) способ регулирования отрасли (обязательный или рекомендательный характер новой нормы);
- 3) содержание проекта НПА (определение процедур разработки, согласования и языка проекта НПА);
- 4) пределы и объем регулирования (регламентация процесса принятия только нормативных правовых актов, либо всех без исключения, в том числе тех, которые не устанавливают прав и обязанности сторон).

При этом, как было отмечено, в предыдущих главах, в нормотворческом процесса Казахстана принципы могут быть установлены на трех уровнях:

- 1) в Конституции;
- 2) в новом Кодексе о правовых актах;
- 3) в Законе «О правовых актах».

Рассмотрим каждый из предложенных подходов более детально:

1. Конституция является основным документом государства, высшим в иерархии НПА, устанавливает базовые принципы государственного устройства страны, определяет полномочия государственных органов и уполномоченных лиц.

В нашей стране с момента обретения независимости государственное устройство строилась на принципах сдержек и противовесов путем разделения органов на три ветви власти.

Основной закон определил фундаментальные компетенции Главы государства, законодательного органа, суда, Конституционного Суда, прокуратуры, Правительства и местных органов власти в сфере нормотворческого процесса. Кроме того, установлены базовые условия разработки и утверждения проектов НПА уполномоченными лицами.

Далее Основным законом определено содержание каждого из актов, среди которых:

- 1) права и жизнь граждан признаются высшей ценностью;
- 2) законы регламентируют основные процессы в обществе, устанавливают права, обязанности и ответственность граждан, юридических и должностных лиц;
- 3) права, обязанности и ответственность лиц может быть установлена только законами. Запрещается ограничение прав населения на уровне подзаконного акта. При этом законом такие права могут быть сужены только в исключительных случаях, когда под угрозой существования находится государство и общество, наблюдается существенная дестабилизация системы государственного управления, происходит насильственная смена органов власти либо жизнь граждан подвергается опасности;

4) равные права, обязанности и ответственность хозяйствующих субъектов. Иными словами, запрещается установление приоритета государственных предприятий перед частными структурами, и наоборот. Налогообложение субъектов предпринимательства и квазигосударственных структур должно основываться на единых началах, а регулирование бизнеса не должно производиться с целью предоставления преференций государственным предприятиям.

Все вышеприведенные положения Основного закона свидетельствуют об их корреляции с такими принципами нормотворческой деятельности, как законность, демократизм, гласность, равенство и т.д.

Ранее, в разделе 1 диссертационного исследования, были приведены примеры установления на уровне Конституции в отдельных зарубежных странах принципов нормотворческого процесса.

Это позволило сформировать единую правовую систему, когда права граждан превалируют над интересами государства, и не могут быть ограничены на подзаконном уровне, как это наблюдается в нашей стране (пример, ограничения прав граждан на уровне маслихата области был приведен в разделе 2).

Данный вопрос актуален в связи делегированием полномочий Правительству по принятию временных актов, имеющих силу закона. Такие полномочия должны иметь пределы, в том числе через установление принципов нормотворчества.

Необходимо определить, что «законотворческие» полномочия Правительства являются не абсолютными полномочиями, а должны иметь демократические начала, быть законными и транспарентными. Новые полномочия не должны привести к тому, что Правительство, как исполнительный орган власти, будет вправе принимать акты, имеющие силу Закона, по любому поводу и в любое время.

Законодательно установленные принципы нормотворчества призваны стать преградой для «узурпации» законодательных полномочий Правительством.

Однако, несмотря на возможные положительные итоги от внедрения принципов в Конституцию страны, нет необходимости скорого внесения в нее поправок.

В настоящее время Основной закон не содержит раздела о нормотворчестве, но в то же время существует статья 4, устанавливающая правовую систему страны.

Именно в этой статье, при инициировании поправок в Конституции могут быть внесены дополнения в части установления принципов нормотворческого процесса (таблица 11).

Таблица 11 – Предлагаемые поправки в Конституцию

Действующая редакция Конституции	Предлагаемая редакция Конституции
<p>Статья 4</p> <p>1. Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики.</p> <p>2. Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики.</p> <p>3. Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики.</p> <p>4. Все законы, международные договоры, участником которых является Республика, публикуются. Официальное опубликование нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, является обязательным условием их применения.</p> <p>5. <i>Отсутствует.</i></p>	<p>Статья 4</p> <p>1. Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики.</p> <p>2. Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики.</p> <p>3. Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики.</p> <p>4. Все законы, международные договоры, участником которых является Республика, публикуются. Официальное опубликование нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, является обязательным условием их применения.</p> <p>5. <i>Нормотворчество государственных органов осуществляется на принципах:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) законности; 2) соответствия норм нижестоящих нормативных правовых актов нормам вышестоящим нормативным правовым актам; 3) системности, единства и целостности правового регулирования общественных отношений; 4) соразмерности; 5) демократичности и гласности нормотворчества; 6) ответственности государства перед гражданами Республики; 7) логичности и последовательности нормативных правовых актов; 8) защиты прав граждан Республики и их интересов
<p>Примечание – Составлено автором по источнику [67]</p>	

Установление таких принципов нормотворческого процесса в Основном законе страны позволит задать ориентиры для каждого разрабатываемого проекта НПА.

Новые нормы перед их введением в действие будут проверяться на соответствие Конституции, вышестоящим актам, отвечать принципам системности, что подразумевает в том числе научный подход при разработке проекта НПА.

Наконец, каждая новая норма будет обсуждена с населением, что не наблюдается в настоящий момент (например, законодательные инициативы депутатов Парламента не размещаются на едином портале обсуждения проектов НПА).

2. Основной закон страны определяет базовые условия государственного устройства, задает вектор развития экономической, социальной, политико-правовой жизни страны.

При этом более детальное регламентирование общественных правоотношений находит свое воплощение в актах нижеследующего уровня: кодифицированных актах, законах, приказах ЦГО.

Не исключением является и национальная система нормотворческого процесса, основные параметры которого урегулированы на уровне Закона «О правовых актах».

Данный Закон закрепил систему законодательства, установил виды и иерархию НПА, утвердил правила разработки, обсуждения, согласования, экспертизы, принятия, опубликования НПА.

В сравнении с регулированием нормотворческого процесса на подзаконном уровне через принятие правил либо регламентов уполномоченными органами, единый Закон о нормотворческом процессе охватывает все уровни разрабатываемых проектов НПА. В этой связи государственные органы независимо от их положения в структуре государственного управления обязаны принимать его положения, хотя и с некоторыми оговорками.

В то же время современная наука относит специальный закон о нормотворческом процессе к начальному периоду его развития.

Вторым шагом является усиление положений закона путем перевода его установок на более высокий уровень – кодифицированный акт или кодекс, что позволит распространить его действие на все принимаемые в стране нормы.

Действующий Закон «О правовых актах», в отличие от возможного к принятию кодекса имеет следующие недостатки:

1) закон не содержит новелл в части раскрытия статуса полномочий законодательных, исполнительных органов и суда. Иными словами, положения Закона о видах правовых актов продублированы из положений Основного закона;

2) закон, с одной стороны, устанавливает единые требования для разработки проектов НПА, в том числе предусматривает обязательное проведение анализа регуляторного воздействия к проектам НПА

затрагивающим интересы бизнеса, а также обязательное обсуждение таких проектов с бизнес-сообществом. Однако, с другой стороны, Закон делает исключения для законопроектов, разрабатываемых депутатами Палат Парламента, даже если их нормы будут напрямую затрагивать интересы субъектов предпринимательства. Как видно, налицо отсутствие единого порядка разработки проектов НПА;

3) отдельные положения Закона не являются предметом регулирования законодательного акта. Например, согласно статье 24 Закона все тексты разрабатываемых проектов НПА должны соответствовать требованиям юридической техники. Также Закон обязывает излагать новые нормы в соответствии с правилами литературного языка.

Однако все такие требования должны быть изложены на подзаконном уровне, либо перенесены в кодифицированный акт.

В этой связи в целях расширения толкования правосубъектности органов власти, установления подлинных единых требований к нормотворческому процессу, а также изложения в одном акте всех требований к проекту НПА, Закон «О правовых актах» необходимо принять в форме кодифицированного акта – Кодекса о правовых актах и нормотворческом процессе.

Выбор Кодекса обусловлен тем, что кодифицированный акт является одним из высших документов в системе законодательства, который имеет наиболее полный охват всех общественных процессов, в том числе в сфере нормотворческой деятельности.

Принятие Кодекса позволит определить принципы нормотворческой деятельности, систематизировать иерархию, виды, а самое главное установить единый подход к разработке проектов актов.

Более того, в связи с принятием Кодекса не будет необходимости в принятии подзаконных актов различными ведомствами, так как все вопросы, в том числе в части юридической техники, могут быть отражены в кодифицированном акте.

Наряду с этим, при коллизии норм права Кодекса с иными законами, Кодекс будет иметь высшую силу, а его нормы применяться в приоритетном порядке.

Заголовок нового Кодекса может быть изложен в виде Кодекс «О правовых актах и нормотворческом процессе», что позволит более точно описать сферу его правового регулирования (таблица 12).

Таблица 12 – Предложение о придании действующему Закону формы кодифицированного акта

Действующая редакция	Предлагаемая редакция
Закон «О правовых актах»	Кодекс о правовых актах и нормотворческом процессе
Примечание – Составлено автором по источнику [93]	

Несмотря на то, что регулирование нормотворческого процесса в форме Кодекса не распространено в мире, а в постсоветских странах отсутствует вовсе, ввиду сложности его разработки, Казахстан уже сейчас может приступить к кодификации общественных отношений, возникающих в процессе разработки проектов НПА.

Рядом ученых подтверждается, что Кодекс должен подойти более системно к нормотворческому процессу, установить его базовые принципы, а также исключить двойные стандарты при разработке проектов НПА [134].

3. Как было отмечено, Закон «О правовых актах» выполняет одну из главенствующих ролей в регулировании нормотворческого процесса в обществе. Его значение неоспоримо для текущей деятельности по разработке проектов НПА, но в нем не закреплены принципы нормотворчества.

Обращая внимание на опыт других стран, в том числе схожих правовых систем, следует заметить, что принципы нормотворческого процесса установлены в законах:

1. Азербайджана «О нормативных правовых актах» [135].
2. Кыргызстана «О нормативных правовых актах» [136].
3. Молдовы «О нормативных актах» [137].
4. Таджикистана «О нормативных правовых актах» [138].
5. Туркменистана «О правовых актах» [139].

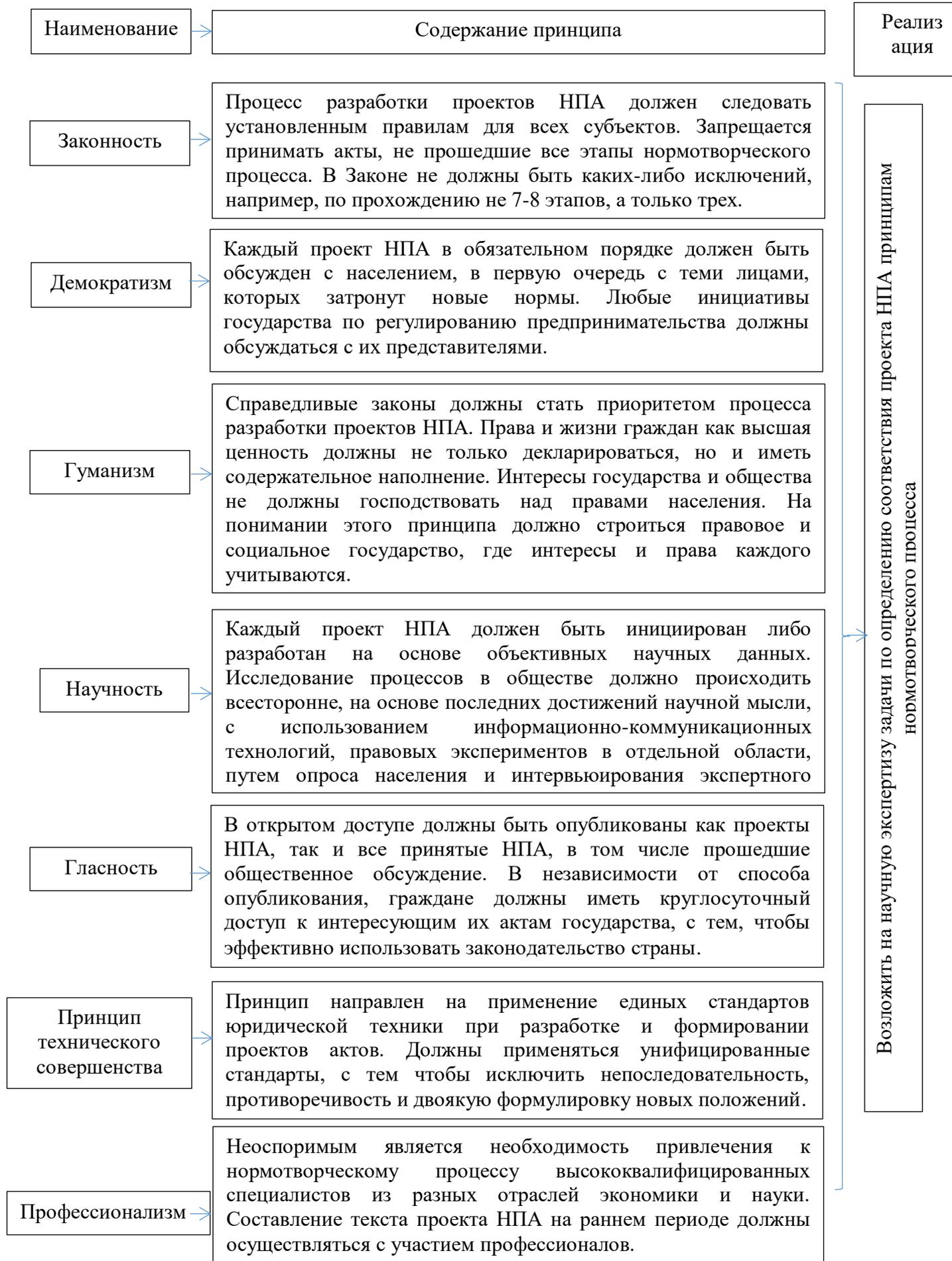
В названных государствах основным принципам нормотворческого процесса посвящена целая статья. При этом содержательная часть статьи составляет не один или два, а до десяти системообразующих принципов.

Необходимо отметить, что законодатели этих стран более системно подошли к вопросу правового регулирования нормотворческой деятельности. Закрепление принципов рассматривается как фундаментальная основа разработки проектов НПА, что в конечном итоге сказывается на эффективной реализации воли государственных органов и уполномоченных лиц. В то же время принципы не позволяют применять параллельный подход при согласовании и обсуждении проектов НПА, что как было сказано наблюдается в нашей стране.

При том, несмотря на различные позиции научного сообщества о видах возможных к имплементированию принципах, существует общая позиция, что их наличие в целом повышает как качество, так и эффективность проектов НПА. В результате население получает стабильную правовую систему, а государственное управление инструменты реагирования на новые вызовы.

Помимо перечня принципов нормотворческого процесса, необходимо отметить, что важным составляющим их воздействия является нормативное установление механизмов реализации, а также содержательное наполнение таких принципов.

В этой связи в Законе «О правовых актах» возможно предусмотреть следующую последовательность действий: наименование принципа – содержание принципа – механизм реализации (рисунок 13).



* – Составлено по источнику [140]

Рисунок 13 – Последовательность при реализации принципов нормотворчества

Примечание – Составлено автором

Такая последовательность действий позволит избежать зачастую декларативный характер многих норм, обеспечить реализацию принципов на практике.

Вместе с тем, учитывая, что принципы задают вектор развития нормотворческого процесса, но не являются строгими императивными нормами, следует гибко подойти к содержательному их наполнению.

Необходимо сформировать такую систему где, с одной стороны, принципы должны воплощаться в каждом документе, с другой стороны, с учетом тенденции развития общества, нельзя для нормотворческого процесса устанавливать жесткие рамки, так как он по своей сути является творчеством законодателя.

В то же время, каждый проект НПА проходит правовую экспертизу, где может быть оценено соблюдены ли принципы, изложенные в Законе.

Например, в национальном законодательстве есть сферы, которые не должны подвергаться постоянной коррекции, как это требует принцип стабильности. Такими сферами выступают конституционное, административное и уголовное законодательство, что связано с необходимостью сохранения сложившихся общественных отношений, минимизации карательного механизма государственного управления.

В то же время, ряд отраслей подвержены постоянно динамизму. К ним можно отнести финансово-банковское законодательство, сферы строительства и государственных закупок. В связи с постоянным изменением внешней среды, модернизации основ их деятельности ввиду активного проникновения новых информационных технологий, связанные с такими отраслями общественные отношения требуют их своевременного обновления.

При этом коррекция этих сфер не может рассматриваться как нарушение принципа стабильности. Например, внесение поправок в связи применением мобильных переводов оправданно, в связи со сложившимися отношениями на практике. В то же время неоправданно внесение поправок в связи с низким качеством нормативной базы, если ранее ошибки были допущены по вине субъекта нормотворческого процесса. Такой подход нарушает принцип стабильности.

В этой связи важно при определении соответствия разрабатываемого проекта НПА принципам необходимо подойти взвешенно, в том числе установить реальные цели разработки проекта НПА.

В целом предлагается дополнить Закон «О правовых актах» новыми нормами, предусматривающими учет принципов нормотворчества при разработке, согласовании, обсуждении, экспертизе проектов НПА (таблица 13).

Таблица 13 – Принципы, предлагаемые к включению в Закон «О правовых актах»

Действующая редакция Закона	Предлагаемая редакция Закона
<p>Статья 3. Общие требования к правовым актам. Виды правовых актов</p> <p>1. Правовые акты должны отвечать следующим общим требованиям:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) содержать нормативные или индивидуальные властные правовые предписания; 2) приниматься на республиканском референдуме либо в порядке, установленном настоящим Законом и иными законодательными актами; 3) должны быть обращены к неопределенному кругу лиц или к индивидуально определенным лицам; 4) должны быть направлены на регулирование общественных отношений; 5) должны быть направлены на возникновение, изменение, дополнение или прекращение прав и обязанностей физических и (или) юридических лиц. <p>2. Правовые акты подразделяются на следующие виды:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) нормативные правовые акты; 2) ненормативные правовые акты. <p>3. <i>Отсутствует.</i></p>	<p>Статья 3. Общие требования к правовым актам. Виды правовых актов</p> <p>1. Правовые акты должны отвечать следующим общим требованиям:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) содержать нормативные или индивидуальные властные правовые предписания; 2) приниматься на республиканском референдуме либо в порядке, установленном настоящим Законом и иными законодательными актами; 3) должны быть обращены к неопределенному кругу лиц или к индивидуально определенным лицам; 4) должны быть направлены на регулирование общественных отношений; 5) должны быть направлены на возникновение, изменение, дополнение или прекращение прав и обязанностей физических и (или) юридических лиц. <p>2. Правовые акты подразделяются на следующие виды:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) нормативные правовые акты; 2) ненормативные правовые акты. <p>3. <i>Нормативные правовые акты должны отвечать принципам нормотворческого процесса:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) законности; 2) гуманизма; 3) научности; 4) технического совершенства; 5) демократизма; 6) профессионализма; 7) гласности.
<p>Статья 30. Задачи научной экспертизы...</p> <p>2. Научная экспертиза проводится для:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. 4) <i>отсутствует.</i> 	<p>Статья 30. Задачи научной экспертизы...</p> <p>2. Научная экспертиза проводится для:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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; 4) <i>установления соответствия проекта нормативного правового акта принципам нормотворческой процесса</i>
<p>Примечание – Составлено автором по источнику [93]</p>	

Предлагается установить обязательное соответствие нормативных правовых актов принципам нормотворческой деятельности – законности, гуманизма, научности, технического совершенства, демократизма, профессионализма, гласности.

Содержательное наполнение принципов можно определить в дальнейшем исходя из их наименования.

При этом уже сейчас возможно возложить на научную экспертизу задачи по определению соответствия проекта НПА принципам нормотворческого процесса. Такой подход позволит на раннем этапе дать обоснованное и достоверное заключение о соответствии актов основным требованиям национального законодательства, что в дальнейшем исключит принятие новых норм несогласующихся с принципами нормотворческого процесса.

3.2 Рекомендации по совершенствованию научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов

Научная антикоррупционная экспертиза проектов НПА призвана выявлять пробелы, коллизии и противоречия норм законодательства, способствующие формированию коррупционной среды и увеличению рисков совершения коррупционных правонарушений.

В вопросе содержательного наполнения термина «антикоррупционная экспертиза» в научном сообществе существуют многообразные позиции.

Я.Е. Наконечный и Ю.Г. Арзамасов определяют антикоррупционную экспертизу как один из видов мониторинга норм права [141]. Что касается толкования этого термина, то по мнению ученых, антикоррупционная экспертиза направлена на изучение текста НПА институтом или экспертами с выдачей заключения на поставленные вопросы. Однако, по мнению автора, такое определение может быть отнесено и к иным видам экспертизы, проводимым в области права.

Возможно согласиться с мнением Э.В. Талапиной, которая полагала, что антикоррупционную экспертизу необходимо рассматривать как особый вид экспертизы, призванный выявлять коррупционные риски [142].

В ходе изучения литературы и практического участия в проведении антикоррупционной экспертизы, существует возможность констатировать, что есть два возможных способа минимизации коррупционных рисков в проектах НПА.

Первый способ предполагает общее повышение профессионализма субъектов нормотворческого процесса и как следствие переход качества проектов НПА на новый уровень.

Второй способ предполагает формирование отдельного института антикоррупционной экспертизы проектов НПА, когда каждая норма подвергается тщательному изучению независимыми специалистами, выявляются дефектные нормы и затем предлагаются меры по их устранению.

В Казахстане с обретением независимости в научных кругах стала рассматриваться проблема очищения национального законодательства от норм,

способствующих коррупции либо порождающих совершение коррупционных сделок. Учитывая заинтересованность отдельных государственных органов в продвижении своих интересов через принятие определенных норм, было принято решение, что нельзя выявление рисков коррупции возлагать только на разработчиков проектов НПА. Иными словами, первый способ не является гарантией очищения законодательства от коррупциогенных рисков.

Таким образом, по мере становления национального законодательства и совершенствования антикоррупционной экспертизы в 2009 году впервые в стране был внедрен институт экспертизы проектов НПА

В то время процесс выявления коррупционных рисков проводился с учетом положений Закона «О борьбе с коррупцией».

Неоднократные реформы в государственном управлении, введение анализа регуляторного воздействия и правового мониторинга, а также низкое качество научной антикоррупционной экспертизы привело к ликвидации в 2014 году данного института, как одного из этапов нормотворчества.

Однако с 2020 года по поручению Главы государства восстановлен институт антикоррупционной экспертизы проектов НПА как самостоятельный этап нормотворческого процесса [143].

В настоящее время научная антикоррупционной экспертизы проектов НПА проводится с целью выявления коррупциогенных норм права и выработки соответствующих рекомендаций по минимизации рисков возникновения коррупционных правонарушений.

Антикоррупционной экспертизе подлежат проекты НПА, разработанные центральными и местными представительными и исполнительными органами (проекты конституционных законов и законов, постановлений Правительства, приказов министров, актов акиматов и маслихатов), за исключением:

- 1) законопроектов, вносимых на рассмотрение законодательного органа по инициативе Главы государства;
- 2) указов Главы государства;
- 3) актов Председателя Совета Безопасности;
- 4) постановлений Парламента и его Палат, Верховного Суда, Конституционного Совета;
- 5) актов в сферах санитарно-эпидемиологического благополучия, ветеринарии, чрезвычайных ситуаций, избирательного процесса, административно-территориального устройства, бюджета;
- 6) актов ограниченного доступа.

Научная антикоррупционная экспертизы проводится до внесения проекта НПА на согласование в Министерство юстиции в следующие сроки: по проектам законодательных актов – 15 дней, по всем иным актам – 10 дней [144].

В экспертизы должны применяться научно-обоснованные подходы, достоверные данные (информацию органов правовой статистики, сведения государственных и негосударственных организаций, данные социологических опросов, иные источники информации).

В ходе проведения экспертизы анализируется:

- 1) концепция проекта НПА;
- 1) пояснительная записка к проекту НПА;
- 3) текст проекта НПА;
- 4) сравнительная таблица к проекту НПА;
- 5) иная информация о проекте НПА (мнения и комментарии граждан, публикации в СМИ и т.д.).

Главным отличительным признаком текущей антикоррупционной экспертизы от предыдущей является принятие отдельного НПА, формализовавшего проведение антикоррупционной экспертизы. В 2020 году приказом Антикоррупционной службы утверждены Методические рекомендации, регламентирующие процесс выявления коррупционных рисков в проектах НПА (далее – Методика) [144].

Теперь такая экспертиза проводится с обязательным моделированием ситуации – при каких условиях та или иная норма приведет к совершению коррупционных правонарушений.

Предложенная в Методике технология предполагает снижение коррупциогенных рисков путем анализа, оценки новых норм и предложения путей минимизации возможных коррупционных правонарушений.

При этом учитывая цели Методики в ней не отражены иные вопросы нормотворческого процесса, повышения качества проектов НПА, а также редкие коррупционные риски, частота которых по сравнению с иными факторами заметно ниже.

Согласно национальному законодательству коррупционными факторами признаются такие формулировки нормы права, которые создают условия для коррупционных преступлений и коррупционных административных правонарушений. Иными словами, коррупционные факторы легитимизируют противоправные деяния лиц через предоставление нормами права необоснованно широких должностных полномочий, которые нередко используются для получения коррупционной ренты.

Методика систематизировала наиболее часто встречающиеся в казахстанском законодательстве коррупциогенные факторы, выделила типичные формулы и правовые конструкции, способствующие совершению криминальных деяний.

Согласно Методике, по итогам проведенного анализа норм права, любая правовая конструкция в которой наблюдается коррупционный фактор, признается незаконной, т.е. ее применение может способствовать коррупционным сделкам, получению незаконного вознаграждения. Такая дефектная норма подлежит обязательному устранению либо коррекции, с тем чтобы она не применялась для получения коррупционной выгоды всеми участниками общественных отношений.

Можно заметить, что если целью проведения антикоррупционной экспертизы проектов НПА является коррекция либо исключение норм, способствующих коррупционным деяниям, то задачами признаются

непосредственное выявление коррупционных факторов, моделирование ситуации при которых могут быть совершены незаконные действия, а также предложение рекомендаций по устранению коррупционных рисков.

Несмотря на систематизированную технологию выявления коррупционных факторов, в то же время Методика не является совершенной и ограничена тремя обстоятельствами:

1. Методика нацелена на выявление коррупциогенных норм в разрабатываемом проекте НПА. Иными словами, технология экспертизы предполагает и прогнозирует возможность совершения коррупционных деяний через моделирование ситуации, когда проект НПА предоставляет уполномоченному лицу излишне широкие права.

В то же время Методика не позволяет утверждать, что та или норма уже повлекла коррупционные правонарушения. Наряду с этим, документ не утверждает, что коррупциогенные нормы были заложены органом-работчиком сознательно для извлечения незаконной выгоды.

Однако при этом недостаток Методики в том, что она нацелена на выявление коррупциогенных норм в разрабатываемых проектах НПА, но в то же время вне фокуса ее внимания остаются действующие акты, в которых наблюдаются большое количество дефектных норм, и которые являются основой для разработки новых правил. Иными словами, коррупциогенные нормы переходят из акта в акт, но в связи с ограниченной целью Методики, они не могут быть устранены.

2. В Методике предусмотрено только 25 наиболее часто встречающихся коррупционных факторов, такие как двоякая формулировка, коллизии норм права и т.д.

В то же время в условиях постоянного усложнения общественных отношений, совершенствования методов и способов получения незаконной коррупционной выгоды, специалист при проведении экспертизы не должен ограничиваться факторами, изложенными в Методике.

Таким образом, Методика не должна рассматриваться как устоявшаяся технология, от квалификации эксперта зависит выявление и более изощренных способов получения коррупционной ренты.

3. Методика принята с целью предупреждения и пресечения возможных коррупционных проявлений.

Однако применяемая технология не нацелена на расчет социально-экономических последствий от принятия коррупциогенной нормы. Нет цели определить объем коррупциогенного рынка. Так как коррупционный фактор и коррупционный риск не всегда предполагает совершение коррупционного правонарушения. Задача эксперта состоит в том, чтобы предотвратить и минимизировать для общества возможные деяния уполномоченных лиц по незаконному обогащению.

Методикой определены инструменты выявления коррупциогенных факторов и коррупционных рисков в проекте НПА, которыми являются:

- 1) перечень коррупциогенных факторов;

- 2) описание коррупциогенных факторов;
 3) правила проведения экспертизы в целях выявления коррупциогенных факторов и рисков.

Перечень коррупционных факторов, их краткое описание изложены в таблице 14.

Таблица 14 – Перечень коррупционных факторов, их краткое описание

Наименование коррупционного фактора	Описание коррупционного фактора
1	2
Введение новых понятий, не определенных законодательством или проектом	Использование терминов, не определенных законодательством или проектом НПА
Двоякая формулировка	Неясное или двоякое изложение норм права в проекте НПА
Ошибочные отсылочные и бланкетные нормы	Неясная либо допускающая широкое толкование ссылка на другие нормы законодательства
Коллизии норм права	Коллизия норм права, которая затрудняет право применительный процесс
Правовой пробел	Пробел в регулировании определенных общественных отношений
Недостаточная прозрачность деятельности	Ограничение гарантированной прозрачности в деятельности ответственных государственных структур
Недостаточный доступ к информации, представляющей общественный интерес	Ограничение в доступе к общественно значимой информации в части получения госуслуг, реализации прав и обязанностей гражданами
Необоснованные затраты по отношению к общественной пользе	Установление необоснованных финансовых и материальных затрат бюджетных или частных организаций, размер которых выше по сравнению с пользой, которое получит общество или конкретные лица в результате применения этого положения
Завышенные требования для реализации лицом его прав	В проекте НПА установлены излишние требования к лицу для исполнения им своих обязанностей либо реализации прав
Нарушение интересов граждан, общества, государства	Неправомерная защита государственных интересов в ущерб интересам и правам граждан, либо защита общественных, частных интересов в ущерб интересам государства
Дополнительные административные барьеры	Утверждение дополнительных барьеров, препятствующие исполнению обязанностей государственными служащими, а также нарушающие права граждан
Необоснованное ограничение прав человека	Ограничение посредством проекта нормативного правового акта возможности беспрепятственного осуществления индивидуальных прав и свобод
Несовпадение приоритетов	Наличие противоречий между заявленными и фактическими целями разработки проекта НПА, в том числе умышленное инициирование норм для создания благоприятных условий для отдельных лиц

Продолжение таблицы 14

1	2
Широта полномочий уполномоченных лиц	Предоставление уполномоченным государственным органам либо лицам, наделенных правом принятия решения излишне широкими правами. Например, предоставление права решать вопрос по своему усмотрению, наделение двух самостоятельных органов одинаковыми полномочиями, правом выбора сроков исполнения запрос граждан и бизнеса
Неточное установление прав, обязанностей, функций, ответственности государственных органов и уполномоченных лиц	Предоставление должностными лицам права по своему усмотрению определять свои полномочия (права и обязанности)
Неточное регламентирование административных процедур	Административные процедуры изложены не в полном объеме, что затрудняет продвижение документов граждан в государственных органах
Исключение пробелов путем утверждения подзаконных актов, но при отсутствии компетенции государственных органов	Реализация в подзаконном акте обязанностей граждан, при отсутствии соответствующих полномочий у государственного органа
Установление права вместо обязанности ответственных государственных структур	Установление возможности совершения ответственными государственными структурами действий в отношении граждан и организаций
Двойные и субъективные основания для отказа или бездействия ответственных государственных структур	Неопределенное и дискреционное установление норм, согласно которым ответственные государственные структуры могут отказать или отказаться от выполнения определенных обязанностей
Сужение прав граждан	Неточное определение прав граждан, что создает условия для их нарушения уполномоченными лицами
Недостаточность механизмов контроля	Отсутствие норм, обеспечивающих информационную открытость органов власти
Недостаточность механизмов обжалования	Отсутствие или недостаточная регламентированность внутренних процедур или условий судебного разбирательства для обжалования решений и действий ответственных государственных структур
Отсутствие регулирования конкурса при их проведении государственными органами	Установление необоснованных ограничений при проведении конкурсов любого вида государственными органами
Отсутствие четкой ответственности за нарушения	Отсутствие или двойственность регулирования ответственности, которое должно понести должностное лицо за нарушение норм права
«Навязанные» коррупциогенные нормы	Установление в проекте НПА норм, позволяющих государственным органам по своему усмотрению принимать подзаконные акты без определения четких пределов, устанавливающих права и обязанности граждан по своему усмотрению
Примечание – Составлено автором [144]	

Проведение экспертизы с использованием указанных коррупциогенных факторов обеспечивает ее системность, правила проведения которой также регламентированы Методикойб

Во-первых, каждая новая норма проверяется на наличие одного или нескольких факторов, способствующих незаконному обогащению уполномоченных лиц, либо предоставляющих им широкие права. При этом эксперт не должен ограничиваться только 25 факторами, перед ним стоит задача выявить и уникальные факторы, формирующие условия для коррупционных правонарушений.

Во-вторых, экспертизу необходимо проводить единообразно и комплексно. Каждый эксперт или группа экспертов не должна применять какие-либо собственные методы и инструменты, направленные на выявление коррупционных рисков. В данном случае Методика является той технологией, которая унифицирует и стандартизует проведение экспертизы. Единообразное применение Методики позволяет сравнить результаты экспертиз разных специалистов, оценить их уровень подготовленности.

В-третьих, в проекте НПА необходимо не только выявить вероятный коррупциогенный фактор, но и смоделировать негативные последствия от его наличия, а также возможные коррупционные преступления.

В-четвертых, обнаруженный коррупциогенный фактор должен быть устранен из проекта НПА путем выработки рекомендации по корректировке либо исключения норм права.

Методика формализует работу экспертов, по итогам которой составляется заключение научной антикоррупционной экспертизы, которое должно содержать:

- 1) вводные данные, включающие наименование проекта НПА, его структуру, данные разработчика и эксперта;
- 2) цель разработки и принятия проекта НПА;
- 3) текст возможных коррупциогенных норм;
- 4) оценку возможных коррупциогенных норм и последствий принятия проекта НПА;
- 5) предложения по устранению выявленных коррупциогенных норм.

Выводы экспертизы носят рекомендательный характер.

Наряду с этим, в 2020 году Правительством утверждены Правила проведения научной антикоррупционной экспертизы, которыми определены субъекты, виды, порядок и сроки проведения научной антикоррупционной экспертизы [102].

Так, организация научной антикоррупционной экспертизы возложена на Агентство по противодействию коррупции (Антикоррупционную службу).

Возложение данной функции на Антикоррупционную службу было продиктовано необходимостью определения органа, не задействованного в повседневной нормотворческой работе, как к примеру, Министерство юстиции, с другой стороны, позволило, учитывая задачи ведомства по превенции

коррупции, привлечь его наработки и ресурсы для качественной экспертизы проектов НПА.

Субъектами научной антикоррупционной экспертизы признаются эксперты, обладающие необходимым образованием, опытом работы и компетенциями.

К примеру, эксперт должен обладать высшим образованием в сфере юриспруденции, опытом работы не менее 5 лет в нормотворчестве, ориентироваться в национальном законодательстве, знания которого подтверждаются тестированием и собеседованием.

Также субъектом определено научное учреждение (координатор) обеспечивающее отбор экспертов, прием и регистрацию проектов НПА, поддерживающее взаимодействие разработчиков проектов НПА с экспертами.

В рамках написания диссертации для повышения состоятельности научной работы путем проведения эмпирического метода сбора и анализа данных, автором принято участие в конкурсном отборе экспертов для проведения научной антикоррупционной экспертизы проектов НПА.

В конкурсе приняло участие более 500 человек и по итогам трехэтапного отбора, приказом Председателя Агентства по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы) от 2 ноября 2020 года № 360 автор был включен в реестр экспертов по проведению научной антикоррупционной экспертизы проектов НПА (всего 93 человека) [145].

В (Приложение А) к диссертационной работе приведена выписка из приказа о признании автора экспертом научной антикоррупционной экспертизы.

В (Приложение Б) приведена одна из экспертиз, проведенных автором в отношении проекта НПА акимата Алматы.

В (Приложение В) представлен ответ органа-разработчика о согласии и несогласии с выводами автора.

В целом, основные выводы по итогам практического участия в научной антикоррупционной экспертизе, а также рекомендации по ее совершенствованию изложены в разделе 3.

Непосредственное участие в проведении антикоррупционной экспертизы свидетельствует о наличии коррупциогенных факторов как в представленных на рассмотрение проектах НПА, так и в действующих НПА.

Некоторые из факторов лежат на поверхности и могут быть выявлены экспертом не особых усилий.

К примеру, ряд положений проектов, касаются властных полномочий государственных органов и уполномоченных лиц, наделяющих их правом осуществлять действия без определения каких-либо пределов. Таким полномочиями могут выступать право запроса дополнительных документов, право отказа без объяснения причин, либо продление срока рассмотрения документов по своему усмотрению.

Все такие широкие дискреционные права формируют возможность для действий по незаконному обогащению. При этом формально государственный

служащий осуществляет свои полномочия в рамках закона, но фактически такие положения предоставляют ему возможность для незаконного обогащения.

При этом устранение такого коррупциогенного фактора также является сложным процессом, необходимо лишь заменить слово «вправе» на слово «обязан».

Однако не все государственные органы следует таким рекомендациям, так как норма «вправе» в отличие от нормы «обязан» не обязывает уполномоченного лица осуществлять определенные действия. Государственным органам проще не совершать определенные действия, нежели их совершать.

Вместе с тем ряд коррупциогенных рисков возможно обнаружить только при наличии определенных знаний и компетенции.

Например, это относится к фактору «ложные приоритеты», где необходимо соотнести заявленную и реальную цель разработки проекта НПА, выявить продвижение незаконных частных интересов через утверждение проекта НПА.

В ходе разработки рекомендаций по устранению сложных коррупциогенных факторов, то при наличии, например, правового пробела необходимо разрабатывать не только статью, но и иногда и целый параграф акта.

В целом с 4 ноября 2020 года по 20 апреля 2022 года проведено более 450 экспертиз проектов НПА. По итогам анализа в 90% проектов НПА были выявлены факторы коррупционных рисков, такие как: «Двоякая формулировка», «Правовой пробел», «Коллизии норм права», «Нарушение баланса интересов», «Необоснованное ограничение прав человека», «Широта дискреционных полномочий», «Недостаточность механизмов обжалования».

К примеру, по итогам экспертизы проекта приказа, разработанным в целях ведения учета лиц, содержащихся в следственных изоляторах, было высказано замечание об отсутствии у органа-разработчика оснований для принятия данного акта, поскольку отсутствует законодательная компетенция. По результатам рассмотрения заключения, МВД отказалось от утверждения данного акта.

Другим примером может послужить проект приказа Министра культуры и спорта «Об утверждении Правил проведения лотерей». Представленный проект НПА содержал ряд норм, противоречащих действующему законодательству, к примеру, наделяющий уполномоченную организацию полномочиями по сбору и обработке персональных данных (всего было дано пять замечаний и рекомендаций). По итогам рассмотрения заключения эксперта, орган-разработчик отказался от норм, по которым были высказаны замечания.

По итогам участия в антикоррупционной экспертизе проектов НПА, практического опыта выявления коррупциогенных факторов, предлагается следующее.

Во-первых, необходимо пересмотреть объект антикоррупционной экспертизы проектов НПА.

Предлагается освободить от норм, способствующих коррупции и дезорганизации государственного управления, не только разрабатываемые проекты НПА, но и ранее принятые акты. До введения в действия экспертизы многие акты принимались без учета коррупционной составляющей, что повлекло создание условий для получения незаконной ренты отдельными уполномоченными лицами.

В этой связи в рамках исследования предлагается вовлечь в орбиту антикоррупционной экспертизы как проекты НПА, разрабатываемые государственными органами, так и действующие НПА (таблица 15).

Вместе с тем к такой работе необходимо подойти системно в целях исключения формального подхода. Предлагается поэтапная экспертиза действующих НПА ввиду ограничения человеческого капитала.

Таблица 15 – Рекомендуемые поправки в Закон «О правовых актах» в целях расширения объекта антикоррупционной экспертизы

Действующая редакция Закона	Предлагаемая редакция Закона
<p>Статья 33-1. Научная антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов</p> <p>1. Целями научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов являются выявление коррупциогенных норм, а также разработка рекомендаций, направленных на их устранение.</p>	<p>Статья 33-1. Научная антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов <i>и иных связанных нормативных правовых актов</i></p> <p>1. Целями научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов <i>и иных связанных нормативных правовых актов</i> являются выявление коррупциогенных норм, а также разработка рекомендаций, направленных на их устранение</p>
Примечание – Составлено автором по источнику [93]	

В первую очередь ревизии должны быть подвержены акты с высокой степенью коррупционных проявлений. Это может сферы государственных закупок и государственных услуг, субсидий в сельском хозяйстве, земельных отношений, строительной деятельности, бюджетных, налоговых, финансовых отношений и т.д.

В дальнейшем по мере продвижения работы и очищения основных актов от коррупциогенных норм, в подзаконных актах такие нормы могут быть устранены в рамках текущей деятельности государственных органов.

Во-вторых, предлагается расширить перечень субъектов, ответственных за проведение антикоррупционной экспертизы.

Анализ представленных на рассмотрение проектов НПА, показал, что нередко их нормы формируют возможность для действий по незаконному обогащению. При этом органы-разработчики зачастую формально относятся к их устранению.

Вместе с тем ответственность за отсутствие «взяткоемких» норм должны нести все субъекты нормотворческого процесса, в том числе депутаты, юридические службы министерств и акиматов, а также их первые руководители.

Так, если сейчас очищение от коррупциогенных норм проводится только независимыми экспертами, то нами предлагается расширить перечень субъектов, возложив обязанность по ее проведению на всех участников нормотворчества (таблица 16).

В целом такой подход предотвратит возложение ответственности за чистоту новых норм только на экспертов, Органы-разработчики также будут обязаны вести такую работу. В случае освоения Методики и ее технологий всеми субъектами нормотворчества, то соответственно минимизируются коррупционные риски на раннем этапе, снижается нагрузка на экспертов, что в итоге приведет к снижению бюджетных расходов на экспертизу проектов НПА.

Таблица 16 – Предлагаемые поправки в Правила проведения научной антикоррупционной экспертизы проектов НПА

Действующая редакция Правил	Предлагаемая редакция Правил
Глава 2. Субъекты, осуществляющие научную антикоррупционную экспертизу ... 9. <i>Отсутствует</i>	Глава 2. Субъекты, осуществляющие научную антикоррупционную экспертизу ... 9. <i>Депутаты Палат Парламента, центральные, местные представительные и исполнительные органы, разрабатывающие проекты нормативных правовых актов до их направления на научную антикоррупционную экспертизу выявляют и устраняют положения, формирующие условия для коррупциогенных рисков</i>
Примечание – Составлено автором по источнику [102]	

В целях контроля за проведенной работой уполномоченных лиц по очищению новых норм от коррупциогенных факторов, в пояснительной записке к каждому проекту НПА, органы-разработчики должны отмечать, что в проекте НПА таких рисков нет.

В-третьих, необходимо повысить результативность антикоррупционной экспертизы.

В настоящее время рекомендации экспертов носят формальный характер. На усмотрение должностных лиц остается решение вопроса о принятии либо не принятии предложений экспертов. В случае наличие умысла по незаконному обогащению через предоставление себе или зависимым лицам широких полномочий, рекомендации экспертизы вовсе могут быть проигнорированы.

В целях исключения такой практики, предлагается обязать органы-разработчики рассматривать каждый выявленный коррупциогенный фактор и рекомендации по их устранению.

При несогласии с позицией эксперта орган-разработчик должен будет направить эксперту не только свои доводы, но и в обязательном порядке опубликовать их на своих официальных интернет-ресурсах вместе с проектом НПА.

Предложения по корректировке действующих Правил проведения экспертизы, в части повышения прозрачности и объективности при рассмотрении заключений экспертов изложены в таблице 17.

Таблица 17 – Предлагаемые поправки в Правила проведения научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов

Действующая редакция Правил	Предлагаемая редакция Правил
32. В случае несогласия с рекомендациями экспертного заключения разработчик в течение 10 рабочих дней со дня получения экспертного заключения направляет координатору ответ с обоснованием причин несогласия.	32. В случае несогласия с рекомендациями экспертного заключения разработчик в течение 10 рабочих дней со дня получения экспертного заключения направляет координатору ответ с обоснованием причин несогласия. <i>Проект нормативного правового акта, заключение экспертизы, а также ответ разработчика с обоснованием причин несогласия с рекомендациями публикуются на официальных сайтах государственных органов</i>
Примечание – Составлено автором по источнику [102]	

В случае реализации такого подхода в целом может быть повышено результативность научных экспертиз по устранению коррупционных рисков. Публичное вывешивание таблиц принятия либо не принятия рекомендаций экспертов исключит принятие кулуарных решений, что в целом должно дать положительный эффект по искоренению фактов коррупции в государственном управлении.

Выводы

Подводя итоги третьей главе диссертационного исследования, опираясь на результаты опроса населения, выводы о потенциальных возможностях совершенствования нормотворческого процесса, а также практического участия в экспертизе проектов НПА, можно сделать несколько выводов. Они следующие:

1. По результатам опроса большинство респондентов отметили, что проекты НПА должны быть доступными и ясными для понимания, разработаны по единым правилам и обсуждены с населением.

2. Принципы нормотворческого процесса являются важным элементом построения правового государства и повышения качества государственного управления.

3. Принципы нормотворческого процесса могут быть внедрены в Казахстанское законодательство на трех уровнях:

1) Конституции;

- 2) кодифицированного акта;
- 3) Закона «О правовых актах».

4. Для результативности функционирования принципов нормотворчества на всех уровнях государственного управления оценку соответствия любого из проектов НПА на соответствие содержаниям принципов предлагается возложить на научную экспертизу.

5. В целях исключения коррупционных рисков на всех уровнях НПА, предложено расширить применение антикоррупционной экспертизы путем распространения ее положений не только на разрабатываемые проекты НПА, но и на действующие НПА.

6. Предложено возложить проведение антикоррупционной экспертизы не только на экспертов, но и на все субъекты нормотворческого процесса.

7. Рекомендации экспертов должны быть рассмотрены в обязательном порядке, а результаты принятых решений должны размещаться на сайтах государственных органов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное в диссертационной работе исследование позволило сделать следующие **выводы**:

Нормотворчество один из важнейших инструментов государственного управления, имеющий регулирующий характер и влияющий на различные сферы общественных отношений.

Принципы нормотворческой деятельности являются ориентиром, опираясь на которые возможно создать эффективные законы, стабильную и устойчивую правовую систему.

В мире модели организации нормотворчества зависят от полномочий органов власти, а также от особенностей правовой системы и исторических предпосылок.

В мире сегодня есть характерные для развитых стран тенденции, касающиеся нормотворческой деятельности. Все больше разработка проектов НПА пронизывается демократизацией, информатизацией, внедрением новых методов организации данного процесса, в том числе совершенствуется антикоррупционная экспертиза.

Вопросы совершенствования нормотворчества в Республике Казахстан всегда находилось в фокусе внимания общества и научных кругов. За годы независимости в нашей стране реализованы три долгосрочных программных документов в сфере развития национального законодательства - программа правовой реформы и две концепции правовой политики.

В реализацию указанных стратегических документов принят Закон «О нормативных правовых актах», впоследствии знаменитый на Закон «О правовых актах». Данные законы определили систему НПА, разграничили их статус, а также сформировали правовую базу для поступательного развития нормотворческого процесса.

Вместе с тем непрерывные социально-экономические преобразования в обществе предъявляют все новые требования к качеству нормативных правовых актов и нормотворчеству в целом. Актуален вопрос поиска новых подходов к данному процессу.

В этой связи нормотворческий процесс во взаимосвязи с Национальным планом развития до 2025 года был подвергнут SWOT и PEST анализам, которые показали следующее.

К сильным сторонам национального нормотворчества возможно отнести накопленный опыт реализации государственных программ. Успешная реализация стратегических документов и трех отраслевых программ в сфере права преобразовали процесс разработки НПА. Ежегодно улучшаются показатели Казахстана в международных рейтингах по «Качеству законодательства», «Нормативному регулированию», «Верховенству права» и т.д. Расширено участие гражданского общества и субъектов предпринимательства в обсуждении проектов НПА. Обязательным элементом нормотворческого процесса стало оценка новых норм с позиции науки, в связи

с чем многие акты проходят научную экспертизу, а перечень таких экспертиз постоянно расширяется. Функционируют государственные системы согласования, регистрации, опубликования НПА.

К слабым сторонам можно отнести отсутствие системности в планировании и научно-фундаментальных исследований в сфере нормотворчества. Правовой мониторинг, проведение научных экспертиз и участие общественности в обсуждении проектов НПА зачастую носит формальный характер. Низкий уровень подготовки специалистов в области права, не востребованность у населения площадок по обсуждению норм права, неиспользование современных систем обработки данных, отсутствие единой информационной среды в сфере нормотворчества сказывается на подготовке проектов НПА.

В то же время потенциальными возможностями могут являться внедрение принципов верховенства права в нормотворчество, создание единых процедур нормотворчества, модернизация института научных экспертиз, использование ресурсов гражданского общества, внедрение цифровых технологий в ежедневную работу государственных органов.

Однако, наряду с возможностями необходимо принимать во внимание и потенциальные угрозы, такие как продолжение практики внесения хаотичных поправок, отсутствие контроля за правовыми актами, самостоятельное определение полномочий государственными органами, использование отсталых технологий коммуникаций с населением, отток квалифицированных специалистов, технологическое отставание нации.

По итогам проведенного теоретического обзора, изучения международного опыта, проведенного SWOT и PEST анализов нормотворческого процесса, опроса населения выявилась необходимость глубокого изучения «слабых» мест нормотворчества: отсутствие принципов нормотворчества и вновь образованного института научной антикоррупционной экспертизы проектов НПА.

1. По вопросам внедрения принципов нормотворчества:

1) нормативное установление принципов нормотворческого процесса является основой построения правовой республики, что в конечном итоге положительно скажется на повышении качества государственного управления;

2) по итогам изучения международного опыта и функционирования национальной системы нормотворчества, проведенного исследования с использованием различных инструментов, принципы нормотворчества предложено утвердить на одном из уровней:

- конституции;
- кодифицированного акта;
- закона «О правовых актах»;

3) в случае проведения конституционной реформы статью 4 Основного закона страны предлагается дополнить основополагающими принципами нормотворчества: корреспонденции нормативных правовых актов Конституции; корреспонденции нижестоящих нормативных правовых актов

вышестоящим нормативным правовым актам; системности, единства и целостности правового регулирования общественных отношений; соразмерности; демократичности и гласности нормотворчества; ответственности государства перед гражданами Республики; логичности и последовательности нормативных правовых актов; защиты прав граждан Республики и их интересов;

4) в дальнейшем предлагается на основе Закона «О правовых актах» создать кодифицированный акт Кодекс «О правовых актах и нормотворческом процессе». Это позволит объединить в одном акте весь процесс инициирования, разработки, согласования, обсуждения и утверждения проектов НПА. В свою очередь такой шаг позволит перевести государственное управление на более системный уровень и унифицированные стандарты;

5) до проведения указанных выше структурных реформ, первоначальное закрепление принципов возможно осуществить на уровне действующего Закона «О правовых актах». В целях эффективного контроля за их имплементацией государственными органами, предложено использовать модель «наименование принципа – его содержание принципа – механизм реализации».

В целом принципы нормотворчества являются руководящими требованиями и началами нормотворчества, устанавливая базовые условия разработки, изменения, согласования и утверждения проектов НПА.

Анализируя проблемы внедрения принципов нормотворчества в казахстанское законодательство необходимо отметить следующее.

Опыт закрепления принципов в законодательных актах ближнего и дальнего зарубежья показывает, что урегулирование нормотворческого процесса в рамках единого закона предоставляет возможность придать общепризнанным принципам нормотворчества официальный и общеобязательный характер.

2. По вопросам научной антикоррупционной экспертизы.

Во-первых, коррупциогенные риски предложено исключить не только в разрабатываемых проектах, но и в действующих актах, содержащих немало коллизий, правовых пробелов и иных норм, негативно влияющих на систему государственного управления.

Во-вторых, следует распространить обязанность по исключению коррупциогенных факторов на все субъекты нормотворческого процесса, в том числе на государственных служащих. Новые нормы должны в обязательном порядке проверяться на отсутствие в них широких дискреционных полномочий должностных лиц, возможностей для незаконного обогащения, способствующих дезорганизации работы государственных учреждений.

Следует нормативно закрепить обязанность ответственных государственных структур по информированию в пояснительной записке фактов проверки проекта НПА на наличие/отсутствие коррупциогенных норм и принятых мер по их исключению.

В-третьих, необходимо переориентировать работу государственного аппарата на принятие конкретного решения по обнаруженному

коррупционному риску. Каждый выявленная дефектная норма должна стать предметом рассмотрения должностных лиц. При согласии разработчика норма должна быть имплементирована в проект НПА. В случае несогласия с рекомендациями эксперта должны быть представлены обоснованные доводы с обязательным их размещением на интернет-ресурсе государственного органа.

Резюмирую вышесказанное, вносимые предложения носят прикладной характер и могут быть рассмотрены в ходе дальнейшего совершенствования нормотворческого процесса.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Hill H. The science of engineering design. – NY.: Holt, Rinehart and Winston, 1970. – 372 p.
- 2 Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. – М., 1982. – Т. 4. – 683 с.
- 3 Пономарев А.Я. Психология творчества. – М.: Наука, 1976. – 302 с.
- 4 Усольцева С.В. Теория творчества: правовые аспекты // Матер. ежегод. науч.-практ. конф. преподав. и студ. юрид. института ИГУ. – Иркутск: Изд-во ЮИ ИГУ, 1999. – С. 58.
- 5 Иоффе О.С. Основы авторского права: авторское право, изобретательское право, право на открытие. – М.: Знание, 1969. – 127 с.
- 6 Нашиц А. Правотворчество: теория и законодательная техника. – М.: Прогресс, 1974. – 256 с.
- 7 Алексеев С.С. Государство и право: нач. курс. – Изд. 2-е, перер. и доп. – М.: Юридическая литература, 1994. – 189 с.
- 8 Комаров С.А. Общая теория государства и права. – Изд. 4-е, перер. и доп. – М.: Юрайт, 1998. – 411 с.
- 9 Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учеб. – Изд. 3-е, испр. и доп. – М.: Кнорус, 2004. – 527 с.
- 10 Дмитриевцев К.Н. Процесс правотворчества в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Нижний Новгород, 1994. – 224 с.
- 11 Спиридонов Л.И. Теория государства и права. – М.: Проспект, 1996. – 300 с.
- 12 Общая теория государства и права: акад. курс: в 2 т. / под ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1998. – Т. 1. – 408 с.
- 13 Юртаева Е.А. Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества // Журнал российского права. – 2006. – №5. – С. 12-22.
- 14 Малько А.В. Теория государства и права: учеб. – М.: Юрист, 2001. – 304 с.
- 15 Казимирчук В.П., Кудрявцев В.Н. Современная социология права. – М.: Юристь, 1995. – 297 с.
- 16 Теория государства и права. – Изд. 2-е. / под ред. В.М. Корельского и др. – М.: Инфра-М., 2002. – 616 с.
- 17 Бутырина М.В. Политология: учеб.-метод. пос. – Иваново: Изд-во ИГЭУ, 2007. – 251 с.
- 18 Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / под ред. А.В. Габова, Н.В. Путило. – М.: Инфра-М, 2015. – 269 с.
- 19 Дмитриев Ю.А., Казьмин И.Ф., Лазарев В.В. и др. Общая теория права. – Изд. 2-е, перер. и доп. – М.: Изд-во МГТУ им. Баумана, 1998. – 383 с.
- 20 Васильев А.В. Законодательство и правовая система дореволюционной России: учеб. пос. – СПб.: Питер, 2004. – 224 с.

- 21 Керимов Д.А. Основы философии права. – М., 1992. – 191 с.
- 22 Мелехин А.В. Теория государства и права: учеб. – М.: Маркет ДС, 2007. – 633 с.
- 23 Лазарев В.В. Общая теория права и государства: учеб. – Изд. 5-е, перер. и доп. – М.: Инфра-М, 2010. – 591 с.
- 24 Арзамасов Ю.Г. и др. Нормография: теория и технология нормотворчества: учеб. – М.: Юрайт, 2019. – 460 с.
- 25 Сырых В.М. Теория государства и права: учеб. – Изд. 3-е, перер. и доп. – М.: Юстицинформ, 2004. – 703 с.
- 26 Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. – 2014. – №3(207). – С. 5-16.
- 27 Mayer-Schönberger V., Lazer D. Governance and Information Technology: From Electronic Government to Information Government // Journal of Information Technology & Politics. – 2008. – Vol. 5. – P. 349-351.
- 28 Susan R. Policymaking and Public Law in France: Public Participation, Agency Independence, and Impact Assessment // Columbia Journal of European Law. – 2013. – Vol. 19, Issue 2. – P. 223-309.
- 29 Crow D., Albright E., Koebele E. Evaluating informational inputs in rulemaking processes: A cross-case analysis // Administration & Society. – 2017. – Vol. 49, Issue 9. – P. 1318-1345.
- 30 Heilmann D. The law-making process in Germany // https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=1f4125fa-1691-a1d9-e25a-08b409. 21.01.2021.
- 31 Парфенова Т.А. К вопросу о видах правотворчества в современной юридической науке // Пролог. – 2013. – №1(1). – С. 14-19.
- 32 Ситникова И.Е. Политический плюрализм и правотворчество в современном российском государстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Казань, 2010. – 213 с.
- 33 Мазуренко А.П. Виды и субъекты правотворческой политики // Вестник Волжского ун-та им. В.Н. Татищева. – 2004. – №42. – С. 3-12.
- 34 Уолкер Р. Английская судебная система / пер. с англ. – М., 1980. – 631 с.
- 35 Кросс Р. Прецедент в английском праве / пер. с англ. – М., 1985. – 238 с.
- 36 Loveland I. Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights: A Critical Introduction. – Oxford: Oxford University Press, 2018. – 701 p.
- 37 Lucas F. How a Bill Becomes Law // <https://lucas.house.gov/how-a-bill-becomes-law>. 16.04.2021.
- 38 Конституция Франции: принята 4 октября 1958 года // <https://study.shmat.by/konstitutsiya-frantsii-ot-4-oktyabrya-1958-goda>. 07.11.2020.
- 39 Газизова Р.Г., Касаткина Н.М., Крысенкова Н.Б. и др. Организация законодательного процесса в зарубежных странах. – М.: Государственная Дума, 2014. – 112 с.
- 40 The Conseil d'État // <https://conseil-etat.fr/en>. 04.03.2021.

- 41 Конституция Федеративной Республики Германия: принята 23 мая 1949 года // https://www.concourt.am/armenian/legal_resources. 20.04.2021.
- 42 Конституция Республики Польша: принята 2 апреля 1997 года // <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>. 25.04.2021.
- 43 Mbuba J.M. *Global Perspectives in Policing and Law Enforcement*. – Lanham: Rowman and Littlefield. – 2021. – 400 p.
- 44 Конституция Российской Федерации: принята 12 декабря 1993 года // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/. 26.04.2021.
- 45 Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации: принята 18 апреля 1999 года // https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_. 20.04.2021.
- 46 Mader L. Evaluating the effects: a contribution to the quality of legislation // *Statute Law Review*. – 2001. – Vol. 22, Issue 2. – P. 119-131.
- 47 Конституция Азербайджанской Республики: принята 12 ноября 1995 года // <https://mincom.gov.az/ru/view/pages/13/>. 21.04.2021.
- 48 Конституция Испании: принята 27 декабря 1978 года // https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions. 21.04.2021.
- 49 Тункин Г.И. *Теория международного права: монография*. – М.: Зерцало-М, 2016. – 416 с.
- 50 Sadvokassov A. The impact of the Court of Justice of the European Union rulemaking on the free movement of students // *Innovations and Tendencies of State-of-Art Science: proceed. 3-4th internat. multidiscip. conf.* – Rotterdam, 2021. – P. 50-54.
- 51 Садвокасов А.Б. Некоторые вопросы совершенствования деятельности Евразийского экономического союза // *Вестник Торайгыров университет*. – 2020. – №4. – С. 221-231.
- 52 Моравецкий В. *Функции международной организации / пер. с польск.* – М.: Прогресс, 1976. – 384 с.
- 53 Rose-Ackerman S. *Democracy and Executive Power: Policymaking Accountability in the US, the UK, Germany, and France*. – New Haven CT: Yale University Press, 2021. – 424 p.
- 54 Kilasonia N. The Forms of Public Participation in Administrative Rulemaking (Comparative Legal Analysis) // *J. Law*. – 2011. – №2. – P. 209-219.
- 55 Harechko I. Basic mechanisms of e-participation of citizens in policy-making // *Toruńskie Studia Międzynarodowe*. – 2011. – №1(4). – P. 21-31.
- 56 Dalton R. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. – Washington: CQ Press, 2013. – 360 p.
- 57 The Library of Congress. Congressional Research Service // <http://www.loc.gov/crsinfo/about/> 20.04.2020.
- 58 Сейм Польши. Законодательный процесс // <https://sejm.gov.pl/> 21.04.2020.
- 59 Норец А.М. К проблемам проведения антикоррупционной экспертизы прокуратурой Российской Федерации // *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*. – 2015 – №6-1. – С. 360-362.

60 Толстых П.А. Лоббизм в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: структура, технологии, перспективы легитимизации: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – М., 2006. – 221 с.

61 United Nations Convention against Corruption // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml 20.05.2020.

62 Захарова В.И. Правовое регулирование антикоррупционной экспертизы в зарубежных странах // Пробелы в российском законодательстве. – 2012. – №3. – С. 286-290.

63 Постановление Президента Республики Казахстан. О Государственной программе правовой реформы в Республике Казахстан: утв. 12 февраля 1994 года, №1569 // https://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001569_. 10.06.2020.

64 Указ Президента Республики Казахстан. О Концепции правовой политики Республики Казахстан: утв. 20 сентября 2002 года, №949 // https://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000949_. 10.06.2020.

65 Указ Президента Республики Казахстан. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года: утв. 24 августа 2009 года, №858 // https://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_. 10.06.2020.

66 Президент Республики Казахстан. План нации - 100 конкретных шагов от 20 мая 2015 года // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100>. 10.06.2020.

67 Конституция Республики Казахстан: принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года // №№<https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 10.06.2020.

68 Закон Республики Казахстан. О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан: принят 25 мая 2020 года, №333 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000333>. 01.08.2020.

69 Конституционный закон Республики Казахстан. О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов: принят 16 октября 1995 года, №2529 // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1003961. 01.08.2020.

70 Конституционный закон Республики Казахстан. О Международном финансовом центре «Астана»: принят от 7 декабря 2015 года, 438 // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39635390. 01.08.2020.

71 Кодекс Республики Казахстан. О браке (супружестве) и семье: принят 26 декабря 2011 года, №518-IV // <https://online.zakon.kz.1102748>. 01.08.2020.

72 Кодекс Республики Казахстан. Уголовный кодекс: принят от 3 июля 2014 года, №226 // <https://online.zakon.kz/Document>. 01.08.2020.

73 Кодекс Республики Казахстан. Уголовно-исполнительный кодекс: принят 5 июля 2014 года, №234 // <https://online.zakon.kz>. 01.08.2020.

74 Кодекс Республики Казахстан. Об административных правонарушениях: принят 5 июля 2014 года, №235 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>. 01.08.2020.

75 Кодекс Республики Казахстан. Гражданский процессуальный кодекс: принят 31 октября 2015 года, №377 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 01.08.2020.

76 Кодекс Республики Казахстан. Трудовой кодекс: принят от 23 ноября 2015 года, 414 // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38910832. 01.08.2020.

77 Кодекс Республики Казахстан. О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс): принят 25 декабря 2017 года, №120 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700000120>. 01.08.2020.

78 Кодекс Республики Казахстан. О таможенном регулировании в Республике Казахстан: принят 26 декабря 2017 года, №123 // №https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39082703. 01.08.2020.

79 Кодекс Республики Казахстан. О здоровье народа и системе здравоохранения: принят 7 июля 2020 года, №360 // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34464437. 01.08.2020.

80 Кодекс Республики Казахстан. Предпринимательский кодекс: принят 29 октября 2015 года, №375 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 01.08.2020.

81 Кодекс Республики Казахстан. Административный процедурно-процессуальный кодекс: принят 29 июня 2020 года, №350 // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35132264. 01.08.2020.

82 Кодекс Республики Казахстан. О недрах и недропользовании: принят 27 декабря 2017 года, 125 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 01.08.2020.

83 Закон Республики Казахстан. О миграции населения: принят 22 июля 2011 года, №477 // <https://online.zakon.kz/Document>. 01.08.2020.

84 Закон Республики Казахстан. О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан: принят 21 июня 2013 года, №105 // <https://online.zakon.kz>. 01.08.2020.

85 Закон Республики Казахстан. О профессиональных союзах: принят 27 июня 2014 года, №211 // <https://online.zakon.kz/Document>. 01.08.2020.

86 Закон Республики Казахстан. О минимальных социальных стандартах и их гарантиях: принят 9 мая 2015 года, 314 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000314>. 01.08.2020.

87 Закон Республики Казахстан. О занятости населения: принят 6 апреля 2016 года, 482 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000482>. 01.08.2020.

88 Закон Республики Казахстан. Об обязательном социальном страховании: принят 26 декабря 2019 года, №286 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1900000286>. 01.08.2020.

89 Закон Республики Казахстан. О ветеранах: принят 6 мая 2020 года, №322 // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33964161. 01.08.2020.

90 Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан // <https://adilet.zan.kz/rus>. 01.08.2020.

91 Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.14. – Воронеж, 2012. – 580 с.

92 Закон Республики Казахстан. О нормативных правовых актах: принят 24 марта 1998 года, №213 // <https://online.zakon.kz/Document>. 01.08.2020.

93 Закон Республики Казахстан. О правовых актах: принят 6 апреля 2016 года, №480 // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37312788. 01.08.2020.

94 Конституционный Закон Республики Казахстан. О Правительстве Республики Казахстан: принят 18 декабря 1995 года, №2688 // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1003973. 01.08.2020.

95 Конституционный Закон Республики Казахстан. О Конституционном Совете Республики Казахстан: принят 29 декабря 1995 года, №2737 // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004022. 01.08.2020.

96 Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Концептуального плана законотворческой работы на 2016-2021 годы (6-й созыв Парламента Республики Казахстан): утв. 6 сентября 2016 года, №314 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1600000314>. 10.06.2020.

97 Постановление Правительства Республики Казахстан. О Плане законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2016 год: утв. 31 декабря 2015 года, №1153 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 20.08.2020.

98 Постановление Правительства Республики Казахстан. О Плане законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2017 год: утв. 29 декабря 2016 года, №905 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 20.08.2020.

99 Закон Республики Казахстан. О доступе к информации: принят 16 ноября 2015 года, №401 // <https://online.zakon.kz/Document>. 20.08.2020.

100 Распоряжение Премьер-Министра Республики Казахстан. О Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности: утв. 19 февраля 2016 года, №11 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 20.08.2020.

101 Постановление Правительства Республики Казахстан. Некоторые вопросы организации и проведения научной экспертизы: утв. 8 июня 2021 года, №386 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000386#z316>. 25.08.2021.

102 Постановление Правительства Республики Казахстан. О некоторых вопросах проведения научной антикоррупционной экспертизы: утв. 16 июля 2020 года, №451 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2000000451>. 25.08.2021.

103 Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Национального плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан: утв. 15 февраля 2018 года, №636 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 25.08.2021.

104 Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев. Казахстан – 2030: процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев: послание народу Казахстана // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 20.07.2020.

105 Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев. Стратегия "Казахстан-2050": новый политический курс состоявшегося государства: послание народу Казахстана // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 20.07.2020.

106 Указ Президента Республики Казахстан. Об актах Президента Республики Казахстан: утв. 26 октября 1994 года, №1951 // https://adilet.zan.kz/rus/docs/U940001951_. 10.06.2020.

107 The World Bank. Worldwide Government Indicators // <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>. 10.06.2020.

108 Закон Республики Казахстан. О республиканском бюджете на 2021-2023 годы: принят 2 декабря 2020 года, №379 // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32245090. 01.03.2021.

109 Демографическая статистика // <https://stat.gov.kz/official>. 20.02.2021.

110 Статистика образования // <https://stat.gov.kz/official>. 20.02.2021.

111 The World Justice Project. WJP Rule of Law Index 2020 // <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law>. 20.02.2021.

112 Программа развития Организации Объединенных Наций в Казахстане. Партнерство для создания Национальной платформы ЦУР // <https://www.kz.undp.org/content/kazakhstan/ru/home/projects>. 23.03.2021.

113 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Государственной программы «Цифровой Казахстан»: утв. 12 декабря 2017 года, №827 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000827>. 23.08.2020.

114 Указ Президента Республики Казахстан. О Государственной программе "Информационный Казахстан - 2020" и внесении дополнения в Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года №957 "Об утверждении Перечня государственных программ": утв. 8 января 2013 года, №464 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1300000464>. 23.08.2020.

115 Информационная система «Е-законодательство» // <https://egov.kz/cms/ru/ai-big-data/projects>. 20.05.2020.

116 Проект «Открытое правительство» // <https://legalacts.egov.kz/>. 20.05.2020.

117 Постановление Правительства Республики Казахстан. О Плане законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2019 год: утв. 24 декабря 2018 года, №869 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 20.11.2020.

118 Мужская мудрость в притчах и афоризмах самых выдающихся и великих личностей мировой истории. – М.: Литрес, 2018. – 414 с.

119 Садвокасов А.Б. Некоторые вопросы совершенствования налоговой политики и налогового законодательства в Республике Казахстан // Вестник университета «Туран». – 2021 – №1(89) – С. 209-212.

120 Досье на проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам оказания государственных услуг» // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36053963. 20.05.2020.

121 Послание Конституционного Совета Республики Казахстан. О состоянии конституционной законности в Республики Казахстан от 5 июня 2018 года // <https://ksrk.gov.kz/ru/solutions/poslanie-konstitucionnogo>. 20.03.2020.

122 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Государственной программы развития образования и науки Республики Казахстан на 2020-2025 годы: утв. 27 декабря 2019 года, №988 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000988>. 20.03.2020.

123 Egorov A., Sadvokassov A., Shestak V., Yerezhepkyzy R. Implementing the Aarhus Convention // European Energy and Environmental Law Review. – 2021 – Vol. 30, Issue 4 – P. 120-127.

124 The Global Competitiveness Report 2019 // https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf. 15.11.2020.

125 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Концепции кибербезопасности ("Киберщит Казахстана"): утв. 30 июня 2017 года, №407 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000407>. 12.04.2020.

126 Global Cybersecurity Index 2020 // <https://www.itu.int/epublications/publication/global-cybersecurity-index-2020/en/>. 10.08.2020.

127 Атлас новых профессий и компетенций // <https://www.enbek.kz/atlas/>. 17.08.2021.

128 Садвокасов А.Б. Перспективы развития нормотворчества с использованием информационных технологий // Вестник Казахского национального педагогического университета им. Абая. – 2020. – №2(70). – С. 109-113.

129 Проект решения Актюбинского областного маслихата. Об утверждении Правил по обеспечению общественного порядка и безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций, их предупреждению и ликвидации, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность // <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=5387221>. 20.05.2021.

130 Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml. 12.06.2020.

131 Ragin C., Amoroso L. Constructing social research: The unity and diversity of method. – London :Pine Forge Press, 2011. – 248 p.

132 Maestas C., Buttice M., Stone W. Extracting wisdom from experts and small groups: Strategies for improving informant-based measures of political concepts // Political analysis. – 2014. – Vol. 22, Issue 3. – P. 354-373.

133 Bingham L. The Rule of Law // The Cambridge Law Journal. – 2007. – Vol. 66, Issue 1. – P. 67-85.

134 Сильченко Н.В. Конституционные основы классификации источников права // Вестник Запорожского национального университета. – 2015. – №4(1). – С. 69-74.

135 Конституционный закон Азербайджанской Республики. О нормативных правовых актах: принят 21 декабря 2010 года, №21 // http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=33085. 01.08.2020.

136 Закон Кыргызской Республики. О нормативных правовых актах Кыргызской Республики: принят 20 июля 2009 года, №241 // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591>. 01.08.2020.

138 Закон Республики Молдова. О нормативных актах: принят 22 декабря 2017 года, №100 // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id. 01.08.2020.

138 Закон Республики Таджикистан. О нормативных правовых актах: принят 30 мая 2017 года, №1414 // http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?. 01.08.2020.

139 Закон Туркменистана. О правовых актах: принят 26 августа 2017 года, №589 // http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=98294. 01.08.2020.

140 Садвокасов А.Б. Некоторые вопросы участия граждан в нормотворчестве посредством цифровых ресурсов // Нормы международного права как источник российского законодательства: сб. матер. 3-4 междунар. науч-практ. конф. – Уфа: Агентство международных исследований, 2021. – С. 31-32.

141 Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. – М., 2009. – 191 с.

142 Талапина Э.В. Об антикоррупционной экспертизе // Журнал российского права. – 2007 – №5 (125). – С. 52-66.

143 Президент Республики Казахстан. Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана: послание народу Казахстана // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1900002019>. 20.07.2020.

144 Приказ Председателя Агентства по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы). Об утверждении Методических рекомендаций по проведению научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов: утв. 21 августа 2020 года, №268 // https://online.zakon.kz/document/?doc_id=36082096#sub_id=0. 25.02.2021.

145 Приказ Председателя Агентства по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы). Об утверждении реестра экспертов по проведению научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов: утв. 2 ноября 2020 года, №360 // <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/84484?lang=ru>. 25.02.2021.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ
СЫБАЙЛАС ЖЕМҚОРЛЫҚҚА
ҚАРСЫ ІС-ҚИМЫЛ АГЕНТТІГІ
(СЫБАЙЛАС ЖЕМҚОРЛЫҚҚА
ҚАРСЫ ҚЫЗМЕТ)



АГЕНТСТВО
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ
КОРРУПЦИИ
(АНТИКОРРУПЦИОННАЯ СЛУЖБА)

БҰЙРЫҚ

ПРИКАЗ

360 от 02.11.2020
Ж №

Нұр-Сұлтан қаласы

Об утверждении реестра экспертов по проведению научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов

В соответствии с пунктом 8 Правил проведения научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 16 июля 2020 года №451, ПРИКАЗЫВАЮ:

1. Утвердить прилагаемый реестр экспертов по проведению научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.
2. Настоящий приказ вступает в силу со дня его подписания.

Председатель

А. Шпекбаев

УТВЕРЖДЕН
Приказом Председателя
Агентства Республики Казахстан
по противодействию коррупции
(Антикоррупционной службы)
от «2» ноября 2020 г.
№360

Выписка из реестра экспертов
по проведению научной антикоррупционной экспертизы
проектов нормативных правовых актов

№	Фамилия, имя, отчество <i>(при наличии)</i>	Сведения
57	САДВОКАСОВ АСЕТ БАГДАТОВИЧ	Магистр права. Высшее экономическое образование. Высшее юридическое образование. Опыт работы на государственной службе.

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Заключение научной антикоррупционной экспертизы проекта решения маслихата города Алматы "Об утверждении правил благоустройства территории города Алматы"

Эксперт: *Садвокасов Асет Багдатович*

Фактор 1 п. 4

Текст проблемной нормы:

4. Лица обязаны соблюдать чистоту на всей территории.

Факторы риска:

– двоякая формулировка.

Риски коррупции:

– получение взятки;

– дача взятки.

Замечания:

Данная норма может быть истолковано двояко. К примеру, следует ли из данной нормы, что лица должны обеспечивать порядок в городе либо здесь более уместнее было бы говорить о поддержании порядка только на вверенной территории.

Необходимость четкого определения обязанностей граждан и иных лиц вызвана тем, что за нарушение благоустройства предусмотрена административная ответственность (статья 505 Кодекса).

Уполномоченным государством лицам предоставляется право привлечения к административной ответственности любого лица за не поддержания порядка на любой территории, к примеру, территории города в целом.

Такая возможность может быть использована недобросовестными должностными лицами для вымогательства взятки за непривлечение к административной ответственности.

В этой связи предлагается исключить двоякую формулировку нормы о территориях, на которых физические и юридические лица должны поддерживать порядок.

Рекомендации:

Предлагается в пункте 4 Правил благоустройства, в части обязанностей лиц, слова «на всей территории» заменить словами «на прилегающей территории».

Фактор 2 п. 5

Текст проблемной нормы:

5. Содержание города производится организациями.

Факторы риска:

– широта дискреционных полномочий

Риски коррупции:

– злоупотребление властью

Замечания:

Рассматривая предлагаемую норму следует заметить, что если физические лица и субъекты предпринимательства выбирают такие специализированные организации по-своему усмотрению, то выделение бюджетных средств, выбор поставщиков и проведение работ по текущему благоустройству осуществляется в рамках бюджетного законодательства, а также о государственных закупках.

Однако в Правилах благоустройства не определено в соответствии с каким порядком:

– организуются работы по текущему санитарному содержанию местности при выделении бюджетных средств;

– привлекаются специализированные организации для выполнения таких работ.

При наличии факта коррупционного сговора путем злоупотребления либо превышения должностных полномочий уполномоченными лицами, порядок организации работ, а также привлечение организаций для выполнения работ может быть осуществлен вне установленных законодательством правил.

К примеру, должностное лицо может заключить договор на благоустройство не по процедурам государственных закупок, а путем заключения прямого договора с любой из организаций.

Предоставление такой возможности ответственным государственным структурам оценивается как фактор коррупционного риска – широта дискреционных полномочий.

Рекомендации:

Предлагается в пункте 5 Правил благоустройства установить, что в случае организации работ по текущему санитарному содержанию местности за счет бюджетных средств, такая работа осуществляется в рамках бюджетного законодательства, а также о государственных закупках.

Фактор 3 п. 6

Текст проблемной нормы:

6. Граждане обеспечивают содержание территории;

Факторы риска:

– отсутствие процедур.

Риски коррупции:

– превышение власти или должностных полномочий.

Замечания:

Согласно подпункту 1) пункта 3 Правил благоустройство охватывает широкий круг вопросов от устройства дорог, водоснабжения, иных коммуникаций и до уборки.

Вместе с тем такие работы зачастую в населенных пунктах проводятся за счет бюджетных средств, крупных квазигосударственных компаний.

Однако Правила благоустройства четко утверждают: физические и юридические лица самостоятельно и за свой счет обеспечивают благоустройство отведенной территории. Таким образом, например, работы по

благоустройству территории вокруг многоквартирных жилых домов должны организовываться и проводиться исключительно собственниками квартир, нежилых помещений и объединениями собственников имущества.

При этом выделение бюджетных средств, к примеру, на ремонт подъездных путей, замену кабелей связи, иных коммуникаций может быть оценено как превышение власти или должностных полномочий.

Рекомендации:

Предлагается в Правилах благоустройства определить, в каких случаях за счет бюджетных средств обеспечивается благоустройство территорий физических и юридических лиц.

Фактор 4 п. 9

Текст проблемной нормы:

9. Не разрешается размещение объектов на путях к ним.

Факторы риска:

- двоякая формулировка;
- широта дискреционных полномочий.

Риски коррупции:

- получение взятки;
- дача взятки.

Замечания:

Анализ данной нормы выявил возможность установления ею двойной юридической ответственности.

1. Привлечение к административной ответственности за нарушение правил предусмотрено статьей 505 Кодекса. Санкция – от предупреждения для физических лиц до штрафа для юридических лиц.

Данная статья позволяет налагать административные взыскания за нарушение любой из норм рассматриваемых Правил благоустройства, в том числе за размещение объектов различного назначения на путях проезда к объектам городской инфраструктуры.

Однако КоАП, в частности статья 614, уже предусматривает ответственность. Санкция – штраф 3 МРП для физических лиц и 10 МРП для должностных лиц.

В этой связи пункт 9 Правил благоустройства предполагает введение параллельной ответственности.

Кроме того, слова «не допускается размещение объектов различного назначения» могут толковаться уполномоченными лицами двояко, поскольку такие объекты могут быть установлены по разрешению государственных органов либо в соответствии с законодательством.

2. Правилами предлагается запретить парковку.

Лица, нарушившие такой запрет, могут быть привлечены по статье 505 КоАП.

Однако такая административная ответственность уже предусмотрена тремя частями Кодекса.

Установление Правилами благоустройства запретов на парковку вводит двойную административную ответственность.

С другой стороны, должностные лица наделяются широкими дискреционными полномочиями по выбору состава.

При выявлении ими факта нарушения правил сотрудник ОВД будет иметь возможность:

- при получении взятки привлечь лицо по статье 505 КоАП, с наложением минимального возможного взыскания в виде предупреждения;
- при отсутствии материальной заинтересованности привлечь лицо по статье 614 КоАП, с наложением штрафа от 3 до 10 МРП.

Рекомендации:

В целях минимизации фактов коррупционных правонарушений, предлагается в пункте 9 Правил благоустройства исключить слова «а также парковка автотранспортных средств» и «на путях проезда к ним, в арках зданий».

Фактор 5 п. 10

Текст проблемной нормы:

10. Запрещаются барьеры на дороге.

Допускается установка шлагбаумов, обеспеченных устройством для их ручного открывания, у въезда на территории тупиковых групп жилых домов, объединенных общим пространством (двором), при условии организации стационарного поста с круглосуточным дежурством персонала.

Факторы риска:

- двоякая формулировка;
- широта дискреционных полномочий.

Риски коррупции:

- получение взятки;
- дача взятки.

Замечания:

Предлагаемая норма вводит запрет на установку каких-либо препятствий для проезда транспортных средств.

Однако, как было отмечено в предыдущем замечании, статья 614 КоАП уже предусматривает ответственность.

В этой связи пункт 10 Правил благоустройства предполагает введение параллельной юридического запрета, а также формирует условия для совершения коррупционных противоправных деяний.

Рекомендации:

Поскольку за создание барьеров уже предусмотрена ответственность статьей 614 КоАП, предлагается в абзаце 1 пункта 10 Правил благоустройства исключить следующие слова о запрете барьеров на дороге.

Фактор 6 п. 11

Текст проблемной нормы:

11. Автотранспортные и строительные предприятия должны содержать автомобили в чистоте.

Факторы риска:

- широта дискреционных полномочий.

Риски коррупции:

- получение взятки;
- дача взятки.

Замечания:

Анализ данной нормы выявил возможность установления ее двойной юридической ответственности и возможности для совершения коррупционных правонарушений.

Минимально возможное административное взыскание – предупреждение.

Однако за нарушение такой обязанности уже предусмотрена ответственность статьей 620 КоАП. Санкция – до 3 МРП.

В этой связи правонарушитель привлекается по двум статьям 505 и 620 КоАП, что создает риски коррупции по его «уводу» от более строгого взыскания взамен на материальное вознаграждение уполномоченному лицу.

Рекомендации:

Предлагается исключить новую обязанность, поскольку такая обязанность, а также ответственность за загрязнение дорог уже предусмотрена вышестоящими актами.

Фактор 7

Текст проблемной нормы:

В целом *Правила*.

Факторы риска:

- отсутствие процедур

Риски коррупции:

- мошенничество;
- присвоение или растрата вверенного чужого имущества.

Замечания:

Время от времени на территории Республики решениями акимов объявляются чрезвычайные ситуации природного характера.

К примеру, в 2020-2021 годах чрезвычайные ситуации природного характера были объявлены:

- решением акима города Сатпаев Карагандинской области от 29 марта 2021 года №1;
- решением акима города Нур-Султана от 28 января 2020 года №01-2 и т.д.

Согласно статье 50 Закона «О гражданской защите» при ликвидации чрезвычайных ситуаций природного характера.

Нередки случаи привлечения организаций, занятых в сфере благоустройства для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

К примеру, в случае аномального снегопада, гололеда, ледяного дождя на территории города Алматы может быть объявлена чрезвычайная ситуация природного характера.

В этом случае, организации, занятые в уборке и выполняющие работы в соответствии с Правилами благоустройства также привлекаются для уборки и вывоза снега, льда.

Однако такие организации уже могут осуществлять вывоз и уборку снега и льда в рамках государственных закупок. Привлечение их для ликвидации последствий снегопада, иных атмосферных осадков также в рамках мероприятий по противодействию чрезвычайной ситуации может повлечь:

- оказание одних и тех услуг по вывозу снега и льда одной организацией, но по разным бюджетным программам;
- двойную оплату за оказание одной услуги по вывозу снега и льда.

В последующем такие деяния могут быть оценены как присвоение или растрата вверенного чужого имущества, мошенничество.

В этой связи в целях исключения данного правового пробела предлагается рассмотреть рекомендации, изложенные ниже.

Рекомендации:

Предлагается в Правилах благоустройства и иных связанных нормативных правовых актах, актах местных исполнительных органов:

- предусмотреть порядок привлечения сил и средств организаций к ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций уже занятых в благоустройстве города Алматы;

– установить запрет на оплату схожих услуг при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций уже оказываемых в рамках благоустройства города Алматы. К примеру, следует запретить оплату по вывозу снега и льда в рамках ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, если данная организация уже оказывает услуги по вывозу снега и льда в рамках государственных закупок.

IV. Вывод заключения

По итогам рассмотрения проекта решения маслихата города Алматы «Об утверждении Правил благоустройства территории города Алматы» отмечается следующее.

В проекте НПА имеются недостатки в части соблюдения требований языка документа и его законодательной согласованности. Отдельные нормы предоставляют излишне широкие полномочия должностным лицам.

В ходе экспертизы проекта НПА выявлены следующие факторы коррупционных рисков – двоякая формулировка, широта дискреционных полномочий, отсутствие процедур.

С учетом изложенного, проект НПА подлежит дальнейшему продвижению при условии устранения изложенных замечаний.

ПРИЛОЖЕНИЕ В

«АЛМАТЫ ҚАЛАСЫ ТҰРҒЫН ҮЙ
САЯСАТЫ БАСҚАРМАСЫ»
КОММУНАЛДЫҚ
МЕМЛЕКЕТТІК МЕКЕМЕСІ



КОММУНАЛЬНОЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«УПРАВЛЕНИЕ ЖИЛИЩНОЙ
ПОЛИТИКИ ГОРОДА АЛМАТЫ»

050057, Алматы қаласы, Жароков көшесі, 215
Тел: +7 (727) 225-12-04

050057, город Алматы, улица Жарокова, 215
Тел: +7 (727) 225-12-04

И-1943 04.05.2021

«Әл –Фараби атандағы Қазақ
Ұлттық Университет» КЕАҚ
Гайрат Сапарғалиев атындағы
Мемлекет және құқық
ғылыми –зерттеу институты

*на письмо №006671
от 28.04.2021*

Тұрғын үй саясаты басқармасы «Алматы қаласы аумағын көріктендіру ережесін бекіту туралы» Алматы қаласы мәслихатының шешімі жобасына қатысты сіздің ұсыныстарыңыз бен ескертулеріңізге қарсылық жолдаймыз.

Косымша: 4 парақта.

Управление жилищной политики направляет опровержения по Вашим рекомендациям и замечаниям касательно проекта решения маслихата города Алматы «Об утверждении Правил благоустройства территории города Алматы».

Приложение: на 4 листах.

Заместитель руководителя

Д. Абдрешев

*Исп: Бакенов А.
Тел: 225-12-13*

Разъяснения к замечаниям по факторам рисков

Внесено дополнение в виде уточнения во второй абзац п.5.

По п.30, в пп.8 внесено уточнение.

К замечаниям по п.4:

Пункт приведен в редакции соответствующего пункта Типовых правил благоустройства.

Здесь имеется в виду культура поведения в быту юридических и физических лиц — соблюдение нормы «не сорить, не ломать». В то же время согласны с замечанием эксперта Садвакасова А.Б. о том, что требование о необходимости порядка можно истолковать двояко.

В соответствии с п. 31 Типовых правил благоустройства дополнительно включен п.5-1).

К п.6 касательно благоустройства отведенной территории и благоустройства за счет бюджетных средств территорий физических и юридических лиц

В Земельном кодексе РК отсутствует понятие «отведенной территории». Имеется понятие «закрепленного в установленном порядке земельного участка».

В связи с этим для исключения разночтений вносится уточнение и изложение пп.1 п.6 в новой редакции.

К п.9 по размещению объектов

Согласны с замечанием. Редакция изменена.

К п.10 – ограничение проезда

Замечание принимается. Редакция п.10 будет новая следующая: У въезда на территории тупиковых групп жилых домов, объединенных общим пространством (двором), допускается установка шлагбаумов, обеспеченных устройством для их ручного открывания, при условии организации стационарного поста с круглосуточным дежурством персонала, либо оснащенных устройством автоматического открывания для автомобилей экстренных служб.

К п.11 касательно загрязнения дорог автотранспортом

Замечание принимается. Редакция п.11 принята в предлагаемой форме.

К п.60 – о содержании фасадов

Замечание не принимается. Формулировка п.60 и 61 дублирует соответствующие пункты Типовых правил благоустройства

ПРИЛОЖЕНИЕ Г

Методология онлайн-опроса

Состояние проблемы. Диссертационное исследование направлено на изучение вопросов нормотворчества в государственном управлении. Одним из участников этого процесса являются граждане Казахстана, анализ степени участия которых позволяет сделать определенные выводы. Онлайн-опрос планируется провести через ряд вопросов, раскрывающих личное участие гражданина в обсуждении проектов НПА, его информированности о такой возможности.

Цель опроса – выявить степень участия граждан в нормотворческом процессе, определить уровень осведомленности граждан о возможности обсуждения проектов нормативных правовых актов, причины неучастия общества в этом процессе, а также получить предложения по повышению эффективности привлечения граждан к нормотворчеству и его качеству в целом.

Объектом исследования являлось участие граждан в нормотворческом процессе.

Предметом опроса являлись отношения, возникающие в ходе обсуждения проектов правовых актов.

Выборка: 175 респондентов.

География онлайн-опроса: Республика Казахстан.

Период проведения онлайн-опроса: ноябрь 2019 года – февраль 2020 года.

Соблюдение конфиденциальности данных: в ходе опроса личные данные респондентами не предоставлялись.

Возраст большинства опрошенных респондентов разместился в границах 25-34 и 35-44 лет (35% и 32%), демонстрирующий, что в опросе в основном приняло участие трудоспособное население (рисунок Г.1)

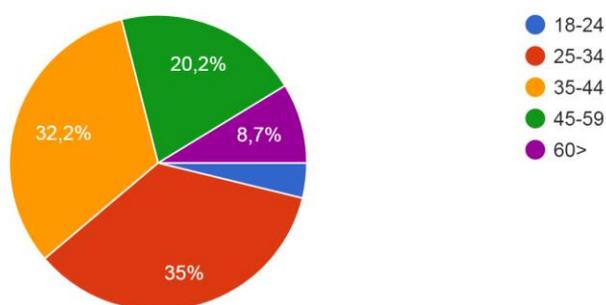


Рисунок Г.1 – Возраст опрошенных лиц

Примечание - Составлено автором

Опрошенные лица в основном работали на государственной службе (46%), частном секторе (24%) либо в квазигосударственном секторе, на гражданской службе (17%) (рисунок Г.2).

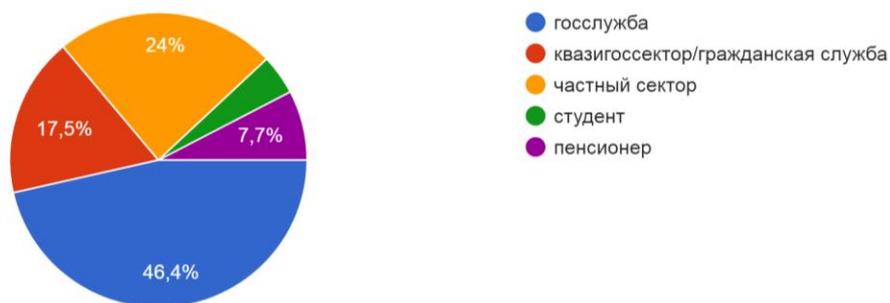


Рисунок Г.2 – Род деятельности опрошенных лиц

Примечание - Составлено автором

ПРИЛОЖЕНИЕ Д

Таблица Д.1 – Форма онлайн-опроса

Вопросы	А	В	С	Д	Е
Ваш возраст?	18-24	25-34	35-44	45-59	60>
Сфера деятельности	Госслужба	квазигоссектор/гражданская служба	частный сектор	студент	пенсионер
Участвовали ли Вы в нормотворческом процессе? (разработка, согласование, обсуждение, экспертиза проектов актов)	да (переходите к 4 вопросу)			нет (переходите к 5 вопросу)	
Если участвовали, то в каком качестве?	гражданин	представителя общественной или иной неправительственной организации	эксперта в области антикоррупционной, лингвистической, экономической или иной экспертизы	разработчика	государственного служащего, согласующего правовой акт
Если не участвовали, то по какой причине?	не осведомлен о возможности участия в нормотворческом процессе	не уверен, что мои предложения будут учитываться	не заинтересован	столкнулся с организационно-техническими проблемами	иные причины
Считаете ли Вы необходимым привлечь граждан в нормотворческий процесс	да		нет	затрудняюсь ответить	
Знаете ли Вы о возможности оставлять свои комментарии/мнения к проектам актов на портале «Открытые НПА» (legalacts.egov.kz)	не осведомлен	осведомлен, но не участвовал	осведомлен, участвую в обсуждении	осведомлен, но не желаю участвовать	осведомлен, но столкнулся с организационно-техническими проблемами
Почему Вы не участвуете в обсуждении проектов актов на портале «Открытые НПА»	нет необходимости	полагаю, что мои предложения не будут учитываться		сложный язык написания правовых актов	
На Ваш взгляд, в каких из представленных СМИ, Вы бы выразили свою позицию по проектам актов	«Открытые НПА»	социальные сети (Instagram, Facebook, VK)	новостные сайты (nur.kz, tengrinenews.kz, zakon.kz)	интернет-портал государственного органа	общественные обсуждения
Что на Ваш взгляд мешает активному вовлечению граждан в нормотворческий процесс?	граждане не считают необходимым участвовать в данном процессе	граждане не осведомлены о возможности участия в нормотворческом процессе	организационно-технические проблемы	сложные юридические тексты правовых актов	иные причины
Примечание - Ваши предложения по вовлечению граждан в нормотворческий процесс и улучшению его качества в целом					

Уважаемый респондент!

Принимая участие в опросе, Вы внесете свой вклад в научное исследование нормотворческого процесса. Ответы носят конфиденциальный характер и будут использоваться только для обобщения данных исследования