



3. Мемлекет басшысының «Болашаққа бағдар: рухани жаңғыру бағдарламасы» 12.04.2017ж
4. «Мәңгілік Ел» идеясы және Тәуелсіз Қазақстан жолы (<https://e-history.kz/kz/publications/view/2590>) 14.12.2016ж
5. Мемлекет басшысының «Ұлы даланың жеті қыры» атты мақаласы (<https://assembly.kz/kk/memleket-basshysynyn-uly-dalanyn-zheti-kyry-atty-makalasy>) 21.11.2018ж
6. Мектепке дейінгі тәрбиемен оқытудың үлгілік оқу бағдарламасы

## **Совершенствование экспертизы нормативных правовых актов в сфере предпринимательства Республики Казахстан**



**Нурлыбаева Динара Талгатовна**  
магистрант Института управления Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан  
**Научный руководитель:** Жаубасов Бауржан Жанатович – к.ю.н., доцент Института управления Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан г. Нур-Султан

***Аннотация:** На сегодняшний день роль экспертиз законопроектов обретает все большее значение в нормотворческой деятельности, так как является показателем качества и пригодности принятых законов в правоприменительной практике. Экспертиза способствует выявлению и устранению коллизий, возникающих между принимаемыми нормами и действующим законодательством, недопущению двусмысленного толкования прописанных норм, а также избеганию конфликта интересов. Поэтому в программных документах Республики Казахстан, обязательность проведения экспертиз законопроектов получило нормативное закрепление.*

*Качественный уровень экспертизы зависит от многочисленных факторов. К числу основополагающих относятся квалификационный уровень состава экспертов, на которых возложена эта работа, степень принципиальности позиций экспертов при принятии решений, алгоритм и периодичность проведения экспертиз, и так далее.*

*Несмотря на наличие определенной правовой базы, регулирующей порядок проведения экспертизы законопроектов, в том числе и непосредственно затрагивающих интересы субъектов предпринимательства, в правоприменительной практике проблемы, связанные с лингвистическими недоработками, правовыми коллизиями, трудностями в толковании принятых норм, чрезмерной репрессивностью принимаемых правил по отношению бизнес среде остаются нерешенным.*

*В данной научной статье освещаются вопросы относительно совершенствования законодательной базы, обеспечивающую наиболее благоприятные условия для развития бизнес среды.*

***Ключевые слова:** проекты нормативных правовых актов, научная экспертиза проектов законодательных актов, законотворческая деятельность, интересы субъектов предпринимательства, анализ законопроекта на предмет регуляторного воздействия.*

*В каждом государстве законотворчество обладает своими особенностями, но везде оно направлено на создание и совершенствование единой, внутренне согласованной и непроти-*



воречивой системы норм, регулирующих сложившееся в обществе разнообразные отношения.

Качество принимаемых законов служат основой благосостояния и чувства защищенности граждан, бизнеса и напрямую зависят от эффективности всего законотворческого процесса, начиная от планирования, анализа и экспертизы, до вступления в силу.

В современных условиях, экономического успеха достигают те государства, которые способны, незамедлительно реагировать на вызовы современности и принимать эффективные решения.

По этой причине эффективность государственной деятельности взаимосвязана качеством принимаемых законодательных актов, степенью организации законотворческой деятельности государства.

В Республике Казахстан в рамках Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, проведена эффективная работа в части качественного улучшения законотворческого процесса с учетом передовой практики зарубежных стран и международных стандартов.[1]

Так, в рамках данной Концепции внедрена новелла об обязательном планировании на предстоящий и перспективный периоды плана законопроектных работ. Предварительное планирование законопроектов является некоей площадкой, в рамках которой общественность, в этом числе и научные учреждения, эксперты и другие заинтересованные лица получают возможность для обсуждения субъектами законодательной инициативы проектов законодательных актов. Площадка служит для всеобщего и максимального вовлечения общественности в законотворческую работу.

В рамках Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года также предусмотрена необходимость получения на каждой стадии согласования концепции законодательного акта или его проекта научных экспертных заключений от специализированных юридических лиц, обладающих соответствующим научным потенциалом (научными учреждениями и высшими учебными заведениями соответствующего профиля) и физических лиц, обладающих специальными навыками и знаниями (экспертами, привлекаемыми из числа ученых и специалистов, в зависимости от содержания рассматриваемого проекта). [2]

В юридической литературе научной экспертизой проектов законодательных актов принято считать исследование, направленное на оценку качества проекта нормативного правового акта, его соответствия действующему законодательству, оценке эффективности закона, принятого на основе рассматриваемого проекта нормативного правового акта.[3]

В зависимости от предмета различают экспертизы, направленные на установление аутентичности текстов проекта на государственном и русских языках, приведение в соответствие вносимых в рамках проекта норм существующим положениям, оформление положений проекта установленным параметрам юридической техники. По проектам нормативных правовых актов, принятие которых может иметь негативный эффект на экологической безопасности требуется экологическая экспертиза. Анализ правоприменительной практики свидетельствует о взаимосвязанности, взаимообусловленности каждого вида научной экспертизы и в то же время их особое, специфическое назначение.[4]

Совокупное применение научных экспертиз обеспечивают прежде всего стабильность законодательства. Пожалуй, этот аспект является наиболее важным в законотворческой и правоприменительной практике. В свою очередь чрезмерное внесение поправок в действующее законодательство усложняет реализацию его положений и норм, а также препятствует соблюдению его правил и требований обществом, в особенности негативно сказываясь на развитии бизнеса. Как известно бизнес в лице предпринимателей и инвесторов для своего развития нуждается в предсказуемости и прозрачности в государственной деятельности, а также и принимаемых решениях в виде общеобязательных законодательных актов.



Отправной точкой проблем законотворческого процесса мы видим в отсутствии у государственных органов четкого видения долгосрочного развития фундаментальных основ в той или иной отрасли экономики и бизнеса.

Хаотичные поправки по ужесточению, затем либерализации правоотношений привели к тому что, к примеру, в кодексы, принятые только в 2014 году, вносятся поправки в среднем один раз в 2-3 месяца, а в Кодекс об административных правонарушениях с момента принятия внесены поправки 107 законами Республики Казахстан.

Следует отметить, что такой подход приводит к нестабильности специальных и отраслевых законов и законодательства в целом.

Остается нерешенным вопрос качества концептуальной основы разработанных законопроектов.

Отсутствует четкое видение проблем, на решение которых направлены поправки. В отраслевых законопроектах нередко встречаются поправки, не имеющих отношения к предмету регулирования и названия законопроекта.

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

Отсюда нередко приходится сталкиваться с отсутствием четкого механизма реализации содержащихся в законах правовых норм, а нередко и их финансовой поддержки.

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

И все перечисленное далеко не свидетельствует о несовершенстве подготовительного этапа законотворческой процедуры, что в конечном счете подрывает авторитет права и государства.

Известная мудрость гласит: «Мудрый законодатель начинает не с издания законов, а с изучения их пригодности для данного общества».

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

Также согласно законодательству, проводится анализ законопроекта на предмет регуляторного воздействия. Данная ступень предназначается для выявления социально-экономических последствий в связи с введением в рамках законопроекта экономических либо управленческих решений. Соответствующая практика широко распространена в странах ОЭСР. В рамках такого анализа определяются оценка соответствия законопроекта стратегическим целям государства, проводится оценка социально-экономических последствий.

Вместе с тем, Предпринимательским кодексом Республики Казахстан закреплено требование по проведению экспертиз законопроектов, непосредственно затрагивающих интересов субъектов предпринимательства. Концепция, а также сами проекты таких нормативных правовых актов на разных стадиях рассмотрения подлежат согласованию с аккредитованными объединениями субъектов частного предпринимательства и Национальной Палатой предпринимателей «Атамекен». Последние представляют по проекту нормативного правового акта свои экспертные заключения с содержанием замечаний и предложений, в случае неприятия, которых субъект законодательной инициативы обязан представить письменную обоснованную аргументацию. Как отмечается на официальной странице Национальной Палаты



предпринимателей, «Атамекен» проводится активная работа как по представлению замечаний и предложений, так и совместной деятельности с субъектами законодательной инициативы по улучшению того или иного законопроекта, затрагивающего интересы субъектов бизнеса. Так, по официальным данным Палаты количество учтенных поправок по соответствующим законопроектам начиная с 2015 года по 2018 год вырос с 30 % до 75%. [5]

В данном контексте прежде всего следует обратить внимание на такой феномен как «конфликт интересов». Законодательством правом законодательной инициативы наделены Президент, Парламент, а также Правительство. Как показывает практика, в Казахстане широко получает распространение подготовка проектов нормативных правовых актов государственными органами, осуществляющими государственный контроль и надзор в соответствующих сферах. Так, в ходе работы над проектами нормативных правовых актов государственные органы, наделенные правом законодательной инициативы в силу определенных стереотипов правового мышления, а также склонности к субъективной оценке не способны рационально определять и по необходимости исключать излишние рычаги воздействия на права и интересы определенных групп, в особенности представителей бизнеса. В данном контексте в качестве положительного примера хотелось бы упомянуть опыт Российской Федерации, где функции по разработке законопроектов, инициированных Правительством, принадлежат Институту законодательства при Правительстве Российской Федерации. Аналогичный опыт существует и в ряде других стран. [6]

В подтверждение данного аргумента в качестве очередного примера хотелось бы привести опыт Канады, где было признано абсолютно неэффективным привлечение ведомственных правовых служб, состоящих из юристов-сотрудников министерств государства для проведения экспертиз по проектам законодательных актов. В качестве основной причины нецелесообразности такого подхода было сделано заключение о недостаточной независимости от государства правовой точки зрения таких юристов. [7]

Особое внимание следует уделить стадиям внесения проектов нормативных правовых актов Мажилис Парламента Республики Казахстан, где как правило и реализуется законодательная инициатива. В европейских странах вместо понятия «экспертизы» законопроектов принято использовать «оценка» законопроектов, хотя оба значения имеют тождественное правовое значение. В европейской законодательной деятельности оценка рассматриваемого проекта законодательного акта проводится до и после его принятия Парламентом. [8] Такая практика находит положительные отзывы со стороны и казахстанских экспертов. По сведениям последних, зачастую на практике в Мажилис Парламента вносится законопроект, существенно отличающийся от того, который был представлен на научную экспертизу. Как результат, при обсуждении проекта внесенного в Мажилис Парламента нормативного правового акта членам созданной рабочей группы порой не представляется возможным предметно обсудить весьма важные детали, которые выпадают из их поля зрения. Причиной тому является рекомендательный характер поправок, предложенных экспертами, что в свою очередь не требует от разработчиков законопроектов, в лице правительственных государственных органов придавать им особое значение. [9]

В заключении хотелось бы отметить, что в настоящее время потребности повышения эффективности законодательства связаны, прежде всего с поиском оптимальных инструментов оценки качества законодательства, преодоления нормотворческих ошибок. Одним из инструментов оценки качества проектов НПА выступает научная правовая экспертиза.

Вместе с тем научная правовая экспертиза законопроектов часто формальна, страдает отсутствием достаточных научных обоснований и понимания сложных процессов в правовой системе общества. Предпринимаемые в последние годы меры в сфере научной правовой экспертизы (исключение некоторых видов научной экспертизы, сокращение бюджетных расходов на их проведение) не дали должного эффекта. В практике работы государственных органов наблюдается традиционно невнимательное отношение к теоретическим изысканиям,



от которых может прямо зависеть решение практических вопросов. Многие научные разработки в этой сфере оказались невостребованными практикой современного законодательства. Поэтому повышение эффективности нормотворческой деятельности при разработке проектов НПА требует функционирования системы, созданной на стыке научной и правотворческой деятельности.

В целях совершенствования научной правовой экспертизы, рационального использования бюджетных средств целесообразно передать функции по организации научной правовой экспертизы Институту законодательства и правовой информации Республики Казахстан. Это обуславливается его ролью, как научного учреждения, осуществляющего научное обеспечение проводимых в стране правовых реформ, многолетним опытом проведения правовых исследований, высоким авторитетом в профессиональной сфере и имеющимся научным потенциалом.

Предлагается осуществлять отбор экспертов для проведения научной правовой экспертизы с применением специальной информационно-коммуникационной инфраструктуры.

Непосредственное проведение научной правовой экспертизы научным экспертом посредством информационной коммуникационной инфраструктуры позволит сэкономить бюджетные средства за счет исключения излишних административных расходов на содержание юридических лиц, как посредников в проведении научной экспертизы.

Деятельность координатора будет сводиться к обеспечению непрерывности работы информационной системы и осуществлению оплаты за оказанные экспертами услуги в соответствии с порядком определяемым Правительством РК. Заключение Институтом гражданских правовых договоров индивидуально с каждым экспертом позволит привлекать к проведению научной правовой экспертизы не только осуществляющих трудовую деятельность в конкретном ВУЗе, но и экспертов, задействованных в иных сферах деятельности, а также расширить их круг за счет включения в реестр научных экспертов практических работников, а также иностранных экспертов. Подобный подход будет способствовать повышению качества проводимой экспертизы ввиду персональной ответственности эксперта за качество проведенной экспертизы, а также позволит при помощи информационных технологий вовлечь в процесс проведения экспертизы экспертов со всей страны и зарубежья. Тем самым расширит конкурентные возможности данной сферы.

Координация деятельности по проведению научной правовой экспертизы также позволит:

- обеспечить доступ независимых экспертов к реестру нормативных правовых и подзаконных актов РК в электронном виде, в том числе к тем, которые не содержатся на официальных сайтах нормотворческих органов или не находятся в открытом доступе;

- организовать на базе Института процесс подготовки и повышение квалификации научных экспертов, так как от эффективности обучения во многом зависит уровень квалификации эксперта и качество проведенной экспертизы проектов НПА.

Также пересмотра требуют сроки проведения соответствующих экспертиз. Предоставленные Законом Республики Казахстан «О правовых актах» сроки для проведения составляют всего лишь 15 календарных дней. На практике также существуют случаи нарушений разработчиками проектов законодательных актов установленных сроков в сторону сокращения, что для юридических лиц и экспертов составляло лишь 3-4 дня. Поэтому, авторы научных работ рекомендуют установить строгие требования по соблюдению сроков, а также расширить период, предназначенный для рассмотрения законопроектов, которые будут варьироваться в зависимости от критерия по содержанию, объему и месте в системе иерархии правовых актов. [10]

В законодотворческой деятельности Казахстана усматриваются ряд положительных сдвигов, направленных на повышение качества законов. Как уже было отмечено, на сегодняшний день создана площадка, способствующая принятию консолидирующего решения



общества, субъектов предпринимательской деятельности и государства по проектам законодательных актов. При этом наличие упомянутых обстоятельств как конфликтность интересов, жатые сроки для проведения экспертиз, а также формальный подход разработчиков законопроектов к заключениям экспертов, превращают эти положения в некую фиктивность.

А развитие бизнес среды на уровне развитых рыночных отношений требует четких и выверенных правил ее ведения. Бизнес, как и экономика любой страны управляется законами. Соответственно, экономический рост государства напрямую зависит от их качества. А качество законов в свою очередь зависит от качества экспертизы законопроектов.

### **Список использованной литературы**

1. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 года, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года №858//Казахстанская правда-2009 – 27 августа
2. Комментарий к Закону Республики Казахстан «О нормативных правовых актах / Под общей редакцией Имашева Б.М. - Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2014, - 340 с.
3. Турецкий Н.Н. Законодательная ветвь власти Казахстана / Турецкий Н.Н.- Алматы: ТОО «Издательство «Норма-К», 2011.336 с.
4. О правовых актах: Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК // Казахстанская правда. – 2016. - № 66. – 28192.
5. Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен». Экспертиза проектов НПА [Электронный ресурс]/ Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен»- <http://atameken.kz/ru/news/category/467> - Астана: 2018
6. Турецкий Н.Н. Законодательная ветвь власти Казахстана / Турецкий Н.Н.- Алматы: ТОО «Издательство «Норма-К», 2011.336 с.
7. Томпсон Р. Канадский опыт оказания услуг и возможности его адаптации к Российским условиям// Законотворчество в Канаде. Перевод с английского. Москва, 2006. 272 с.
8. Турецкий Н.Н. Законодательная ветвь власти Казахстана / Турецкий Н.Н.- Алматы: ТОО «Издательство «Норма-К», 2011.336 с.
9. Шалабаева А. Когда экспертиза хромает/Шалабаева А//«Бизнес&власть».-2009.- №247.
10. Воказе К.К. Юридическая экспертиза в законотворческом процессе: Проблемы и перспективы совершенствования: / Воказе К.К.; Право и государство.-Алматы, 2014.-№1(62).