

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

*Ултанбаев Арнат, докторант
ВСУ „Черноризец Храбър“*

Введение

15 октября 2021 года Указом Президента РК была принята Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года. Одной из важнейших проблем, поставленных концепцией, стал вопрос о нормотворчестве как основному средству достижения целей проводимой политики в той или иной сфере.¹ Фактический ставится вопрос об эффективности действия норм права в Республике Казахстан.

Проблема эффективности норм права в юридической науке не является новой. Она активно разрабатывалась в 70 – 80-е годы XX века. „В поле зрения науки все больше стал возникать вопрос о целесообразности перехода к активной законодательной политике, в том числе за счет повышения эффективности норм действующих законов, усиления их социальной отдачи.“² Проблема эффективности законодательства, не будучи исчерпанной в теоретическом плане, перешла в плоскость политики³. Аналогичного мнения придерживается и В.Б.Исаков, который полагает, что: „... у нас стало меньше экспериментов в науке и больше экспериментов в жизни“⁴.

¹ Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года// <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000674>

² **Поленина** С.В. Качество закона и эффективность законодательства. М., 1993. С. 6.// <http://lawlibrary.ru/izdanie14628.html>

³ **Шувалов** И.И. Проблема эффективности правотворчества в свете современной политико-правовой теории управления обществом // *Журнал российского права*. 2005. № 4. -С. 87-97//<http://lawlibrary.ru/article1184131.html>

⁴ **Исаков** В.Б. Теоретические подходы к понятию эффективности закона / Оценка законов и эффективности их принятия = Evaluation of legislation and efficiency of the legislative procedure: материалы междунар. семинара, 16 – 17 дек. 2002 года, г. Рязань / Сост. и ред. Н.В.Ильина<http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/>

Прежде чем рассматривать эффективность норм права как научную категорию рассмотрим её этимологические аспекты как два составляющих элемента: через призму понятийного аппарата „эффективность“ и „научная категория“.

Термин эффективность имеет иностранное происхождение и буквально означает следующее „Эффект (нем effect лат. Effectus >facio> „делаю“. В первом значении действие, результат, во втором впечатление, производимое на кого-либо, в третьем значении средство, применяемое для создания определенного впечатления. Эффективность (лат) действительность, результативность, принесение результата. Эффективный (лат) effectivus<, effectus< „эффект“, дающий определенный эффект“⁵. В словаре Ожегова С.И. термин эффективность, толкуется как „результат, дающий эффект, действенный“⁶. Современный толковый словарь русского языка эффективность объясняет как „производящий эффект, эффект – действенный“⁷.

„В философии, психологии эффектом называется воздействие одного явления процесса на другой, в результате чего возникает устойчивый, определенный результат“⁸.

По мнению Малько А.В. эффективность в праве есть то, как „реализуется социальная ценность права, есть степень достижения ценности. Социальная ценность, вернее, ее использование, и эффективность соотносятся как процесс и результат (подобно законности и правопорядку, социализации и интернализации и т. д.). Если социальная ценность „отвечает на вопрос“, что ею удовлетворяется, какие интересы, то эффективность – как это сделано, в какой мере данные интересы удовлетворены. Эффективность – своего рода „производительность труда“ социальной ценности правовых стимулов и тормозов, их продуктивность, коэффициент полезного действия. То, что эффективность „выводится“ из социальной ценности, как бы продолжает ее, подтверждает и сам способ (критерий, показатель) измерения степени эффективности. Отсюда, критерий эффективности в конечном счете – степень достижения соответствующих ценностей, а сама эффективность есть осуществленная цель – ценность, результативная ценность или ценностная результативность, качество реализованной ценности (полезности). Прежде чем стать эффективными, правовые стимулы и тормоза должны быть как минимум социально ценными. В свою очередь, став социально ценными, они в силу своей социально-ценностной сущности, образно говоря, стремятся стать эффективными, реализованными“⁹.

Следовательно, эффективность права должно изучаться как один из институтов реализации права (или механизма действия права). На такой позиции стоят

⁵ Большой словарь иностранных слов/сост. А.Ю.Москвин М.; ЗАО Центрполиграф, 2006, с. 810// <https://booksee.org/book/670006>

⁶ Ожегов С.И.Словарь русского языка. Оникс. Мир и образование.1998, с. 1192// <https://search.rsl.ru/ru/record/01002438388>

⁷ Современный толковый словарь русского языка. Санкт – Петербург. Норинт. 2002., с. 955// <https://search.rsl.ru/ru/record/01004162006>

⁸ Толковый словарь русского языка./Сост.Дмитриева Д.В. М.Астрель.АСТ.2003. -С. 1753// <https://gufo.me/dict/dmitriev>

⁹ МалькоА.В. Эффективность правового регулирования. //Правоведение. 1990. № 6, с. 61 – 67// <http://lawlibrary.ru/article1003849.html>

практически все теоретики права. Однако, это отнюдь не означает, что эффективность правовой нормы (действия нормы права), должна оцениваться только на основе данных о фактическом действии нормы, после принятия закона и его реализации. На наш взгляд, такая оценка чревата внесением изменения в практически каждый принимаемый нормативный акт. Анализ эффективности нормативного акта необходимо проводить еще на стадии создания законопроекта в виде оценки его социальной обусловленности и возможных правовых и социальных последствий его реализации.

Основная часть

По мнению экспертов, в законодательном процессе Казахстана имеются существенные недостатки, которые сказываются на качестве законов и свидетельствуют о необходимости развития, совершенствования и модернизации способов выработки, принятия, исполнения законов.

Во-первых, это организационная работа. То есть процессы связанные с планированием законотворческой работы.

Во-вторых, это наличие коллизий принятыми и принимаемыми нормами, в том числе противоречия, связанные с иерархией законов.

В, третьих, запоздалость принятия нормативного акта.

В, четвертых, недостаточно проработаны экономические и финансовые обоснования аспекты необходимости законопроекта;

В, пятых, слабая работа над концепцией законопроекта;

В, шестых низкий уровень правового мониторинга

В, седьмых, слабая работа по прогнозированию эффективности норм права.

И это, на взгляд авторов, неполный список. Для того, чтобы решить круг обозначенных проблем требуется кропотливая работа над эффективностью и качеством законопроекта.

Эффективность права – результативность правового воздействия. Она характеризуется, прежде всего, отношением между фактическим результатом действия юридических норм и той социальной целью, для достижения которой эти нормы были изданы.

Если цель не соблюдается, то норма эффективной не будет. Это связано с тем, что всякая норма создается исключительно для соответствующего правового воздействия. Поэтому эффективность и цель – это две категории которые идут рядом.

Существуют различные критерии эффективности норм права. В.А. Рыбаков относит к ним „соотношение цели правового регулирования и полученного положительного результата с учетом материальных затрат и юридического инструментария. Эффективность права можно определить по формуле: $E = \frac{ПО2}{ПО1}$, где ПО1 – исходные правоотношения, а ПО2 – состояние правоотношений на текущую дату“¹⁰.

¹⁰ В.А. Рыбаков „Критерии определения эффективности права“// *Правоприменение* 2019. Т. 3, № 2. С. 12// <https://cyberleninka.ru/article/n/kriterii-opredeleniya-effektivnosti-prava>

Другой ученый С.А. Курочкин связывает это не только с достижением цели нормы права, но и с тем, достигнуты ли реально заданные при создании норм цели. К ним он относит „издержки всех видов, расходы, которые необходимо понести для достижения результата. Перечень таких издержек довольно широк, все они подлежат учету при анализе оптимальности выбранных законодателем методов и средств правового воздействия, экономичности реализуемого при помощи права регулирования“¹¹.

При этом на наш взгляд совершенно оправданным являются требования к критериям и показателям эффективности:

„1) критерии и показатели должны быть основаны на официальных статистических данных, данных государственных органов и другой подлежащей проверке информации;

2) способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки корректности полученных данных;

3) определение показателя должно обеспечивать однозначность его интерпретации как оценивающим, так и оцениваемым государственным органом;

4) получение необходимых данных должно производиться с минимально возможными затратами времени и ресурсов;

5) критерии и показатели следует определять, исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды;

6) критерии и показатели должны охватывать всю деятельность государственного органа и ориентировать на качественное исполнение всех государственных функций“¹².

Эффективность действия правовых норм зависит от определенных субъективных и объективных условий, которые относятся как к самому праву, так и к сфере его реализации. Характер взаимосвязи правовой нормы с различными сторонами общественной жизни и определяет те условия, которые обеспечивают эффективность ее действия.

Для того чтобы правильно оценить эффективность права необходимо также знать ее структуру, то есть нужно определить какие составляющие определяют эффективность конкретной нормы. Большая часть авторов, занимающихся этой проблемой, сходятся в том, что эффективность права зависит от трех основных факторов (состоит из трех элементов):

1. Качество нормативного акта (закона)
2. Эффективность правореализации и правоприменения;
3. Уровень правосознания и правовой культуры¹³.

¹¹ С.А. Курочкин „Эффективность правовых норм как условие результативности правового воздействия (на примере норм процессуального права“// УЧЕНЫЕ ЗАПИСКИ Казанского университета. Серия Гуманитарные науки 2020, Т. 162, кн. 2, с .82// https://kpfu.ru/portal/docs/F140328590/162_2_gum_6.pdf

¹² Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954 „О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы// <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1000001125>

¹³ Теория права и государства/ Под ред. В.В. Лазарева. М.: Юрист, 1996, с. 458.

Эти факторы, в свою очередь, также состоят из элементов, определяющих их эффективность и соответственно эффективность права. Все три элемента эффективности права связаны между собой. Поэтому, можно говорить о том, что эффективность права зависит от эффективности трех стадий действия права: норма права, правореализация, правосознание и правовая культура

Научная экспертиза проектов законов является важным этапом законотворческого процесса. Проведение научной экспертизы обеспечивает соблюдение принципа научности, что определяет использование научных исследований, научную проработку целесообразности и необходимости урегулирования общественных отношений. Участие научных работников в процессе подготовки проектов законов должно быть обязательным.

Правилами проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов (постановление Правительства Республики Казахстан от 31 августа 2016 года №497)¹⁴ конкретизировано проведение научной правовой, экологической, экономической, лингвистической и других видов экспертиз в зависимости от правоотношений, регулируемых законопроектом.

Объектом правового мониторинга выступают:

- 1) конституционные законы, кодексы, законы Республики Казахстан;
- 2) нормативные правовые указы Президента Республики Казахстан;
- 3) нормативные правовые постановления Правительства РК;
- 4) нормативные правовые постановления Центральной избирательной комиссии, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, Национального Банка и иных центральных государственных органов, нормативные правовые приказы министров и иных руководителей центральных государственных органов, нормативные правовые приказы руководителей ведомств центральных госорганов;
- 5) нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов и нормативные правовые постановления ревизионных комиссий.

„Проведение правового мониторинга включает в себя следующие этапы:

- 1) сбор, обобщение и анализ информации относительно объекта правового мониторинга;
- 2) составление аналитической справки либо справки об отсутствии недостатков норм права;
- 3) разработку проектов нормативных правовых актов, в случае выявления недостатков норм права;
- 4) оформление результатов правового мониторинга¹⁵.

В настоящее время в Казахстане действуют 340 самостоятельных законов, в том числе 21 кодекс.

¹⁴ Правилами проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов// <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000497>

¹⁵ Информационно-аналитический обзор к парламентским слушаниям на тему: „Дальнейшее совершенствование законотворческого процесса//Нур-Султан, сентябрь 2019 года//

Еще одной составляющей эффективности реализации права является уровень правосознания и правовой культуры субъектов права, на которых направлено действие закона. Роль правосознания в реализации права заключается в отношении к закону лица, использующего, исполняющего, соблюдающего или применяющего норму.

На эффективность реализации закона активно влияют различные условия внешней среды, под которыми понимаются всевозможные неправовые факторы (механизмы): экономические, политические, культурные, экологические, природные и т.п. в последнее время учены говорят о том, что „ключевыми факторами, влияющими на правотворчество любого современного государства, является развитие ИКТ, информатизация общества, прежде всего в правовой сфере“.¹⁶ И мы с данным утверждением вполне согласны. Все цифровые компетенции имеют очень важное значение.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года// <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000674>
2. Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства. М., 1993. С. 6.// <http://lawlibrary.ru/izdanie14628.html>
3. Шувалов И.И. Проблема эффективности правотворчества в свете современной политико-правовой теории управления обществом // Журнал российского права. 2005. № 4. -С. 87-97//<http://lawlibrary.ru/article1184131.html>
4. Исаков В.Б. Теоретические подходы к понятию эффективности закона / Оценка законов и эффективности их принятия = Evaluation of legislation and efficiency of the legislative procedure: материалы междунар. семинара, 16-17 дек. 2002 года, г. Рязань / Сост. и ред. Н.В.Ильина<http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/>
5. Большой словарь иностранных слов/сост. А.Ю.Москвин М.; ЗАО Центрполиграф, 2006.-С. 810// <https://booksee.org/book/670006>
6. Ожегов С.И.Словарь русского языка. Оникс. Мир и образование.1998.-С. 1192// <https://search.rsl.ru/ru/record/01002438388>
7. Современный толковый словарь русского языка. Санкт – Петербург. Норинт.2002. -С.955// <https://search.rsl.ru/ru/record/01004162006>
8. Толковый словарь русского языка./Сост.Дмитриева Д.В. М.Астрель.АСТ.2003. -С. 1753// <https://gufo.me/dict/dmitriev>
9. МалькоА.В. Эффективность правового регулирования.//Правоведение.-1990.-№6.-С.61-67// <http://lawlibrary.ru/article1003849.html>
10. В.А. Рыбаков „Критерии определения эффективности права“// Правоприменение 2019. Т. 3, № 2. С. 12// <https://cyberleninka.ru/article/n/kriterii-opredeleniya-effektivnosti-prava>

¹⁶ Назаркулова Л.Т. Перспективы совершенствования правотворчества в Республике Казахстан в свете мирового опыта// <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-sovershenstvovaniya-pravotvorchestva-v-respublike-kazahstan-v-svete-mirovogo-opyta>

11. С.А. Курочкин „Эффективность правовых норм как условие результативности правового воздействия (на примере норм процессуального права“// УЧЕННЫЕ ЗАПИСКИ Казанского университета. Серия Гуманитарные науки 2020, Т. 162, кн. 2. -С.82// https://kpfu.ru/portal/docs/F140328590/162_2_gum_6.pdf
12. Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954 „О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы//<https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1000001125>
13. Теория права и государства/ Под ред. В.В. Лазарева. М.: Юрист, 1996. 458с
14. Правилами проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов// <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000497>
15. Информационно-аналитический обзор к парламентским слушаниям на тему: „Дальнейшее совершенствование законотворческого процесса“ Нур-Султан, сентябрь 2019 года//
16. Назаркулова Л.Т. Перспективы совершенствования правотворчества в Республике Казахстан в свете мирового опыта// <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-sovershenstvovaniya-pravotvorchestva-v-respublike-kazahstan-v-svete-mirovogo-opyta>

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Ултанбаев Арнат, докторант

ВСУ „Черноризец Храбър“

Аннотация: Сегодняшние изменения в традиционном праве, его структуре обусловлены социально-экономическими и политическими преобразованиями в государстве. А это в свою очередь требует пересмотра сложившихся взглядов и подходов на процессы создания и принятия законов. Особенной это актуальным становится сегодня, когда важно не просто принять закон, а системно рассматривать принятие закона с последующим его применением, определить эффективные меры по регулированию вопросов, предложенных законодателем.

Автором систематизируется категория „эффективность“ и „качество“ применительно к нормам права и делаются выводы

Ключевые слова: государство; государственные органы, власть, структура государственной власти.

**PROBLEMS OF IMPROVING NORMATIVE LAWMAKING
IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

Ultanbayev Arnat, PhD Student

VFU "Chernorizets Hrabar"

Abstract: Today's changes in traditional law, its structure are due to socio-economic and political transformations in the state. And this, in turn, requires a revision of the prevailing views and approaches to the processes of creating and adopting laws. This becomes especially relevant today, when it is important not just to pass a law, but to systematically consider the adoption of a law with its subsequent application, to determine effective measures to regulate the issues proposed by the legislator.

The author systematizes the categories of „efficiency“ and „quality“ in relation to the rules of law and draws conclusions

Keywords: state; state bodies, power, structure of state power