

ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ РАБОТЫ ПАРЛАМЕНТА РК

*Ултанбаев Арнат, докторант
ВСУ „Черноризец Храбър“*

Введение

Изучение процесса законодательной деятельности Парламента свидетельствует о неуклонном ее росте. Несмотря ни на что увеличивается количество принятых законов, улучшается их качественное состояние. Однако, возможности совершенствования законодательной деятельности Парламента далеко не исчерпаны. Анализ показывает, что он еще слабо использует имеющиеся у него возможности.

„Поскольку законодательный процесс нельзя отождествлять только с суммой процессуальных правил и сводить сложную работу по подготовке и обсуждению законопроектов к соблюдению сугубо формальных моментов, то содержательный аспект законодательного процесса означает его познавательный характер и очевидное стремление законодателя лучше и полнее отразить тенденцию общественных процессов. Очевидно, из этих соображений исходили ученые, предлагая как бы раздвинуть передние рамки законодательного процесса за счет введения в него таких фаз, как планирование и прогнозирование“.¹

Мы не утверждаем, что такие методики не использовались. Они применялись, применяются и сейчас. Однако, сегодняшняя реальность настоятельно требует совершенствовать эту деятельность, поскольку именно от нее зависит то, насколько принимаемые сегодня законы действительно нужны обществу.

Основная часть

При разработке как планирования так и прогнозирования специалисты часто встречаются с трудностями, которые связаны с недостаточной определенностью терминологии этого сравнительно нового направления научных исследований.

¹ Тихомиров Ю.А. Действие закона – М.: Известие, 1992. – 7 с.// <http://lawlibrary.ru/izdanie16561.html>

Будущее стремятся предвидеть, предвосхитить, прогнозировать. Но будущее также можно программировать, проектировать, планировать. По отношению к будущему можно ставить цели и принимать решения. Иногда, некоторые из этих понятий употребляются как синонимы, иногда в каждый из них вкладывается разный смысл. Хотя прогноз можно определить как вероятное научно-обоснованное суждение о перспективах, возможных состояниях того или иного явления в будущем и об альтернативных путях и сроках их осуществления, а план – как решение относительно системы мероприятий, предусматривающих порядок, последовательность, сроки и средства их выполнения. Для того, чтобы сделать какие-то теоретические и практические выводы по рассматриваемому вопросу, определим позиции по поводу некоторых понятий и категорий, и прежде всего таких, как планирование и прогнозирование.

Понятие планирования правотворческой деятельности неоднозначно. В свое время тотальное директивное планирование в экономике полностью доказала свою непригодность. „Однако отсюда было бы не правильным делать скоропалительный вывод о провале самой идеи планомерного и пропорционального развития общества. Планирование остается важнейшей формой управления во всех сферах, включая сферу правовых отношений“.²

Планирование – „есть необходимое условие внедрения научных основ в правотворческую деятельность, усиления ее эффективности, так как позволяет отобрать те акты, первоочередность издания которых предопределены развитием общества, а основные положения теоретически разработаны и обоснованы“.³

Планирование, по мнению Табанова С.А. способствует:

- „1) совершенствованию и принятию нормативных правовых актов;
- 2) созданию научно-обоснованной системы нормативно-правовых актов;
- 3) максимальному использованию научных достижений в сфере правотворчества;
- 4) осуществлению контроля за сроками подготовки нормативных правовых актов;
- 5) установлению ответственности за своевременную подготовку нормативных правовых актов. Отсутствие планирования работы по подготовке проектов актов ведет к срывам сроков представления законопроектов, снижению качества исполнительных документов“.⁴

Вовсе не требуется, чтобы планирование охватывало собой все правотворчество, вплоть до самых мелких актов. Речь идет лишь о том, чтобы планировать подготовку наиболее важных, наиболее крупных и трудоемких проектов. Необходимость их подготовки в большинстве случаев можно и нужно предвидеть заранее. Известный ученый-правовед Завадский С. выделяет четыре значения в которых употребляется планирование. Это, „во-первых, принятие решения по всему

² Проблемы совершенствования советского законодательства. Под ред. Самощенко И.Р. – М.: Юридическая литература, 1977. – 18 с.// <http://lawlibrary.ru/izdanie7487.html>

³ Научные основы советского правотворчества – М.: Наука, 1981. – 10 с.// <http://lawlibrary.ru/izdanie12108.html>

⁴ **Табанов С.А.** Совершенствование законодательства: теория и опыт Республики Казахстан – Алматы: Жеті-жарғы, 1998. – 34 с.

кругу вопросов подготовки конкретного нормативного акта; во-вторых – планы правотворческих мероприятий связанных с текущей деятельностью Правительства по реализации планов социально-экономического развития; в-третьих, упорядочение отдельных отраслей права; в-четвертых – подготовка комплексного плана правотворческой деятельности на длительную перспективу и направленное на совершенствование всей системы права“.⁵

В результате планирования улучшаются законопроектные работы. Значительно сокращаются сроки разработки крупных законопроектов, усиливается интерес широкой общественности к готовящимся законодательным новеллам.

По мнению, Тлембаевой Ж. „планирование законотворческой деятельности создает условия, снижающие вероятность влияния на законотворчество отдельных заинтересованных субъектов и появления стихийности в этом процессе. В этом смысле оно призвано сыграть важную роль в активном „противодействии процессам теневого лоббирования“, которое заключается в незаконном влиянии со стороны отдельных групп на продвижение законопроектов, оказании давления на государственные органы“.⁶

Например, только, за период с „5 января по 30 июня 2021 года Сенатом Парламента Республики Казахстан рассмотрено и принято 63 законопроектов. Из них: внесение поправок в конституционные законы – 2; самостоятельных законов – 2; внесение поправок в действующее законодательство – 28; направленных на ратификацию международных договоров и соглашений – 31⁷.

Что же касается юридического прогнозирования, то оно рассматривается как „систематизированное исследование перспектив развития правовых явлений на определенном уровне“. То есть „непрерывное исследование будущего состояния государственно-правовых процессов, темпов их протекания, конкретных сроков осуществления проводимое специально организованными в этих целях научными подразделениями“⁸. При этом „прогнозирование должно быть в максимальной степени приближено к законотворческой практике“.

Хотелось бы здесь отметить то обстоятельство, что обычно прогнозирование предшествует планированию. Однако, они могут развиваться параллельно и одновременно. Наиболее существенным для этих двух форм научного предвидения является то, что план относится к практическому достижению цели и решений конкретных задач. Прогнозирование же таких конкретных целей и задач не имеет. Следовательно, прогнозирование и планирование – это неразрывно

⁵ **Завадский С.** Планирование правотворческой деятельности в странах социализма // Советское государство и право. 1979, №2, с. 72.

⁶ **Тлембаева Ж.** Планирование законотворческой деятельности и его значение в совершенствовании законодательства и законодательного процесса Республики Казахстан// Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения № 2 – 2017 <https://cyberleninka.ru/article/n/planirovanie-zakonotvorcheskoy-deyatelnosti-i-ego-znachenie-v-sovershenstvovanii-zakonodatelstva-i-zakonodatelnogo-protssesa>

⁷ Итоги деятельности Сената Парламента Республики Казахстан I СЕССИЯ VII СОЗЫВА (15 января – 30 июня 2021 года) // <https://senate.parlam.kz/ru-RU/docs/download?id=58&url=activity/results>

⁸ **Табанов С.А.** Совершенствование законодательства: теория и опыт Республики Казахстан – Алматы: Жеті-жарғы, 1998, с. 34.

связанные между собой стадии единого процесса. Исходя из предыдущего изложения можно сделать вывод: функции прогнозирования и планирования имеют между собой много общего. Обе они обращены к будущему, обе представляют собой непрерывный процесс. Однако, между ними имеются и существенные различия. „Прогнозы предшествуют планам, содержат оценку хода, последствий выполнения (или невыполнения) планов. Причем они могут охватывать в принципе любой отрезок времени. Прогноз и план различаются способами оперирования информацией о будущем. Вероятное описание возможного или желательного – это прогноз. Директивное решение относительно мероприятий по достижению возможного, желательного – это план. Прогноз и план могут разрабатываться независимо друг от друга. Однако, „чтобы план был эффективным, оптимальным, ему должен предшествовать прогноз, по возможности непрерывный, позволяющий научно обосновать данные и последующие планы“⁹. Но это еще не все. Планировать необходимо лишь осуществимые мероприятия. Перед прогнозом такое условие не ставится. Он содержит лишь информацию о путях развития объекта и дает представление о степени возможной реализации планируемых мероприятий. Прогнозирование затрагивает и вопросы, которые могут находиться вне сферы государственного воздействия. Планирование всегда имеет выход лишь на то, что непосредственно входит в механизм управления государством. Если план отражает один вариант пути развития управления качеством законодательства, то прогноз ориентирует на несколько возможных вариантов, показатели которых могут значительно расходиться между собой.

Прогнозированию свойственна предположительность и рекомендательность, а планированию категоричность и директивность. Выраженный в форме юридического закона план изменить нелегко, в то время, как прогноз постоянно корректируется.

Таким образом, деятельность по планированию и прогнозированию законодательства фактически объединяется в один комплекс исследовательских работ. Это дает возможность не только сблизить задачи и методы обоих подходов, но и обеспечивает создание таких условий, при которых многие важные и принципиальные вопросы развития законодательной деятельности рассматриваются и решаются одновременно. Особенно это актуально сегодня, когда мы „должны четко знать и понимать, что хотим построить, какой должна быть траектория, магистраль нашего развития, которая приведет к выбранной цели“.

Поскольку, как уже отмечалось, „юридическое прогнозирование – это не просто сумма логических суждений и высказываний о будущем состоянии государственно-правовых явлений, а специально организованное научное исследование, ведущееся по определенному плану и программе, то следует обратить внимание на такие свойства прогностических исследований, как систематичность, непрерывность, комплексность принимаемых методов, организационная обеспеченность. Известно, что тающиеся в прогнозировании развития законодательной деятельности Парламента возможности реализуются слабо. На практике нередко

⁹ Рабочая книга по прогнозированию под ред. Бестужев – Лада – М.: Мысль, 1982. – 10 с.// https://platona.net/load/knigi_po_filosofii/futurologija/bestuzhev_lada_rabochaja_kniga_po_prognozirovaniu/33-1-0-13

наблюдается явная недооценка прогнозирования. Такое положение в юридической науке можно объяснить рядом обстоятельств. Прогностика, сложившаяся за последние 30 лет не рассматривалась в качестве функций юридической науки. Наряду с этим в недалеком прошлом объектом прогнозирования были наиболее глобальные характеристики государства и права, их конечная судьба. Иными словами, прогнозирование осуществлялось на макроуровне системы, т.е. на уровне общих закономерностей развития общества. В современных же условиях практика требует прогностических знаний, которые могут непосредственно использоваться в практической деятельности. А значит требуются регулярные кратко, средние и долгосрочные прогнозы развития правовой регламентации в рамках целых институтов и комплексов, наконец они необходимы для совершенствования системы законодательства в целом.

В связи с этим прогнозирование тенденций развития законодательства требует ввиду своей сложности решения определенных проблем. Каковы же они?

Первое – это повышение внимания к организации прогностических исследований.

Второе – это работа группы управления и организации прогнозированием, причем этот коллектив должен иметь постоянный состав и оперативное, эффективное взаимодействие.

В-третьих, важно, чтобы прогностическими признавались проблемы завтрашнего, а не сегодняшнего дня.

Четвертая проблема обязательность планируемых законов.

Решение указанных проблем мы видим в улучшении планирования законодательной деятельности Парламента и повышении научного уровня планов законопроектных работ, более полный учет общественных потребностей и возможностей их удовлетворения, повышение роли перспективных планов. Обеспечение комплексного подхода к планированию, ориентация планов на конечные результаты.

В Казахстане приняты ответствующие нормативные акты, регламентирующие планирование и прогнозирование законотворческой работы. Прежде всего, это:

Правила законотворческой работы Правительства Республики Казахстан. Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 года № 907¹⁰;

Об утверждении Концептуального плана законотворческой работы на 2021 – 2026 годы (седьмой созыв Парламента Республики Казахстан). Указ Президента Республики Казахстан от 24 мая 2021 года № 582¹¹;

Регламент Парламента Республики Казахстан от 20 мая 1996 года//Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 6 – 7, ст. 227¹²;

¹⁰ Об утверждении Правил законотворческой работы Правительства Республики Казахстан Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 года № 907.// <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000907>

¹¹ Концептуальный план законотворческой работы на 2021 – 2026 годы (седьмой созыв Парламента Республики Казахстан)// Указ Президента Республики Казахстан от 24 мая 2021 года № 582.// <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000582>

¹² Регламент Парламента Республики Казахстан от 20 мая 1996 года//Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 6-7, ст. 227// <https://parlam.kz/ru/regulation>

Закон 6 апреля 2016 года № 480-V „О правовых актах“¹³.

Указанный перечень актов позволяет говорить, что в Казахстане норм, регламентирующих правила законодательной техники нет.

На сегодня первым документом регламентирующим законодательную деятельность является Концептуальный план законотворческой работы. Именно этот план является основой для работы правительства и парламента, который определяет стратегические направления деятельности. Обычно такой план готовится на 5 лет. Предложения многих юристов о принятии планов на 10-15 лет на наш взгляд не должен быть в виде плана. Мы придерживаемся той мысли, что такие планы должны носить более концептуальный характер, определять стратегическое развитие права в стране и быть более концептуальным документом.

В области прогнозирования в Казахстане соответствующих норм нет. Казахстан не прогнозирует на сегодняшний день долгосрочный анализ развития права. На наш взгляд, такое положение складывается в виду того, что страна не имеет методик прогноза и придерживается риторики, что долгосрочных планов достаточно. При этом долгосрочным выступает концептуальный план на 5 лет.

Конечно, говоря о плане развития законодательства на долгосрочную перспективу, нельзя не учитывать то, что такому плану в значительной мере присущи прогностические черты, и это не может не отразиться на его содержании. Исходя из этого, возникает и другой круг проблем. Сегодня, без увязки текущих и долгосрочных планов весьма затруднительно совершенствовать законодательство, учитывать в планах объективные потребности, предусматривающие как близкие, так и отдаленные последствия законодательных решений, разрабатывать возможные их варианты.

При определении объема плана целесообразно исходить из того количества актов, которое может быть реально подготовлено министерствами и рассмотрено законодательными и исполнительными органами. Сроки представления актов в Парламент должно обеспечить равномерное распределение этой работы по годам. Очень важно решить вопрос о том, какие именно министерства и ведомства готовят соответствующий проект. При этом уместно исходить в первую очередь из основного содержания акта и компетенции конкретного органа управления.

Правовая регламентация плановой деятельности в области правотворчества связана также с решением вопроса о том, кому целесообразно предоставить право на внесение предложения о включении проекта нормативного акта в планы, предусматривающую правотворческую инициативу и право на внесение предложения о включении проектов нормативных актов в планы, утвержденные субъектами правотворческой инициативы, то есть в планы, предусматривающих подготовку проектов нормативных актов.

Одной из важных проблем планирования законодательной деятельности, является осуществление контроля в области реализаций принятых законодательных программ, поскольку речь идет о создании механизма обеспечения реальности планов законодательных работ. Эту функцию нужно предоставить Бюро Мажилиса Республики Казахстан.

¹³ Закон 6 апреля 2016 года № 480-V „О правовых актах“// <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>

Таким образом, законодательный орган должен быть более внимателен к теоретическим работам и практическим предложениям, которые высказываются юристами и учеными для более качественной работы по созданию нормативных актов в Республике Казахстан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Тихомиров Ю.А. Действие закона – М.: Известие, 1992. – 7 с.// <http://lawlibrary.ru/izdanie16561.html>
2. Проблемы совершенствования советского законодательства. Под ред. Самошенко И.Р. – М.: Юридическая литература, 1977.– 18 с.// <http://lawlibrary.ru/izdanie7487.html>
3. Научные основы советского правотворчества – М.: Наука, 1981. – 10 с.// <http://lawlibrary.ru/izdanie12108.html>
4. Табанов С.А. Совершенствование законодательства: теория и опыт Республики Казахстан – Алматы: Жеті-жарғы, 1998. – 34с.
5. Завадский С. Планирование правотворческой деятельности в странах социализма // Советское государство и право.-1979 №2.-72с.
6. Тлембаева Ж. Планирование законотворческой деятельности и его значение в совершенствовании законодательства и законодательного процесса Республики Казахстан// Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения № 2 – 2017 <https://cyberleninka.ru/article/n/planirovanie-zakonotvorcheskoj-deyatelnosti-i-ego-znachenie-v-sovershenstvovanii-zakonodatelstva-i-zakonodatel'nogo-protsessa>
7. Итоги деятельности Сената Парламента Республики Казахстан I СЕССИЯ VII СОЗЫВА (15 января – 30 июня 2021 года)// <https://senate.parlam.kz/ru-RU/docs/download?id=58&url=activity/results>
8. Табанов С.А. Совершенствование законодательства: теория и опыт Республики Казахстан – Алматы: Жеті-жарғы, 1998. – 34с.
9. Рабочая книга по прогнозированию под ред. Бестужев– Лада – М.: Мысль, 1982.– 10 с.// https://platoa.net/load/knigi_po_filosofii/futurologija/bestuzhev_lada_rabochaja_kniga_po_prognozirovaniju/33-1-0-13
10. Об утверждении Правил законотворческой работы Правительства Республики Казахстан Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 года № 907.// <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000907>
11. Концептуальный план законотворческой работы на 2021 – 2026 годы (седьмой созыв Парламента Республики Казахстан)// Указ Президента Республики Казахстан от 24 мая 2021 года № 582.// <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000582>
12. Регламент Парламента Республики Казахстан от 20 мая 1996 года//Ведомости Парламента Республики Казахстан,1996 г., № 6-7, ст. 227// <https://parlam.kz/ru/regulation>
13. Закон 6 апреля 2016 года № 480-V „О правовых актах“// <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>

ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ РАБОТЫ ПАРЛАМЕНТА РК

Ултанбаев Арнат, докторант

ВСУ „Черноризец Храбър“

Аннотация: В статье рассматриваются некоторые вопросы планирования и прогнозирования законотворческой деятельности в Республике Казахстан как одной из важных составляющих законодательной деятельности, анализируется его значение в совершенствовании законодательства. Определены этапы планирования и прогнозирования. Выявлены проблемы планирования и прогнозирования.

Сделан вывод о необходимости совершенствования существующих норм планирования и прогнозирования законопроектной работы для принятия качественных законов.

Ключевые слова: планирование законотворческой деятельности, законодательная деятельность, субъекты законотворчества, законопроект, концепция законодательства, закон

PLANNING AND FORECASTING THE LEGISLATIVE WORK OF THE PARLIAMENT OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Ultanbayev Arnat, PhD Student

VFU „Chernorizets Hrabar“

Abstract: The article discusses some issues of planning and forecasting legislative activity in the Republic of Kazakhstan as one of the important components of legislative activity, analyzes its importance in improving legislation. The stages of planning and forecasting are determined. Problems of planning and forecasting are revealed.

It is concluded that it is necessary to improve the existing norms of planning and forecasting legislative work for the adoption of high-quality laws.

Keywords: planning of legislative activity, legislative activity, subjects of lawmaking, draft law, concept of legislation, law.