

Министерство юстиции Республики Казахстан
Институт законодательства Республики Казахстан

Материалы круглого стола
«О ПРОГНОЗИРОВАНИИ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ
И КРИТЕРИЯХ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ
ПРИНЯТИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ»
2 марта 2017 года

Астана, 2017

Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісінің депутаты
Кесебаева Балайым Туғанбайқызының
КІРІСПЕ СӨЗІ

Құрметті әріптестер, өздеріңізбен бүгінгі заң шығармашылықта болжау қызметінің маңыздылығын талқылауға бағытталған үлкен мәселеге қатысты отырысқа қатысқанымға өте қуаныштымын. Парламенттің қарауына келіп түсетін заң жобаларының сараптамасын жүргізетін ғалымдармен, осы саладағы білікті мамандармен кездесіп отырмын.

Ұлттық құқықтық жүйені жаңғырту процесінде Қазақстан Республикасының Заңнама институты маңызды міндет атқарады. Заңнама институтының құрылуы мен қалыптасуы біздің еліміздегі заң жобалау қызметінің даму процесімен тікелей байланысты.

Сондықтан Қазақстан Республикасының Заңнама институты жүргізіп отырған «Құқық шығармашылықта болжау және нормативтік құқықтық актілерді қабылдаудың құқықтық салдарын айқындау өлшемшарттары туралы» тақырыбындағы дөңгелек үстел отырысы осы саладағы бірқатар проблемалардың шешімін табады деп сенемін.

Қазіргі кезде біздің құқықтық жүйеде заң шығармашылық жұмысын, қолданылатын нормативтік құқықтық актілердің салдарын болжау өте өзекті, маңызды мәселе. Сонымен қатар қазіргі кезде осы болжау мәселесінде бірегей жүйенің жоқ екендігін барлығымыз білеміз, сондықтан, менің ойымша, қазақстандық ғалымдар тарапынан осы құқықтық болжау жұмыстары көбірек болуы қажет. Бұл тақырып мені қызықтыратындықтан осы шараға қатысып отырмын. Бүгінгі кездесуіміз осы мәселені шешуге, қандайда бір іс-шаралар қабылдауға өзінің септігін тигізеді деп ойлаймын.

Сонымен қатар, біздің еліміздің құқықтық дамуы үшін еңбек еткен және еңбек етіп жүрген азаматтардың бәріне шексіз алғысымды білдіремін. Қазақстан Республикасының игілігі үшін жасап жатқан еңбектеріңізге жеміс тілей отырып, заң шығару және ғылыми-зерттеу қызметінде жаңа жетістіктерге қол жеткізулеріңізге шынайы ниетімді білдіремін.

Назарларыңызға рақмет!

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО
заместителя директора ГУ «Институт законодательства
Республики Казахстан», к.ю.н., доцента
Тлембаевой Жанны Урумбасаровны

Уважаемые участники круглого стола!

От имени Института законодательства Республики Казахстан и от себя лично приветствую всех участников и гостей круглого стола.

Сегодня, когда речь идет об укреплении стабильности законодательства, ориентации на достижение амбициозной цели вхождения Казахстана к 2050 году в число 30-ти самых развитых государств мира, все большую актуальность приобретает задача проведения своевременной и адекватной модернизации законотворческой деятельности.

Глава государства Н. Назарбаев в своем выступлении 1 сентября 2016 года на открытии второй сессии Парламента Республики Казахстан шестого созыва отметил необходимость продолжения традиций конструктивного законотворчества.

Принятие качественных законодательных актов, способных эффективно воздействовать на различные сферы жизни общества, в значительной степени зависит от «технологии» подготовки законопроектов: правильного определения *предмета* будущего закона, рациональной организации работы на проекте, *научно-информационного обеспечения процесса законотворчества, учета предшествующего законодательного опыта*. Это во многом определяет степень эффективности будущего закона. Лишь профессиональный и взвешенный подход к принятию законодательных решений, их своевременность в значительной степени определяют не только качество законодательства, но и уровень самой законотворческой работы.

В процессе создания норм права весьма важно иметь научно-обоснованные надежные сведения о том, насколько эффективно будут действовать проектируемые нормы, выступать действительным регулятором общественных отношений. Все эти сведения могут быть получены единственным способом – в процессе составления прогноза эффективности этих норм права. В этом контексте прогнозирование эффективности норм права является необходимым этапом законопроектной деятельности.

Признание необходимости прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов само по себе является позитивным, поскольку позволяет уйти от позитивистских верований во всемогущество правового предписания, делает правомерной постановку вопроса об эффективности нормативных правовых актов.

В настоящее время нет единого сформированного инструмента прогнозирования правовых последствий принятия нормативных правовых актов, который законодатель мог бы использовать в нормотворческой деятельности. Какие-либо официально утвержденные и опубликованные

методики отсутствуют. На практике в большинстве случаев такие прогнозы остаются пустой формальностью и не подтверждаются никакими данными.

В практике работы государственных органов наблюдается традиционно невнимательное отношение к теоретическим изысканиям, от которых может прямо зависеть решение практических вопросов. Отсутствует также комплексный подход к сопоставлению последствий принятия нормативного правового акта, которые имеют различную направленность: социально-экономическую, финансовую, правовую, в том числе прямо или косвенно влияющие на криминогенную или политическую обстановку в стране и т.д.

Как правило, анализ характерных для юридического позитивизма методик оценки правовых последствий принятия нормативных правовых актов основывается на их соответствии требованию соблюдения принципа системности, а также формальным юридико-техническим требованиям. Не секрет, что многие правовые институты, эффективно выполняющие свои функции в западных правовых системах, после перенесения в правовые системы переходных обществ часто оказываются бездействующими.

Однако следует отметить, что свойство системности права накладывает ограничения на возможности прогнозной оценки эффективности отдельных нормативных правовых актов, «вырванного» из релевантного контекста, который составляют иные нормативные правовые акты, институты реализации права, практика правоприменения, правосознание и т.д.

Действующее законодательство предусматривает ряд институтов, которые, при условии развития имеющегося в них потенциала, могут стать «точками роста» в интересующем нас аспекте. Это институты экспертизы законопроектов, финансово-экономического обоснования проектов нормативных правовых актов, так называемой оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ), правового мониторинга.

Однако методики юридической экспертизы НПА не позволяют давать позитивные прогнозы эффективности правовых предписаний, поскольку при проведении юридической экспертизы оценке подлежит формальная сторона проектов нормативных правовых актов, что целиком соответствует позитивистской парадигме в праве. И лишь на некоторых этапах является возможным проведение анализа последствий принятия нормативных правовых актов. Поэтому использование данного инструментария позволяет с достаточной степенью определенности прогнозировать лишь случаи недостаточной эффективности правового предписания в случае, если оно не соответствует формально-юридическим требованиям.

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

Действенную систему использования правового прогнозирования можно построить на зарубежном опыте по ОРВ, механизм который первоначально использовался в качестве гарантии от возложения на бизнес издержек, связанных с чрезмерностью регулирования, впоследствии стала принимать форму анализа соотношения выгод и издержек. При этом стал учитываться эффект влияния на экономику в целом, а также на социальную сферу и окружающую среду.

В настоящее время ОРВ – это не просто метод оценки последствий принятия правовых предписаний. В большей степени это процедура принятия правовых решений, основанная на началах открытости, транспарентности, доступности для обсуждения. При этом методологии, используемые в различных странах, существенно отличаются друг от друга в зависимости от принятого общего подхода к оценке последствий, который, в свою очередь, определяется приоритетами государственной политики, доступными ресурсами.

Степень адекватности новой нормы социальным потребностям выявляется посредством правоприменения. В этой связи возникает настоятельная необходимость осуществления качественного прогнозирования, содержащий анализ различных вариантов законодательного решения проблемы. В этой связи на подготовительной стадии законопроектной деятельности Правительства важная роль принадлежит правовому мониторингу. Однако механизм проведения правового мониторинга, направленный только на выявление противоречащих действующему законодательству, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права, не может обеспечить конечной цели правового мониторинга - оценки и прогнозирования законодательства, практики его применения.

Методика прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов должна быть содержать научно-обоснованные положения по выбору наиболее эффективного способа составления прогноза действия нормативного правового акта. При этом на начальных стадиях является важной не точность прогнозов, а укрепление практик их анализа.

В настоящее время нашим Институтом проводится научное исследование проблем прогнозирования последствий принятия нормативного правового акта. В рамках данного исследования подготовлена таблица по прогнозированию правовых последствий принятия нормативного правового акта, проект которой мы предлагаем сегодня для обсуждения (*таблица прилагается*). В указанной таблице предусмотрены следующие показатели:

- определение проблемы, на решение которой направлена разработка проекта НПА, в т.ч. на устранение каких дефектов он направлен (наличие пробелов, противоречий, неэффективных декларативных норм в НПА, отсутствие механизма реализации прав и обязанностей субъектов права);
- цель принятия НПА;
- возможные варианты решения указанной проблемы (законодательные и незаконотательные средства);

- правовые последствия принятия НПА;
- оценка рисков (обстоятельства, влияющие на позитивные правовые последствия).

Полагаем, что внедрение в нормотворческую деятельность выполненных на основе научного анализа разработок по совершенствованию системы прогнозирования последствий проектов нормативных правовых актов позволит повысить не только качество законодательства, но и его надежность и стабильность.

Я думаю, мы сможем объединить усилия и научный потенциал, и таким образом, использовать его для совершенствования нормотворческой деятельности.

Хочу поблагодарить всех, кто сегодня откликнулся и уже непосредственно принимает участие в работе нашего круглого стола.

Спасибо за внимание!

О прогнозировании правовых последствий принятия нормативных правовых актов

Проблема на решение, которой направлена разработка НПА	Цель принятия проекта НПА	Возможные варианты решения проблемы		Правовые последствия принятия проекта НПА		Оценка рисков (обстоятельств, влияющих на позитивные правовые последствия) (+/-)	
		законодательные средства достижения цели	иные средства достижения цели (незаконодательные)	негативные (издержки, ограничения)	позитивные (выгоды)		
(указать проблемы)	(указать цели)						
На устранение, каких дефектов направлен проект НПА ¹ (+/-)	Направлен ли проект НПА на устранение нижеперечисленных дефектов? (+/-)	(указать, какие законодательные меры помогут решить проблему)	(указать, какие меры помимо законодательных могут применяться для решения проблемы)	(указать отрицательные последствия принятия НПА)	(указать положительные последствия принятия НПА)	отсутствие информированности населения	
наличие пробелов в законодательстве						отсутствие учета общественного мнения	
наличие противоречий в законодательстве						отсутствие компромисса различных социальных групп	
наличие неэффективных норм						уровень правосознания и правовой культуры правоприменителей	
наличие декларативных норм						состояние законности и уровень правопорядка	
отсутствие механизма реализации нормы права						отсутствие финансирования	
						отсутствие материально-технической базы	
						отсутствие кадровых ресурсов	
						отсутствие ответственности	
						отсутствие контроля	

¹ данные дефекты должны быть отражены в аналитической справке правового мониторинга

Игембаев Дархан Жумабаевич
Директор Департамента законодательства
Министерства юстиции Республики Казахстан, к.ю.н.

МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ АНАЛИЗА ПОСЛЕДСТВИЙ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ

В свете реализации поручения Главы государства от 5 мая 2016 года государственные органы при разработке проектов нормативных правовых актов должны обеспечивать анализ последствий их принятия.

На сегодняшний день в законодательстве предусмотрен ряд механизмов, позволяющих оценивать и прогнозировать положительные или негативные эффекты от принятия того или иного нормативного правового акта.

1. Одним из таковых является **анализ регуляторного воздействия** (*далее – АРВ*) – аналитическая процедура сопоставления выгод и затрат от вводимого регуляторного инструмента и связанных с ним требований, позволяющая оценивать достижение целей государственного регулирования в последующем. По результатам АРВ в зависимости от эффективности применения регуляторного инструмента регуляторный инструмент может быть отменен или иным образом пересмотрен.

2. Еще одной эффективной площадкой для обсуждения предполагаемых законодательных изменений является интернет-портал открытых нормативных правовых актов, на котором размещаются для публичного обсуждения тексты проектов нормативных правовых актов (*legalacts.gov.kz*).

3. Наряду с этим в рамках научной экономической экспертизы подробно исследуются: соответствие законопроекта стратегическим целям государства; социальные и экономические последствия его принятия (*с описанием конкретных показателей результатов и рисков их недостижения*); анализ выгод и издержек с указанием целевых групп населения; альтернативные варианты решения вопросов, предложенных урегулированию законопроектом.

4. Совершенно новым институтом, направленным на обеспечение участия граждан в законотворческой деятельности государственных органов, являются публичные слушания, решение о проведении которых принимает первый руководитель уполномоченного органа. Требование о проведении публичных слушаний введено в действие с 2017 года.

На публичные слушания могут приглашаться представители общественности и объединений юридических лиц, а также представители неправительственных организаций, средств массовой информации, члены общественного совета, представители Национальной палаты предпринимателей, аккредитованных субъектов предпринимательства, ученые и эксперты в соответствующей сфере, представители партий, в том числе непарламентских, а также любые заинтересованные лица.

К примеру, в рамках разработки проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных

правонарушениях» (далее – законопроект) Министерством юстиции проведена масштабная работа по освещению основных его положений.

Так, при разработке законопроекта в состав рабочей группы были вовлечены представители государственных органов, научно-исследовательских институтов, неправительственных организаций, общественных объединений и ученые в данной сфере (Национального центра по правам человека, Национальной палаты предпринимателей «Атамекен», частного фонда «Қорғау-Астана», общественного фонда «Право», Ассоциации горнодобывающих и горно-металлургических предприятий, АО «НК «КазМунайГаз» и др.).

В социальных сетях (*facebook.com, instagram.com, vk.com*) созданы страницы, где обсуждался законопроект, размещались комментарии и предложения граждан, которые, тщательно рассматривались и анализировались на последующих заседаниях рабочей группы по разработке законопроекта;

Законопроект также был размещен для публичного обсуждения на интернет-портале открытых нормативных правовых актов, где гражданами давались комментарий по его отдельным положениям.

Совместно с Национальной палатой предпринимателей проведены публичные слушания по законопроекту с участием депутатов Парламента, адвокатов, нотариусов.

Проведена информационно-разъяснительная работа в формате выездных семинаров в городе Алматы, Южно-Казахстанской, Мангистауской, Атырауской и Актыбинской областях, целевой аудиторией которых явились представители субъектов крупного и среднего предпринимательства, адвокатский корпус, юридическое сообщество, судьи, частные судебные исполнители, общественность и т.д.

Также большая информационно-разъяснительная работа проведена посредством СМИ (*брифинги, интервью и т.д.*).

В целом, полагаем, что существующие механизмы позволяют обеспечивать прозрачность принимаемых законов, вовлекать граждан в процесс разработки и обсуждения законопроектов, тем самым повышая их правовую культуру – с одной стороны, и прогнозировать последствия принятия нормативных правовых актов – с другой стороны.

Нуртаев Р.Т.

Главный научный сотрудник ГУ «Институт законодательства
Республики Казахстан», д.ю.н., профессор

О ПРОГНОЗИРОВАНИИ НОРМ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Правотворческий процесс нашей республики по обновлению и совершенствованию действующего законодательства находится в постоянном центре внимания государства, поскольку одним из важных условий для поступательного движения государства и общества к прогрессу является своевременное приведение действующей системы права в соответствие с требованиями современных жизненных реалий. Для повышения эффективности принимаемых новых правовых норм большое значение имеет правильное решение задачи прогнозирования действия конструируемых правовых новелл в перспективе.

В основе прогнозирования и принятия решения об актуальности конструирования правовой новеллы находится основное сущностное назначение правовой нормы. По образному определению академика Зиманова Салыка Зимановича, «правовая норма наполняется жизненными соками, вплетаясь в ткань общественных отношений». Следовательно, основное назначение правовой нормы сводится к регулятивному воздействию на общественные отношения посредством вступления в синхронное, гармоничное взаимодействие и взаимную обусловленность с общественными отношениями. Поэтому жизнеспособность всякой правовой нормы находится в прямой зависимости от ее востребованности обществом, что на языке социологии права именуется социальной обусловленностью нормы права. Вследствие чего вопросы правильного построения работы по прогнозированию действия правовой нормы целесообразно организовывать с акцентом внимания на перспективы соответствия предлагаемой правовой новеллы требованиям ее социальной обусловленности.

Наряду с социальной обусловленностью важное значение имеет создание реальных условий для обеспечения эффективности действия правовой нормы. Доктрина эффективности правовой нормы основывается на исследовании соотношения изначально заложенной на этапе принятия правовой нормы целью с достигнутыми в результате практического ее применения результатами. При этом под эффективностью следует понимать не просто достигнутую изначально поставленную цель, а результат, превосходящий изначально запланированную цель. Категорию же результата, превосходящего изначально заложенную цель, уместным представляется рассматривать в качестве некоего идеала, к которому нужно стремиться.

Иммануил Кант вопросы, связанные с достижением блага, идеала, считал правомерным рассматривать под углом зрения «организации высшей степени согласованности деятельности государства с правовыми принципами, стремиться к которой обязывает нас разум через некий категорический императив» [1].

Рассмотрение вопросов эффективности правовой нормы в качестве идеала, к которому следует стремиться при прогнозировании и последующем конструировании и применении правовых новелл, справедливым будет строить на основе культивирования в общественном сознании представлений и убеждений об объективной необходимости установления высшей степени согласованности реализуемых государством своих основных функций с правовыми началами и принципами. Само же понятие идеала нужно отчетливо разграничивать от понятия «идол». «Идеал, - писал академик Богдан Кистяковский, - обладает качеством долженствующего быть, тогда как идол – несуществующее понятие» [2].

Разграничение понятия правового идеала от идола имеет жизненно важное принципиальное значение как для теории, так и для практики правотворчества и правоприменения. Так, концепция чистой теории права и основной нормы права профессора Ханса Кельзена создала правовую почву для обоснования фашистской Германией нацизма, инициировавшего истребление миллионов представителей еврейской нации. Выдвинутая в Советском союзе Вышинским А.Я. теория возведения в ранг «царицы доказательств» признания вины заподозренного человека привела к обоснованию массовых пыток и репрессий невинных людей. Осуществлявшихся с целью получения признательных показаний от подозреваемых принудительными методами и способами. У задержанных выбивались признания о якобы совершенных ими преступлениях, и они во множестве случаев приговаривались к расстрелам или длительным срокам лишения свободы.

Прогностическая функция правотворчества в рамках отрасли уголовного права наряду с определенными общими чертами с другими отраслями права имеет определенные особенности. В частности прогнозные предположения принято строить с прицелом на повышение эффективности норм действующего уголовного законодательства, основанном прежде всего на дифференцированном подходе к правильному разрешению вопросов криминализации или декриминализации общественно опасных деяний в Общей и Особенной частях УК РК.

Актуализацию проблемы криминализации тех или иных общественно опасных деяний уместным представляется рассматривать в широком комплексе взаимной связи и взаимной обусловленности определенных метаморфоз и тенденций, происходящих в сфере функционирования общественных отношений на отдельном отрезке времени.

Так, на протяжении последних двух десятка лет острые дискуссии в теории и практике борьбы с уголовными правонарушениями разгораются вокруг проблемы установления уголовной ответственности юридических лиц.

«Как научная проблема, - пишет профессор У.С. Джекебаев, - уголовная ответственность юридических лиц возникла в конце XX века. Отдельные ученые юристы и практические работники уголовной юстиции считали необходимым установление уголовной ответственности юридических лиц и предлагали свои варианты правовых норм для их включения в проекты

уголовных кодексов, которые в 90-е годы активно разрабатывались в странах СНГ» [3].

Акцентируя внимание на уровне распространенности института уголовной ответственности юридических лиц в зарубежных странах, профессор У.С. Джекебаев отмечает: «В настоящее время уголовная ответственность юридических лиц установлена во Франции, Бельгии, Дании, КНР, Японии, Канаде, США, Англии, Южной Корее, Голландии, Норвегии, Австрии, Молдове, Литве и других странах» [4].

Сложности, связанные с установлением и реализацией уголовной ответственности юридических лиц, ученые и практики рассматривают сквозь призму препятствия, находящегося в рамках требования неукоснительного соблюдения принципа личной виновной ответственности субъекта, допускающего совершение уголовного правонарушения.

В самом деле, принцип личной виновной ответственности устанавливает правило, согласно которому субъектом уголовной ответственности должен признаваться человек, достигший установленного уголовным законом возраста, вменяемый, признанный виновным в совершении конкретного уголовно наказуемого деяния. Юридическое лицо невозможно признать соответствующим приведенным критериям вменяемости, возраста, личной виновной ответственности. Поэтому постановка вопроса о признании его субъектом уголовной ответственности по мнению оппонентов, изначально ошибочна.

В поисках правильных путей для разрешения дискуссионной проблемы вменения вины юридическим лицам профессор У.С. Джекебаев ссылается на правовой опыт зарубежных стран. «Во многих зарубежных странах нормы об уголовной ответственности юридических лиц в ее «чистом» виде сложились на стыке вины в гражданском и уголовном праве. Сторонники такого подхода считают, что понятие вины правомерно используется применительно к юридическим лицам. При всем отличии от воли индивида воля юридических лиц, хотя и являющаяся абстрактным понятием, есть вполне реальная категория. Если в традиционных нормах и положениях уголовного и гражданского отношения субъекта права или субъекта преступления к совершенному им действию, то этот термин, когда он касается уголовной ответственности юридических лиц, используется для обозначения несколько иного понятия. Здесь вина фактически означает сам факт совершения субъектом общественно опасного, противоправного, наказуемого деяния. Применению таких норм соответствуют и их теоретические концепции об объективном вменении, т.е. ответственности за причиненный результат без наличия вины – умышленной или неосторожной» [5].

Теоретические концепции об объективном вменении зарубежных стран находятся в противоречии с частью 2 статьи 19 Уголовного кодекса нашей республики, согласно которой «объективное вменение, то есть уголовная ответственность за невиновное причинение вреда, не допускается».

Сложности, вызываемые недостаточно полной регламентацией в действующем уголовном законодательстве вопросов субсидиарной

ответственности физического и юридического лица, «чистой» вины юридического лица, ожидают своего законодательного разрешения посредством внесения комплекса поправок в действующее уголовное законодательство по вопросам установления уголовной ответственности юридических лиц.

С точки зрения криминализации новых общественно опасных деяний повышенную актуальность представляет назревшая необходимость установления уголовной ответственности за факты целенаправленного распространения через социальные сети и другие источники информации, охватывающей собой культивирование и пропаганду в нашем обществе самоубийств. Согласно выводам и рекомендациям из области суицидологии активному агитационному воздействию возбуждения решимости на самоубийство подвергается контингент лиц юного и молодого возраста - от 12 до 24 лет. То есть в возрасте, когда человек, по образному выражению Фёдора Достоевского, являет собой «мятущееся» существо, не имеющее четко обозначившихся и устоявшихся принципиальных жизненных позиций и установок, вследствие чего способное оказаться подвластным манипуляции различных преступно настроенных элементов, ставящих перед собой цель пропаганды и распространения массового суицида в республике. Следовательно, справедливым представляется установление в уголовном законе нашей республики уголовной ответственности за факты распространения через социальные сети и иные источники информации, содержащей агитацию и культивирование самоубийств.

Для дальнейшего развития и совершенствования действующего уголовного законодательства важно своевременное разрешение вопросов декриминализации общественно опасных деяний. Своевременная декриминализация уголовно наказуемых деяний есть доказательство проводимой государством гуманной и справедливой уголовной политики, учитывающей тенденции движения государства и общества к прогрессу. По результатам исследования уголовно-правовой и криминологической природы отдельных составов уголовных правонарушений, сконструированных в отдельных нормах действующего уголовного законодательства, можно выдвинуть предположение, что целесообразным было бы декриминализировать их посредством переведения из квалифицированного в простой состав либо исключения из Уголовного кодекса.

К примеру, если внимательнее рассмотреть пункт 11) части второй статьи 99 УК РК, то можно обнаружить следующие, допущенные, на наш взгляд, законодателем определенные «перезагрузки» в формулировке отягчающих вину обстоятельств. Квалифицированным составом умышленного убийства нормой признано совершение лицом убийства по мотиву кровной мести. Подробное исследование уголовно-правовой и социально-психологической природы кровной мести даёт основание к выдвиганию вывода о том, что мотивационная основа, целеполагание и целевая направленность кровной мести по результатам оценки положительных и отрицательных аспектов, характеризующих степень общественной опасности и личность совершающего

преступление лица, принципиального различия не имеют. Вследствие чего убийство, совершенное по мотивам кровной мести, следовало бы декриминализировать и уравнивать с составом простого умышленного убийства, предусмотренного частью первой статьи 99 УК РК.

Отдельные нормы действующего уголовного законодательства уместным было бы пересмотреть в целях декриминализации как изначально недостаточно обоснованно принятых, без учета требований социальной обусловленности и социальной обоснованности. Так, статьей 377 УК РК предусмотрена ответственность за воспрепятствование деятельности Конституционного Совета Республики Казахстан, которое возможно вмешательством в какой бы то ни было форме в деятельность Конституционного Совета РК в целях воспрепятствования осуществлению им своих полномочий. Квалифицированным составом уголовного правонарушения признается то же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения. С времён введения Законом от 9 ноября 2011 года в действие норм, устанавливающих уголовную ответственность за воспрепятствование деятельности Конституционного Совета Республики Казахстан, не было ни единого факта привлечения кого либо к ответственности за это деяние. Справедливым было бы исключить из уголовного закона статью 377 УК РК как не востребованную обществом.

Использованная литература

1. Кант И. Сочинения в шести томах. Т.4. , ч.2. – М.1965. – С.239-240
2. Кистяковский Б.А. Философия и социология права. – Санкт-Петербург, 1998. – С.49
3. Джекебаев У.С. Юридическое лицо как субъект преступления. – Зангер, 2011. № 4 – С.45
4. Джекебаев У.С. Там же, С. 51
5. Джекебаев У.С. Там же, С.48-49

А. Абылайұлы

Начальник отдела международного законодательства и сравнительного
правоведения ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан»,
доктор PhD политологии

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ АКТ КАК ИНСТРУМЕНТ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ БУДУЩИХ ИЗМЕНЕНИЙ

Известно, что в отдельных штатах США существуют законы, которые поражают своей абсурдностью и нелепостью. ABC News разместило на своем портале статью, в которой назван список 20 наиболее "безумных" законов, действующих на территории отдельных американских штатов. Предлагаю обратить внимание на некоторые из них:

- Закон штата Нью-Джерси запрещает правонарушителям использовать или носить «бронежилет во время совершения или при попытке совершения убийства, грабежа, сексуального насилия, похищения людей, криминального побега или нападения».

- В штате Арканзас собаки в городе не должны лаять после 6 вечера, в противном случае их владельцев ждет штраф. Считается незаконным прогуливать свою корову по главной улице города после часа ночи в воскресенье.

- Закон штата Аляска запрещает будить спящего медведя, чтобы сфотографировать его, но стрелять в них из ружья разрешается.

- В Алабаме вы можете взять с собой на прогулку крокодила, но нельзя привязать его цепью к пожарному насосу, если решите оставить его на улице и пойти в магазин. Запрещено носить мороженое в заднем кармане брюк. Попытка покончить с собой на железнодорожных путях карается смертной казнью.

Однако нельзя сказать, что все законы США являются такими абсурдными и у них плохо развито прогнозирование в правотворчестве. Хотелось бы остановиться на некоторых законах США, которые по своему характеру были спрогнозированы на будущие изменения в США, в том числе и в мире. Такие законы были приняты после теракта 11 сентября 2001 года. Стоит упомянуть, что сообщество юристов, юристов международников и СМИ многих стран сразу же заявили, что после теракта мира уже не будет прежним.

Первым актом стал «Патриотический Акт США», принятый в октябре 2001 года. Закон дает правительству и полиции широкие полномочия по надзору за гражданами, расширил права ФБР по подслушиванию и электронной слежке, и немаловажный аспект, закон скорректировал определения терроризма, содержащиеся в действующем федеральном законодательстве. Согласно дополненной статье 2331 (Глава 113В "Терроризм") федерального уголовного кодекса, "международный терроризм" определен также, как "деятельность, которая имеет место преимущественно вне территориальной юрисдикции Соединенных Штатов или осуществляется с пересечением государственных границ в смысле используемых для ее осуществления средств,

лиц, избранных объектами запугивания или принуждения, либо места, в котором действуют или ищут себе убежище нарушители". Тем самым, закон дал ход тотальной слежке, надзору и аресту как на территории США и вне ее.

Теперь хотелось бы остановиться на последствиях, которыми стали новые законодательные инициативы, войны и другие.

1. 12 сентября 2001 года (через день после терактов) была принята резолюция СБ ООН, согласно которой СБ ООН, *призвал* все государства срочно предпринять совместные усилия для того, чтобы предать правосудию исполнителей, организаторов и спонсоров этих террористических нападений, и *подчеркнул*, что те, кто оказывал помощь исполнителям, организаторам и спонсорам этих актов, поддерживал или укрывал их, понесут ответственность за это. Также в резолюции отмечается, что СБ ООН выражает свою готовность *предпринять все необходимые шаги*, с тем чтобы отреагировать на террористические нападения, совершенные 11 сентября 2001 года, и вести борьбу со всеми формами терроризма в соответствии со своими обязанностями по Уставу Организации Объединенных Наций. Отмечаю, что формулировка *«предпринять все необходимые шаги»* в соответствии со своими обязанностями по Уставу ООН дает право принятие вооруженной силы. Действие данной такой формулировки можно было увидеть и во время вторжения западной коалиции в Ливию. Тем самым, государство жертва, т.е. США получили одобрение на незамедлительную реакцию спонсорам, организаторам и исполнителям теракта 11.09.01. Стоит, отметить, что СБ ООН в последствии принял множество резолюции по вопросам терроризма и аргумент России по резолюции против Ливии о том, в СБ ООН они не договорились о применении силы против Ливии, звучит по крайней мере нелепым. Скорее всего, Россия недооценила западную коалицию и их планы.

2. 7 октября 2001 года началась война в Афганистане.

3. Начиная с 2002 года по сегодняшний день, террористические акты произошли во всех уголках мира, в том числе в Казахстане.

4. В 2002 году в США был принят так называемый закон «Гаагский акт вторжения», согласно которому запрещается передача какой-либо информации Международному уголовному суду. Законом утвержден механизм прямого вмешательства США в ситуацию, когда граждане этого государства подвергаются аресту по распоряжению Гаагского трибунала и допускается применение силы для освобождения американских граждан. Этот закон стал никой юридической гарантией защиты солдат армии США в случае участия в войне.

5. В январе 2002 года на арендуемой территории в Кубе в Гуантанамо была создана тюрьма. С 2002 по 2006 через неё прошло свыше 750 иностранцев, захваченных американскими войсками в ходе операций на территории Афганистана и Ирака. В апреле 2006 года Пентагон представил список 558 бывших и нынешних заключённых Гуантанамо из 41 страны (!). Следует отметить, также, что в данной тюрьме находятся лица без санкции суда, которые просто были похищены с территорий других государств.

6. 20.03.03. международная коалиция во главе с США вторглись в Ирак с целью свержения режима Саддама Хусейна.

7. В 2004 году США произвели воздушные удары по исламистам, поддерживая правительственных сил Сомали в гражданской войне.

8. В конце 2010 года началась волна демонстраций в арабском мире, которая привела к «Арабской весне» в 19 странах мира.

9. В 2011 году США произвели воздушные удары и ракетный обстрел правительственных сил Ливии. Итогом явилось свержение и убийство главы государства Муаммара Каддафи.

Наверное, единственным фактом, не вписывающийся в эту цепочку является присоединение Крыма России в марте 2014 года. Как ни странно, ИГИЛ был провозглашен как всемирный халифат 29 июня 2014 года. Именно данный факт меняет всю нынешнюю концепцию, правила игры и планы отдельных стран мира. И, опять же, как ни странно, 1 июня 2015 года закончился срок действия «Патриотического акта». Да, Господа, у «Патриотического акта» закончился срок действия.

Наступает эра новых законодательных инициатив.

- 1 февраля 2016 Сенат США единогласно принял законопроект, предусматривающий расширение действия «закона Магнитского» на все страны мира, а не только на Россию. Закон под номером S284 имеет название «Акт о глобальной подотчетности в области прав человека». Законопроект дает полномочия президенту США обновлять список иностранных граждан, которые, по его мнению, виновны в коррупции, проведении бессудных казней, применении пыток, а также в других нарушениях, направленных против правозащитников и тех, кто разоблачает незаконную деятельность.

- 28 сентября 2016 г. вступил в силу закон США «О противодействии терроризму и обеспечении правосудия жертвам терроризма и других целей» (далее – JASTA), распространяющий юрисдикцию судов США на иностранные государства, подозреваемых в организации террористических актов в США.

- 13 октября 2016 года в Палату Общин Парламента Великобритании поступил проект Закона «О криминальных финансах». Новшеством законопроекта является введение понятия «богатство необъяснимого происхождения», применяемого в отношении движимого и недвижимого имущества в целях конфискации в пользу государства.

Мы можем отметить, что в качестве ответных мер на новые законы США, иностранные государства, и в первую очередь не союзники США, могут принять законы об обеспечении правосудия жертвам агрессии и терроризма. Законы США о распространении юрисдикции могут привести к ухудшению отношений США с союзниками и международными организациями. Явное пренебрежение принципами международного права со стороны США в этом вопросе может подтолкнуть международные организации к переосмыслению и корректировке международных отношений, в том числе и с США.

Тем не менее, следует отметить, что, несмотря на все возможные негативные последствия, все законодательные инициативы США были одобрены и тщательно разработаны в рамках концептуальных программ и

являются результатами государственных и частных стратегических и прогностических институтов и агентств. Можно условно разделить прогнозирование законотворческого процесса на «прогнозирование для федеральных целей» и «прогнозирование для международных целей». Законы для международных целей основаны на определенных концепциях, которые в свою очередь могут быть закрытыми и секретными, результаты, которых к сожалению можно увидеть только по истечению определенного времени и/или совершению определенных действий.

Кысыкова Г.Б.

Ведущий научный сотрудник Центра правового мониторинга
ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», к.ю.н.

О ПРОГНОЗИРОВАНИИ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ

Принимаемые НПА создаются на перспективу, поэтому в процессе создания нормы важно иметь надежные сведения о том, насколько эффективно они будут действовать. Такие сведения могут быть получены в процессе составления прогноза.

Последствия принятия НПА должны прогнозироваться как органом-разработчиком, так и экспертным сообществом. По Правилам организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан (*Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 года № 907*) пункт 7 Концепции законопроекта, посвящен **предполагаемым правовым и социально-экономическим последствиям** в случае принятия проекта закона. Одновременно с этим пункт 2 Правил проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов (*Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 августа 2016 года № 497*) гласит, что научная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится **для выявления возможных отрицательных последствий** принятия проекта в качестве НПА.

При этом, несмотря на важность прогнозной функции в законотворчестве, в настоящее время нет единого сформированного инструмента прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов.

В целях формирования комплексного подхода предлагаем далее совместно обсудить следующие вопросы:

основные руководства, которые должны отражать методические рекомендации по прогнозированию последствий принятия НПА;

критерии определения правовых последствий принятия НПА.

Однако для того, чтобы раскрыть указанные положения, необходимо рассмотреть:

Виды последствий принятия НПА

Принятие НПА влечет последствия в различных областях общества, в том числе политической, социальной, экономической и т.п. Причем последствия могут иметь различную степень влияния, например, в литературе выделяют следующие виды:

- 1) прямое – косвенное;
- 2) высокое – среднее – низкое;
- 3) положительное – нейтральное – отрицательное.

В настоящий момент мы можем наблюдать в материалах по разработке НПА третий вариант классификации. Однако хотелось бы обратить внимание и на первый со вторым вариантом. Например, если последствия принятия НПА определять не только через формулировку «имеет положительные последствия...» или «не имеет отрицательных последствий...», а одновременно

через призму всех классификаций, например **косвенное - отрицательное – низкое**, то прогноз последствий становится более информативным.

Срок действия прогноза (промежуток времени, на который дается прогноз)

Как известно, выделяют **краткосрочный прогноз** (1 год действия НПА), **среднесрочный прогноз** (5 лет действия НПА), **долгосрочный прогноз** (10 лет действия НПА), **дальнесрочный прогноз** (15 лет действия НПА).

Некоторые акты со временем теряют свою эффективность, другие увеличивают свой положительный эффект. Соответственно важным аспектом является составления прогноза, который бы показывал уровень влияния НПА на разных этапах его жизнедеятельности.

В этом случае необходимо понять, как долго сохраняется положительный эффект. Возможно, он будет действовать в краткосрочный период. Вместе с тем в долгосрочной перспективе ситуация изменится с сохранением высокого отрицательного влияния. В данном случае важна дата, на момент которой прогнозируется падение эффективности закона, а значит потребуются внесение изменений в НПА или постановка его на утрату.

Содержание прогноза

Прогноз последствий принятия НПА, как и любой иной прогноз, состоит из двух частей: поисковой и нормативной.

В поисковой части прогноза содержится описание состояния исследуемого объекта на определенную дату. Одновременно дается несколько вариантов ожидаемого состояния явления. Многовариантный характер прогноза принятия НПА связан со сложностью связей и зависимостей правовых и социальных явлений, возможностью воздействия на правовые явления случайных, субъективных факторов, вероятным статистическим характером проявления социальных законов, неполнотой знаний о состоянии исследуемого объекта. Чем больше факторов воздействуют на исследуемый объект, тем больше вариантов должен иметь прогноз. Однако многовариантный характер прогноза не освобождает составителя от обязанности выделить основной вариант и обосновывать свой выбор. Иначе исследование будет завершаться результатами, из которых будет трудно или вовсе невозможно установить, каким же будет в действительности исследуемое явление.

На основе поисковой части прогноза составляется его **нормативная часть**. В ней формулируются меры, которые нужно принять, чтобы развитие объекта прогнозирования протекало в полном соответствии с действующими закономерностями, а его негативные моменты были сведены к минимуму либо вовсе ликвидированы.

Отсюда определяем задачи, которые должны быть решены в процессе прогнозирования:

1. определение степени соответствия целей проекта правовым, социальным и другим закономерностям;
2. определение качества текста проекта;
3. установление системы факторов, которые негативно или позитивно влияют на проект и степень такого влияния;

4. составление прогноза.

Методы прогнозирования

Процесс прогнозирования может осуществляться разными методами, в зависимости от того, какие задачи стоят у составителей прогноза, от требований, предъявляемым к степени надежности прогноза и от иных обстоятельств.

Большинство прогнозов в сфере права, экономики и политики проводятся с помощью двух методов: **экстраполяции и экспертных оценок**. С помощью экспертных оценок успешно составлялись криминологические прогнозы. Экспертные оценки могут представлять собой индивидуальную оценку или коллективную работу экспертных комиссий. Точность суждений может возрасти при привлечении большой группы специалистов. Экспертные оценки не могут заменить математико-статистические методы, но успешно применяются в прогнозировании и являются достаточно надежными.

Критерии определения правовых последствий принятия НПА

В связи с тем, что принятие НПА может иметь разные виды последствий: правовые, социальные, экономические, экологические и т.д., то и критерии определения для каждого вида последствий будут свои.

Так, критерии социальных последствий выражаются через социальный статус субъектов (НПА в сфере образования, здравоохранения, науки, культуры, спорта, труда и социальной защиты).

Критерии экономических последствий через экономическую и финансовую эффективность НПА (НПА в сфере налогов, инвестиций, бюджета).

Критерии экологических последствий - состояние защищенности объектов окружающей природной среды, эффективности природопользования (НПА, относящихся к сфере земельного, водного, экологического и природоресурсного законодательства).

Политических - функционирование институтов государственной власти и органов местного самоуправления (НПА в сфере выборов, государственной службы, местного государственного управления).

Полагаем, что критерии определения правовых последствий должны определяться через правовое положение участников правоотношений, характер реализуемых ими прав, обязанностей.

В этой связи можно выделить несколько классификаций критериев определения правовых последствий принятия НПА:

Первая классификация (построена на правовом статусе участников правоотношений):

1. Обеспечение баланса прав, обязанностей участников правоотношений
2. Эффективность обращений и государственных услуг
3. Эффективность процессуального порядка
4. Эффективность запретов, санкций и иных мер принуждения, их соответствие характеру нарушений
5. Эффективность механизмов контроля за надлежащей реализацией прав и обязанностей

Вторая классификация (построена на основе содержания НПА):

1. Способность нормы права быть регулятором общественных отношений
2. Полнота регламентации общественных отношений, наличие гипотезы, диспозиции и санкции (отсутствие пробелов)
3. Наличие механизма реализации нормы в конкретных отношениях (отсутствие декларативных норм)
4. Правильный выбор уровня правового регулирования
5. Систематизированность законодательства
6. Соответствие НПА правилам юридической техники
7. Своевременность принятия НПА

Третья классификация:

1. Соответствие основным направлениям правовой политики
2. Соответствие Конституции и вышестоящим НПА
3. Соответствие международным договорам.

Используемые источники

1. Законотворчество в Российской Федерации (научно-практическое пособие) / Под ред. А.С. Пиголкина. М.: Формула права, 2000. – 608с.

2. Калинин С.А. О прогнозировании эффективности применения НПА в Республике Беларусь //Прогнозирование последствий принятия нормативных актов и анализ правоприменительной практики: Сб. материалов / Нац.Центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь, Программа развития ООН. – Минск, 2005. – С.141-148.

3. Радченко В.И., Иванюк О.А. Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобыль Г.Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права №8-2008. С.3-14.

4. Кибак И.А. Психология прогнозирования в законотворческой деятельности // Психопедагогика в правоохранительных органах, 2010, № 4(43). – С. 7-10

Примашев Н.М.,
Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы
Мемлекеттік басқаруакадемиясы, з.ғ.к., доцент

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ КОНСТИТУЦИЯСЫН РЕФОРМАЛАУ МӘСЕЛЕСІ: БОЛЖАМДЫҚ КӨЗҚАРАС

Қазақстан Республикасының Конституциясын реформалаудың төртінші талпынысы мемлекет пен қоғамның аражігін қайта ашуға алып келді. Бұл жерде басты мәселе меншіктік қатынастарды реттеуге қатысты 26-бапқа назар аударылған болатын. Қоғам мен ғылыми ортаның түрлі пайымдаулары мен нақты ұсыныстарының арқасында осы бап әзірге өзгертілмейтін болды.

Кез келген конституциялық реформаның өзіндік себептері мен тарихы болады. Құқықтық табиғатына орай реформа да объективтік қажеттілікті керек етеді. Негізінен биліктік деп түсінілетін реформалық бастамашылық туралы пікір ғылыми ортада әлдеқашан орнығып қойған. Конституцияның құқықтық және тілдік сапасы туралы ғылыми жұмыстар сан рет жарияланды. Сондықтан Конституцияда жіберілген қателерді (әсіресе оның қазақ тіліндегі нұсқасында) түзету конституционалистер арасында күтілген іс-шара болатын. Конституцияға енгізілетін өзгерістер мен толықтырулар бойынша бірқатар жаңалықтық ұсыныстар орын алыпты (шын мәнісінде реформаны жаңғыртулық маңызы төмен, конституциялық мәтіндік деуге тұрарлық). Ал іс жүзінде неге қол жеткізілді. Ондай нәтиже болжанды ма? Мәселе – осында!

Заңнамада, оның ішінде Конституцияда жіберілген қателерді түзетудің өзі – күрделі рәсімді жұмыс. Оның өз тарихы да бар. Мысалы, кезінде қанша ұсынылғанына қарамастан, 45-баптың 2-тармағындағы «Конституцияның 53-бабының 4) тармақшасында көзделген ретте Республика Президенті заңдар шығарады» деген өрескел құқықтық қате енді ғана түзетілетін болды. Осындай қатені түзетуге 22 жыл қажет пе еді (көрсетілген құқықтық қатені түзету фактісі кезінде тағы бір өрескел құқықтық қатеге жол берілгенін мойындауды білдіреді. Ол қате – «Қазақстан Республикасы Конституциясының 45-бабының 2-тармағын, 53-бабының 3) және 4) тармақшаларын ресми түсіндіру туралы» Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің 2008 жылғы 26 маусымдағы № 5 Нормативтік қаулысы. Бұл нормативтік құқықтық акті халық пен практик мамандар, заң шығарушылар мен заңгерлер арасында байқалмай, дұрысы байқатылмай, қалған сияқты. Өйткені жіберілген қателікті мойындап, оны түзетудің орнына, екінші қате жасалды. Осылайша «бейбіт уақытта Конституцияның 53-бабының 3) тармақшасына сәйкес; соғыс уақытында Конституцияның 45-бабының 2-тармағына және 53-бабының 4) тармақшасына сәйкес республика Президентіне заң шығару өкілеттігін беруге хақылы» деген құқықтық химера жасалды. Мұндай тәжірибені әлемдік тарихтан оқып-білмеген едік. Оның құқықтық және қисындық әлеуеті өз алдына бір мәселе)?

Конституцияның тыңғылықты әзірленгеніне қарамастан, кезінде бірқатар өрескел құқықтық қателер жіберілді. Оның орыс тіліндегі нұсқасының сапасы

әрине жоғары, өйткені басты назар соған аударылды, ал қазақ тіліндегісі сын көтермейді.

Объективтік және субъективтік сипаттағы жіберілген қателерді дер кезінде анықтап, оларды түзете білу де мемлекеттік биліктің реформалық әлеуеті және мемлекеттік шешімнің бір түрі болып табылады. Оның болжамдық сипаты жоқ, нақты талдаулық зерттеулер болса жеткілікті. Қазақстан Республикасында ол үшін қажетті әлеует жеткілікті. Биліктің басты биліктік қасиетінің бірі – халықтың ұсынысына ден қоя білуінде. Мемлекеттік басқаруға аса қажет кері байланыстың болмауы оң тәжірибе емес. Кері байланыс қатарында құқықтық және тілдік сапа бойынша ұсыныстардың болуы – объективтік құбылыс. Сондықтан болжамдық жұмыстармен қатар, мониторингтік жұмыстардың болуы заңдылықты талап болуы қажет. Негізі, табиғи заңдылықтарды басшылыққа алған қоғам ешқашан да ұтылмайды.

Конституциялық реформа объектісі ретінде билікаралық күзіреттерді/қатынастарды реттеуші нормалардың алынуын уақыты келген іс-шаралық заңдылық деуге болады. Жаңадан редакцияланатын кейбір нормалар Конституцияның құқықтық сапасын мүмкін арттырар. Бірақ түзетуді қажет ететін бірқатар кемшіліктердің назардан тыс қалатыны анық. Сондайлардың бірі 58-бапта қалып отыр.

Осы баптың 2) тармақшасы бойынша «Палаталардың төрағалары, егер бұл үшін Палаталардың депутаттары жалпы санының көпшілігі дауыс берсе, қызметтен кері шақырылып алынуы мүмкін, сондай-ақ олар өз еркімен орнынан түсуге хақылы». Бұл норма – ұлттық заңнамадағы қазақ тіліне тамаша аударылған норма! Бірақ, оның лингвистикалық, яғни теңтүпнұсқалылық қатесі бар: норма орыс тіліндегі нұсқасына толық сәйкес емес. Өйткені орыс тіліндегі мәтін бойынша төрағалардың қызметтен кері шақырылып алынуы да, өз еркімен орындарынан түсуі де депутаттардың талап етуіне байланысты. Екі тілдегі мәтіндік сәйкестілікті қамтамасыз ету үшін келесі конституциялық реформа барысында аталған баптың орыс тіліндегі нұсқасын, яғни қолданыстағы «Председатели Палат могут быть отозваны от должности, а также вправе подать в отставку, если за это проголосовало большинство от общего числа депутатов Палат» деген норма түзетілуі тиіс.

Қолданыстағы Конституцияның қазақ тіліндегі нұсқасында бұдан басқа қателер де жеткілікті! Міне, конституциялық реформа барысында осындайларды түзетуге болатын еді және түзету де қажет! Қалыпты жұмыс жасап тұрған нормаларды өзгертудің керегі жоқ! Өзгерткілермен де санасу қажетті саясат болып табылады (кейбір өзгертулерді халықтың белгілі мөлшері қолдады деген биліктік қорғаныс реакциясы ғана сияқты).

Жоғарыда көрсетілген қателердің де ертелі-кеш, түбінде түзетілері анық. Бірақ уақыт өтіп жатыр. Қашанғы қате норманы басшылыққа ала беруге болады?

Сонымен, мақаланы қорытындылай келе, өкінішке орай, Конституцияда да құқықтық қателердің орын алуының жалғаса береді, ал оларды жою үшін үлкен болжаулықтың қажеті жоқ деуге болады. Оларды келесі конституциялық реформа туралы бастама көтерілгенде, яғни нағыз

конституциялық реформа жүргізуге тырысып, кезінде жіберілген қателерді түзету ұсынылады.

Мақалада конституциялық кемшіліктердің кейбіреулері бойынша ғана ой айтылды. Жіберілген қателер – айқын. Негізінен, басқалары да зерделенген. Бұдан кейін де қосымша зерделеу маңызды. Сондықтан Конституция бойынша жүргізілген нақты мониторингтік зерттеу нәтижелерін ортаға салып, келесі реформаның негізін қалау қажет. Ғылыми қоғам оған дайын деп есептеймін.

Қолданылған көздер

1. Қазақстан Республикасының Конституциясы // «Әділет» АҚЖ. (21.02.2017)
2. «Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Заңының жобасын бүкілхалықтық талқылау туралы : Қазақстан Республикасы Президентінің 2017 жылғы 25 қаңтардағы № 141 өкімі // «Әділет» АҚЖ. (21.02.2017)

Иржанов А.С.

Ведущий научный сотрудник отдела международного законодательства
и сравнительного правоведения ГУ «Институт законодательства
Республики Казахстан», к.ю.н.

Абдильдина Д.Б.

Магистрант 2-го курса по специальности «Международное право»
юридического факультета ЕНУ им. Гумилева

О ПРОГНОЗИРОВАНИИ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ И КРИТЕРИЯХ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ПРИНЯТИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Уважаемые участники круглого стола, полагаем, возможным обратить Ваше внимание на планирование законопроектной работы. Сложившаяся в Казахстане практика законопроектной работы свидетельствует о существовании множества срочных законопроектов, о подготовке и принятии законопроектов в сжатые сроки, что объективно влияет на качество проекта НПА. В данных обстоятельствах у государственных органов не всегда имеется время качественно проработать законопроекты, а прогнозированием последствий принятия НПА государственные органы начинают заниматься в самую последнюю очередь. Учитывая это, полагаем возможным отказаться от практики подготовки и принятия срочных законопроектов, и переходу от сжатых к нормальным срокам. Естественно, допускаем подготовку и принятие срочных проектов НПА, однако это должно быть скорее исключением из практики. Представляется, что в этом вопросе значительную роль играет система планирования законотворческой работы. В связи с этим целесообразно изменить систему планирования в части увеличения сроков, необходимых для подготовки проектов законов.

В части повышения качества законопроектной работы полагаем возможным изменение подхода к построению плана законопроектных работ. Так, возможно планирование законопроектных работ не в форме годового плана, а ее планирование в зависимости от сессии Парламента РК.

Интересным, с этой точки зрения, представляется опыт Великобритании, который показывает следующий алгоритм планирования.

Для каждой сессии Парламента Правительство принимается Законодательная программа. Программа содержит только названия законопроектов, без указания сроков принятия и ответственных за это лиц. Если какой-либо орган намеревается включить законопроект в законодательную программу, он представляет заявку в Комитет Парламентского регулирования предпринимательства и законодательства при Правительстве Великобритании. Обычно подобная заявка должна размещаться за год до открытия сессии².

² Законодательная программа Правительства Великобритании на 2017 год на сайте Парламента Великобритании // <https://hansard.parliament.uk/commons/2016-05-19/debates/16051961000013/Government%E2%80%99SLegislativeProgramme2016-17>

Комитет рассматривает все заявки на соответствующую сессию и дает рекомендации Кабинету министров по предварительному содержанию программы. Кабинет министров утверждает Законодательную программу за месяц до начала сессии³.

Относительно срочных законопроектов, то они могут вноситься в Законодательную программу до момента ее утверждения Комитетом министров. Изменение уже действующей Законодательной программы возможно, но только **путем замены любого другого законопроекта**, включенного в программу, на срочный законопроект⁴.

Возможно, имеется целесообразность предусмотреть ограничение количества законопроектов, которые могут быть рассмотрены Парламентом в одну сессию. Подобное ограничение позволит депутатам подробно без спешки проработать каждую норму законопроекта в отдельности, получить соответствующие разъяснения, как у органа разработчика, так и у экспертов и т.д.

Таким образом, у государственного органа для подготовки проекта остается один год до внесения его в Правительство и два года до внесения его в Парламент. Учитывая это, считаем, что построение такой модели планирования со сроками является оптимальной и, безусловно, будет способствовать повышению качества законопроектной работы.

³ Руководство по разработке законодательства, подготовленного секретариатом *Кабинета министров Великобритании от 2015* // https://www.gov.uk/government/uploads/.../Guide_to_Making_Legislation.pdf

⁴ Там же

РЕКОМЕНДАЦИИ
по итогам круглого стола
«О прогнозировании в правотворчестве и критериях определения
правовых последствий принятия нормативных правовых актов»

(г. Астана, 2 марта 2017 г.)

2 марта 2017 года в Институте законодательства Республики Казахстан состоялся круглый стол, посвященный вопросам прогнозирования в правотворчестве и определения правовых последствий принятия нормативных правовых актов.

В мероприятии приняли участие депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, представители научного сообщества, государственных органов, общественных организаций.

В ходе дискуссии обсуждались наиболее актуальные вопросы, касающиеся прогнозирования в сфере законотворчества, эффективности прогноза, проводимого в рамках научной экспертизы, анализа регуляторного воздействия, правового мониторинга, привлечения к прогностической деятельности представителей общественности, методологии прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов и др.

По результатам круглого стола выработаны следующие рекомендации, которые будут использованы в нормотворческой работе, что позволит повысить не только качество законодательства, но и уровень законотворческой работы.

1. Участники круглого стола пришли к единому мнению о том, что принятие качественных законодательных актов, способных эффективно воздействовать на различные сферы жизни общества, в значительной степени зависит от составления достоверного прогноза эффективности их норм. В этом контексте прогнозирование эффективности норм права является необходимым этапом законопроектной деятельности.

2. В настоящее время, в условиях отсутствия единого сформированного инструмента прогнозирования правовых последствий принятия нормативных правовых актов, который законодатель мог бы использовать в нормотворческой деятельности, возникает необходимость разработки и внедрения в нормотворческую деятельность выполненных на основе научного анализа разработок по совершенствованию системы прогнозирования последствий проектов нормативных правовых актов.

3. Доработать подготовленную Институтом законодательства таблицу «О прогнозировании правовых последствий принятия нормативных правовых актов» с учетом предложений и рекомендаций государственных органов и разработать методические рекомендации по проведению прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов с учетом механизмов, аналогичных анализу регуляторного воздействия.

4. В случае одобрения таблицы «О прогнозировании правовых последствий принятия нормативных правовых актов», провести семинары-совещания по разъяснению порядка ее заполнения заинтересованным государственным органам.

5. Продолжить работу по совершенствованию механизма прогнозирования в рамках правового мониторинга.

6. Для повышения качества прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов государственным органам привлекать экспертов, обладающих специальными познаниями, опытом, квалификацией в рассматриваемой области.

7. Участники круглого стола пришли к мнению о необходимости систематически проводить научные мероприятия, посвященные обсуждению теоретических и практических аспектов прогнозирования в правотворчестве и иных проблем законотворчества с участием депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан, представителей государственных органов, общественных организаций, научного сообщества.

8. Институту законодательства довести настоящие рекомендации до сведения государственных органов и других заинтересованных организаций.



На фото: приветственное слово депутата Мажилиса Парламента РК
Б.Т. Кесебаевой



На фото: в процессе обсуждения



На фото: участники круглого стола «О прогнозировании в правотворчестве и критериях определения правовых последствий принятия нормативных правовых актов», г. Астана, 2 марта 2017 года



**Материалы круглого стола
«О ПРОГНОЗИРОВАНИИ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ
И КРИТЕРИЯХ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ
ПРИНЯТИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ»
2 марта 2017 года**

Сверстано и отпечатано
в ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан»
г. Астана, пр. Мәңгілік ел, д. 8, Дом министерств
8(7172) 74-02-06
e-mail: instzak-kz@mail.ru
<http://www.iz.adilet.gov.kz/ru>