

УДК 34.01

ВОЗВРАЩАЯСЬ К НАУЧНОЙ ПУБЛИКАЦИИ К.Ю.Н. З.Г. КАЗИЕВА, А.Б. ЕСИМОВОЙ «ОТРАСЛЕВОЙ ПРАВОВОЙ МОНИТОРИНГ: ОБЩЕЕ ПОНЯТИЕ, ЗАДАЧИ И ВОЗМОЖНОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ»

Жадауова Жанара Абдылдаевна

Кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела анализа эффективности законодательства Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан;
г. Астана, Республика Казахстан; e-mail: zhanara76@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена обзору научной статьи З.Г. Казиева, А.Б. Есимовой «Отраслевой правовой мониторинг: общее понятие, задачи и возможности проведения», опубликованной на страницах журнала «Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан» в 2016 году.

В статье раскрывается общее понятие, юридическая природа отраслевого правового мониторинга, рассматриваются вопросы организации отраслевого правового мониторинга. Авторы описывают цели и задачи правового мониторинга, согласно Закону Республики Казахстан «О нормативных правовых актах».

Рекомендации, выработанные З.Г. Казиевым, А.Б. Есимовой, направленные на введение отраслевого правового мониторинга, были реализованы государственными органами и «Институтом законодательства и правовой информации Республики Казахстан» (далее - Институт) в рамках альтернативного правового мониторинга (анализа эффективности законодательства).

Особое внимание уделено организационно-правовым аспектам отраслевого анализа законодательства, проводимого на сегодняшний день Институтом. Анализ эффективности законодательства проводится в целях оказания содействия государственным органам при проведении правового мониторинга.

Проводимый Институтом в настоящее время отраслевой анализ законодательства (в пилотном режиме) заключается в изучении состояния нормативного регулирования в масштабах отрасли деятельности государственного органа, поскольку позволяет оценить эффективность правовой системы в целом.

Ключевые слова: правовой мониторинг, отраслевой правовой мониторинг, альтернативный правовой мониторинг, законотворчество, законодательство.

ЗАҢ ҒЫЛЫМДАРЫНЫҢ КАНДИДАТЫ З.Г. ҚАЗИЕВТІҢ, А.Б. ЕСІМОВАНЫҢ «САЛАЛЫҚ ҚҰҚЫҚТЫҚ МОНИТОРИНГ: ЖАЛПЫ ҰҒЫМ, МІНДЕТТЕР ЖӘНЕ ӨТКІЗУ МҮМКІНДІКТЕРІ» ҒЫЛЫМИ ЖАРИЯЛАНЫМЫНА ҚАЙТА ОРАЛҒАНДА

Жанара Әбділдақызы Жадауова

Заң ғылымдарының кандидаты, Қазақстан Республикасы Заңнама және құқықтық ақпарат Институтының заңнаманың тиімділігін талдау бөлімінің жетекші ғылыми қызметкері;
Астана қ., Қазақстан Республикасы; e-mail: zhanara76@mail.ru

Аннотация. Мақала 2016 жылы «Қазақстан Республикасы Заңнама және құқықтық ақпарат институтының хабаршысы» журналының беттерінде жарияланған з.г.к. З.Г. Казиев, А.Б. Есімованың «Салалық құқықтық мониторинг: жалпы ұғым, міндеттер және өткізу мүмкіндіктері» атты ғылыми мақаласына шолу жасауға арналған.

Мақалада салалық құқықтық мониторингтің жалпы түсінігі, құқықтық табиғаты ашылады, салалық құқықтық мониторингті ұйымдастыру мәселелері қарастырылады. Авторлар «Нормативтік құқықтық актілер туралы» Қазақстан Республикасының Заңына сәйкес құқықтық мониторингтің мақсаттары мен міндеттерін сипаттайды.

Салалық құқықтық мониторингті енгізуге бағытталған з.г.к. З.Ғ. Қазиев, А.Б. Есімова әзірлеген ұсынымдарды баламалы құқықтық мониторинг (заңнаманың тиімділігін талдау) шеңберінде мемлекеттік органдар мен «Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты» (бұдан әрі - Институт) іске асырды.

Институт жүргізіп отырған заңнаманы салалық талдаудың ұйымдастырушылық-құқықтық аспектілеріне ерекше назар аударылды. Заңнаманың тиімділігіне талдау құқықтық мониторинг жүргізу кезінде мемлекеттік органдарға жәрдем көрсету мақсатында жүргізіледі.

Институт қазіргі уақытта жүргізіп отырған заңнаманың салалық талдауы (пилоттық режимде) мемлекеттік органның қызмет саласы ауқымындағы нормативтік реттеудің жай-күйін зерделеуден тұрады, өйткені ол тұтастай алғанда құқықтық жүйенің тиімділігін бағалауға мүмкіндік береді.

Түйінді сөздер: құқықтық мониторинг, салалық құқықтық мониторинг, баламалы құқықтық мониторинг, заң шығару, заңнама.

RETURNING TO THE SCIENTIFIC PUBLICATION OF CANDIDATE OF LEGAL SCIENCES Z.G. KAZIEV, A.B.YESSIMOVA «SECTORAL LEGAL MONITORING: GENERAL CONCEPT, TASKS AND POSSIBILITIES OF CONDUCTING»

Zhadauova Zhanara Abdylbaevna

*Candidate of Legal Sciences, Leading Researcher of the Department of Analysis of the Effectiveness of Legislation of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan;
Astana c., Republic of Kazakhstan; e-mail: zhanara76@mail.ru*

Abstract. The article is devoted to the review of the scientific article by Z.G. Kaziev and A.B. Yessimova «Sectoral legal monitoring: a general concept, tasks and possibilities of conducting» published on the pages of the journal «Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan» in 2016.

The article reveals the general concept, the legal nature of sectoral legal monitoring, and discusses the organization of sectoral legal monitoring. The authors describe the goals and objectives of legal monitoring in accordance with the Law of the Republic of Kazakhstan «On Regulatory legal acts».

The recommendations developed by Z.G. Kaziev and A.B. Yessimova aimed at introducing sectoral legal monitoring were implemented by government agencies and the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan (hereinafter - the Institute) within the framework of alternative legal monitoring (analysis of the effectiveness of legislation).

Special attention is paid to the organizational and legal aspects of the sectoral analysis of legislation conducted by the Institute today. The analysis of the effectiveness of legislation is carried out in order to assist government agencies in conducting legal monitoring.

The sectoral analysis of legislation currently conducted by the Institute (in pilot mode) consists in studying the state of regulatory regulation on the scale of the branch of activity of a state body, since it allows to assess the effectiveness of the legal system as a whole.

Keywords: legal monitoring, sectoral legal monitoring, alternative legal monitoring, lawmaking, legislation.

DOI: 10.52026/2788-5291_2024_79_4_309

Введение

Сотрудниками Центра правового мониторинга ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», в 2016 году была опубликована научная статья на тему: «Отраслевой правовой мониторинг: общее понятие, задачи и возможности проведения»

[1, с.79], на которой хотелось бы остановиться более подробно.

Авторы в статье раскрывают общее понятие, цели и задачи правового мониторинга, рассматривают возможности проведения отраслевого правового мониторинга нормативных правовых актов (далее-НПА).

Отмечаем, что с момента выхода научной публикации З.Г. Казиева, А.Б. Есимовой прошло более восьми лет. При этом актуальность статья несколько не утратила.

Тлембаева Ж.У., Тұрлыбек Д.М. отмечают, что с каждым годом «в Казахстане к организации и проведению правового мониторинга предъявлялись все более высокие требования, предполагающие надлежащую компетентность лиц, непосредственно участвующих в данном процессе, активное взаимодействие государственных структур с наукой, общественностью и бизнесом» [2, с.8].

«Правовой мониторинг обладает достаточным потенциалом, чтобы стать ключевым инструментом совершенствования законодательства и правоприменительной практики» [2, с.7].

Растет массив нормативных правовых актов, а значит и вероятность возникновения пробелов, противоречий в законодательстве.

Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. считают, что общественная значимость и практическая актуальность мониторинга нормативных актов требует принятия сегодня серьезных мер по его качественному обновлению [3, с.203].

В статье авторы задаются вопросом: выполняет ли проводимый до настоящего времени правовой мониторинг свое предназначение, каковы его реальное состояние и перспективы?

По утверждению авторов, к настоящему времени этап формирования понимания правового мониторинга как научного знания и как практической деятельности в основном завершен. В результате этого определены цели, задачи (в вариациях дефиниций, близких к общему пониманию), объекты и субъекты, принципы и виды правового мониторинга, методы и средства, используемые при этом, осуществлена организационно-правовая институализация, анализируется практический опыт его проведения, совершенствуется законодательство.

Вопросу анализа организационно-правовых аспектов проведения правового мониторинга на постсоветском пространстве посвящены работы Ю.Г. Арзамасова, И.Л. Бачило, Д.Б. Горохова, Е.П. Гуйда, Ю.А. Тихомирова, Н.А. Поляшук, Я.Е. Наконечного, К.Ю. Нурманбетовой и др.

Неоценимый вклад в исследование данного вопроса в Республике Казахстан был внесен сотрудниками Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан (далее- Институт, ИЗПИ): Е.К. Ах-

метовым, С.Б. Айсиным, Е.А. Дюсеновым, А.Г. Казбаевой, З.Г. Казиевым, А.У. Калиевой, О.С. Карахожаевым, Т.С. Сафаровой, Ж.У. Тлембаевой и др. [4, с. 63]

Материалы и методы

При проведении анализа были использованы как общенаучные, логические методы (анализа, синтеза, дедукции, индукции и т.д.), так и частно-научные методы, том числе сравнительно-правовой метод, технико-юридический метод, формально-правовой.

Основные положения

Координацию деятельности государственных органов по правовому мониторингу осуществляет Министерство юстиции Республики Казахстан при непосредственном участии Института.

Справочно: Согласно подпункту 20) статьи 1 Закона РК «О правовых актах», **правовой мониторинг** - система постоянного наблюдения, сбора, анализа информации о состоянии законодательства Республики Казахстан и практике его применения с целью оценки и прогнозирования эффективности законодательства Республики Казахстан, выработки предложений по его совершенствованию, осуществляемая в соответствии со статьями 50 и 51 настоящего Закон.

В соответствии со статьей 50 Закона РК «О правовых актах» правовой мониторинг проводится с целью выявления в принятых нормативных правовых актах противоречий законодательству Республики Казахстан, дублирований, пробелов, неэффективно реализуемых, устаревших и коррупциогенных норм права и выработки предложений по их совершенствованию путем прогнозирования, анализа, оценки эффективности реализации принятых нормативных правовых актов.

Государственные органы осуществляют мониторинг нормативных правовых актов, принятых ими, и (или) разработчиками которых они являлись, либо относящихся к их компетенции, и своевременно принимают меры по внесению в них изменений и (или) дополнений или признанию их утратившими силу.

Кроме того, уполномоченным органам предоставлено право привлекать к правовому мониторингу научные и общественные организации, граждан, тем самым расширен инструментальный и круг источников информации для наиболее полного качественного его проведения¹.

Во исполнение указанных задач, право-

¹ Закон Республики Казахстан «О правовых актах» /URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37312788&pos=145;-

вой мониторинг был определен как источник прогнозно-аналитической информации по формированию научно обоснованной правотворческой политики и достижению поставленных законодателем ожидаемых целей путем обеспечения правового качества законодательства, а также оценки эффективности законодательства.

Авторами отмечалось, что текущий мониторинг законодательства и правоприменительной практики не в полной мере соответствует главной идее правового мониторинга.

Оценивая современное состояние проводимого мониторинга, по мнению авторов, приходится констатировать, что действующий механизм и его результаты решают только ту задачу, которая позволяет анализировать и корректировать качество нормативных правовых актов, принятых тем или иным правотворческим органом в соответствии с предоставленной правотворческой компетенцией, оставляя «за бортом» ключевые цели правового мониторинга.

Поэтому выводы, сделанные в статье, позволили глубже понять, что конечной целью правового мониторинга является оценка эффективности правовой системы и прогнозно-аналитическое обеспечение правотворческой деятельности по ее совершенствованию и реализации законных интересов человека и общества и, тем самым, отличается от цели, указанной в Законе Республики Казахстан «О правовых актах», но отражает истинное предназначение правового мониторинга.

В связи с этим авторы полагают, что такое разноречивое формулирование целей и задач правового мониторинга на уровне системообразующих нормативных документов, а на уровне Закона - нацеливание мониторинга на выявление и устранение дефектов только НПА, а не законодательства в целом, приводит к тому, что не выполняется главная цель мониторинговой деятельности.

Хотелось бы отметить, что предложения и рекомендации, выработанные З.Г. Казиевым, А.Б. Есимовой направленные на введение отраслевого анализа законодательства, в определенной степени были реализованы в рамках альтернативного правового мониторинга.

В настоящее время РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой ин-

формации Республики Казахстан», являясь научным учреждением и подведомственной организацией Министерства юстиции Республики Казахстан, согласно постановлению Правительства Республики Казахстан от 28 марта 2019 года № 149 «О некоторых вопросах нормотворческой деятельности в Республике Казахстан»² ежегодно на плановой основе осуществляет анализ эффективности законодательства (анализ НПА), как альтернативный правовой мониторинг³.

Результаты анализа эффективности формируются в виде аналитических справок, и направляются в уполномоченные государственные органы для учета предложений и замечаний в законотворческой деятельности, а также размещает в Базе данных «ZAN.KZ» в виде Сборника.

Анализ эффективности законодательства (анализ НПА) проводится в целях оказания содействия государственным органам при проведении правового мониторинга.

Вместе с тем, проводимый ИЗПИ в настоящее время отраслевой анализ законодательства заключается в изучении состояния нормативного регулирования в масштабах отрасли деятельности государственного органа, поскольку позволяет оценить эффективность правовой системы в целом.

Отраслевой анализ законодательства заключается в организации и проведении анализа на основе изучения состояния нормативного регулирования в масштабах отрасли деятельности госоргана либо в рамках общественно-значимого вопроса, проблемы в какой-либо сфере общественных отношений и т.д. В частности, авторы предлагали для проведения отраслевого анализа законодательства за основу взять классификацию отраслевой структуры законодательства.

Отраслевой анализ законодательства позволит проанализировать конкретные НПА, принятые в реализацию данной отрасли; выявит целостную картину для устранения правовых пробелов, исключения дефектных, неэффективных и декларативных норм; комплексный анализ законодательства, с привлечением более широкого круга общественных, научных организаций и граждан.

Результаты и обсуждение

Отраслевой анализ проводится в соответствии с Методическими рекомендациями по

46#pos=145;-46 (дата обращения: 03.12.2024)

² О некоторых вопросах нормотворческой деятельности в Республике Казахстан. Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 марта 2019 года № 149. /URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000149> (дата обращения: 06.12.2024)

³ Об утверждении Правил проведения правового мониторинга. Приказ Министра юстиции Республики Казахстан от 11 июля 2023 года № 471. /URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300033069> (дата обращения: 06.12.2024)

проведению правового мониторинга нормативных правовых актов (в пилотном режиме). В рамках правового мониторинга осуществляется общая характеристика отрасли (подотрасли) законодательства; выполняется ретроспективный анализ законодательных актов и текущего состояния правового регулирования; рассматривается на соответствие правового регулирования стратегическим целям, проводимой государством политике и принятым международным обязательствам; анализируется правоприменительная практика; устанавливается наличие потенциально неконституционных и коррупциогенных норм, противоречий, коллизий, пробелов и дублирований, устаревших, декларативных, бланкетных и отсылочных норм.

Начиная со 2-го квартала 2023 года, Институтом совместно с Департаментом праворазъяснения и координации Министерства юстиции Республики Казахстан (далее – ДПК) в пилотном формате проведена работа по осуществлению отраслевого анализа в отдельных сферах действующего законодательства. В целях продолжения данной работы, приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 22 января 2024 года № 55 были внедрены новые подходы к проведению анализа и утверждены отрасли (подотрасли) законодательства, подлежащие анализу эффективности Институтом. Введенный новый подход проведения анализа эффективности законодательства, заключается в осуществлении отраслевого анализа и предполагает выработку научно-обоснованных концептуальных предложений, направленных на повышение эффективности в конкретной (точечной) сфере действующего законодательства.

Справочно: Так, за 9 месяцев 2024 года Институтом были подготовлены 10 аналитических справок и проанализировано более 42

законодательных и подзаконных актов, включающие результаты анализа эффективности различных отраслей законодательства. В ходе анализа были выработаны 273 рекомендаций и предложений, направленные на совершенствование законодательства, в том числе на исключение противоречий, коллизий, пробелов, дублирований и т.д.

Всего за период 2023 года подготовлено 23 аналитические справки по результатам анализа эффективности законодательства, рассмотрено 73 закона. По результатам проведенного анализа было выработано 1025 рекомендаций⁴.

Добавим, что анализ эффективности законодательства проводится ежегодно на плановой основе, перечень НПА для проведения анализа формируется на основе предложений государственных органов и плана законопроектных работ на предстоящий год (п. 3 ст. 50 Закона Республики Казахстан «О правовых актах»).

Таким образом, в целом итоговые результаты этой аналитической деятельности содержат оценку состояния и эффективности законодательства, правоприменения, предложения по их совершенствованию, выводы прогнозного характера.

Заключение

Рекомендации З.Г. Казиева, А.Б. Есимовой, направленные на введение отраслевого анализа законодательства в определенной степени были реализованы в рамках отраслевого мониторинга, проводимого государственными органами, а также альтернативного правового мониторинга (анализа эффективности отрасли законодательства), осуществляемого на сегодняшний день в пределах пилотного проекта сотрудниками отдела эффективности законодательства Института.

ЛИТЕРАТУРА

1. Казиев З.Г., Есимова А.Б. *Отраслевой правовой мониторинг: общее понятие, задачи и возможности проведения* // Вестник Института законодательства и правовой информации. – 2016. – №1(42). – С. 79-86.
2. Тлембаева Ж.У., Турлыбек Д.М. *Правовой мониторинг как инструмент модернизации национальной правовой системы Республики Казахстан* // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации). – 2018. – №4. – С. 5-11.
3. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. *Мониторинг в правотворчестве: теория и методология*. – М.: Издательство МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009. – 227с.
4. *Общественный мониторинг: состояние и перспективы развития. Монография / Под общ.ред. Сарпекова Р.К. – Нур-Султан: РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан», 2021. – 186 с.*

⁴ Примечание: при расчете количества рекомендаций необходимо учитывать, что проанализирована 721 статья КоАП

REFERENCES

1. Kaziev Z.G. Esimova A.B. Otrasevoi pravovoi monitoring_ obschee ponyatie zadachi i vozmojnosti provedeniya // Vestnik Instituta zakonodatelstva i pravovoi informacii. - 2016. - №1 (42) - S. 79-86.
2. Tlembaeva J.U. Turlibek D.M. Pravovoi monitoring kak instrument modernizacii nacionalnoi pravovoi sistemi Respubliki Kazahstan. //Jurnal zarubejnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya Institut zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitelstve Rossiiskoi Federacii). - 2018. - №4. - S. 5-11.
3. Arzamasov Yu.G. Nakonechnii Ya.E. Monitoring v pravotvorchestve: teoriya i metodologiya. - M.: Izdatelstvo MGTU im.N.E.Baumana, 2009. - 227s.
4. Obschestvennii monitoring: sostoyanie i perspektivi razvitiya. Monografiya/ Pod obsch. red. Sarpekova R.K. - Nur-Sultan: RGP na PHV «Institut zakonodatelstva i pravovoi informacii Respubliki Kazahstan», 2021. - 186 s.

