

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ
ЗАҢНАМА ЖӘНЕ ҚҰҚЫҚТЫҚ АҚПАРАТ
ИНСТИТУТЫНЫҢ ЖАРШЫСЫ
ISSN 2788-5283
eISSN 2788-5291
TOM 80 НӨМІРІ 3(2025), 337-347

ӘОЖ 340
ҒТАМР 10.01.11
DOI 10.52026/2788-5291_2025_80_3_337
Ғылыми мақала

© Л.К. Амандықова¹, А. Ержан¹, М.Қ. Жұрұнова^{1*}, 2025

¹ «Астана» халықаралық университеті, Астана, Қазақстан
(E-mail: monamie2000@mail.ru; arayyerzhan@gmail.com; *merekezurunova@gmail.com)

ЗАҢНАМАНЫҢ ТҰРАҚТЫЛЫҒЫ ЖӘНЕ ҚҰҚЫҚТЫҚ МОНИТОРИНГТІҢ РӨЛІ

Аннотация. Кез-келген мемлекеттің құқықтық жүйесінің жаңартылып отыруы мен жүйелі түрде талдауға түсуі заманауи талап болып табылады. Қоғам және экономиканың қарқынды дамып жатқан заманында заңнаманың тұрақтылығы және оның жаңа өзгерістерге дайын болуы мен құқық қолдану тәжірибесінің талаптарына сәйкес келуі қажет. Бұл жағдайда заңнамалардың тұрақтылығы мен тиімділігін құқықтық мониторинг жүргізу арқылы анықтауға болады. Осы тұрғыдан, жыл сайын жана нормативтік құқықтық актілердің қабылдануы және оның санының көбеюі, өз кезегінде қайшы, қайталанатын нормалар мен олқылықтарды туындатуы құқықтық мониторинг жүргізудің өзектілігін арттырады. Құқықтық мониторингтің жиі кездесетін проблемалары ретінде заңдардың жиі өзгертулері ғана емес, заңға тәуілді актілердің қоғам өміріне әкелетін кейбір қиындықтары, құқықтық жүйенің ішкі заңнаманы ғана емес, құқықтық мониторинг жүргізуді қиындататын халықаралық стандарттардың қолданылуын ескеруі тиіс.

Жаңадан қабылданған заңға тәуелді актілерде ғылыми жаңалықтың болмауы, сондай-ақ бұрынғы редакцияның елеулі өзгерістерсіз сақталуы нормашығармашылықтағы формализмге ықпал етеді. Мұндай тәсіл толыққанды құқықтық мониторингтің жүргізілмеуі жағдайында заңнаманың сапасын төмендетіп, құқық қолдану практикасына кері әсерін тигізеді.

Сондықтан, заңнаманың тұрақтылығын қамтамасыз ету арқылы адам құқықта-рының сақталуын әрі бұзылмауын қалыптастыру үшін осы процестің қазіргі жағдайын зерттеу, кемшіл тұстарын анықтай отырып, оларды шешу жолын ұсыну осы мақаланың мақсаты болып табылады.

Бұл мақсатқа жету үшін құқықтық мониторинг мәселелерін нысаналы реттейтін құқықтық мониторинг жүргізудің қағидаларына талдау жасалады. Талдау нәтижесінде құқықтық мониторинг объектілерінің тізбесінің ауқымдылығы, мониторинг жүргізудің әдістемелік ұстанымдары мен белгілерінің жоқтығы, сонымен қатар формальды тәсілдің сақталуы тәрізді проблемалық мәселелер анықталып, авторлардың бұл мәселерге қатысты тұжырымдамалық ұсыныстары келтіріледі.

Түйінді сөздер: құқықтық мониторинг, нормативтік құқықтық акт, құқықтық жүйе, құқықтық мониторингтің болмысы, нормашығармашылық, құқық қолдану, иерархия, тиімділікті бағалау, болжау, заңнаманы талдау.

Кіріспе

Азаматтық қоғам өмірінің барлық салаларын қазіргі заманғы реформалау және барлық билік институттарының

* Хат-хабарларға арналған автор. E-mail: merekezurunova@gmail.com.

өзара іс-қимылы негізінде құрылған мемлекеттің дамуы жағдайында норма шығару қызметін жоспарлауда мемлекеттік органдардың нормативтік құқықтық актілердің жобаларын дайындаудағы болжамды-талдамалық функциясын, оның ішінде қолданыстағы заңнаманың «кемшіл тұстарын» анықтауға ықпал ететін құқықтық мониторинг үлкен маңызға ие.

Құқықтық мониторинг құқықтық реттеудің тиімділігін арттырудың негізгі құралдарының бірі бола отырып, заңнаманың жай-күйін мемлекеттік бақылаудың, оны жетілдірудің, құқық қолдану практикасын жақсартудың пәрменді ұйымдық-құқықтық тетігі болып табылады. Құқықтық мониторинг жеке тұлғаның, қоғамның және мемлекеттің мүдделерін қорғау мен қамтамасыз етудің бір әдісі ретінде әрекет етеді.

Қазақстан Республикасының 2025 жылға дейінгі Стратегиялық даму жоспарында «заңнаманы жетілдіру және заңдарды сақтау үшін жағдайлар жасауды қамтамасыз ету» басымдығы шеңберінде мемлекеттің алдына заңнама мен құқық қолданудың сапасын, оның тұрақтылығын арттыру міндеті қойылды. Атап айтқанда: «...Осы мақсаттарда заңды әркелкі түсіндіру мүмкіндіктерін жою, олардың қайталануын болдырмау, заңдардың тұрақтылығын және бір мезгілде заңнамадағы өзгерістер мен жаңалықтардың болжамдылығын қамтамасыз ету қажет»¹.

Сонымен бірге, Қазақстан Республикасының құқықтық саясатының 2030 жылға дейінгі тұжырымдамасында бірнеше өзгерістер енгізілген құқықтық актілерге мониторинг жүргізумен бірге, халықаралық актілерге де көңіл бөлу оң тәжірибені қалыптастыратыны туралы аталады².

Дегенмен, өз кезегінде, заңнамалық актілердің тұрақтылығы еліміздің күн тәртібінде тұрған өзекті мәселелердің бірі болып отыр.

Мемлекет басшысының 2022 жылғы 1 қыркүйектегі Қазақстан халқына Жолдауында заңдардың тиісті түзетулер енгізілгеннен кейін шексіз түзетулерге ұшырайтыны, сондай-ақ бір сәттік конъюнктураға немесе тар корпоративтік мүдделерге орай өзгеруіне жол бермеу керектігіне баса назар аударылды³.

Бұл міндеттерді негізінен құқықтық мониторингті пайдалану кезінде іске асыруға болады.

Әдістер мен материалдар

Зерттеу барысында Big Data тәсілі арқылы 2019–2023 жылдар аралығында қабылданған заңдарға енгізілген өзгерістердің жиілігі, сипаты және салалық бағыттары статистикалық талданды. Сонымен қатар, контент-талдау әдісі арқылы қолданыстағы құқықтық мониторинг қағидаттарының мазмұны мен құрылымы сараланды. Бұл тәсіл заңнамалық актілердің регулятивтік сапасын кешенді бағалауға мүмкіндік берді.

Ғылыми мақаланы жазу барысында авторлар аталған тақырыпқа сәйкес отандық доктринамен бірге, шетелдік тәжірибені, ұлттық заңнамалар мен құқықтық мониторинг туралы біркелкі халықаралық стандарттар болмағанымен, адам құқықтары туралы халықаралық келісімдер мен құжаттар, Ішкі аудит туралы халықаралық стандарттар, Тұрақты даму мақсаты 16 (ТДМ 16) қолданылды.

Нәтижелер мен талқылау

Алғаш рет мониторинг жүргізу мәселесі 2004 жылы Қазақстан Республикасы Премьер-Министрінің өкімінде қабылданып, оған сәйкес Әділет министрлігі иерархиялық орналасуы бойынша жоғары тұрған нормаларға қайшылықтарды анықтау, ескірген, декларативті, тиімсіз нормаларды анықтау тұрғысынан заңға тәуелді актілерге ревизия жүргізді.

¹ «Қазақстан Республикасының 2025 жылға дейінгі Стратегиялық даму жоспарын бекіту және Қазақстан Республикасы Президентінің кейбір жарлықтарының күші жойылды деп тану туралы» Қазақстан Республикасының Президенті Жарлығының жобасы туралы Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2017 жылғы 30 қарашадағы №799 қаулысы. // URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1700000799> (жүгінген күні: 13.02.2025).

² Қазақстан Республикасының құқықтық саясатының 2030 жылға дейінгі тұжырымдамасын бекіту туралы Қазақстан Республикасы Президентінің 2021 жылғы 15 қазандағы №674 Жарлығы. // URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U2100000674> (жүгінген күні: 13.02.2025).

³ Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2022 года. // URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K22002022_2/info (дата обращения: 13.02.2025)

Жүргізілген жұмыстың нәтижелері ревизияның тұрақты және жүйелі сипатта болуы керектігін көрсетті, бұл өз кезегінде құқықтық мониторинг моделін заңнамалық бекіту қажеттілігін тудырды.

Қазақстан Республикасы Құқықтық актілер туралы заңында құқықтық мониторинг жүргізу талатары, мақсаты мен міндеттері айқындалып, мемлекеттік органдарға мониторинг жүргізу қажеттілігі қарастырылған⁴.

Сонымен бірге, бүгінгі күні құқықтық мониторинг мәселелерін нысаналы реттейтін нормативтік құқықтық акті Әділет министрінің 2023 жылғы 11 шілдедегі № 471 бұйрығымен бекітілген Құқықтық мониторинг жүргізу қағидалары (бұдан әрі – Қағидалар) болып табылады⁵.

Аталған, Қағидалардың мазмұны құқықтық мониторинг жүргізудің жалпы ұйымдастырушылық мәселелерін ғана реттейді. Мысалы, оның ережелері құқықтық мониторингке жататын нормативтік құқықтық актілердің шеңберін, құқықтық мониторинг жүргізу тіркелімдерін қалыптастыру тәртібін, есептерді ұсыну мерзімдерін және басқасын белгілейді.

Сонымен қатар Қағидаларда құқықтық мониторингтің мақсаттары да, оларға қол жеткізу құралдары да шартты түрде белгіленген. Атап айтқанда, Қағидалардың 2-тармағына сәйкес қабылданған нормативтік құқықтық актілердің өзге заңнамаға қайшылықтары бар-жоғын, қайталану, олқылық, ескірген, тиімсіз іске асырылатын және сыбайлас жемқорлық сипатына ие құқық нормаларын анықтау құқықтық мониторинг аясында жүзеге асырылады, сонымен қатар қабылданған нормативтік құқықтық актілердің іске асырылу тиімділігін болжанып, талданып, бағаланып, соның нәтижесінде оларды одан әрі жетілдіру туралы ұсыныстар жасалады. Бұл құқықтық мониторингтің мақсатын ғана құрайды [1, с. 28].

Өз кезегінде, құқықтық мониторинг жүргізу мемлекеттің заң шығару қызметіне және қабылданған құқықтық

актілердің қоғамның әр саласын реттеуде қолданылуына тікелей әсер етеді.

Құқықтық әдебиеттерде құқықтық мониторингтің жан-жақты сипаты атап өтіледі, ол тек нормативтік құқықтық актілерді ғана емес, сонымен бірге заң шығару процесінің барлық кезеңдерін, тұжырымдамаларды, бағдарламалық құжаттарды, заңнаманың жекелеген салаларын қамтуы керек [2, с. 125].

Мәселен, М.М. Рассолов өз еңбектерінде құқықтық мониторинг объектісі ретінде құқықтық жүйені, құқықтық саясатты, іске асыру, интерпретация және түсіндіру актілерін, сондай-ақ құқықтық актілерді іске асыруға байланысты қатынастарды атап өтеді [3].

Н.Толмачева болса, құқықтық мониторингті мемлекеттік бақылауды қолданудың жоспарланатын, ағымдық және перспективалық жай-күйі мен практикасына, сондай-ақ осы заңды орындау үшін қабылданатын құқықтық актілерге мемлекеттік бақылауды жүзеге асыру әдісі ретінде анықтайды, ол жүйелі түрде және оны қолданудың жағымсыз салдарын болдырмау және (немесе) жою мақсатында бақыланатын объектінің жай-күйі туралы ақпаратты үнемі жинау мен талдаудан тұратындығына назар аударады [4, с. 18].

Осылайша, құқықтық мониторинг жүргізу арқылы жаңа қабылданған заңдардың мақсатты индикаторға жету-жетпеу деңгейі, ал өзгелері бойынша олардың тиімділігі бағаланады.

Қағидаларның құқықтық мониторинг объектісіне жататын нақты нормативтік құқықтық актілер бойынша жүргізілетіндігі туралы 3-тармағына сүйенсек, құқықтық мониторинг оның объектілерінің иерархиялық байланысына (нормативтік құқықтық актілердің жоғарыдан төменге өзара байланысы) қарай емес, олардың қабылдануына қарай, яғни қабылданғанына 5 жылдан аспаған нормативтік құқықтық актілерге жүргізіледі [5, с. 1869].

Бұл тұста құқықтық нормативтік актілердің өзара иерархиялық

⁴ Құқықтық актілер туралы Қазақстан Республикасының Заңы 2016 жылғы 6 сәуірдегі №480-V ҚРЗ. // URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1600000480> (жүгінген күні: 13.02.2025).

⁵ Құқықтық мониторинг жүргізу қағидаларын бекіту туралы Қазақстан Республикасы Әділет министрінің 2023 жылғы 11 шілдедегі №471 бұйрығы. Қазақстан Республикасының Әділет министрлігінде 2023 жылғы 12 шілдеде №33069 болып тіркелді. // URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/V2300033069> (жүгінген күні: 13.02.2025).

байланысы мен олардың арасындағы коллизия мәселесі емес, олардың иерархиялық байланысы арқылы біріктіре отырып, тұтастай байланысты жүйе ретінде қарау мәселесі қозғалады.

Себебі осы саланы жан-жақты зерттей келе, құқықтық мониторинг белгіленген иерархиядан оқшаулау жағдайында заңнама саласының тұтас көрінісін көруге мүмкіндік бермейді деп санаймыз, осыған байланысты кемшіліктерді анықтау фактілерінің болмауы практикасы жиі кездеседі.

Бұл ретте мемлекеттік органдар әзірлейтін нормативтік құқықтық акті жобаларының саны айтарлықтай жоғары деңгейде қалып отыр, бұл өз кезегінде нормативтік құқықтық актінің өзінің де, тұтастай алғанда заңнаманың да тұрақтылығына әсер етеді. Сонымен қатар 2030 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасында өзге де өзекті мәселелермен қатар, қылмыстық және қылмыстық-процестік заңнаманың тұрақтылығын бұзатын өзгерістер мен толықтырулар жиі енгізілетіні, бұл құқық қолдану қызметінде қателіктердің туындауына, сондай-ақ енгізілген өзгерістер туралы білмейтін адамдардың аталған заңдардың нормаларын бұзуына ықпал ететіні атап өтілген.

Бұл мәселенің өзектілігінің дәлелі ретінде келесі статистикалық ақпаратқа назар аударуға болады. Атап айтқанда, 2014 жылы қабылданған Қылмыстық кодекстің 2022 жылға дейінгі 8 жылдан аз уақыт ішінде оған түрлі 70 заңмен түзетулер енгізілді. Қылмыстық-процестік кодекс бойынша да осындай жағдай, оған 69 заңмен өзгерістер енгізілді, оның ішінде бастапқы тұжырымдамасы оны түзетуді көздемеген заңдарда бар.

Осылайша, заңнама тұрақтылығының бұзылуы және заң шығару қызметінің сапасының болмауы құқық қолдану практикасына, азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын қорғау процесіне теріс әсер етеді.

Мысалы: Өнеркәсіп және құрылыс министрлігі бойынша 2021 жылы Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулылары бойынша жағдай былайша

қалыптасты:

- мемлекеттік органның құқықтық мониторингі жүргізілген НҚА саны - 92;

- мемлекеттік орган құқықтық мониторинг бойынша НҚА-да тиімсіз және т.б. нормаларды анықтады - 0;

- мемлекеттік органнан заң сараптамасына түскен НҚА жобаларының саны – 122 (2022 жылдың бірінші жартыжылдығында - 75).

Осылайша, құқықтық мониторинг жүргізудің қолданыстағы тәртібінің 3 түбірлік проблемасын ажыратуға болады:

1. жеке тәсіл (нақты нормативтік құқықтық актілер бойынша) және мониторинг объектілерінің шамадан тыс ауқымды тізбесі, яғни сандық тұрғыдан объектілердің көп болуы, оларға мониторинг жүргізу бойынша жұмыстың сапалық белгісіне өзінің кері әсерін тигізеді;

2. мониторинг жүргізудің, оның ішінде қабылданған нормативтік құқықтық актілердің тиімділігін анықтаудың нақты әдістемелік ұсынымдары мен критерийлерінің болмауы заң шығарушы мен құқық қолданушы арасында мониторинг жүргізу арқылы қалыптасуы тиіс кері байланысты болғызбайды, бұл өз ретінде құқық қолданысындағы бірқатар мәселелердің туындауының себепшісі болады;

3. мемлекеттік органдар тарапынан «формальды» тәсілді сақтау, мәселенің өзге тиімдірек шешімін іздеуге мүмкіндік бермейді.

Бұл жерде, заңнама саласының жетілмегендігін анықтауға және оларды жою жөнінде шаралар қабылдауға мүмкіндік беріп, сол арқылы мемлекеттік органның нормашығармашылық қызметін тиісті жоспарлауды, заң жобаларының сапасын және заңнаманың тұрақтылығын тиісінші жан-жақты талдау жасау арқылы қамтамасыз ету керек.

Нормативтік-құқықтық актілердің сапасына қатысты мысал ретінде Қазақстан Республикасының «Мемлекеттік қызмет туралы» жаңа Заңының жобасы (Заң жобасы) қарастырылады⁶.

Аталған заң жобасы Ашық нормативтік құқықтық актілер порталында жарияланған және оны қабылдаудың негізі — Қазақстан

⁶ О государственной службе Республики Казахстан. // URL: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=15521285> (дата обращения: 02.06.2025).

Республикасы Президентінің «Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметін дамытудың 2024–2029 жылдарға арналған тұжырымдамасын» бекітуімен байланысты екені белгілі⁷.

Дегенмен, заң жобасында қолданыстағы заңмен салыстырғанда мазмұндық тұрғыда елеулі өзгерістер немесе ғылыми жаңалықтың болмауы, оның жаңа редакция ретінде қабылдануының негізділігіне қатысты сұрақ туындатады. Мұндай жағдайлар тек құқықтық мониторингті сапалы жүргізу арқылы ғана негізделуі тиіс.

Сонымен қатар, заң жобасында қолданыстағы нормаларда кездесетін құқықтық қайшылықтар мен кемсітушілік сипаттағы ережелерге қатысты түзетулердің болмауы да алаңдаушылық туғызады. Мысалы, тәртіптік теріс қылық үшін лауазымды төмендету сияқты шаралар тәртіптік жауапкершіліктің құқықтық шекарасынан шығып кететінін көрсетеді. Сондай-ақ, сынақ мерзімінің шамадан тыс ұзақтығы да құқықтық айқындық пен әділдікке қайшы келетін нормалардың бірі болып табылады.

Заң жобасымен бірге ұсынылған өзгерістер қатарында Қазақстан Республикасының Еңбек кодексіне енгізілетін түзету де бар. Атап айтқанда, Кодекстің 32-бабына мемлекеттік қызметке үміткер тұлғалар табысы туралы декларация тапсырып, оны растайтын анықтама беруі тиіс деген талап енгізілген. Бұл норма еңбек қатынастарының тікелей пәніне жатпайтындықтан, оның еңбек заңнамасына енгізілуі ғылыми және жүйелі тұрғыдан негізделмеген деп есептеледі.

Аталған мысал заңнама саласындағы жүйелік кемшіліктерді, нормашығармашылық жоспарлаудың әлсіз тұстарын және құқықтық мониторингтің жүргізілмеуінің салдарын айқын көрсетеді. Мұндай жағдайлар құқықтық реттеудің сапасын төмендетіп, заңнамалық тұрақтылықты қамтамасыз етуге кедергі келтіреді.

Құқықтық мониторинг жүргізудің

тиімділігін арттыруда бірқатар халықаралық стандарттар мен ұсынымдар негіз бола алады. Мәселен, Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымының (ЭЫДҰ) реттеушілік саясат және басқару жөніндегі ұсынымдары заң жобаларын әзірлеуде ғылыми негізделген талдаулар жүргізуді, қоғамдық консультациялар өткізуді және реттеушілік әсерді бағалауды талап етеді. Бұл ұсынымдар заңнама сапасын арттыруда маңызды әдіснамалық құрал ретінде қарастырылады. ЭЫДҰ ұсынымдарында құқықтық актілердің дәйектілігін, реттеудің ашықтығы мен болжамдылығын қамтамасыз етуге баса мән беріледі⁸.

Сондай-ақ, SIGMA бағдарламасы әзірлеген заңнамалық жобалар мен реттеушілік басқару бойынша тексеру тізімі Орталық Азия мен Еуропа елдеріндегі мониторинг жүйелерінің сапасын арттыруда қолданылуда. Онда саясатты әзірлеу, құқықтық сараптама жүргізу, мүдделі тараптардың пікірін ескеру, реттеушілік әсерді бағалау және заң жобаларын қоғамдық кеңестер арқылы келісу тетіктері ұсынылған⁹.

Халықаралық заңнама қауымдастығы (IAL) ұсынған заң жобаларын дайындаудың халықаралық стандарттары мен Akoma Ntoso секілді техникалық стандарттар цифрлық құқықтық құжаттарды құрылымдауға және құқықтық мониторинг процесін автоматтандыруға септігін тигізеді. Akoma Ntoso форматы құқықтық актілерді XML тілінде біріздендіру арқылы оларды құрылымдық талдау мен іздеу үшін қолайлы база қалыптастырады¹⁰.

Қазақстан үшін бұл стандарттар заңнамалық процесті жетілдіру, құқықтық тұрақтылықты қамтамасыз ету және халықаралық тәжірибеге негізделген жүйелі мониторинг жүргізу тұрғысынан маңызды құрал бола алады. Сонымен қатар, олар заң шығару сапасын бағалау мен болжауға мүмкіндік беретін институционалдық, техникалық және әдістемелік тетіктерді енгізуге негіз

⁷ Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметін дамытудың 2024 - 2029 жылдарға арналған тұжырымдамасын бекіту туралы Қазақстан Республикасы Президентінің 2024 жылғы 17 шілдедегі №602 Жарлығы. // URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U2400000602> (жүгінген күні: 02.06.2025).

⁸ OECD Recommendation on Regulatory Policy and Governance, 2012. // URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0390>. (date of reference: 02.06.2025).

⁹ SIGMA Checklist on Law Drafting and Regulatory Management. // URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/checklist-on-law-drafting.htm> (date of reference: 02.06.2025).

¹⁰ Akoma Ntoso Standard. // URL: <https://www.akomantoso.org/> (date of reference: 02.06.2025).

болады.

J. Black, M. Lodge және M. Thatcher сияқты зерттеушілер «evidence-based policy» элементі ретінде заң шығару цикліне мониторингті біріктірудің маңыздылығын атап көрсетеді [6, p. 75].

Олардың пікірінше, бұл тәсіл құқықтық болжамдылықты, заңдылықты және өзгерістердің орындылығын қамтамасыз етуге мүмкіндік беретін реттеу нәтижелерін көрсетеді.

Өз кезегінде Еуропалық Одақ Еуропалық Комиссия жүзеге асыратын REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme) жүйесі жарамдылықты тексеру (fitness checks), экспост-бағалау және Refit Scoreboard цифрлық панелі сияқты элементтерді қамтитын ex post бағалаудың институттандырылған моделін қолданады, ол арқылы заңдарды бағалаудың тиімділік, өзектілік, дәйектілік сияқты көрсеткіштері мен «Have Your Say» платформасы арқылы қоғаммен тығыз байланыс ұстанып, кеңестер алу сияқты жұмыстар жүргізеді. Бұл заңнаманың тиімділігін бақылау процесінің ашықтығы мен оның заңдылығының жоғары дәрежесін көрсетеді.

Ұлыбритания Post-legislative scrutiny (PLUS) практикасы Парламент қызметіне біріктірілген және қабылданған актілердің іске асырылуын парламенттік бақылауға сүйенеді [7, с. 68].

Заңның орындалуын бағалау туралы стандартталған меморандумдарды министрліктер Парламентке акт күшіне енгеннен кейін 3-5 жыл өткен соң береді. Парламент комитеттері (Select Committees) осы құжаттар негізінде талқылауға бастамашылық жасайды және негізделген ұсынымдар қалыптастырады. Осылайша, заң шығару сапасына парламенттік бақылауды қамтамасыз ететін кері байланыс жүйесі қалыптасады.

Германия Федеративтік Республикасының тәжірибесінде заңнаманың тиімділігін бағалау моделі сандық-экономикалық бағалау әдістеріне бағытталған. Егер қабылданатын заң 1 млн еуродан астам әкімшілік шығыстар тудырса, атқарушы билік органдары құқықтық реттеудің (ex post evaluation) тиімділігін бағалауды жүргізуге міндетті [8, с. 133].

Демек, ұлттық нормативтік бақылау кеңесі (NKR) есептеулерді тәуелсіз сараптамалық тексеру функциясын орындайды және әдістемелік қолдауды үйлестіреді. Германия реттеуші «жарамдылық» тұжырымдамасы шеңберінде мониторингті интеграциялаудың мысалын көрсетеді.

АҚШ-та атқарушы агенттіктер деңгейінде (retrospective review), атап айтқанда Regulatory Impact Analysis (RIA) механизмі арқылы нормативтік актілерді үнемі қайта қарау практикаланады. Ақ үйдегі әкімшілік-бюджеттік басқару (OIRA) негізгі үйлестіруші рөл атқарады. Федералды заңдар үшін міндетті ex post бағалауларының жоқтығына қарамастан, атқарушы билік артық немесе ескірген талаптарды анықтау үшін реттеуден кейінгі бақылауды жүзеге асырады.

Салыстырмалы талдау құқықтық мониторингтің тиімділігі келесі факторларға байланысты екенін көрсетеді: нақты нормативтік базаның және бағалау әдіснамасының болуы, мониторингтің заңнамалық қызмет цикліне ендірілуі, институционалдық есеп беру және ведомствоаралық үйлестіру, мүдделі тараптардың ашықтығы мен қатысуы (public engagement), сандық құралдар мен деректерге негізделген аналитиканы қолдану орын алатынын анықтадық.

ҚР заңнаманың тиімділігіне талдау жыл сайын жоспарлы негізде жүргізіледі, талдау жүргізу үшін НҚА тізбесі мемлекеттік органдардың ұсыныстары мен алдағы жылға арналған заң жобалау жұмыстарының жоспары негізінде қалыптастырылады («Құқықтық актілер туралы» Қазақстан Республикасы Заңының 50-бабының 3-тармағы) [9, с. 313].

Бұл өз алдына талдамалық қызметтің қорытынды нәтижелері заңнаманың, құқық қолданудың жай-күйі мен тиімділігін бағалауды, оларды жетілдіру жөніндегі ұсыныстарды, болжамды сипаттағы қорытындыларды қамтуға мүмкіндік береді.

Осылайша, құқықтық мониторинг тек техникалық құқықтық түзету құралы ретінде ғана емес, сонымен бірге құқықтық модернизацияның элементі ретінде де қарастырылуы орынды болады. Оны енгізу тұрақты, бейімдел-

гіш және ұтымды құқықтық жүйені қалыптастыруға ықпал етеді.

Қорытынды

Құқықтық мониторинг жүйесінің тиімділігі заңнаманың тұрақтылығын, оның сапасы мен құқықтық реттеудегі пәрменділігін қамтамасыз етудің негізгі шарттарының бірі болып табылады. Мақалада ұсынылған тәсілдер Қазақстан Республикасының құқықтық жүйесін жетілдіруге бағытталған нақты ғылыми негізделген ұсыныстар ретінде бағалануы мүмкін. Осы арқылы құқықтық саясаттың тиімді іске асырылуына және азаматтардың құқықтары мен заңды мүдделерінің қорғалуына нақты үлес қосылады.

Жоғарыда аталған мәселелерге сүйене отырып, авторлық тұжырымдамалар ретінде құқықтық мониторинг процесін реформалау ұсынылады:

1. объектіні нақты нормативтік құқықтық актіден заңнаманың саласына (кіші саласына) өзгерту жолымен сала-

лық мониторингке көшу (мемлекеттік органның жіктеуші және функционалдық талдауы негізінде);

2. құқықтық мониторинг жүргізілетін нормативтік құқықтық акті шеңберін қысқарту (саланы мұқият зерделеу мақсатында жыл ішінде мониторинг жүргізілетін мемлекеттік органның НҚА салаларын/шеңберлерін айқындау орынды болып көрінеді);

3. салалардың ерекшеліктерін ескере отырып, қолданыстағы реттеудің әдістемелік ұсынымдары мен тиімділік көрсеткіштерін әзірлеу;

4. бес жыл ішінде жаңа заңдар бойынша құқықтық мониторинг жүргізудің қолданыстағы тәртібін салалық мониторингке интеграциялау (талданатын салада жаңа заң болған жағдайда реттеуші саясаттың консультативтік құжатының нысаналы көрсеткіштері ескерілетін болады);

5. мониторинг жүргізуді ведомствоішілік үйлестірудегі заң қызметтерінің рөлін күшейту.

Авторлардың қосқан үлесі

Амандыкова Л.К. - ғылыми мақалада ғылыми доктрина мен аннотацияны жазуға үлесін қосты.

Ержан А. - ғылыми мақалада негізгі бөлімдегі ресми статистикалық деректер мен құқық қолдану тәжірибесіндегі өзекті мәселелер мен оларды шешу жолдарын қорытынды бөлімді нақтылады.

Журунова М.К. - ғылыми мақалада стратегиялық маңызды құжаттар мен заңға тәуелді актілердің құқық қолдану тәжірибесінде әкелетін мәселелері мен халықаралық стандарттарға сәйкестігін және қолданылған әдебиеттердің тізімін нақтылады.

Әдебиеттің тізімі:

1. Сборник аналитических справок по результатам правового мониторинга за 4 квартал 2021 года // Под ред. Н.В. Пан, Р.К. Сарпекова, В.Т. Конусовой, А.Г. Казбаевой - Нур-Султан: РГП на ПХВ Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан», 2021. – 357 с.

2. Кайжакпарова, А.Б. Анализ эффективности законодательства Республики Казахстан об игорном бизнесе (результат правового мониторинга) / А.Б. Кайжакпарова, А.Г. Казбаева // Сборник статей по итогам III Новосибирского международного юридического форума (27-28 мая, 10 июня 2021 г.) «Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития» // Новосибирск, 2021 – С. 82-86

3. Рассолов, М.М. Мониторинг правоприменения в Российской Федерации: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / М.М. Рассолов // - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. - 239 с.

4. Толмачева, Н. Мониторинг закона - от практики к теории / Н. Толмачева // Право и экономика. – 2006. - №7. – С. 3-11

5. Тлупова, А.В. «Принципы и методы проведения правового мониторинга законодательства» / А.В. Тлупова // Журнал «Право и политика». - 2009. - №9 (117). - С. 1868–1875.

6. Black, J. (Eds.) *Regulatory Innovation: A Comparative Analysis*. / J. Black, M. Lodge, M. Thatcher // - Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2005. - 205 p. // URL: <https://econpapers.repec.org/bookchap/elgeebook/3769.htm>

7. Коновалова, Л.Г. «Подотчетность правительства парламенту в Великобритании» / Л.Г. Коновалова // Журнал «Конституционное и муниципальное право» — 2024. - №4 - С. 65-69.

8. Давыдов, К.В. «Формальные административные процедуры в законодательстве России и Германии: сравнительно-правовой анализ» / К.В. Давыдов // Журнал «Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского» Серия Право. - 2017. - №3 - С. 130-134.

9. Жадауова, Ж.А. Возвращаясь к научной публикации к.ю.н. З.Г. Казиева, А.Б. Есимовой «Отраслевой правовой мониторинг: общее понятие, задачи и возможности проведения» / Ж.А. Жадауова // Журнал Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан - 2024. - №4 - С. 309-314.

© Л.К. Амандыкова¹, А. Ержан¹, М.К. Журунова¹, 2025

¹Международный университет «Астана», Астана, Казакстан

(E-mail: monamie2000@mail.ru; arayyerzhan@gmail.com; merekezurunova@gmail.com)

СТАБИЛЬНОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И РОЛЬ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА

Аннотация. Современное требование заключается в том, чтобы правовая система любого государства обновлялась и систематически подвергалась анализу. В условиях бурного развития общества и экономики необходимо стабильность законодательства и его готовность к новым изменениям и соответствие требованиям правоприменительной практики. В этом случае стабильность и эффективность законодательства можно определить путем проведения правового мониторинга. С этой точки зрения, ежегодное принятие и увеличение количества новых нормативных правовых актов, в свою очередь, порождаящих противоречивые, повторяющиеся нормы и пробелы, повышает актуальность проведения правового мониторинга. В качестве наиболее частых проблем правового мониторинга следует учитывать не только частые изменения законов, но и некоторые трудности, которые приносят в жизнь общества законопослушные акты, применение международными стандартами правовой системы, затрудняющими проведение правового мониторинга, а не только внутреннего законодательства.

Отсутствие научной новизны в новых подзаконных актах, а также сохранение прежней редакции без существенных изменений способствуют формализму в нормотворчестве. Такой подход, при отсутствии полноценного правового мониторинга, снижает качество законодательства и оказывает негативное влияние на правоприменительную практику.

Поэтому целью данной статьи является изучение современного состояния данного процесса, выявление недостатков и предоставление пути их решения для формирования соблюдения и неприкосновенности прав человека путем обеспечения стабильности законодательства.

Для достижения этой цели проводится анализ правил проведения правового мониторинга, целенаправленно регулирующих вопросы правового мониторинга. В результате анализа выявляются проблемные вопросы, такие как масштабность перечня объектов правового мониторинга, отсутствие методических принципов и признаков проведения мониторинга, а также соблюдение формального подхода, приводятся концептуальные предложения авторов по этим вопросам.

Ключевые слова: правовой мониторинг, нормативный правовой акт, правовая система, сущность правового мониторинга, нормотворчество, правоприменение, иерархия, оценка эффективности, прогнозирование, анализ законодательства.

© L.K. Amandykova¹, A. Yerzhan¹, M.K. Zhurunova¹, 2025¹ «Astana» International University, Astana, Kazakhstan

(E-mail: monamie2000@mail.ru; arayyerzhan@gmail.com; merekezurunova@gmail.com)

THE STABILITY OF LEGISLATION AND THE ROLE OF LEGAL MONITORING

Abstract. The current requirement is that the legal system of any State should be updated and systematically analyzed. In the context of the rapid development of society and the economy, it is necessary to ensure the stability of legislation and its readiness for new changes and compliance with the requirements of law enforcement practice. In this case, the stability and effectiveness of legislation can be determined through legal monitoring. From this point of view, the annual adoption and increase in the number of new regulatory legal acts, which in turn generate contradictory, repetitive norms and gaps, increases the relevance of legal monitoring. As the most frequent problems of legal monitoring, it is necessary to take into account not only frequent changes in laws, but also some difficulties that law-abiding acts bring to the life of society, the application of international standards of the legal system, which make it difficult to conduct legal monitoring, and not only domestic legislation.

The absence of scientific novelty in newly adopted subordinate acts, as well as the preservation of previous versions without substantial changes, contributes to formalism in rule-making. This approach, in the absence of comprehensive legal monitoring, lowers the quality of legislation and has a negative impact on law enforcement practice.

Therefore, the purpose of this article is to study the current state of this process, identify shortcomings and provide a way to solve them in order to ensure respect for and inviolability of human rights by ensuring the stability of legislation.

To achieve this goal, the rules of legal monitoring are analyzed, which specifically regulate issues of legal monitoring. As a result of the analysis, problematic issues are identified, such as the scale of the list of objects of legal monitoring, the lack of methodological principles and signs of monitoring, as well as compliance with a formal approach, and the authors' conceptual proposals on these issues are presented.

Keywords: legal monitoring, regulatory legal act, legal system, the essence of legal monitoring, rulemaking, law enforcement, hierarchy, effectiveness assessment, forecasting, analysis of legislation.

References:

1. Sbornik analiticheskikh spravok po rezultatam pravovogo monitoringa za 4 kvartal 2021 goda // Pod red. N.V. Pan, R.K. Sarpekova, V.T. Konusovoi, A.G. Kazbaevoi - Nur-Sultan: RGP na PHV Institut zakonodatelstva i pravovoi informatsii Respubliki Kazakhstan», 2021. – 357 s.
2. Kaizhakparova, A.B. Analiz effektivnosti zakonodatelstva Respubliki Kazakhstan ob igornom biznese (rezultat pravovogo monitoringa) / A.B. Kaizhakparova, A.G. Kazbaeva // Sbornik statei po itogam III Novosibirskogo mezhdunarodnogo yuridicheskogo foruma (27-28 maja, 10 iyunja 2021 g.) «Pravo i ekonomika: natsionalnyi opyt i strategii razvitiya» // Novosibirsk, 2021 – S. 82-86
3. Rassolov, M.M. Monitoring pravoprimeneniya v Rossiyskoi Federatsii: uchebnoye posobie dlya studentov vuzov, obuchayushchihsya po napravleniyu «Yurisprudentsiya» / M.M. Rassolov // - M.: JuNITI-DANA, 2017. - 239 s.
4. Tolmacheva, N. Monitoring zakona - ot praktiki k teorii / N.Tolmacheva // Pravo i ekonomika. – 2006. - №7. – S. 3-11
5. Tlupova, A.V. «Printsipy i metody provedeniya pravovogo monitoringa zakonodatelstva» / A.V. Tlupova // Zhurnal «Pravo i politika». - 2009. - №9(117). - S. 1868–1875.
6. Black, J. Regulatory Innovation: A Comparative Analysis. / J. Black, M.Lodge, M.Thatcher (Eds.) // - Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2005. - 205 p. // URL: <https://econpapers.repec.org/bookchap/elgeebook/3769.htm>

7. Konovalova, L.G. «Podotchetnost pravitelstva parlamentu v Velikobritanii» / L.G. Konovalova // Zhurnal «Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo» - 2024. - №4 - S. 65-69.

8. Davydov, K.V. «Formalnye administrativnye protsedury v zakonodatelstve Rossii i Germanii: sravnitel'no-pravovoi analiz» / K.V. Davydov // Zhurnal «Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo» Seriya Pravo. - 2017. - №3 - S. 130-134.

9. Zhadauova, Zh.A. Vozvrashchaya k nauchnoi publikatsii k.yu.n. Z.G. Kazieva, A.B. Esimovoi «Otraslevoi pravovoi monitoring: obshchee ponyatie, zadachi i vozmozhnosti provedeniya» / Zh.A. Zhadauova // Zhurnal Vestnik Instituta zakonodatelstva i pravovoi informatsii Respubliki Kazakhstan - 2024. - №4 - S. 309-314.

Авторлар туралы мәліметтер:

Сведения об авторах:

Information about authors:

Амандықова Лейла Көшкенқызы - заң ғылымдарының кандидаты, «Астана» халықаралық университеті Құқық жоғарғы мектебінің қауымдастырылған профессоры, Қабанбай батыр даңғылы, 8, Астана, Қазақстан.

E-mail: monamie2000@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5341-1776>; Researcher ID WOS: ACK-6769-2022.

Ержан Арай - заң ғылымдарының магистрі, «Астана» халықаралық университеті Құқық жоғарғы мектебінің докторанты, Қабанбай батыр даңғылы, 8, Астана, Қазақстан.

E-mail: arayyerzhan@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6116-0482>; Researcher ID WOS: CAA-8184-2022.

Жұрунова Мереке Қонысханқызы - хат-хабарларға арналған автор, заң ғылымдарының магистрі, «Астана» халықаралық университеті Құқық жоғарғы мектебінің аға оқытушысы, Қабанбай батыр даңғылы, 8, Астана, Қазақстан.

E-mail: merekezurunova@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6020-5823>; Researcher ID WOS: LGO-8587-2024; Scopus Author ID: 56149816300.

Амандықова Лейла Кошкеновна - кандидат юридических наук, ассоциированный профессор Высшей школы права Международного университета «Астана», проспект Кабанбай Батыра, 8, 020000, Астана, Казахстан.

E-mail: monamie2000@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5341-1776>; Researcher ID WOS: ACK-6769-2022.

Ержан Арай - магистр юридических наук, докторант Высшей школы права Международного университета «Астана», проспект Кабанбай Батыра, 8, 020000, Астана, Казахстан.

E-mail: arayyerzhan@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6116-0482>; Researcher ID WOS: CAA-8184-2022.

Журунова Мереке Қонысхановна - автор для корреспонденции, магистр юридических наук, старший преподаватель Высшей школы права Международного университета «Астана», проспект Кабанбай Батыра, 8, 020000, Астана, Казахстан.

E-mail: merekezurunova@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6020-5823>; Researcher ID WOS: LGO-8587-2024; Scopus Author ID: 56149816300.

Amandykova Leila Koshkenovna - candidate of Law, Associate Professor of the Higher School of Law of «Astana» International University, Kabanbai Batyr Avenue 8, Astana, Kazakhstan.

E-mail: monamie2000@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5341-1776>; Researcher ID WOS: ACK-6769-2022.

Yerzhan Arai - master of Law, Doctoral student at the Higher School of Law of «Astana» International University, Kabanbai Batyr Avenue 8, Astana, Kazakhstan.

E-mail: arayyerzhan@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6116-0482>; Researcher ID WOS: CAA-8184-2022.

Zhurunova Mereke Konyskhanovna - corresponding authors, master of Law, Senior Lecturer at the Higher School of Law of «Astana» International University, Kaban-bai Batyr Avenue 8, Astana, Kazakhstan.

E-mail: merekezurunova@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6020-5823>; Researcher ID WOS: LGO-8587-2024; Scopus Author ID: 56149816300.