



МРНТИ 10.01.11

А.Б. Садвокасов

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан,
Нур-Султан, Казахстан
(E-mail: a.sadvokasov@apa.kz)

О перспективах внедрения принципов нормотворчества в законодательство Республики Казахстан

Аннотация. В рамках текущих правовых реформ особое значение приобретает упорядочивание системы нормотворчества и систематизация нормативных правовых актов. Актуальным вопросом остается необходимость разработки качественных проектов нормативных правовых актов, корректировка либо отмена устаревших норм, использование зарубежного опыта нормотворчества. При этом развитие национальной системы нормотворчества невозможно без учета состоявшихся научных теорий и идей. Нередко при разработке норм права принципы нормотворчества декларируются, но не наполняют своим содержанием положения нормативного правового акта. Единичны случаи обращения органов-разработчиков проектов нормативных правовых актов к фундаментальным научным исследованиям, статистическим данным, социологическим исследованиям. В результате страдает качество разработанных нормативных правовых актов, в которых нередко встречаются коллизии и пробелы. В настоящей работе особое внимание уделяется вопросу нормативного закрепления принципов нормотворчества в законодательстве Республики Казахстан. Исследование базируется на изучении опыта постсоветских стран и дальнего зарубежья. Рассматриваются и анализируются наиболее распространенные принципы нормотворчества. В статье предложены меры по совершенствованию национального законодательства в сфере нормотворческой деятельности, в том числе путем доказывания необходимости внедрения принципов нормотворчества в отечественную практику разработки проектов нормативных правовых актов. При этом делается акцент на необходимости закрепления принципов нормотворчества именно на уровне законодательного акта – Закона Республики Казахстан «О правовых актах». Такой подход позволит обязать всех субъектов нормотворческого процесса использовать принципы нормотворчества на этапе разработки проекта нормативного правового акта.

Ключевые слова: нормотворчество, законодательство, принципы нормотворчества, регулирование нормотворчества, разработка нормативного правового акта.

DOI: <https://doi.org/10.32523/2616-6844-2022-138-1-8-18>

Введение

Вопросы совершенствования нормотворчества в Республике Казахстан всегда находились под пристальным вниманием государства, общества и научных кругов. За годы независимости в нашей стране реализованы три долгосрочных программных документа в сфере развития национального законодательства - Государственная программа правовой реформы, Концепция правовой политики от 2002 года и Концепция правовой политики на период с 2010 по 2020 годы.

В реализацию указанных стратегических документов в 1998 году принят Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах», который в 2016 году был заменен Законом Республики Казахстан «О правовых актах». Данные законы определили систему правовых актов Республики Казахстан, разграничили их статус, а также сформировали правовую базу для поступательного развития нормотворческого процесса.

Вместе с тем непрерывные социально-экономические преобразования в обществе предъявляют все новые требования к качеству нормативных правовых актов и нормотворчеству в целом. Актуален вопрос поиска новых подходов к данному процессу. Одна из проблем теоретического исследования для казахстанской юридической науки на сегодняшний день - вопросы о принципах нормотворчества.

Любая деятельность основывается на тех или иных принципах. Не является исключением и нормотворчество в Казахстане, которое должно осуществляться на основе принципов, в соответствии с которыми должны разрабатываться, изменяться и отменяться нормы права. Как отмечали ученые Т.Н. Москалькова и В.В. Черников, «только при опоре на принципы нормотворчества могут быть сотворены своевременно-необходимые, качественно-действующие и стабильно-функционирующие нормативные правовые акты и правовые нормы» [1]. Данный тезис подтвержден А.Я. Сухаревой и В.Е. Крутских, которые полагали, что «соблюдение принципов нормотворчества помогает законодателю избежать законотворческих ошибок, снижает ве-

роятность создания неэффективных правовых норм, способствует росту правовой культуры населения и юридических лиц» [2].

Основанное на принципах законности, научности, демократизма, гласности нормотворчество в итоге сказывается на эффективности, предсказуемости и качестве принимаемых нормативных правовых актов. Однако в Республике Казахстан принципы нормотворчества не закреплены в законодательстве, в том числе на уровне специального законодательного акта в сфере нормотворчества - Закона Республики Казахстан «О правовых актах». В связи с этим назрела необходимость в проведении анализа принципов нормотворчества через изучение как зарубежного опыта, так и национальной системы разработки и принятия нормативных правовых актов. Необходимо изучить вопросы содержания принципов нормотворчества, в частности, какие из них необходимо использовать при формировании правовых актов, в том числе в казахстанском законодательстве.

Вопрос внедрения принципов нормотворчества в казахстанское законодательство занимает центральное место, учитывая, что такие принципы определяют основные требования и базовое содержание нормативных правовых актов (например, принцип законности), отражают социальную сущность права (например, принцип гласности), представляют собой организационные начала нормотворчества (например, принцип технического совершенства).

Вместе с тем большое количество действующих в Казахстане правовых актов, различный порядок их принятия и вступления в силу приводит к коллизии норм права. К примеру, в результате несоблюдения принципа законности наблюдается несоответствие приказов центральных исполнительных органов актам вышестоящего уровня. Другим примером может послужить неравномерное использование потенциала казахстанской науки при разработке проектов нормативных правовых актов. Так, если при разработке законопроектов проводится экономическая, правовая экспертизы, а также анализ регуляторного воздействия, то в отношении проектов под-

законных актов (приказов министров, постановлений акиматов) такие виды экспертиз не проводятся, что может свидетельствовать об отсутствии научной обоснованности разрабатываемых проектов актов. Данная ситуация могла бы быть выправлена при закреплении в казахстанском законодательстве законности, научности и иных принципов нормотворчества.

Исследование принципов нормотворчества призвано выявить их влияние на весь ход этого процесса и оказать положительное воздействие на эффективность казахстанского нормотворчества и в результате на результативность национальной правовой системы.

Законодательное закрепление принципов нормотворчества актуально в свете необходимости дальнейшего закрепления принципов и идеалов Конституции Казахстана, которые определяют содержание правовой системы, а также выработки единого подхода к нормотворческому процессу и исполнения всеми субъектами этого процесса законодательных предписаний, которыми они должны руководствоваться на всех стадиях.

Научная и практическая значимость исследования возрастает в контексте проводимой в стране административно-правовой реформы. Более того, принципы нормотворчества, как основа нормотворчества, могут быть всесторонне рассмотрены в рамках разрабатываемой в настоящее время Концепции правовой политики до 2030 года.

Наряду с этим в статье обсуждается вопрос вида акта, в котором целесообразнее было бы закрепить принципы нормотворчества. С точки зрения правового регулирования нормотворчества, есть мнение, что закрепление принципов в специальном законе о нормативных правовых актах является обязательным условием функционирования правового государства.

Методы исследования

В настоящей статье применены общенаучные теоретические методы исследования, материалы заседаний комитетов Сената Парламента Республики Казахстан, а также тео-

ретические работы ученых. В статье отражено действующее законодательство Республики Казахстан и зарубежных стран, научная литература в области права и нормотворчества. В ходе исследования были приняты во внимание научные труды, мнения отечественных и зарубежных ученых, посвященные вопросам принципам нормотворчества.

В исследовании использовались системно-структурные, формально-правовой, исторические, а также специальные правовые методы – анализ, синтез, дедуктивный, логический и сравнительный метод.

Формально-правовой метод был применен для выяснения содержания принципов нормотворчества, а также для изучения соответствующих положений законодательства Республики Казахстан и иных стран. В работе исследованы общепризнанные принципы нормотворчества, даны ключевые понятия, характерные отличия, а также изучен опыт их внедрения в зарубежных странах.

Системно-структурный метод использован для углубленного изучения положений зарубежного и казахстанского законодательства о месте и роли принципов нормотворчества.

На основе анализа зарубежного законодательства предложены основные направления и конкретные меры по внедрению принципов нормотворчества в законодательство Республики Казахстан. В связи с чем для обоснования необходимости внедрения принципов нормотворчества в законодательство Республики Казахстан применен логический метод.

Метод научного анализа и синтеза использован для выяснения и систематизации теоретических основ принципов нормотворчества как основы для разработки качественных нормативных правовых актов.

Эти и другие методы исследования отражены в статье во взаимозависимости, что дало более расширенное представление о необходимости внедрения принципов нормотворчества в казахстанское законодательство.

Обсуждение

Фундамент нормотворчества, организацию нормотворческого процесса и вектор его раз-

вития определяет Конституция Республики Казахстан. В Основном законе закреплены основные нормотворческие полномочия Президента, Парламента, Правительства, Конституционного Совета, судов, прокуратуры, местных представительных и исполнительных органов. Определены процедурные вопросы принятия нормативных правовых актов, их формы.

Конституцией установлены основные начала для нормативных правовых актов – гласность, справедливость, демократизм, равенство перед законом и т.д.

Конституционные положения об основах нормотворчества находят свое развитие в законах, в первую очередь на уровне специального законодательного акта о нормотворчестве – в Законе Республики Казахстан «О правовых актах» [3].

Закон «О правовых актах» является специальным законом, направленным на регламентирование нормотворческого процесса. В нем урегулирован весь спектр вопросов относительно системы и иерархии актов, процесса инициирования, разработки, согласования, научной экспертизы, подписания, опубликования нормативных правовых актов.

Однако следуя принципу научной объективности, необходимо констатировать о некоторых пробелах в данном законодательном акте. В частности, в Законе «О правовых актах» отсутствуют принципы нормотворчества, определяющие базовые условия проектов нормативных правовых актов.

Необходимость установления принципов нормотворчества также поднималась в стенах законодательного органа Республики Казахстан. Так, 9 февраля 2021 года в Комитете по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительных органов Сената Парламента Республики Казахстан рассматривался проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования нормотворчества». Целью проекта Закона являлось повышение эффективности нормотворческой работы. Однако, по мне-

нию депутатского корпуса, законопроект не решает вопросы низкого качества проектов нормативных правовых актов и их нестабильность. По данным депутатов Сената, только в 2020 году Парламентом принято 110 законов из которых только 8 самостоятельных [4]. Основное число законов были направлены на внесение поправок в уже действующие акты (всего 62 закона). По мнению представителей законодательного органа, текущая система нормотворчества не содержит основополагающих принципов. В результате для национального нормотворчества характерны хаотичность и нестабильность. Частое изменение законодательства ведет не только к постоянному изменению правил, но и снижет уровень доверия общества к правовой системе в целом. Депутатами Сената Парламента отмечалось, что без принципов нормотворчества невозможно будет преодолеть имеющиеся системные недостатки: нестабильность правовой базы, наличие коллизий норм права, декларативность проектов законов, несистемное внесение поправок и т.д.

В настоящее время под принципами нормотворчества понимаются базовые идеи и начала, признаваемые всеми участниками этого процесса и являющиеся основой при разработке проектов нормативных правовых актов.

Не оспаривая необходимость наличия принципов нормотворчества, следует отметить, что в научном сообществе нет единого мнения о том, какие из них являются системообразующими, а какие можно признать второстепенными.

В российской науке правоведы Н.И. Матузов и А.В. Малько к принципам нормотворчества относят гласность, законность, профессионализм, научность [5], В.К. Бабаев – научность, народный характер, связь с правоприменительной практикой [6]. Ученый А.В. Мелехин к таким принципам относит демократизм, научность, участие народа, обоснованность и системность [7]. А.С. Пиголкин предлагает признавать принципами нормотворчества: законность, научность, демократизм и профессионализм [8]. Известный специалист в области нормотворчества Ю. Г.

Арзамасов в развитие идей А.С. Пиголкина предлагает деление принципов нормотворчества на основные и специальные принципы. К основным принципам он относит: законность, гуманизм, научность, техническое совершенство, демократизм, профессионализм, гласность [9].

Западная научная мысль в качестве принципов нормотворчества предлагает признавать принципы верховенства права. Например, представитель английской школы права Р. Кормакайн к принципам нормотворчества относит: доступность, ясность, предсказуемость и законность [10]. Швейцарский профессор Л. Мадера отмечает, что для качественной подготовки проектов нормативных правовых актов необходимо соблюдение принципов целеполагания, законности, ответственности, разумности, профессионализма, демократизма [11].

Обращая внимание на разработки казахстанских ученых, можно отметить эксперта Е.М. Бузурбаева, который предлагает внедрить в национальное законодательство гласность, разумность и профессионализм при разработке проектов нормативных правовых актов [12]. Исследователи Е.М. Мухаметкалиева, А.Ж. Бастаубаева обращают внимание на необходимость расширения участия общества в нормотворчестве в соответствии с принципами прозрачности и сотрудничества с обществом [13]. Ученый Ж.И. Ибрагимов отмечает необходимость научной проработки законодательных норм, учета научных знаний, что можно признать как необходимость внедрения принципа научности [14].

Возможно привести наработки и идеи иных авторов, но принципы нормотворчества не будут рассмотрены в качестве основы нормотворческого процесса без их практической пользы. Важно не столько количество принципов, а их качество, пронизывающее все стадии разработки и принятия проектов нормативных правовых актов.

Учитывая схожесть казахстанского и российского нормотворчества, в настоящей статье предлагается более углубленно рассмотреть принципы, предложенные Ю.Г. Арзамасо-

вым, как одни из более поздних наработок, подтвержденные российской практикой нормотворчества.

Первым принципом Ю.Г. Арзамасов определяет принцип законности. Он является одним из основополагающих принципов, который заключается в том, что нормативные правовые акты должны соответствовать Конституции и вышестоящим законодательным актам. Основополагающие акты государства должны нести дух и идеи Конституции, а акты министерств и ведомств не создавать излишний массив законодательства, а конкретизировать их.

В отличие от иных авторов Ю.Г. Арзамасов предлагает в качестве одного из основополагающих принципов рассматривать принцип гуманизма – акты государства должны быть справедливыми для всех, а центральное место в нормотворчестве должно быть отведено человеку, его правам и свободам. Если ранее первостепенное значение в правовой системе отводилось государству, обществу, трудовому коллективу, то сейчас приоритетом должно быть защита прав, свобод и интересов человека. При этом нормы права должны быть едины для всех в независимости от его социального положения, национальности, происхождения и т.д. Таким образом, использование принципа гуманизма является одним из условий формирования истинного социального государства.

Принцип научности предполагает, что акты государства должны не зависеть от сиюминутных решений, а должны основываться на передовых разработках ученых. Использование последних достижений юридической науки и мысли является необходимым условием создания подлинных качественных правовых норм. При этом зарубежная научная мысль не должна слепо копироваться и насаждаться, ее следует дополнять объективными данными национальных статистических органов, информацией государственных органов, социологическими наблюдениями и мнением отечественных правоведов.

Принцип демократизма подразумевает предоставление свободного доступа к обсуж-

дению проектов нормативных правовых актов. Важно не только предоставить площадку для обсуждения новых норм права, но и учитывать рекомендации граждан при дальнейшем продвижении. К примеру, данный принцип реализован в Польше, где государственные органы обязаны учитывать в нормотворческой деятельности предложения граждан.

Принцип гласности обязывает публиковать в открытом доступе все принятые нормативные правовые акты, в том числе прошедшие общественное обсуждение. В независимости от способа опубликования, граждане должны иметь круглосуточный доступ к интересующим их актам государства, с тем, чтобы эффективно использовать законодательство страны.

Принцип технического совершенства направлен на применение единых стандартов юридической техники при разработке и формировании проектов актов. Должны применяться унифицированные стандарты, с тем чтобы исключить непоследовательность, противоречивость и неясность новых норм права.

Наконец, принцип профессионализма определяет, что разработкой проектов нормативных правовых актов должны заниматься профильные специалисты – законодатели, научные сотрудники, специалисты государственных и негосударственных организаций и т.д. Вовлечение в процесс нормотворчества подготовленных специалистов из разных сфер общества позволит минимизировать вероятность разработки некачественного правового акта.

Все указанные принципы взаимосвязаны, ни один из принципов не может быть использован в нормотворчестве самостоятельно без иных принципов.

Результаты

Рассматривая различные подходы к регулированию принципов нормотворчества и их нормативному закреплению, можно сделать вывод, что наиболее эффективной и распространенной практикой является закрепление принципов нормотворчества в законодательных актах.

Например, в отдельных постсоветских странах (Азербайджан, Армения, Республика Беларусь, Таджикистан, Туркменистан) в Конституциях либо в специальных законах о нормотворчестве закреплены принципы нормотворчества.

Так, глава X Конституции Азербайджана посвящена вопросам нормотворческой деятельности, где в том числе отмечено, что правовые акты должны быть справедливыми, законными, гласными [15]. Вызывает интерес Конституция Армении, где есть указание на принцип справедливости нормотворчества [16].

Следует отметить, что при формировании национальных правовых систем, постсоветские страны в том числе опирались на опыт европейских стран. Так, в Конституции Германии нормотворческому процессу, в том числе его принципам, посвящен раздел «Законодательство Федерации и законодательные процедуры» [17], в Конституции Испании предусмотрена глава «О разработке законов» [18]. Аналогично в Конституции Польши закреплены основные процедуры и принципы нормотворчества, а также принят самостоятельный Закон, определяющий процедуры разработки, согласования и принятия правовых актов через призму принципов нормотворчества [19].

Закрепление принципов нормотворчества в конституциях зарубежных стран, а также в специальных законах о нормативных правовых актах может свидетельствовать об их высоком статусе и особом внимании к их реализации. При этом наиболее удачным вариантом видится белорусский подход, когда Законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» установлен перечень принципов нормотворчества, а также заложен механизм их реализации [20]. Это позволило уйти от декларативности принципов нормотворчества и создать условия для их прямого и непосредственного применения.

Вместе с тем не все принципы нормотворчества могут быть одинаково продуктивны. Органам государственной власти должны быть предоставлены как механизмы реализа-

Таблица 1. Предлагаемые поправки в Закон Республики Казахстан «О правовых актах».

Действующая редакция	Предлагаемая редакция
<p>Статья 3. Общие требования к правовым актам. Виды правовых актов</p> <p>1. Правовые акты должны отвечать следующим общим требованиям:</p> <p>1) содержать нормативные или индивидуальные властные правовые предписания;</p> <p>2) приниматься на республиканском референдуме либо в порядке, установленном настоящим Законом и иными законодательными актами;</p> <p>3) должны быть обращены к неопределенному кругу лиц или к индивидуально определенным лицам;</p> <p>4) должны быть направлены на регулирование общественных отношений;</p> <p>5) должны быть направлены на возникновение, изменение, дополнение или прекращение прав и обязанностей физических и (или) юридических лиц.</p> <p>2. Правовые акты подразделяются на следующие виды:</p> <p>1) нормативные правовые акты;</p> <p>2) ненормативные правовые акты.</p> <p>3. Отсутствует.</p> <p>Статья 30. Задачи научной экспертизы</p> <p>...</p> <p>2. Научная экспертиза проводится для:</p> <p>1) оценки качества, обоснованности, своевременности, правомерности проекта, соблюдения в проекте закрепленных Конституцией Республики Казахстан прав человека и гражданина;</p> <p>2) определения возможной эффективности нормативного правового акта;</p> <p>3) выявления возможных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта.</p> <p>4) отсутствует.</p>	<p>Статья 3. Общие требования к правовым актам. Виды правовых актов</p> <p>1. Правовые акты должны отвечать следующим общим требованиям:</p> <p>1) содержать нормативные или индивидуальные властные правовые предписания;</p> <p>2) приниматься на республиканском референдуме либо в порядке, установленном настоящим Законом и иными законодательными актами;</p> <p>3) должны быть обращены к неопределенному кругу лиц или к индивидуально определенным лицам;</p> <p>4) должны быть направлены на регулирование общественных отношений;</p> <p>5) должны быть направлены на возникновение, изменение, дополнение или прекращение прав и обязанностей физических и (или) юридических лиц.</p> <p>2. Правовые акты подразделяются на следующие виды:</p> <p>1) нормативные правовые акты;</p> <p>2) ненормативные правовые акты.</p> <p>3. Нормативные правовые акты должны отвечать принципам нормотворческой деятельности:</p> <p>1) законности;</p> <p>2) гуманизма;</p> <p>3) научности;</p> <p>4) технического совершенства;</p> <p>5) демократизма;</p> <p>6) профессионализма;</p> <p>7) гласности.</p> <p>Статья 30. Задачи научной экспертизы</p> <p>...</p> <p>2. Научная экспертиза проводится для:</p> <p>1) оценки качества, обоснованности, своевременности, правомерности проекта, соблюдения в проекте закрепленных Конституцией Республики Казахстан прав человека и гражданина;</p> <p>2) определения возможной эффективности правового акта;</p> <p>3) выявления возможных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта;</p> <p>4) определения соответствия проекта нормативного правового акта основным принципам нормотворческой деятельности.</p>
<p>Примечание: составлено автором</p>	

ции принципов нормотворчества, так и свобода нормотворчества.

Так, например, согласно статье 6 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», одним из принципов нормотворчества признается принцип стабильности.

Данный принцип реализуется путем ограничения внесения поправок в законодательные акты. Изменения и дополнения могут быть внесены только по истечении определенного времени, например, через год после последнего обновления закона.

Однако применительно к нашим реалиям представляется целесообразным распространение принципа стабильности не на все законодательство, а только на основополагающие отрасли права, например, на конституционное право. В то же время законы в банковской и финансовой сферах требуют частых поправок с учетом постоянно изменяющейся ситуации.

В этой связи необходимо на законодательном уровне установить, как наименование нормотворческого принципа, так и содержание, пределы и механизм реализации принципов нормотворчества.

Здесь необходимо подчеркнуть, что законодательное закрепление нормотворческих принципов в нашей стране возможно реализовать по схеме: «наименование принципа – его содержание – механизм реализации». Такой подход позволит обеспечить их прямое действие.

В целом предлагается дополнить Закон Республики Казахстан «О правовых актах» новыми нормами, предусматривающими учет принципов нормотворчества при разработке проектов нормативных правовых актов (таблица 1).

Нами предлагается установить обязательное соответствие нормативных правовых актов принципам нормотворческой деятельности – законности, гуманизма, научности, технического совершенства, демократизма, профессионализма, гласности. Содержательное наполнение принципов можно определить в дальнейшем исходя из их наименования. При этом уже сейчас возможно возложить на научную экспертизу проектов нормативных правовых актов задачи по определению соответствия проекта нормативного

правового акта основным принципам нормотворческой деятельности. Данный подход позволит на раннем этапе дать обоснованное и достоверное заключение о соответствии актов основным требованиям национального законодательства, что в дальнейшем исключит принятие правовых актов несоответствующих принципам нормотворчества.

Выводы

Обобщая научные труды по вопросу принципов нормотворчества необходимо отметить, что принципы нормотворчества являются руководящими требованиями и началами нормотворчества, устанавливая базовые условия разработки, изменения, согласования и утверждения проектов нормативных правовых актов.

Анализируя проблемы внедрения принципов нормотворчества в казахстанское законодательство необходимо отметить следующее.

Опыт закрепления принципов в законодательных актах ближнего и дальнего зарубежья показывает, что урегулирование нормотворческого процесса в рамках единого закона предоставляет возможность придать общепризнанным принципам нормотворчества официальный и общеобязательный характер.

Внедрение принципов нормотворчества на всех стадиях этого процесса позволяет повысить качество разработки проектов нормативных правовых актов.

В завершение необходимо отметить, что такое внедрение принципов нормотворчества целесообразнее было бы осуществить в рамках Закона Республики Казахстан «О правовых актах» как единого законодательного акта, регулирующего нормотворческий процесс.

Список литературы

1. Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. – М.: Проспект – 2011. – 384 с.
2. Сухарев А.Я, Крутских В.Е. Большой юридический словарь. – М. ИНФРА-М – 2003. – 304 с.
3. Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах». [Электрон. ресурс] – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480> (дата обращения: 10.11.2021)

4. Сафинов К.Б. По вопросам нормотворчества. [Электрон. ресурс] – URL: <https://senate.parlam.kz/ru-RU/blog/934/news/details/23944> (дата обращения: 15.11.2021)
5. Н.И. Матузов, А.В. Малько. Теория государства и права: Курс лекций. – М.: Юристъ – 2001. – 176 с.
6. В.К. Бабаев. Теория государства и права. – М.: Юристъ – 2003 – 228 с.
7. Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. – М.: Маркет ДС, 2007. – 633 с.
8. Пиголкин А.С. Общая теория права: Учебник. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана – 1998 – С. 201-202..
9. Арзамасов Ю.Г. Нормография: теория и технология нормотворчества 2-е изд., испр. и доп. Учебник для вузов. – М.: Юрайт – 2020. – 343 с.
10. R. Cormacain. Legislative Drafting and the Rule of Law. [Электрон. ресурс] – URL: <https://sas-space.sas.ac.uk/6693/1/Cormacain%2C%20R%20-%20IALS%20-%202018.pdf> (дата обращения: 17.11.2021)
11. Mader L. Evaluating the effects: a contribution to the quality of legislation. // Statute Law Review. – 2001 – № 22 – 125 p.
12. Официальный ресурс Премьер-Министра Республики Казахстан. Правительством на постоянной основе ведется работа по совершенствованию разрабатываемых законопроектов. [Электрон. ресурс] – URL: <https://www.primeminister.kz/ru/news/interviews/pravitelstvom-na-postoyannoy-osnove-vedetsya-rabota-po-sovershenstvovaniyu-razrabatyvaemyh-zakonoproektov-ekspert> (дата обращения: 17.11.2021)
13. Мухаметкалиева Е.М., Бастаубаева А.Ж. Вовлечение общественности в нормотворческую деятельность Казахстана посредством использования краудсорсинга. Вопросы государственного и муниципального управления. -2018. - №3. [Электрон. ресурс] – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vovlechenie-obshchestvennosti-v-normotvorcheskuyu-deyatelnost-kazahstana-posredstvom-ispolzovaniya-kraudsorsinga> (дата обращения: 17.11.2021)
14. Ибрагимов Ж. И. Актуальные проблемы нормотворческой деятельности в Республике Казахстан. // Сборник статей по материалам научно-практической конференции 11 ноября 2016 года – Астана, 2017. – 159 с.
15. Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 года. [Электрон. ресурс] – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2618 (дата обращения: 18.11.2021)
16. Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 года. [Электрон. ресурс] – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2950 (дата обращения: 18.11.2021)
17. Основной Закон для Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 года. [Электрон. ресурс] – URL: <http://istfil.bgpru.ru> (дата обращения: 18.11.2021)
18. Конституция Королевства Испания от 6 декабря 1978 года. [Электрон. ресурс] – URL: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/spain/spain--r.htm (дата обращения: 18.11.2021)
19. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 года. [Электрон. ресурс] – URL: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm (дата обращения: 18.11.2021)
20. Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 года. [Электрон. ресурс] – URL: <https://pravo.by/natsionalnyu-reestr> (дата обращения: 18.11.2021)

Ә.Б. Сәдуақасов

*Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы,
Нұр-Сұлтан, Қазақстан*

Қазақстан Республикасының заңнамасына норма шығару қағидағтарын енгізудің болашағы туралы

Аңдатпа. Ағымдағы құқықтық реформалар шеңберінде норма шығару жүйесін ретке келтіру және нормативтік құқықтық актілерді жүйелеу ерекше маңызға ие болады. Нормативтік құқықтық актілердің сапалы жобаларын әзірлеу, ескірген нормаларды түзету не жою, норма түзушіліктің шетелдік тәжірибесін пайдалану қажеттігі өзекті мәселе болып қала береді. Қалыптасқан ғылыми теориялар мен идеяларды ескерусіз ұлттық норма шығару жүйесін дамыту мүмкін емес. Көбінесе, құқық нормаларын әзірлеу кезінде заң шығару принциптері декларацияланады, бірақ нормативтік құқықтық актінің ере-

желерін олардың мазмұнымен толтырмайды. Нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеуші органдардың іргелі ғылыми зерттеулерге, статистикалық деректерге, әлеуметтік зерттеулерге жүгінуінің жекелеген жағдайлары бар. Нәтижесінде әзірленген нормативтік құқықтық актілердің сапасы төмендейді, оларда қайшылықтар мен олқылықтар жиі кездеседі.

Мақалада Қазақстан Республикасының заңнамасында норма шығару қағидаттарын нормативтік бекіту мәселесіне ерекше назар аударылады. Зерттеу посткөненік елдердің тәжірибесін зерттеуге негізделген. Нормашығармашылықтың кең тараған қағидаттары қарастырылады және талданады. Мақалада норма шығару қызметі саласындағы ұлттық заңнаманы жетілдіру, оның ішінде нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеудің отандық практикасына норма шығару қағидаттарын енгізу қажеттілігін дәлелдеу арқылы жетілдіру жөніндегі шаралар ұсынылды. Бұл ретте норма шығару қағидаттарын заңнамалық акт – «Құқықтық актілер туралы» Қазақстан Республикасының Заңы деңгейінде бекіту қажеттігіне баса назар аударылады. Мұндай тәсіл норма түзушілік процесінің барлық субъектілерін нормативтік құқықтық актінің жобасын әзірлеу кезеңінде норма түзушілік қағидаттарын пайдалануды міндеттеуге мүмкіндік береді.

Түйін сөздер: нормашығармашылық, заңнама, нормашығармашылық қағидаттары, нормашығармашылықты реттеу, нормативтік құқықтық актіні әзірлеу.

A.B. Sadvokassov

*The Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan,
Nur-Sultan, Kazakhstan*

On the prospects for introducing the principles of rule-making into the legislation of the Republic of Kazakhstan

Abstract. Within the framework of the current legal reforms, the streamlining of the rule-making system and the systematization of normative legal acts are of particular importance. An urgent issue remains the need to develop high-quality draft regulatory legal acts, adjust or cancel outdated norms, use foreign experience in norm-making. At the same time, the development of the national system of rule-making is impossible without taking into account the established scientific theories and ideas. Often, when developing legal norms, the principles of rule-making are declared, but they do not fill the provisions of a normative legal act with their content. There are isolated cases of appeal of bodies-developers of draft regulatory legal acts to fundamental scientific research, statistical data, and sociological research. As a result, the quality of regulations suffers, and conflicts and gaps arise. The article focuses on the issue of normative consolidation of the principles of rule-making in the legislation of the Republic of Kazakhstan. The study is based on the study of the experience of post-Soviet countries. There are considered and analyzed the most common principles of rule-making. The article suggests measures to improve the national legislation in the field of rule-making activities, including by proving the need to introduce the principles of rule-making into the domestic practice of developing draft normative legal acts. At the same time, the emphasis is placed on the need to consolidate the principles of rule-making at the level of a legislative act - the Law of the Republic of Kazakhstan «On Legal Acts». This approach will make it possible to oblige all subjects of the rule-making process to use the principles of rule-making at the stage of developing a draft regulatory legal act.

Keywords: rule-making, legislation, principles of rule-making, regulation of rule-making, the development of a normative legal act.

References

1. Moskal'kova T.N., Chernikov V.V. Normotvorchestvo: nauchno-prakticheskoe posobie [Rule-making: a scientific and practical guide] (M.: Prospekt, 2011, 384 p.). [in Russian]
2. Suharev A.Y., Krutskih, V.E. Bol'shoj yuridicheskij slovar' [Big Law Dictionary] (M. INFRA-M, 2003, 304 p.). [in Russian]
3. Law of the Republic of Kazakhstan «O pravovyh aktah» [About legal acts]. [Electronic resource] – Available at: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480> (Accessed: 10.11.2021)

4. Safinov K.B. Po voprosam normotvorchestva. [On issues of rule-making]. [Electronic resource] – Available at: <https://senate.parlam.kz/ru-RU/blog/934/news/details/23944> (Accessed: 15.11.2021)
5. N.I. Matuzov, A.V. Mal'ko. Teoriya gosudarstva i prava: Kurs lekcij [Theory of State and Law: A course of lectures] (M.: Yurist, 2001, 176 p.). [in Russian]
6. V.K. Babaev. Teoriya gosudarstva i prava [Theory of Government and Law] (M.: Yurist, 2003, 228 p.). [in Russian]
7. Melekhin A.V. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik [Theory of State and Law: textbook] (M.: Market DS, 2007, 633 p.). [in Russian]
8. Pigolkin A.S. Obshchaya teoriya prava: uchebnik [General theory of law: textbook] (M.: Izd-vo MGTU im. N.E. Bauman, 1998, p. 201-202). [in Russian]
9. Arzamasov Y.G. Normografiya: teoriya i tekhnologiya normotvorchestva 2-e izd., ispr. i dop. Uchebnik dlya vuzov [Normography: theory and technology of rule-making, 2nd ed., Rev. and add. Textbook for universities] (M.: Yurajt, 2020, 343 p.). [in Russian]
10. R. Kormakaj. Legislative Drafting and the Rule of Law. [Electronic resource] – Available at: <https://sas-space.sas.ac.uk/6693/1/Cormacain%2C%20R%20-%20IALS%20-%202018.pdf> (Accessed: 17.11.2021)
11. Mader L. Evaluating the effects: a contribution to the quality of legislation. Statute Law Review, No. 22, 125 (2001).
12. Official resource of the Prime Minister of the Republic of Kazakhstan. Pravitel'stvom na postoyannoy osnove vedetsya rabota po sovershenstvovaniyu razrabatyvaemyh zakonoproektov [The government is working on an ongoing basis to improve the draft laws being developed]. [Electronic resource] – Available at: <https://www.primeminister.kz/ru/news/interviews/pravitelstvom-na-postoyannoy-osnove-vedetsya-rabota-po-sovershenstvovaniyu-razrabatyvaemyh-zakonoproektov-ekspert> (Accessed: 17.11.2021). [in Russian]
13. Muhametkalieva E.M., Bastaubaeva A.ZH. Vovlechenie obshchestvennosti v normotvorcheskuyu deyatel'nost' Kazahstana posredstvom ispol'zovaniya kraudsorsinga [Involving the public in Kazakhstan's rule-making activities through the use of crowdsourcing], Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya [State and municipal management issues]. No. 3 (2018). [Electronic resource] – Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/vovlechenie-obschestvennosti-v-normotvorcheskuyu-deyatelnost-kazahstana-posredstvom-ispolzovaniya-kraudsorsinga> (Accessed: 17.11.2021). [in Russian]
14. Ibragimov ZH. I. Aktual'nye problemy normotvorcheskoj deyatel'nosti v Respublike Kazahstan [Actual problems of rule-making in the Republic of Kazakhstan], Sbornik statej po materialam nauchno-prakticheskoy konferencii 11 noyabrya 2016 goda [Collection of articles based on the materials of the scientific-practical conference on November 11, 2016], Astana, 2017. P 159.
15. Constitution of the Republic of Azerbaijan dated November 12, 1995. [Electronic resource] – Available at: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2618 (Accessed: 18.11.2021)
16. Constitution of the Republic of Armenia dated July 5, 1995. [Electronic resource] – Available at: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2950 (Accessed: 18.11.2021)
17. Basic Law for the Federal Republic of Germany dated May 23, 1949. [Electronic resource] – Available at: <http://istfil.bgpu.ru> (Accessed: 18.11.2021)
18. Constitution of the Kingdom of Spain dated December 6, 1978. [Electronic resource] – Available at: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/spain/spain--r.htm (Accessed: 18.11.2021)
19. Constitution of the Republic of Poland dated April 2, 1997. [Electronic resource] – Available at: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm (Accessed: 18.11.2021)
20. Law of the Republic of Belarus «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [On Normative Legal Acts of the Republic of Belarus]. [Electronic resource] – Available at: <https://pravo.by/natsionalnyy-reestr> (Accessed: 18.11.2021)

Сведения об авторе:

Садвокасов А.Б. – докторант Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, пр. Абая, 33, Нур-Султан, Казахстан.

Sadvokasov A. – Ph.D. student, Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, 33 Abaya ave., Nur-Sultan, Kazakhstan.