

ПЕРСПЕКТИВЫ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Асемгуль
ЖАКСЫЛЫКОВА

магистрант Национальной школы государственной политики Академии
государственного управления при Президенте Республики Казахстан

УДК 340.134

Аннотация. В статье поднимается вопрос соотношения содержания и пределов регулирования законодательных и подзаконных актов. Актуальность данного вопроса вызвана тем, что в последнее время наблюдается тенденция регулирования общественных отношений преимущественно на подзаконном уровне, в связи с чем закон перестает выполнять свою регулируемую функцию, содержит много отсылочных норм и носит декларативный, рамочный характер. На основе анализа зарубежного и казахстанского опыта нормативного регулирования общественных отношений, автором предлагаются критерии разграничения уровней нормативного регулирования, которые могут быть интересны как разработчикам проектов нормативных правовых актов, так и органам, проводящим юридическую экспертизу по ним.

Ключевые слова: законодательный акт, подзаконный акт, содержание, пределы регулирования

JEL-коды: K10, K19, K39, K40

Аңдатпа. Мақалада заңнамалық және заңға тәуелді актілердің мазмұны мен реттеу шектерінің арақатынасы мәселесі көтеріледі. Бұл мәселенің өзектілігі соңғы уақытта қоғамдық қатынастарды негізінен заңға тәуелді деңгейде реттеу үрдісі байқалатындықтан, осыған байланысты заң өзінің реттеу функциясын орындауды тоқтатады, көптеген сілтеме нормалары бар және декларативті, негіздемелік сипатта болады. Қоғамдық қатынастарды нормативтік реттеудің шетелдік және қазақстандық тәжірибесін талдау негізінде автор нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеушілерге де, олар бойынша заң сараптамасын жүргізетін органдарға да қызықты болуы мүмкін нормативтік реттеу деңгейлерін шектеу критерийлерін ұсынады.

Түйінді сөздер: заңнамалық акт, заңға тәуелді акт, мазмұны, реттеу шегі

JEL-кодтар: K10, K19, K39, K40

Abstract. The article raises the question of the ratio of the content and limits of regulation of legislative and by-laws. The relevance of this issue is due to the fact that in recent years there has been a tendency to regulate public relations mainly at the by-law level, in connection with which the law ceases to fulfill its regulatory function, contains many reference norms and is declarative, framework in nature. Based on the analysis of foreign and Kazakhstani experience in normative regulation of public relations, the author proposes criteria for distinguishing between levels of normative regulation that may be of interest to both developers of draft regulatory legal acts and bodies conducting legal expertise on them.

Keywords: legislative act, by-law, content, limits of regulation

JEL codes: K10, K19, K39, K40

В любом обществе, социальной группе действуют определенные правила поведения, которые распространяются на большой круг лиц, обязательны для исполнения и имеют постоянный или временный характер. Такие правила поведения в законодательстве принято называть «нормами права» или «правовыми нормами» (Закон «О правовых актах», 2016, Ст.1).

Норма права является важнейшим признаком нормативных правовых актов (далее – НПА). Как отмечает В.В. Лазарев «не все действия, отношения субъектов могут становиться объектом правового воздействия, а именно те из них, которые имеют *нормативный характер*, то есть типичны для данных условий, повторяемы, отличаются массовым проявлением, поддаются государственно-

правовому контролю, могут быть переведены на язык права, т.е. формализованы» (Лазарев, 1996, С.135). Наряду с этим, НПА должны иметь определённую форму (закон, указ, постановление и т.п.) и быть принятыми уполномоченными органами в установленном порядке.

Согласно Закону «О правовых актах» НПА подразделяются на основные и производные (Закон «О правовых актах», 2016, Ст.7). К основным видам НПА относятся:

1) Конституция Республики Казахстан, конституционные законы Республики Казахстан, кодексы Республики Казахстан, консолидированные законы Республики Казахстан, законы Республики Казахстан;

2) нормативные правовые указы Президента Республики Казахстан;

3) нормативные правовые акты Председателя Совета Безопасности Республики Казахстан;

4) нормативные правовые постановления Парламента Республики Казахстан и его Палат;

5) нормативные правовые постановления Правительства Республики Казахстан;

6) нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан, Верховного Суда Республики Казахстан;

7) нормативные правовые постановления Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан, Национального Банка Республики Казахстан и иных центральных государственных органов;

8) нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов;

9) нормативные правовые приказы руководителей ведомств центральных государственных органов;

10) нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов и нормативные правовые постановления ревизионных комиссий.

К производным видам НПА относятся:

- 1) положение;
- 2) технический регламент;
- 3) правила;
- 4) инструкция.

При этом законодательными актами могут быть предусмотрены иные формы НПА производного вида.

Из всех видов НПА особый интерес представляют законы, поскольку они занимают главное место в системе НПА. Их ведущее положение определяется следующими основными признаками:

- законы регулируют наиболее важнейшие общественные отношения, которые характеризуются типичностью, значимостью, представляют наибольший общественный интерес, наибольшую

общественную ценность и важность для государства. Именно в законах закрепляется общественный и государственный строй, основные права и свободы граждан;

- законы принимаются только законодательным органом или непосредственно народом в порядке референдума;

- законы обладают высшей юридической силой, благодаря чему содержание всех иных НПА не должно противоречить им;

- законы содержат нормы исходного характера; все иные НПА, в частности подзаконные, призваны детализировать и конкретизировать нормы законов;

- законы принимаются в особом порядке.

Для целей исследования интерес представляют и *подзаконные нормативные акты*, в частности, указы Президента, постановления Правительства, акты центральных и местных органов. Основными признаками подзаконного акта являются:

- закрепление в законе или ином вышестоящем по отношению к ним НПА компетенции уполномоченного органа на их принятие;

- реализация вышестоящих актов, подзаконные акты содержат в себе такие формулировки, как «в реализацию закона», «в соответствии с законом», «на основании и во исполнение закона» и др.;

- воспроизведение, дополнение, конкретизация, развитие, детализация норм законов;

- упрощенный порядок принятия по сравнению с законом, подзаконные акты быстрее и оперативнее реагируют на изменение жизненной обстановки, с большей эффективностью приспосабливаются к меняющейся действительности;

- высокая степень неоднородности, эти акты имеют различную юридическую силу, имеют различные наименования и форму издания.

Следует отметить, что в последнее время в нормотворческой деятельности наблюдается тенденция регулирования общественных отношений преимущественно на подзаконном

уровне. Это стало возможным в силу проведенной в 2014 году административной реформы, которая предусматривала усиление роли министерств путем передачи им функции по утверждению НПА по реализации государственной политики в соответствующей отрасли (сфере) (Указ Президента «О мерах по разграничению полномочий между уровнями государственного управления Республики Казахстан», 2014). Реформа 2014 года и продолжающаяся на сегодня практика закрепления компетенции на принятие подзаконного акта преимущественно на уровне актов центральных государственных органов значительно увеличили количество таких НПА. Если в 2014 году законодательство предусматривало чуть более 2500 приказов министерств, то на сегодня их количество приближено к 7000 (не считая других центральных госорганов). Примерно такая же ситуация выглядит с количеством актов местных исполнительных органов.

Большое количество актов центральных и местных органов вызывает обеспокоенность в части наличия возможности у этих органов регулировать многие сферы общественных отношений, которые затрагивают права и интересы большого круга лиц. В связи с чем актуальным является изучение вопроса *соотношения содержания и пределов регулирования законодательных и подзаконных актов*.

Следует отметить, что в юридической науке и практике вопросы соотношения закона и подзаконного НПА рассматривались частично. Эта тема прослеживается в публикациях М.Румянцева «Подзаконное правотворчество: признаки и виды»; А.Александровича «Подзаконное правотворчество и юридическая техника»; Д.Морозова «Закон и подзаконный нормативно-правовой акт: проблемы соотношения»; С.Иванова «Соотношение закона и подзаконного нормативного правового акта»; А.Злобина «Подзаконные нормативные правовые акты как форма современного российского законодательства (вопросы теории)»; Е.Замотаева «Законность подзаконного нормотворчества:

проблемы и решения»; В.Лазарева «Реализация закона, ее формы и методы обеспечения», Г. Бейсбековой «К вопросу о конкретизации норм подзаконных актов органов исполнительной власти», Н.Ахметовой «Понятие и юридическая природа подзаконных актов». Указанными авторами проводится анализ соотношения законодательных и подзаконных актов, в частности указывается на верховенство закона, на вторичность подзаконного регулирования, на возможность принятия подзаконных актов прямо установленными в законе субъектами, однако вопрос соотношения закона и подзаконного НПА в части их содержания и пределов регулирования подробно ими не раскрывается.

В то же время некоторые авторы, в том числе казахстанские, все-таки поднимают вопрос необходимости «разграничения предметов регулирования НПА» (Кабылбаева, 2009, С. 52), а также «выявления круга вопросов, подлежащих регламентации в актах разных уровней, определения четких критериев предмета регулирования законов и подзаконных актов» (Тлембаева, n.d.). Интересным является и мнение о том, что «подзаконные нормативные акты могут содержать не только вторичные, но и первичные правовые нормы» (Злобин, 2012, С. 34-39). Это мнение очень ценно, поскольку на сегодня подзаконные акты могут быть приняты только в случае наличия компетенции на их принятие в актах вышестоящего уровня, преимущественно в законах, при этом содержание подзаконных актов может и не вытекать из норм закона, т.е. по сути не реализовывать его. Одним из таких примеров являются Правила содержания животных, принимаемые местными исполнительными органами. Компетенция на принятие указанных Правил содержится в Законе «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», однако ни данный закон, ни другие акты не содержат иных норм о том, что должно быть определено в данных Правилах, какие нормы вышестоящих актов необходимо реализовывать, т.е. конкретизировать или детализировать.

Данный пример как раз-таки и является показателем возможности самостоятельного подзаконного регулирования.

Что касается законодательного оформления поднимаемого вопроса, то отдельные положения относительно содержания НПА и предметов их регулирования находят отражение в Конституции и в Законе «О правовых актах».

Так, пунктом 3 статьи 61 Конституции установлено, что «Парламент вправе издавать законы, которые регулируют *важнейшие общественные отношения*, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся:

1) правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц;

2) режима собственности и иных вещных прав;

3) основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, государственной и воинской службы;

4) налогообложения, установления сборов и других обязательных платежей;

5) республиканского бюджета;

6) вопросов судостроительства и судопроизводства;

7) образования, здравоохранения и социального обеспечения;

8) приватизации предприятий и их имущества;

9) охраны окружающей среды;

10) административно-территориального устройства Республики;

11) обеспечения обороны и безопасности государства.

Все иные отношения регулируются подзаконными актами» (Конституция Республики Казахстан, 1995).

На сегодняшний день не имеется официального толкования вышеуказанного конституционного понятия «важнейшие общественные отношения», однако можно предполагать, что важнейшими общественными отношениями являются отношения, перечисленные в подпунктах 1)-11) вышеуказанного пункта. Однако анализ действующего законодательства показал,

что это не так, к примеру, Законы «О кинематографии», «О Совете Безопасности Республики Казахстан», «О стандартизации», «О Фонде компенсации потерпевшим», «О почте», «О лотереях и лотерейной деятельности», «О благотворительности», «Об официальной помощи развитию», «О космической деятельности», «О государственной статистике», «О присяжных заседателях», «О связи», «О рекламе», «О пчеловодстве», «О праздниках» и многие другие не подпадают под круг вопросов, определенных подпунктами 2-11) пункта 3 статьи 61 Конституции. Можно, конечно же, полагать, что их принятие было обусловлено подпунктом 1) пункта 3 статьи 61 Конституции, однако и это не всегда находит подтверждение, поскольку такие Законы, как «О Совете Безопасности Республики Казахстан» или «Об общественных советах» не регламентируют вопросов правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц.

Анализ содержания действующих законов также показал, что среди них имеется много декларативных и рамочных законов по узким вопросам, а также содержащих большое количество отсылочных норм на подзаконное регулирование. Ярким примером декларативного или рамочного закона являются Законы «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин», «О Совете Безопасности Республики Казахстан», которые не регламентируют конкретные взаимоотношения между субъектами, а лишь прописывают общие положения, принципы, компетенцию уполномоченных органов и перефразируют отдельные нормы других актов. Иными словами, они содержат небольшое количество правовых норм, поскольку имеется мнение, что содержащиеся в них «дефиниции, декларации, принципы и т.д. не могут проводить собственно правовое регулирование — это не является функцией. По своему предназначению они помогают понять основания и цели

правового регулирования, смысл и необходимость тех или иных правовых норм» (Нормативно-методическое пособие по разработке законопроектов в современной России, 2009, С. 68).

Говоря о содержании законов, хотелось бы затронуть и тему чрезмерной регламентации в них компетенции уполномоченных органов. Действующая практика показывает, что сегодня почти в каждом законе имеются статьи, закрепляющие компетенцию Правительства, Президента или уполномоченных органов, в которых перечисляются чуть ли не все их функции в соответствующей сфере. В качестве примера можно привести статью 7 Кодекса «О здоровье народа и системе здравоохранения», которая содержит 127 функций уполномоченного органа, в том числе организационного и кадрового характера.

Следует отметить, что Конституционный Совет в своем нормативном постановлении от 15 октября 2008 года № 8 разъяснил, что «компетенция государственных органов устанавливается не только Конституцией, конституционными законами и законами Республики Казахстан, но и подзаконными актами» (нормативное постановление Конституционного Совета № 8, 2008). В реализацию данного постановления Правительством были приняты Методические рекомендации по определению типовых функций государственных органов (постановление Правительства № 489, 2016), согласно которым основные функции должны закрепляться в законах, а обеспечивающие их реализацию - в подзаконных актах. Однако данный принцип в действующей практике в большинстве случаев не соблюдается, в связи с чем законы загромождаются излишними положениями, не интересными для простых граждан (например, кто с кем что должен согласовывать), а иногда создается впечатление, что они для этого только и принимаются.

Что касается отсылочных норм в законах, то в законодательстве каких-либо критериев определения необходимости их установления не имеется. На практике такая

необходимость определяется органом-разработчиком с учетом пункта 3 статьи 7 Закона «О правовых актах». Отсылочные нормы, как правило, устанавливаются для принятия на подзаконном уровне различных правил, инструкций, положений, перечней, требований, критериев, методик, регламентов, стандартов, типовых документов. Особое внимание среди указанных актов занимают правила, которые согласно Закону «О правовых актах» призваны регулировать порядок организации и осуществления какого-либо вида деятельности. В то же время различного рода порядки (правила) устанавливаются и на законодательном уровне. К примеру, в Законе «О стандартизации» имеется глава 4 «Порядок разработки документов по стандартизации», в Законе «О Фонде компенсации потерпевшим» - глава 2 «Порядок выплаты компенсации потерпевшим», в Законе «О долевом участии в жилищном строительстве» - глава 5 «Порядок и особенности долевого участия в жилищном строительстве», в Законе «О правовых актах» - глава 7 «Порядок принятия нормативного правового акта» и многие другие.

Действующая практика показывает, что на сегодня количество Правил, принятых на уровне актов Правительства, центральных и местных органов, достигает примерно 7500 актов. Это говорит о том, что в нормотворчестве сегодня наблюдается тенденция возрастания роли государственного аппарата в регулировании и решении общественных вопросов и проблем. Это стало возможным в силу расплывчатости, декларативности законов, в результате чего государственные органы взяли на себя право регулирования важнейших общественных отношений (порядок взимания налогов, процедура назначения пенсий, предоставления земельных участков), что, в свою очередь, не соответствует основным принципам правового государства и теории разделения властей.

Следует отметить, что проблема большого количества отсылочных норм находит отражение в программных документах страны. Так, в Концепции правовой политики до 2020 года содержится положение о «необходимости

минимизации отсылочных норм в законах и расширении практики принятия законов прямого действия» (Концепция правовой политики, 2009). Соответствующее положение было закреплено и в ранее действовавшей Концепции правовой политики, которая устанавливала, что «процесс разработки законодательных актов должен характеризоваться решительным уменьшением количества отсылочных норм и оптимально возможной конкретизацией законов» (Концепция правовой политики, 2002). В реализацию данного положения Министерством юстиции был проведен анализ действующего законодательства, по итогам которого был разработан законопроект, предусматривающий перенос на уровень законов отдельных положений подзаконных актов, к примеру, в Водный кодекс были перенесены положения постановления Правительства о порядке выдачи, приостановления действия разрешения на специальное водопользование. Однако практика принятия законов «прямого действия» в последующем не прижилась, поскольку органы-разработчики обосновывали необходимость закрепления отсылочных норм «гибкостью» подзаконного регулирования.

Довод о «гибкости» регулирования, конечно же, заслуживает внимания, однако на практике он не всегда находит свое подтверждение. Проверим это, к примеру, на Законе «О государственной службе», который содержит ряд отсылочных норм, в том числе по утверждению Порядка принесения присяги государственными служащими, Порядка проведения конкурса, Порядка привлечения иностранных работников. В указанные подзаконные акты, если рассматривать их по отдельности, по количеству вносилось меньше изменений (2 раза в 2017 г., 1 раз в 2015 г. и 4 раза в 2017 г. соответственно), чем в сам закон с момента его принятия в 2015 году (3 раза в 2016 г., 3 раза в 2017 г. и 1 раз в 2018 г., всего 7 раз). И таких примеров, когда поправки в законы вносятся чаще, чем в подзаконные акты, можно привести множество.

Вопрос необходимости установления отсылочных норм был

обсужден с депутатами Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Мажилиса Парламента, а также сотрудниками данного Комитета и Отдела законодательства, которые в целом согласилось с чрезмерностью подзаконного регулирования и необходимостью установления прямых норм непосредственно в законе. Однако решение этого вопроса, по их мнению, зависит от Правительства, основного разработчика законопроектов. При этом было отмечено, что депутаты зачастую запрашивают у Правительства проекты подзаконных актов для анализа их содержания и необходимости установления отсылочных норм, однако в большинстве случаев такие проекты не предоставляются. Это связано, во-первых, с тем, что согласно Конституции, устанавливающей исчерпывающий перечень полномочий Парламента, «рассмотрение проектов подзаконных актов» за Парламентом не закреплено; а во-вторых, в большинстве случаев проекты подзаконных актов на момент внесения в Парламент законопроекта, предусматривающего компетенцию на их принятие, бывают не разработаны.

Чтобы до конца исчерпать тему отсылочных норм, проанализируем и содержание ряда подзаконных актов:

во-первых, можно установить, что отдельные подзаконные акты содержат небольшое количество правовых норм, если не считать их общих положений. К примеру, Правила присвоения информационной продукции возрастной классификации состоят из 3 основных пунктов, Правила представления управляющей компанией специальной экономической и индустриальной зон отчетности – из 5 пунктов, Правила рационального использования пастбищ – из 6 пунктов, Правила выдачи прокатного удостоверения на фильм – из 7 пунктов, Порядок выдачи свидетельства, удостоверяющего регистрацию лица в качестве участника специальной экономической зоны – из 9 пунктов и т.д.;

во-вторых, имеются подзаконные акты, которые полностью или в большей части дублируют закон. Такими примерами являются: Правила ведения единого реестра участников специальных экономических зон, которые в целом

вытекают из норм вышестоящего закона; Правила отчисления с доходов от проката и показа национальных фильмов в Государственный центр поддержки национального кино, состоящие из 3-х основных пунктов, 2 из которых дублируют закон, а 1 пункт не несет правовой нагрузки; Методика присвоения информационной продукции возрастной классификации, состоящая из 12 пунктов, дублирующих закон, за исключением понятийного аппарата; Правила ведения реестров членов палаты оценщиков, членов экспертного совета, половина пунктов которых дублирует закон; Правила создания и функционирования малых индустриальных зон, содержащие всего лишь 3 новых норм, или Правила выдачи прокатного удостоверения на фильм, отличающиеся от закона лишь 2-мя нормами;

в-третьих, отдельные вопросы, регулируемые на уровне подзаконных актов, параллельно раскрываются и в соответствующих статьях законов. Так, сегодня на уровне подзаконного акта регламентированы Правила организации обменных операций с наличной иностранной валютой в Республике Казахстан, наряду с этим в соответствующем вышестоящем законе имеется статья «Организация обменных операций с наличной иностранной валютой», в которой можно было бы одновременно предусмотреть и положения вышеуказанных правил с учетом их небольшого объема. Еще один пример – Правила создания и функционирования малых индустриальных зон, которые установлены в подзаконном акте, при том что вышестоящий закон содержит отдельную главу «Создание и функционирование индустриальных зон», в которой раскрывается порядок создания и функционирования всех иных, за исключением малых, индустриальных зон. Вызывает вопрос и такой подзаконный акт, как Перечень документов, для допуска лиц к осуществлению вспомогательных видов деятельности, поскольку перечисляемые в нем документы вытекают из статьи 21 «Требования к лицам, претендующим на осуществление вспомогательных видов деятельности на территории специальной

экономической зоны» соответствующего закона. То же самое можно сказать и о Правилах ведения Единой автоматизированной информационной системы мониторинга фильмов, положения которых можно было бы предусмотреть в статье 11 «Единая автоматизированная информационная система мониторинга фильмов на территории Казахстана» вышестоящего закона.

Принимая во внимание вышеизложенное, можно сделать следующие выводы:

- действующее законодательство не предусматривает положений о соотношении предметов регулирования законодательных и подзаконных актов;

- пункт 3 статьи 61 Конституции не раскрывает понятия «важнейшие общественные отношения», что дает возможность принимать рамочные законы по узким вопросам;

- законы содержат большое количество отсылочных норм на подзаконное регулирование;

- установление отсылочных норм не подтверждается «гибкостью» подзаконного регулирования;

- необходимость принятия законов «прямого действия» обосновывается в юридической литературе и программными документами страны;

- правила осуществления той или иной деятельности регламентированы в основном на уровне актов центральных и местных госорганов;

- в законодательстве имеются декларативные и рамочные законы, не содержащие правовых норм, а также принятые по узким вопросам.

На основании данных выводов можно выделить две основные проблемы:

- во-первых, в нормотворчестве наблюдается тенденция урегулирования всех возникающих, зачастую сиюминутно, вопросов на уровне закона, что может привести к принятию в будущем большого количества рамочных законов по узким вопросам, таких как, к примеру, «О вязании» или «О картофеле» по аналогии с принятыми уже Законами «О пчеловодстве» или «О зерне»;

- во-вторых, имеется и другая крайность, когда подзаконное регулирование становится приоритетным

и активно вмешивается во все без исключения сферы общественных отношений, «корректируя» и «подменяя» тем самым закон.

Для решения вышеобозначенных проблем предлагается установить следующие *критерии* разграничения содержания и пределов законодательного и подзаконного регулирования.

1. Закон должен содержать не менее 25 статей.

Анализ зарубежного законодательства показал, что законодательные акты многих стран отличаются большим объемом и содержательностью, нежели казахстанские. Ярким примером является Гражданский кодекс Франции (Кодекс Наполеона) 1804 года, который объединил в себе более 14 000 законодательных актов Франции и насчитывает более 2500 статей. Такое же дело обстоит и с законами, к примеру, германский Закон «Об акционерных обществах» состоит из 410 статей, а аналогичный казахстанский из 91 статьи; Закон Германии «О производственных и хозяйственных кооперативах» состоит из 166 статей, в то время как Закон Казахстана «О производственных кооперативах» включает в себя 25 статей. Указанное свидетельствует о полноте предмета регулирования зарубежных законов, что достигается в том числе за счет установления небольшого количества отсылочных норм.

2. По одному вопросу или виду деятельности (сфере) не может быть принято несколько законов.

На сегодня в законодательстве имеются законы по узким вопросам, положения которых по предмету их регулирования можно было бы перенести в другой более крупный акт. К примеру, положения Законов «О правах ребенка в Республике Казахстан» и «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» можно было бы перенести в Кодекс «О браке (супружестве) и семье», в котором содержится отдельная глава 10 «Права ребенка», а также статья «Право ребенка на защиту своих прав и законных интересов»; положения Закона «О статусе педагога» можно перенести в

Закон «Об образовании», а именно в главу 7 «Статус педагогического работника»; положения Закона «О присяжных заседателях» можно было бы включить в Уголовно-процессуальный кодекс и Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»; положения Закона «О пастбищах» можно перенести в Земельный кодекс и Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»; положения Закона «О кинематографии» - в Закон «О культуре»; Закон «О производстве органической продукции» - в Закон «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий»; Закон «Об общественных советах» - в Закон «О государственной службе; Закон «О пробаации» - в Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы и т.д. Предлагаемая систематизация законодательства позволит не только сократить количество законов и устранить дублирование норм, но и создаст удобства для пользователей (граждан) в поиске необходимых норм.

3. Закон не должен содержать специальные статьи, устанавливающие компетенцию Президента, Правительства, уполномоченного органа и других субъектов.

Анализ законодательства показал, что компетенция и функции уполномоченных органов закрепляются как в специально предусмотренных для этого статьях, так и по тексту самого закона. К примеру, в статье 7 Закона «О специальных экономических и промышленных зонах» имеется компетенция уполномоченного органа по утверждению правил представления управляющей компанией специальной экономической и промышленной зон отчетности, при этом соответствующая компетенция встречается и по тексту закона в подпункте 4) статьи 39 и подпункте 4) статьи 45. Еще один пример, Закон «О занятости населения», где в подпункте 2) статьи 6 установлена компетенция Правительства на утверждение порядка установления квоты

на привлечение иностранной рабочей силы в Республику Казахстан и ее распределения между регионами Республики Казахстан, при этом такая же компетенция встречается и в подпункте 23) статьи 7, а также в пункте 1 статьи 32 этого же закона. В целях исключения подобного дублирования норм внутри одного закона представляется целесообразным исчерпывающий перечень компетенций и функций уполномоченных органов устанавливать в соответствующих Положениях о них, а в законах закреплять лишь те, которые представляют интерес для его пользователей (граждан), а не для госорганов, желающих законодательно прописать как можно больше своих полномочий.

4. Порядок организации и осуществления той или иной деятельности (правила), предусматривающий менее десяти этапов, должен регламентироваться на уровне закона.

Как было отмечено выше, на сегодня порядок осуществления той или иной деятельности закрепляется в основном на подзаконном уровне. При этом анализ таких актов показал, что это не всегда оправданно, поскольку многие из них зачастую бывают небольшие по объему и дублируют нормы законов. К примеру, Порядок финансирования и нормативы объемов финансирования производства кинопроектов, претендующих на признание их национальными фильмами, предусматривает 6 этапов: 1) уполномоченный орган в течение 3 дней направляет копию своего решения единому оператору; 2) единый оператор в течение 15 дней заключает с получателем договор; 3) получатель предоставляет промежуточный отчет за каждый этап; 4) финансовые средства перечисляются после получения положительного заключения по промежуточному отчету; 5) предоставляется итоговый отчет по завершению реализации кинопроекта; 6) единый оператор принимает решение об одобрении или неодобрении итогового отчета. Указанный подзаконный акт состоит из 9 пунктов (не считая общих положений), которые являются

небольшими и их можно было бы предусмотреть в самом законе.

5. Подзаконный акт, затрагивающий компетенцию нескольких уполномоченных органов (за исключением обязательно согласующих), должен устанавливаться на уровне акта Правительства.

Несмотря на то, что в результате административной реформы 2014 года функции по утверждению НПА по реализации политики в соответствующей сфере были переданы центральным государственным органам, на уровне Правительства все же утверждается достаточное количество подзаконных актов, в том числе правил, типовых документов, инструкций и положений. К примеру, Правила подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих утверждены Правительством, в то время как согласно реформе 2014 года они должны были быть утверждены Агентством РК по делам государственной службы, как реализующим государственную политику в этой сфере органом. Возможно, это связано с тем, что государственная служба распространяется не только на структуру Правительства, но и на подотчетные Президенту органы. В таком случае этот подход должен применяться и во всех остальных случаях.

6. Подзаконный акт, не предусматривавший внесение в него изменений в течение 3-х лет, считается стабильным и его положения должны быть перенесены на уровень закона.

Данное предложение может быть реализовано государственными органами в рамках проведения правового мониторинга нормативных правовых актов, принятых ими, и (или) разработчиками которых они являлись, либо относящихся к их компетенции, целью которого является оценка и прогнозирование эффективности законодательства путем выявления противоречащих законодательству Республики Казахстан, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права, а также выработки предложений по его совершенствованию (Правила

проведения правового мониторинга, 2016, П.1-2). Правовой мониторинг проводится на постоянной основе, в связи с чем проблем с выявлением вышеуказанных подзаконных актов не будет. Кроме того, проводимая в данном направлении работа позволит в будущем законодательно подтвердить «гибкость» подзаконного регулирования.

7. Подзаконный акт должен содержать менее 10 норм

Реализация данного предложения повысит ответственность государственных органов еще на стадии разработки проектов НПА, что, безусловно, положительно скажется и на их качестве, поскольку неправильно установленная компетенция на принятие подзаконного НПА потребует в последующем внесение поправок в закон для ее исключения. Кроме того, данное предложение будет способствовать разработке проектов подзаконных актов одновременно с проектами законов, что на сегодня предусмотрено законодательством, однако не всегда соблюдается. Что касается уже действующих подзаконных актов, содержащих менее 10 норм, то соответствующую работу с ними можно будет также проводить в рамках вышеуказанного правового мониторинга.

8. Подзаконный акт может дублировать нормы вышестоящего закона только в 1/4 части.

На сегодня большинство подзаконных актов дублируют нормы законов в части регламентации общих положений и понятий, как правило, это несколько пунктов, расположенных в самом начале НПА. Если взять во внимание выше предложенный критерий о наличии в подзаконном акте не менее 10 норм, то ¼ их часть будет составлять 2-3 нормы, допустимые для дублирования, которые как раз-таки приходятся на общие положения. В случае, если дублирование нормы закона осуществляется в основной части подзаконного акта, то реализация такой

нормы также должна предусматривать принятие дополнительно не менее четырех новых норм, что может корректироваться с учетом вышеуказанного процентного соотношения в целом.

9. Принятие подзаконного акта должно осуществляться не в силу наличия компетенции на его принятие, а в силу необходимости реализации иных норм, требующих дальнейшего раскрытия и детализации.

Действующее законодательство содержит много примеров, когда подзаконный акт принимается на основании лишь одной компетенции на его принятие, одним из таких примеров являются вышеприведенные Правила содержания животных. Такая ситуация может привести к злоупотреблениям со стороны уполномоченных на принятие таких актов органов, поскольку законодательно они будут не ограничены в установлении содержания и пределов подзаконного регулирования. Как следствие, можно будет наблюдать превышение полномочий, преобладание ведомственных интересов, возможное ущемление прав и интересов граждан и организаций. С учетом этого основные положения подзаконного акта наряду с компетенцией на их принятие необходимо закреплять в самом законе.

Вышеуказанные критерии могут быть оформлены в виде отдельных Методических рекомендаций для органов-разработчиков и органов, проводящих юридическую экспертизу проектов НПА, либо включены в Методические рекомендации по проведению юридической экспертизы проектов законодательных актов (Методические рекомендации по проведению юридической экспертизы проектов законодательных актов, 2016), как отдельный подраздел «Критерии определения содержания и уровня нормативного регулирования».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Закон Республики Казахстан «О правовых актах». (2016, 6 апреля). [Law of the Republic of Kazakhstan «On legal acts». (2016, April 6)]. <http://adilet.zan.kz/rus>. Article 1.
- Злобин А. (2012). Юридическая природа подзаконных актов в Российской Федерации [Legal nature of bylaws in the Russian Federation]. *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. № 5. С. 34-39.
- Кабылбаева М. (2009). Конституционные основы предметов регулирования нормативных правовых актов [Constitutional bases of subjects of regulation of normative legal acts]. *Вестник института законодательства Республики Казахстан*. 2009. № 4 (16). С. 52.
- Конституция Республики Казахстан. (1995, 30 августа). [Constitution of Kazakhstan. (1995, August 30)]. <http://adilet.zan.kz/rus>.
- Лазарев В. (1996). *Общая теория права и государства* [General theory of law and state]. Москва. С.135.
- Методические рекомендации по проведению юридической экспертизы проектов законодательных актов. (2016, 26 сентября). Приказ Министра юстиции Республики Казахстан. № 800. [Methodological recommendations for conducting legal expertise of draft legislative acts. (2016, September 26). Order of the Minister of justice of the Republic of Kazakhstan. No. 800] <http://adilet.zan.kz/rus>.
- Нормативно-методическое пособие по разработке законопроектов в современной России. (2009). Издание Государственной Думы. [Normative and methodological guide to the development of draft laws in modern Russia. (2009). Publication Of The State Duma.] Москва. С. 68.
- О Концепции правовой политики Республики Казахстан. (2002, 20 сентября). Указ Президента Республики Казахстан. № 949. [On the Concept of legal policy of the Republic of Kazakhstan. (2002, September 20). Decree Of The President Of The Republic Of Kazakhstan. No. 949.] <http://adilet.zan.kz/rus>.
- О Концепции правовой политики Республики Казахстан. (2009, 24 августа). Указ Президента Республики Казахстан. № 858. [On the Concept of legal policy of the Republic of Kazakhstan. (2009, August 24). Decree Of The President Of The Republic Of Kazakhstan. No. 858.] <http://adilet.zan.kz/rus>.
- О мерах по разграничению полномочий между уровнями государственного управления Республики Казахстан. (2014, 25 августа). Указ Президента Республики Казахстан. № 898. [On measures for the separation of powers between the levels of state administration of the Republic of Kazakhstan. (2014, August 25). Decree Of The President Of The Republic Of Kazakhstan. No. 898] <http://adilet.zan.kz/rus>.
- Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления. (2008, 15 октября). Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан. № 8. [On the official interpretation of article 54, sub-paragraphs 1) and 3) of paragraph 3 of article 61, as well as a number of other provisions of the Constitution of the Republic of Kazakhstan on the organization of public administration. (2008, October 15). Normative resolution of the constitutional Council of the Republic of Kazakhstan. No. 8.] <http://adilet.zan.kz/rus>.
- Об утверждении методических рекомендаций по определению типовых функций государственных органов. (2016, 31 августа). Постановление Правительства Республики Казахстан. № 489. [About the approval of methodical recommendations on definition of standard functions of state bodies. (2016, August 31). Resolution Of The Government Of The Republic Of Kazakhstan. No. 489.] <http://adilet.zan.kz/rus>.
- Правила проведения правового мониторинга. (2016, 29 августа). Постановление Правительства Республики Казахстан. № 486. [Rules for conducting legal monitoring. (2016, August 29). Resolution Of The Government Of The Republic Of Kazakhstan. No. 486.] <http://adilet.zan.kz/rus>.
- Тлембаева Ж. Некоторые вопросы соотношения закона и подзаконного нормативного правового акта [Some problems of correlation between law and subordinate normative legal act]. <http://online.zakon.kz>