

Предложение

Процесс правотворчества: проблемы эффективности

В современных условиях качество и эффективность правового регулирования, укрепление законности и правопорядка в обществе и государстве находятся в органической связи с дальнейшим совершенствованием правотворчества, правоприменения, а также повышения уровня правовой культуры субъектов права.

М. КОГАМОВ,
д.ю.н., профессор,
ректор Казахского
гуманитарно-юридического
университета

Общеизвестно, что сама деятельность государственных органов по принятию, изменению и отмене юридических норм, то есть правотворчество, также требует тщательного нормативного регулирования.

В своей статье я сделаю основной акцент на дальнейшем совершенствовании нормативного регулирования порядка «движения» нормативных правовых актов, установленных ЗПК «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 года.

Как известно, это главный закон о системе самих законодательных актов и иных нормативных правовых актов. Он регламентирует порядок их разработки и принятия, требования к форме и содержанию, в него периодически вносятся изменения, имеющие целью повысить качество юридической деятельности в стране. Поэтому совершенствование методов изложения норм данного закона имеет важное значение для правильной разработки всех нормативных правовых актов, а также обеспечения прогрессивности юридической деятельности общества и государства в области правотворчества.

Прежде всего сам комментируемый закон говорит о необходимости разъяснения целей и мотивов принимаемого нормативного правового акта, основных задач, которые перед ним стоят во вступительной части, то есть преамбуле (п. 8

теля сразу же после текста нормы. При таком подходе мы решим проблему официального толкования законодательных актов, перечень которых установлен п.п. 2 ст. 1 комментируемого закона. Этот вопрос к тому же не регулируется ст. 45 названного закона, которая разве что определяет субъекта официального толкования норм Конституции и субъектов официального толкования норм подзаконных актов.

В ранг требования обязательности необходимо возвести разъяснение терминов и определений, используемых в нормативном правовом акте (п. 9 ст. 17). К примеру, это существенный недостаток в содержании двусторонних международных договоров по вопросам оказания правовой помощи, одной из сторон которых является РК. При таком подходе наше законодательство постепенно расширит перечень «узаконенной», легитимной юридической терминологии, которую затем можно обоснованно использовать при составлении соответствующих юридических справочников для широкого круга пользователей. Это также позволит обеспечить требования нормы п. 2 ст. 18 комментируемого закона о соблюдении в тексте нормативного правового акта юридической терминологии.

Серьезные замечания имеются по ст. 1 закона, в которой приводятся основные понятия, используемые в нем, которые изложены в отрыве от их классических определений, принятых в юриспруденции. Кроме того, здесь же целесообразно раскрыть понятия основных нормативных правовых актов, не выходящих за



ны знать назначение Конституции в обществе и государстве, что возможно прежде всего через установление определения данного нормативного правового акта. В нем, на наш взгляд, необходимо отразить, что Конституцией закрепляется, устанавливается и учреждается. Это также в полной мере относится к даче определений нормативного постановления Конституционного Совета и нормативного постановления Верховного суда РК. В этой части следует и четко определить «подзаконные нормативные правовые акты», как изданные на основе и во исполнение Конституции и законодательных актов, содей-

менения по аналогии уголовного закона упоминает п.п. 10 п. 3 ст. 77 Конституции. К примеру, для всех субъектов права широкие возможности для преодоления пробелов в праве создает аналогия права, которая позволяет прямо использовать конституционные нормы при принятии соответствующих решений в условиях отсутствия конкретных правовых норм, регулирующих сходные случаи.

Стоит выделить в отдельную норму задачи и принципы правотворчества: научность, профессионализм, законность, демократизм, гласность (ст. ст. 22-24, 48 названного закона).

бенно важны в плане изложения содержания нормативного правового акта в соответствующем духе и стиле.

Особого внимания требуют положения ст. 17 «Структура нормативного правового акта» названного закона, в которой, на мой взгляд, нет никакой информации о первичной «клеточке» любого нормативного правового акта - норме права и ее системообразующих частях: гипотезе (условия возникновения правоотношения), диспозиции (субъективных правах и юридических обязанностях участников правоотношения), санкции (наказания или поощрения), а также их соотношении при применении в нормах права.

О планировании процесса подготовки проектов нормативных правовых актов. На мой взгляд, общее наблюдение и контроль в области движения нормативных правовых актов все же следует возложить на Министерство юстиции и его территориальные органы.

В п. 2 ст. 43 названного закона в числе органов и должностных лиц, обеспечивающих законность нормативных правовых актов, не указаны Президент страны, руководитель Администрации Президента, Администрация Президента, Правительство, несмотря на то что они являются инициаторами или разработчиками проектов нормативных правовых актов.

И здесь же другое, на мой взгляд, упущение. Почему ст. 3-4 названного закона не выделяют нормативные правовые акты Генерального прокурора РК по вопросам предварительного расследования уголовных дел, которые являются источниками действующего уголовно-процессуального права и принятие которых регламентируется ч. 5 ст. 62 УПК.

Безусловно, многие проблемы в области законодательства вызваны маломощностью Института законодательства МЮ РК, который при надлежащей организации его деятельности в основном вел бы во взаимодействии с государственными органами, научными коммерческими структурами и вузами полноценный мониторинг разработки

принимаемого нормативного правового акта, основных задач, которые перед ним стоят во вступительной части, то есть преамбуле (п. 8 ст. 17). Однако сам ее в тексте не устанавливает, что, на мой взгляд, является его существенным недостатком как образца для подражания. В этой связи считаю, что каждый вновь принимаемый закон, в том числе вносимые в него изменения и дополнения, должен сопровождаться кратким разъяснением мотивов его принятия, а также логики вносимых изменений или дополнений. В целом все нормы издаваемого закона целесообразно сопровождать краткими комментариями законода-

принятых в юриспруденции. Кроме того, здесь же целесообразно раскрыть понятия основных нормативных правовых актов не выборочно, а все согласно перечню, приведенному в ст. 3 названного закона. Даже дать определение Конституции как закона законов страны, что не противоречит п. 2 статьи 2 названного закона. Кстати, ни сама Конституция, ни комментируемый закон, такого определения не содержат. Это внесет ясность в вопрос о том, почему наша Конституция является Основным Законом, имеющим высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики. Все субъекты права долж-

«подзаконные нормативные правовые акты», как изданные на основе и во исполнение Конституции и законодательных актов акты, содержащие юридические нормы.

В контексте изложенного стоит, на мой взгляд, в п.6 статьи 3 названного закона подчеркнуть, что акты применения правовых норм не являются источниками права и рассчитаны на однократное применение и т.д.

Здесь же имеет смысл раскрыть такие важные понятия, как «аналогия закона» и «аналогия права» как способы преодоления пробелов в праве. Не вдаваясь в детали, лишь отмечу, что о недопустимости при-

творчества: научность, профессионализм, законность, демократизм, гласность (ст. ст. 22-24, 48 названного закона).

Целесообразно ввести и дать понятия определениям видов систематизации нормативных правовых актов: инкорпорации, консолидации, кодификации, о которых упоминается в разделе первом Концепции правовой политики РК, а также выделить определения предмета (что регулирует право) и доминирующих методов правового регулирования (как регулирует): императивный, диспозитивный, поощрительный, рекомендательный. Последние положения осо-

взаимодействии с государственными органами, научными коммерческими структурами и вузами полноценный мониторинг, разработку и научную экспертизу нормативных правовых актов.

Много нареканий вызывает деятельность по разработке проектов нормативных правовых актов юридических служб и рабочих групп в уполномоченных государственных органах. Как правило, составы этих рабочих групп особой активностью и креативностью не отличаются, да и работают из рук вон плохо. Этот упрек в полной мере относится и к деятельности межведомственных рабочих групп.