

ЮРИДИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ



К. К. ВОКАЗЕ,
координатор законопроектов Института научной экспертизы
и анализа КазГЮУ, преподаватель кафедры
Конституционного права и государственного управления
КазГЮУ маг.ю.н.

Научная экспертиза нормативных правовых актов является на сегодняшний день актуальной и неразрывной частью совершенствования законодательства Республики Казахстан в целом. Учитывая зарубежный опыт и принимая во внимание казахстанскую правовую действительность, можно значительно улучшить экспертную оценку, и, как следствие, добиться качества законопроектов, проектов подзаконных нормативных правовых актов.

Ключевые слова: законопроекты, правовая экспертиза, законотворчество, нормативные правовые акты, методика, норма права, разработчики законопроектов, эксперты, государственные закупки, Парламент Республики Казахстан.

Законотворчество – это установленный в юридических нормах вид правотворческого процесса, регламентирующий порядок деятельности законодательного органа государства по выработке, принятию и изданию законов, одной из стадий которого является научная экспертиза. Данный механизм позволяет выявлять коррупциогенный потенциал нормативных правовых актов на стадии их разработки, а также определить соответствие принимаемых нормативных актов Конституции Республики Казахстан и действующему законодательству.

Проведение научной экспертизы было представлено новеллой законотворчества в Казахстане в 1998 г., с момента вступления в силу Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах». Затем в 2002 г. были разработаны и приняты Правила проведения научной экспертизы, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 мая 2002 г. № 598 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности», которые определяют сроки, порядок реализации и критерии проведения научной экспертизы.

Согласно пункту 1 статьи 23 Закона Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 213 «О нормативных правовых актах», научная экспертиза проектов нормативных правовых актов «проводится научными учреждениями и высшими учебными заведениями соответствующего профиля, экспертами, привлекаемыми из числа ученых и специалистов, в зависимости от содержания рассматри-

ваемого проекта»¹. В целях определения конкретного субъекта, которому предоставляется право проводить юридическую экспертизу, Министерством юстиции Республики Казахстан ежегодно проводится тендера. Участники государственных закупок должны иметь в штате экспертов, компетентных проводить такую экспертизу – магистров, кандидатов, докторов PhD и докторов юридических наук, а также лиц, имеющих большой практический опыт экспертизы нормативных правовых актов.

Эксперты осуществляют свою деятельность независимо и выражают собственную позицию настолько разносторонне и глубоко, насколько позволяет им законодательство. Для проведения научной экспертизы на сегодняшний день эксперты изыскивают подходящие приемы и способы проведения экспертизы, на основе российского опыта. Методические рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов), одобренные 17 сентября 2007 г. на заседании Межведомственной комиссии по вопросам совершенствования действующего законодательства в части противодействия коррупции², по сути, являются перечнем критериев проведения научной антикоррупционной экспертизы, где вкратце дается пояснение по девяти типичным коррупциогенным факторам. Вместе с тем с момента принятия новой редакции Правил проведения научной экспертизы³, критерии проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов значительно расширились. Однако сама Методика по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов изменениям не подвергалась, оставляя за экспертами право самостоятельно решать, что именно должно входить в иные разделы его экспертно-

¹Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 213 «О нормативных правовых актах» // http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000213_06.06.2013 г.

²Методические рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов), одобренные 17 сентября 2007 г. на 2 заседании Межведомственной комиссии по вопросам совершенствования действующего законодательства в части противодействия коррупции // <http://www.adilet.gov.kz/ru/node/15897>. По состоянию на 17.10.2013 г.

³Постановление Правительства Республики Казахстан от 5 апреля 2011 г. № 359 «О внесении изменений и дополнений в некоторые решения Правительства Республики Казахстан» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1100000359>. По состоянию на 17.10.2013 г.

го заключения. На наш взгляд, требуется расширение указанной методики, путем наиболее полного разъяснения критериев проведения научной экспертизы.

Одной из существенных проблем научной антикоррупционной экспертизы является отсутствие у экспертов свободы рассмотрения иных вопросов, касающихся качества проекта нормативного правового акта. Например, в процессе написания экспертного заключения эксперты могут выявить коррупциогенные факторы в уже действующем нормативном правовом акте; многие проекты приходят на экспертизу с грамматическими и стилистическими ошибками; по некоторым проектам возникает вопрос об аутентичности текста, что наряду с коррупциогенными замечаниями эксперты не могут не отметить в своем заключении. Однако рассмотрение таких вопросов не является предметом научной антикоррупционной экспертизы. Вместе с тем данные недочеты значительно влияют на качество не только будущего нормативного правового акта, но и не позволяют показать коррупциогенность уже действующих правовых норм.

Другую проблему, непосредственно касающуюся порядка проведения юридической экспертизы нормативных правовых актов, хотелось бы рассмотреть в призма сравнения казахстанского законодательства и законодательства Республики Беларусь.

В Республике Беларусь проведение обязательной юридической экспертизы является одним из основных направлений деятельности Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. То есть, в экспертизе нормативных правовых актов Республики Беларусь нет конкурентной среды, что является, по мнению автора, не совсем эффективным. Центром проводится обязательная юридическая экспертиза всех проектов законов, вносимых в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, что указано в статье 49 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»⁴.

Однако важно отметить, что для подготовки заключения на законопроект экспертам дается месячный срок, если иное не установлено законодательством Республики Беларусь⁵. Иной срок подготовки заключений Центром установлен в Положении о порядке взаимодействия Совета Министров Республики Беларусь и Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь по подготовке проектов правовых актов⁶. Так, в случае, когда субъектом права законодательной инициативы является Совет Министров Республики Беларусь, срок подготовки Центром заключений составляет две недели, а по проектам кодексов – один месяц; кроме того, предусмотрена возможность установления Советом Министров Республики Беларусь иного срока.

Кроме срока подготовки Центром заключения по проектам законов, законодательно установлены сроки предоставления на обяза-

тельную юридическую экспертизу проектов законов, включенных в план подготовки законопроектов на очередной год. Законопроекты представляются на заключение в Центр субъектом права законодательной инициативы в недельный срок по завершении их подготовки в соответствии с планом, а законопроекты, за подготовку которых ответственным определен Центр, – не позднее чем за месяц до внесения их в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь⁷.

В Казахстане срок проведения юридической экспертизы составляет 15 календарных дней, а сроки предоставления разработчиками не конкретизированы. Так, в пункте 20 Правил организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 августа 2003 г. № 840, указано: «Разработчик законопроекта до согласования его с заинтересованными государственными органами обеспечивает проведение соответствующей экспертизы проекта»⁸. Срок предоставления проекта нормативного правового акта на согласование не указан. В пункте 4 статьи 16 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» указаны лишь срок согласования проектов нормативных правовых актов государственными органами и организациями, которым проект нормативного правового акта направлен на согласование – «в течение тридцати календарных дней со дня получения, если иной, более короткий, срок не был установлен уполномоченным органом, а в случае согласования проектов законодательных актов, вносимых в Мажилис Парламента Республики Казахстан в порядке законодательной инициативы Президента Республики Казахстан, – в срок не более десяти рабочих дней, если иной, более короткий, срок не был установлен Президентом Республики Казахстан или по его поручению Руководителем Администрации Президента Республики Казахстан»⁹. В Правилах по оформлению и согласованию нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 16 августа 2006 г. № 773, также не указаны сроки предоставления на согласование проектов нормативных правовых актов¹⁰.

В этой связи существует прецедент, когда разработчики представляют на юридическую экспертизу законопроекты за 4-5 дней до внесения в Мажилис Парламента.

По мнению многих экспертов, проводящих экспертизу по проектам нормативных правовых актов, пятнадцатидневный срок является недостаточным для проведения экспертизы по объемным законопроектам и кодексам, а отсутствие конкретизации сроков предоставления на юридическую экспертизу законопроектов опять же

⁴Корзик В. Ф. Методические рекомендации преподавателям по совершенствованию реализации указаний Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко о необходимости изучения в учебном курсе «Криминология» криминологической экспертизы проектов нормативных правовых актов Республики Беларусь. Брестский государственный университет имени А. С. Пушкина. Брест: БрГУ, 2009. С. 23.

⁵Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 августа 2003 г. № 840 «Об утверждении Правил организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан» // http://adilet.zan.kz/rus/docs/P030000840_#z0. По состоянию на 17.10.2013 г.

⁶Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 213 «О нормативных правовых актах» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000213>. По состоянию на 17.10.2013 г.

⁷Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 августа 2006 г. № 773 «Об утверждении Правил по оформлению и согласованию нормативных правовых актов» http://adilet.zan.kz/rus/docs/P060000773_#z7. По состоянию на 17.10.2013 г.

препятствует его объективной оценке. Решение данных проблем видится во внедрении в законодательство Республики Казахстан соответствующих новелл. Еще в 2009 г. доктор юридических наук, профессор Б. Топорнин и доктор юридических наук, профессор Р. Нуртаев предложили широкой общественности Концепцию и проект Закона Республики Казахстан «О юридической экспертизе в Республике Казахстан»¹¹. Данный закон разработан с целью урегулировать процедуру проведения юридической экспертизы нормативных правовых актов. Конечно, в настоящее время есть необходимость адаптировать указанный законопроект в соответствие с реалиями современных условий и действующих нормативных актов. Однако суть законопроекта не теряет своей актуальности.

Наряду с разработкой законопроекта «О юридической экспертизе в Республике Казахстан», как уже отмечалось выше, необходимо принятие в новой редакции Методических рекомендаций по проведению научной экспертизы законопроектов, дав оценку всем критериям, в соответствии с которыми проводится научная экспертиза нормативных правовых актов.

Что касается зарубежного опыта по проведению юридической экспертизы, можно отметить разнообразие процедур проведения юридической экспертизы.

Так, законодательство по проведению юридической экспертизы Швейцарии очень похоже на казахстанскую модель. В Швейцарии весьма распространено обращение к помощи экспертов, не работающих в правительственных или парламентских органах, при разработке законопроектов. Практически все значительные законодательные предложения готовятся или оцениваются специалистами из университетов и других государственных или частных учреждений. Нередко правительство или министерство представляет полномочия внешним экспертам подготовить законопроект либо создает экспертную группу или комитет на разных стадиях законодательства, в том числе и для проведения научной экспертизы проекта закона. При этом работа экспертов рассматривается как связующее звено между интересами государственных органов и общественности¹². В Швейцарии существуют также экспериментальные законы, которые вводятся на определенный промежуток времени и позволяют выявить, является ли принятие данного закона приемлемым для достижения той или иной цели. Такая методика экспериментальных законов существует не только в Швейцарии, но и в других европейских странах¹³.

Как показывает канадский опыт организации экспертизы проектов нормативных правовых актов, специально созданная комиссия признала систему организации ведомственных правовых служб неэффективной и пришла к выводу, что юристы, состоявшие в штате министерства и имевшие обязательства перед своими министерствами, как работодателями, не обладали достаточной степенью независимости¹⁴. В настоящее время в Канаде все юристы, принимающие участие в проведении экспертизы правовых доку-

¹¹Топорнин Б., Нуртаев Р. Нужно принять закон «О юридической экспертизе в Республике Казахстан» // <http://www.zakon.kz/predlozhenie/203413-nuzhno-prinjat-zakon-o-juridicheskojj.htm>. 06.06.2013 г.

¹²Гордиенко В. В. «Развитие института криминологической и социально-правовой экспертизы: теория и практика» // Российский следователь. М., 2005. № 7. С. 16-19.

¹³Мадер Л. Опыт Швейцарии // Материалы Международного семинара «Оценка законов и эффективности их принятия» (16-17 декабря 2002 г.) // <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/>. По состоянию на 17.10.2013 г.

¹⁴Томпсон Р. Канадский опыт оказания услуг и возможности его адаптации к Российским условиям // Законотворчество в Канаде. Перевод с английского. М., 2006. 272 – с.

ментов, работают непосредственно в министерстве юстиции, а в министерствах-клиентах и в территориальных органах в большинстве крупных городов Канады они работают как прикомандированные сотрудники и оказывают правовые услуги чиновникам федеральных министерств, выступают консультантами и экспертами Правительства.

Здесь так же уместно отметить и немецкий опыт. Так, в Германии по результатам прохождения экспертизы выдается свидетельство о соответствии действующему праву в единообразном оформлении¹⁵.

В соответствии с методикой правовой экспертизы нормативных правовых актов, проводимых федеральным министерством юстиции, осуществляется проверка необходимости принятия представленных проектов, проверка их соответствия действующему праву, совместимости с правом Европейского сообщества, проверка их оформления, проверка на соответствие правилам юридической техники¹⁶.

Учитывая зарубежный опыт, рассмотренных автором стран и принимая во внимание казахстанскую правовую действительность в сфере законотворчества, можно значительно улучшить экспертную оценку, и, как следствие, добиться качества законопроектов, проектов подзаконных нормативных правовых актов.

Принятие новых правовых норм, касающихся регулирования научной правовой экспертизы, является на сегодняшний день актуальной и неразрывной частью совершенствования законодательства Республики Казахстан в целом.

К. К. Воказе: Заң шығармашылық үдерісте заңнамалық сараптама: жетілдіру проблемалары мен болашағы.

Нормативті құқықтық актілерді ғылыми сараптау бүгінгі күні Қазақстан Республикасында жалпы заң шығаруды жетілдірудің көкейкесті және ажырағысыз бөлігі болып табылады. Шетелдік тәжірибені ескеріп және қазақстандық құқықтық шынайылықты назарға ала отырып, сараптаудың бағасын айтарлықтай жақсартуға, соңында заң жобаларының, заң тәуелді нормативті құқықтық актілердің сапасына қол жеткізуге болады.

Түйінді сөздер: заң жобалары, құқықтық сараптама, нормативті құқықтық актілер, әдіснама, құқық нормасы, заң жобаларын дайындаушылар, сарапшылар, мемлекеттік сатып алулар, Қазақстан Республикасының Парламенті.

K. Vokaze: Legal expertise in legislative process: problems and improvement prospects.

Scientific expertise of the bills is currently relevant and integral part of improving the legislation of the Republic of Kazakhstan as a whole. Taking into account international experience and the Kazakh legal validity, we can significantly improve the peer review, and as a result, to achieve the quality of draft laws, draft subordinate legislation.

Keywords: bills drafts, examination of bills, legal expertise, legal act, methods, rule of law, developers of bills, experts, state procurements, The Parliament of the Republic of Kazakhstan.

¹⁵Карпен У. Немецкий опыт // Материалы Международного семинара «Оценка законов и эффективности их принятия» (16-17 декабря 2002 г.) // <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/>. По состоянию на 17.10.2013 г.

¹⁶Тлембаева Ж. У. Правовая экспертиза нормативных правовых актов, как средство обеспечения эффективности законодательства // Право и государство. Астана, 2012. № 01(54). С. 43-44.