

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ И МОНИТОРИНГА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА



Р. Т. НУРТАЕВ,  
заместитель директора Института экспертизы и анализа  
КазГЮУ, д.ю.н., профессор

В статье рассматриваются актуальные проблемы дальнейшего развития юридической науки Казахстана в контексте поставленных новых задач перед правовой политикой, проводимой нашим государством в условиях вхождения в Единое экономическое пространство.

*Ключевые слова:* юридическая наука; правовая политика; правовое понимание; правовой мониторинг; защита законных прав и свобод общества, государства и отдельных лиц; философия собственности; экономическое право.

**В** изменениях и дополнениях в Концепцию правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденных Указом Президента Республики от 16 января 2014 г. № 731, констатируются в качестве приоритетных необходимость разрешения следующих новых задач в проведении правовой политики государства: «Определение для Казахстана амбициозной цели – вхождение к 2050 г. в число 30 самых развитых государств мира предъявляет высокие требования к национальной правовой системе, которая должна эффективно обеспечивать проводимый курс страны на повышение качества жизни человека, общества и укрепление государственности»<sup>1</sup>.

Одно из важных требований, предъявляемых к построению национальной правовой политики констатированными принципиальными положениями, введенными в Концепцию правовой политики новеллами – научная обоснованность, зиждущаяся на фундаментальных теоретических разработках, концентрирующих в себе лучшие идеи юриспруденции как традиционные, доказавшие свою состоятельность испытанием временем, так и новые, зародившиеся в условиях модернизации правовой системы страны как следствие формулировки обновленных научных подходов к решению проблемы современного правового понимания и правового мониторинга действующей системы законодательства.

В процессе поиска новых научных и практических путей для разрешения проблемы построения правовой политики под углом зрения уровня развития современной методологии и правового мониторинга законодательства перспективным представляется принимать во внимание прежде всего то обстоятельство, что проводимый в настоящее время нашим государством политиче-

ский курс, ориентированный на дальнейшее совершенствование и развитие политического, социально-экономического, правового и духовно-нравственного обеспечения функционирования государства, общества и отдельной личности – это курс на то, чтобы создать реальные условия для высокоэффективной жизнеспособности нашего государства в сложных и противоречивых метаморфозах XXI века, характеризующихся постоянными, порой и не предсказуемыми, изменениями, затрагивающими все стороны жизни в планетарных масштабах.

Результаты проведенных исследований наводят на возможность выдвижения вывода об актуальности обновления прежде всего методологии юридической науки, совершенствования и развития правотворческого процесса с учетом обозначившихся тенденций в государственной политике как в странах постсоветского пространства в целом, так и особенностей и специфики построения правовых отношений между странами Таможенного союза и Единого экономического пространства, способного по замыслу лидеров стран-участниц трансформироваться в Евразийский экономический союз.

Для выдвижения оценочных выводов и положений о степени эффективности действия норм права в процессе их реализации в правоприменительной практике в настоящее время открываются новые реальные возможности, которые резонным было бы рассматривать в связи с принятыми в 2011 г. правовыми новеллами, регламентирующими вопросы проведения правового мониторинга нормативных правовых актов в соответствии со ст. 43-1 Закона РК «О нормативных правовых актах» и нормами постановления Правительства РК от 25 августа 2011 г. № 964 «Об утверждении Правил проведения правового мониторинга нормативных правовых актов».

Уместным будет отметить, что в целом проблема дальнейшего развития юридической науки в странах постсоветского пространства имеет определенные, характеризующиеся некоторыми общими особенностями, перспективные направления, на которые резонно обращать внимание в процессе теоретической разработки различных актуальных вопросов юриспруденции, а также правотворческой и правоприменительной деятельности государств в области теоретической разработки и организации юридической практики.

В свою очередь теоретическая разработка актуальных проблем современной юриспруденции осуществляется в настоящее время с акцентом внимания на отчетливое разграничение концепту-

альных понятий, положений и принципов фундаментальной (чистой) юридической науки от научных выводов и рекомендаций, получающих систематизацию на основе исследований прикладной юридической науки. Фундаментальная (чистая) юридическая наука учеными стран постсоветского пространства разрабатывается с ориентацией на использование и творческое переосмысление прогрессивных достижений современной философии права в интересах дальнейшего развития юриспруденции. Прикладная же юридическая наука развивается с акцентом внимания на поиск путей по созданию реальных условий для обеспечения высокоэффективной юридической практики в различных направлениях деятельности юристов. Основная цель рассматриваемого рода теоретических изысканий сводится к формированию конкретных научных рекомендаций, которые могут быть пригодными для плодотворного использования в работе государства по созданию высокоэффективно функционирующей системы права в стране.

То есть решение задачи создания эффективно работающей системы права находится в прямой связи с достижением высокого уровня социальной обусловленности и социальной обоснованности действующих норм права; с достижением также устойчивого социально-правового состояния урегулированности и порядка в обществе.

Если попытаться представить себе в более отчетливом виде механизм воздействия правовой нормы на общественные отношения, то можно заметить, что эффективного регулирования правовой нормой общественных отношений по сути можно добиться при условии создания обстановки гармоничного сплетения этой нормы с функционирующими общественными отношениями, памятуя о том, что перспективы жизнеспособности и плодотворного действия всякой правовой нормы складываются таким образом, что только вплетаясь в ткань общественных отношений и активно впитывая в себя жизненные соки общественных отношений, правовая норма получает реальную возможность для нормального функционирования в правовой действительности.

Конечно же, здесь нужно принимать во внимание специфику и особенности механизма взаимодействия и взаимообусловленности правовой нормы с общественными отношениями, поскольку общественные отношения до момента урегулирования их нормами права могут находиться либо в хаотическом, вовсе не упорядоченном виде, либо быть урегулированными нормами морали, религии или приведены в порядок иными регулятивными рычагами воздействия.

Прав, на наш взгляд, К. В. Шундигов в своих выводах о том, что «теоретическая юриспруденция до сих пор продолжает оставаться преимущественно аналитической наукой, основанной на специализированном расчленении любых сложных систем при их изучении на составляющие элементы. Системные же, синтетические категории правоведения (правовая система, механизм правового регулирования, правовая жизнь, правовая реальность, правовая форма и т.п.) во многом также сформированы аналитическим путем при доминирующем использовании средств формальной логики. По сути, они представляют собой лишь приближенные гипотетические абстракции, отражающие первичные представления юристов о той или иной системе»<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>Шундигов К. В. Синергетический подход в правовой науке: проблемы адаптации // Правоведение. СПб. 2008. № 1. С. 149.

В самом деле, для решения проблемы выявления и характеристики существенных аспектов взаимодействия правовой системы с общественными отношениями использование приблизительных гипотетических абстракций в целях обеспечения упорядоченности общественных отношений, можно полагать, не имеет особо значимой перспективы. Скорее уместным представляется здесь обращение к научным положениям и рекомендациям из области синергетики, ориентированным на разработку теоретических основ обеспечения состояния упорядоченности в обществе путем освобождения его от отдельных проявлений и тенденций к деструктивности и хаосу.

Процессу функционирования общественных отношений также присущи признаки проявления определенной неупорядоченности и хаоса. Скажем, если представить себе линейные стороны в движении общественных отношений, то можно обнаружить действие центростремительных сил, характеризующихся устремленностью общественных отношений к центру равновесия; действие, помимо того, центростремительных сил, проявляющееся в стремлении к отклонению от центра равновесия.

Поскольку одно из основных назначений права сводится к обеспечению социального равновесия в обществе, то учитывая определенную неурегулированность и хаотичность, свойственную процессам функционирования общественных отношений, можно выдвинуть предположение о том, что как отдельная правовая норма, так и система права в целом ориентированы на достижение состояния равновесия, урегулированности и порядка в обществе. Такое состояние может быть достигнуто в результате создания эффективно действующей системы права, обеспечивающей максимально полную и своевременную регламентацию складывающихся в государстве и обществе отношений.

В орбите научной разработки современных проблем дальнейшего развития юридической науки в странах постсоветского пространства находятся и вопросы, связанные с поиском путей соблюдения и совершенствования фундаментальных конституционных установлений, концентрирующих в себе обоснование необходимости создания основ правового государства, а затем и правового гражданского общества, мостом к которому является формирование цивилизованного социального государства. Не менее важная задача юриспруденции сводится и к обязательности дальнейшего детализированного изучения и исследования проблемы повышения эффективности правовой защиты законных прав и интересов человека, возведенных в соответствии с новыми Конституциями стран СНГ в ранг высшей ценности государства. Следовательно, особо повышенную актуальность для юриспруденции приобретает исследование правовой, социальной и личностной системы ценностей в государстве и обществе, поскольку именно на этой системе ценностей можно фундаментально зафиксировать здание будущего цивилизованного правового гражданского общества.

В современной юридической науке обозначилось самостоятельное направление теоретической разработки под названием «правовая жизнь». «Правовая жизнь, как и многие смежные с ней понятия, представляет собой комплексное, предельно широкое понятие, т.е. категорию и включает в себя многочисленные юридические элементы. Это право в целом, его нормы, правовая система общества, механизм правового регулирования, правовые акты, права и обязанности субъектов, правотворчество и правоприменение, правовая культура, законность и правопорядок, правоприменительная практика, споры, конфликты и порядок их

разрешения, юридическая наука и образование и т.д.»<sup>3</sup>.

То есть основным объектом исследования современной юридической науки должны быть такие феномены, как право, охватывающее по своей значимости масштабы глобалитета и всеобщности в интересах нормального функционирования социума; правовая жизнь как комплексное, широкомасштабное понятие, включающее в себя многочисленные юридические элементы, среди которых основные составляющие складываются из категорий права, правовой системы, правовой жизни. Здесь уместным представляется принимать во внимание то обстоятельство, что категории «правовая система» и «правовая жизнь» совпадают в полном объеме, если речь идет о выяснении аспектов позитивной правовой жизни, т.е. жизни, основывающейся на законах и подзаконных правовых актах и протекающей в рамках правового поля. Эта часть правовой жизни действительно носит в значительной мере официальный, нормативно-организованный, а подчас и властно-императивный характер. Второй пласт правовой жизни – негативный, в том числе и противоправная правовая жизнь. «Можно вести речь не только о положительной правовой жизни, но и о негативной, называя ее правовой жизнью со знаком минус, т.е. считая ее отрицательной величиной»<sup>4</sup>.

Следовательно, в силу присущих масштабам действия права всеохватывающим свойствам и функциям, право по сути пронизывает собой и позитивный и негативный аспекты правовой жизни государства и общества.

В контексте приведенных положений логичным представляется выдвинуть предположение о том, что в дальнейшей теоретической разработке различных аспектов позитивной правовой жизни, основывающейся на законах и подзаконных правовых актах и протекающей в рамках правового поля, большую перспективу представляет исследование концептуальных основ, идей и понятий правового государства и правового гражданского общества, на которых зиждется совокупность правовых ценностей. При этом нужно учитывать и то обстоятельство, что система правовых ценностей, если представить ее в сравнении с другими ценностями, имеет определенное социально-политическое преимущество, по той причине что ориентирована на выполнение социально-интегративной (объединяющей) функции в государстве и обществе; поскольку именно посредством применения норм права достигается возможность для цивилизованного разрешения возникающих в государстве и обществе диспропорций и противоречий. Социально-интегративная функция права в настоящее время актуализируется и усиливается в связи с повышением в целом роли права в интересах обеспечения дальнейшего прогрессивного развития государства, общества, отдельной личности.

Не может вызвать возражений тот факт, что социально-интегративная функция права приобретает особо повышенную значимость в настоящее время, когда актуализируется достижение цели создания и нормальной организации деятельности Таможенного союза и Единого экономического пространства. Здесь речь идет о скорейшей разработке и принятия единого Экономического кодекса стран Таможенного союза в интересах эффективного регулирования экономических отношений, поскольку бес-

системное конструирование и принятие множества нормативных правовых актов по вопросам построения экономических отношений в конечном итоге может привести к созданию соответственно множества коллизионных, дублирующих друг друга норм и созданию атмосферы противоречий и хаоса. В конечном итоге может сложиться сценарий по принципу: «хотели как лучше, а получилось как всегда».

Решение в рамках права проблемы обеспечения прогрессивного развития государства, общества и отдельного физического или юридического лица напрямую связано также с обеспечением надежной защиты законного интереса и реализацией юридической обязанности.

В юридической литературе отмечается, что «между законным интересом и юридической обязанностью существует достаточное количество общих черт. Как первая, так и вторая категории обусловлены характером и уровнем сложившихся социальных отношений, взаимосвязью и взаимозависимостью различных участников правоотношений. Законный интерес и юридическая обязанность выступают необходимыми подспособами правового регулирования, влияют на развитие и совершенствование общественных отношений».

Законный интерес и юридическая обязанность – два пути реализации интересов и потребностей субъектов, они фокусируют в себе сочетание общественных и личных интересов, являются формами правового опосредования разнообразных интересов и потребностей участников правоотношений, способами их выражения. Данные категории основаны на законе, их осуществление – правомерное поведение»<sup>5</sup>. То есть наиболее важными условиями реализации социально-интегративной роли права можно считать степень эффективности действующей системы права, а также достижение состояния максимального соблюдения законных интересов и выполнения юридических обязанностей всеми субъектами права.

В задачи максимального соблюдения законных интересов входит комплекс социально-правовых и сугубо правотворческих мер, ориентированных на создание реальных механизмов обеспечения социальной обусловленности и эффективности всей системы права. О социальной обусловленности системы права можно говорить, оценивая ее с точки зрения степени соответствия интересам и потребностям государства и общества, когда достигается состояние совпадения и функционирования в синхронном единстве интересов государства, общества, отдельных физических и юридических лиц. О социальной обусловленности системы права логично вести речь при условии, если в сфере правовой жизни достигается максимальное соблюдение законных интересов всех лиц, вступающих в какие-либо правоотношения.

Проблему правотворческой деятельности государства с точки зрения достижения состояния максимального соблюдения законных интересов всех адресатов правовых установлений резонным представляется рассматривать в качестве одного из приоритетных направлений проводимой государством правовой политики. Проводимая же государством правовая политика нацелена на создание реальной основы для дальнейшей активизации процессов демократизации, гуманизации и либерализации жизни государства и общества; проводимая государством правовая политика ориентирована также на обеспечение социально-экономического раз-

вития страны. Кроме того, в рамках проводимой правовой политики находится соответственно ответственность своевременного и качественного правотворчества с учетом возникающих и складывающихся новых общественных отношений. В содержание правотворческого процесса включаются внесение при необходимости дополнений, изменений, обновлений и поправок в действующую систему права, формирование новых институтов и отраслей права. Также здесь нужно принимать во внимание то обстоятельство, что осуществляемая государством правовая политика, направленная на построение правового государства, получает свои конкретизацию и реализацию не иначе как через обновление, развитие и совершенствование действующего законодательства. Поэтому актуализируется проблема правотворчества в целом с точки зрения акцента внимания на складывающиеся в стране новые общественные отношения, выдвигающие соответственно на очередь дня задачу поиска новых путей и средств для эффективного правового регулирования постоянно изменяющихся и обновляющихся общественных отношений. Это связано с тем, что прогрессивные инновационные изменения в жизни нуждаются в их своевременной институционализации и формализации в нормах права. В свою очередь, активная и широкомасштабная институционализация и юридическая формализация общественных отношений обуславливают тенденцию к постоянному наращиванию активизации деятельности государства в области правотворчества и правоприменения в стране.

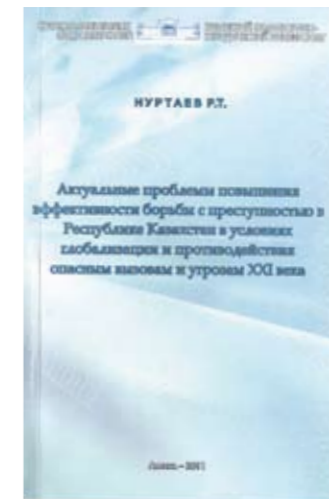
В ходе дальнейшего продолжения организации государством правотворческой работы перспективным представляется формирование системы правовых норм с ориентацией на конкретизацию сущности правового государства и поиском ответа на вопрос, какие же нормы следует адресовать созданию фундамента правового государства. Уместным будет отметить, что фундамент правового государства могут составить качественно новые, инновационные нормы, способные логично вплестись в ткань обновляющихся общественных отношений. Одно из условий для успешного инновационного правотворчества состоит в разработке научно обоснованных концепций, планов, программ и прогнозов по организации инновационного правотворчества и принятию инновационного законодательства, ориентированного на регламентацию возникающих новых общественных отношений во всех сферах жизни государства и общества: это и социальная, и политическая, и экономическая, и культурная, и нравственная сферы функционирования социума в целом.

В результате формирования и функционирования инновационного законодательства возникает объективная надобность в разработке самостоя-

тельных систем законодательства, выделении самостоятельных направлений и отраслей права. Так, недостаточное внимание к разработке проблем экономического права создает множество трудностей в регулировании отношений в сфере обращения с собственностью. Не получила должной разработки проблема философии собственности, включая распоряжение публичной собственностью. Конституционный принцип, утверждающий начала правового и социального государства, не может найти свою реализацию без создания соответствующего методологического и правового фундамента для правильного понимания и применения институтов публичной собственности. Имеющиеся разработки в рамках частного права не могут объяснить возникающие новые проблемы в сфере обращения с публичной собственностью. То есть для стран Евразийского сообщества, изъявивших желание интегрироваться в экономический союз, особо актуализируется необходимость разносторонней и углубленной разработки современной философии собственности объединяющихся на добровольных принципах стран и формирования новой отрасли права – экономического права стран ЕвразЭС.

Логичным представляется обратить внимание и на то обстоятельство, что судебная система стран Таможенного союза нуждается в реформировании в плане обеспечения защиты законных интересов физических и юридических лиц, вступающих в различные экономические отношения. Регламентации деятельности судов должен быть адресован комплекс законодательных и иных нормативных правовых актов. В перспективе правовой фундамент судебной системы стран Единого экономического пространства целесообразно укреплять и пополнять множеством новых норм. В контексте этих положений резонным было бы разрешение проблемы самостоятельной разработки вопросов судебного права с последующим выделением судебного права в самостоятельную отрасль права.

Возражая против активизации правотворческого процесса, отдельные политики, ученые и практики высказывают опасения о том, что в результате чрезмерного увеличения числа принимаемых законов может возникнуть угроза создания атмосферы некоей «заорганизованности и зарегулированности» всех и вся. Другие противники расширения масштабов влияния права на общественные отношения и в частности противники выделения в системе права новых отраслей, придавая повышенный сарказм выдвигаемым предложениям о формировании новых отраслей права, склонны к чрезмерному упрощенчеству и даже юморизированию перспектив формирования новых отраслей права такими рассуждениями, как «давайте будем тогда еще и создавать банно-прачечную, трамвайно-троллейбусную от-



<sup>3</sup>Бабаев В. К. Рец. на монографию «Правовая жизнь в современной России: теоретико-методологический аспект» / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. Саратов. 2005. 528 с. // Журнал «Государство и право» М. 2007. № 2. С. 118.

<sup>4</sup>Там же. С. 119.

<sup>5</sup>Малько А. В., Субочев В. В. Законный интерес и юридическая обязанность // Государство и право. М. 2007. № 2. С. 30.



расли права» и т.д. Возражения против расширения масштабов правоведения, институционализации и формализации общественных отношений в нормах права следует признать несостоятельными по следующим основаниям.

Процесс формирования и функционирования общественных отношений происходит на основе объективных социальных, экономических и иных закономерностей жизни общества. Одна из объективных закономерностей состоит в институционализации общественных отношений. В свою очередь, институционализация общественных отношений может выступать в двух ипостасях: 1) официальная, установленная государством в различных нормативных актах, институционализация; 2) неофициальная, негласная, теневая институционализация отношений. Первый вид институционализации получает распространение в правовом поле построения взаимоотношений в государстве и обществе. Второй – в сфере неправа.

«Неправо как утверждение отрицательной ценности, – писал профессор Алексеев Н. Н., – можно мыслить только тогда, когда мыслится положительная ценность. Воля «имеет право» утверждаться в известных границах; переход этих границ есть неправо. В правовой жизни неправо относится к характеристике ее отрицательной стороны, являющейся негативной правовой жизнью со знаком минус, включая сюда и противоправную правовую жизнь.

Расширение сферы функционирования неправа в правовой жизни бывает связано со слабостью или отсутствием официальной институционализации и формализации в правовых нормах общественных отношений, когда жизнь течет своим чередом (в том числе и правовая), а имеющий место правовой вакуум надлежит незамедлительно заполнить в интересах удовлетворения определенных потребностей или достижения каких-то поставленных целей. Тут-то и используется неправо для восполнения образовавшегося правового вакуума. В основе неправа находится про-

явление несправедливости, заключающееся в том, что при игнорировании официальных правовых институтов и норм отодвигается в сторону соблюдение законного интереса, а вместе с ним и выполнение предусмотренных законом обязанностей. Допущение же несправедливости, в какой бы это форме ни выразилось, чревато в обязательном порядке возникновением ситуации в виде сатисфакции за такое деяние»<sup>6</sup>.

#### **Р. Т. Нуртаев: Құқықтық саясат пен заң шығару мониторингінің көкейкесті проблемалары.**

Мақалада Бірыңғай экономикалық кеңістікке кіру жағдайында біздің мемлекетіміз жүргізіп жатқан құқықтық саясаттың алдында тұрған жаңа міндеттердің мәнмәтінінде Қазақстанның заң ғылымын әріғарай дамытудың көкейкесті проблемалары қарастырылады.

*Түйінді сөздер: заң ғылымы, құқықтық саясат, құқықтық түсіністік, құқықтық мониторинг, қоғамның мемлекет пен жеке тұлғалардың заңды құқықтары мен бостандықтарын қорғау, меншік философиясы, экономикалық құқық.*

#### **R. Nurtaev: Topical issues of law policy and legislation monitoring.**

In the article topical issues of further development of legal science in Kazakhstan are considered in the context of the new tasks of current legal policy of our state in terms of entry into the United Economic Area.

*Keywords: legal science, legal policy, concept of law, legal monitoring, protection of the legitimate rights and freedoms of society, state and individuals, philosophy of ownership, economic law.*

<sup>6</sup>Алексеев Н. Н. Основы философии права. М. 1998. С. 62.

### НОВЫЕ КНИГИ



**Философия права. Курс лекций: учебное пособие:** в 2 т. Т. 1 / С. Н. Бабурин, А. Г. Бережное, Е. А. Воротилин [и др.]; отв. ред. М. Н. Марченко. – Москва : Проспект, 2013. – 552 с.

Авторский коллектив: С. Н. Бабурин, д.ю.н., проф. – лекция 6; А. Г. Бережное, к.ю.н., доц. – лекция 12; Е. А. Воротилин, к.ю.н., доц. – лекция 4; В. Н. Жуков, д.ю.н., проф. – лекции 3, 9, 10, И; И. А. Исаев, д.ю.н., проф. – лекция 16; В. Н. Корнев, д.ю.н. наук, проф. – лекция 17; Г. В. Мальцев, член-корр. РАН, д.ю.н., проф. – лекция 5; М. Н. Марченко, д.ю.н., проф. – введение, лекции 1, 2, 7, 8; Е. А. Фролова, к.ю.н., проф. – лекции 13, 14, 15. Рецензенты: В. В. Момотов – д.ю.н., проф.; В. Д. Перевалов – д.ю.н., проф.; Т. М. Шамба – д.ю.н., проф.

В данном курсе лекций, подготовленном на базе МГУ им. М. В. Ломоносова коллективом авторов-юристов и философов, рассматривается широкий круг вопросов, касающихся понятия, предмета, методологии и других сторон философии права. Особое внимание уделяется ценностным аспектам государства и права, правовой культуре России и других стран и народов, а также правовому идеалу, правосознанию и правовой идеологии. Рассматриваются, кроме того, вопросы философии правоприменения, юридической ответственности, сравнительного правоведения, перспектив развития государства и права.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и философских факультетов.