

ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан»

Центр правового мониторинга

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ
по теме фундаментального и научно-прикладного исследования
«Теоретические и практические вопросы правового мониторинга»

Астана, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Глава 1. Анализ действующего организационно-правового механизма проведения правового мониторинга в Республике Казахстан и странах ЕАЭС (<i>Дюсенов Е.А., Айсин С.Б., Биманова З.С., Ахметов Е.К.</i>)	5
1.1. Правовой мониторинг в Республике Казахстан (<i>Дюсенов Е.А.</i>)	5
1.2. Анализ действующего организационно-правового механизма проведения правового мониторинга (мониторинг правоприменения) в Российской Федерации (<i>Айсин С.Б.</i>)	10
1.3. Анализ действующего организационно-правового механизма проведения правового мониторинга в Республике Беларусь (<i>Биманова З.С.</i>)	19
1.4. Анализ действующего организационно-правового механизма проведения правового мониторинга в Кыргызской Республике. (<i>Ахметов Е.К.</i>)	25
Глава 2. Пути и меры по совершенствованию взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества, бизнес-структур при проведении правового мониторинга (<i>Кысыкова Г.Б., Бекбаев Е.З., Омарова Н.Н., Казбаева А.Г.</i>)	31
2.1. Научные организации в системе правового мониторинга (<i>Кысыкова Г.Б.</i>)	31
2.2. Пути и меры по совершенствованию взаимодействия государственных органов с общественными организациями при проведении правового мониторинга (<i>Бекбаев Е.З.</i>)	41
2.3. Пути и меры по совершенствованию взаимодействия государственных органов с гражданами при проведении правового мониторинга (<i>Омарова Н.Н.</i>)	56
2.4. Пути и меры по совершенствованию взаимодействия государственных органов с Национальной палатой предпринимателей Республики Казахстан при проведении правового мониторинга (<i>Казбаева А.Г.</i>)	66
Глава 3. Тематический (отраслевой) мониторинг законодательства и правоприменительной практики: теоретический и внедренческий аспекты (<i>Сафарова Т.С., Казиев З.Г.</i>)	79
Заключение (<i>Бекбаев Е.З.</i>)	93
Справка по целевому индикатору	97
Список использованных источников	98

ВВЕДЕНИЕ

В соответствии с Концепцией правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858, правовой мониторинг выступает как обязательное звено механизма реализации правовой политики страны. При этом к настоящему времени на институциональном уровне политико-правовая основа мониторинга законодательства и правоприменительной практики в Казахстане является достаточно развитой.

В системе решения задач правового регулирования общественных отношений указанная Концепция в обобщенном виде наделяет правовой мониторинг функцией обеспечивающей подсистемы по совершенствованию законодательства и правоприменения и, одновременно, как целевую программу слежения за реализацией законодательного акта. Кроме того, правовой мониторинг должен обеспечивать каналы обратной связи и его результаты необходимо учитывать при принятии законодательных, управленческих и иных решений, с широким привлечением общественного мнения.

Важными факторами необходимости создания надлежащего механизма правового мониторинга являются «План нации - 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева» и Послание Президента народу Казахстана от 30 ноября 2015 года, поскольку в них одним из главных условий дальнейшего укрепления казахстанской государственности названо обеспечение верховенства закона, которое, в конечном счёте, станет основой социально-экономического роста страны. Правовой мониторинг в реализации этой институциональной реформы, как видится, обеспечит роль обеспечивающей подсистемы.

Вместе с тем, анализ практики проведения правового мониторинга государственными органами за прошедшие почти 10 лет показывает, что цели и задачи этой деятельности выполняются не в полном объеме, поскольку функция мониторинга законодательства и правоприменительной практики всё ещё требует совершенствования.

Целью исследования является выработка научно-практических рекомендаций и юридических средств (инструментов) для совершенствования действующего механизма мониторинга законодательства и правоприменительной практики на основе анализа теоретических и практических проблем правового мониторинга.

Научная новизна исследования заключается в анализе перспектив (возможностей) и прогнозных ожиданий позитивных изменений действующей в Казахстане системы правового мониторинга на основе принятых в 2016 году Парламентом Республики Казахстан законов «О правовых актах» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам правовых актов», а также изучения опыта стран, входящих в ЕАЭС.

Ожидаемым эффектом от проведения научного исследования и практического внедрения его результатов является выработка и практическое внедрение предложений по улучшению действующего организационно-правового механизма проведения правового мониторинга, а также научно-методологическая проработка предстоящих поправок в действующее законодательство в сфере правового мониторинга.

Область применения результатов исследования охватывает задачи теоретического и практического характера по совершенствованию действующего законодательства страны, привлечения к правовому мониторингу представителей гражданского общества и научных организаций, этапов и методологии проведения правового мониторинга, международного опыта организации проведения правового мониторинга, прогнозирования в правотворчестве и определения правовых последствий принятия нормативных правовых актов.

Глава 1. Анализ действующего организационно-правового механизма проведения правового мониторинга в Республике Казахстан и странах ЕАЭС

1.1 Правовой мониторинг в Республике Казахстан

В соответствии с Концепцией правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858, уделяется особое внимание прогнозно-аналитическому обеспечению правотворческой деятельности, которое основывается на постоянном мониторинге тенденций развития отраслей права и правовых систем, анализе практики применения нормативных правовых актов. Кроме того, обозначена значимость широкого применения социологических методов при правовом мониторинге, которые обеспечат учет общественного мнения в ходе осуществления правовой политики¹.

Заложенные в Концепцию правовой политики положения обуславливают траекторию совершенствования в Республике Казахстан института правового мониторинга. Наряду с этим развитию мониторинговой деятельности способствуют системные меры, реализуемые в рамках 5 институциональных реформ Главы государства Н.А.Назарбаева. Так, принятые на государственном уровне меры по обеспечению транспарентности, доступа к обсуждению проектов нормативных правовых актов на платформе открытых нормативных правовых актов, повышению информированности населения о принимаемых социально-чувствительных решениях, создание и наделение компетенцией Общественных советов при государственных органах по рассмотрению предложений населения касательно совершенствования действующего законодательства и учета их в текущей нормотворческой деятельности ставят перед мониторинговой деятельностью высокие требования к её организации, обзору источников информации, учету общественного мнения, качеству анализа, взаимодействия в нормотворческом процессе для устранения выявленных недостатков законодательства.

С принятием Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах»² (далее – Закон «О правовых актах») предусмотрены новшества в понятийном аппарате, целевых характеристиках, порядке проведения и содержании правового мониторинга.

Так, Законом устранена тавтологичность термина «правовой мониторинг нормативных правовых актов», поскольку, по мнению

¹Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» <http://adilet.zan.kz>.

²Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах» <http://adilet.zan.kz>.

исследователей, «правовой» и «нормативный правовой акт» содержат аналогичность в восприятии мониторинговой деятельности. Также, следует отметить, что мониторинговая деятельность, не ограничиваясь непосредственным содержанием нормативного массива отечественного законодательства, охватывает также правоприменительную практику.

Кроме того, мониторинговая деятельность в Республике Казахстан представляет собой широкий спектр направлений по изучению предметов и процессов окружающей действительности. Мониторинговая деятельность осуществляется в различных сферах, в частности в юриспруденции, экономике, геологии, агропромышленности, климатологии и др. При этом мониторинг как специфическая деятельность характеризуется наличием отличительных методов и инструментария по его проведению в зависимости от сферы человеческой деятельности, в отношении которой и проводится мониторинг [9,74].

Основу регламентации проведения правового мониторинга составляет Закон «О правовых актах», который закрепляет понятие правового мониторинга, его цели, устанавливает, что проведение правового мониторинга является одной из мер обеспечения законности нормативных правовых актов, а также содержит компетенцию государственных органов по проведению правового мониторинга.

Понятийный аппарат Закона «О правовых актах» предусматривает, что правовой мониторинг представляет собой систему постоянного наблюдения, сбора, анализа информации о состоянии законодательства Республики Казахстан и практике его применения, осуществляемая в соответствии со статьями 50 и 51 данного Закона. Таким образом, в отличие от определения, содержащегося в утратившем силу Законе Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213 «О нормативных правовых актах»³ (далее – Закон «О НПА»), в понятии правового мониторинга смещен акцент с определения его как деятельности государственных органов на систему постоянного наблюдения, сбора, анализа информации. При этом в Законе «О правовых актах» содержится преемственное положение относительно того, что государственные органы проводят правовой мониторинг.

Показательным новшеством является включение в понятие правового мониторинга общественного мониторинга Национальной палаты предпринимателей, осуществляемого согласно статье 51 Закона «О правовых актах». Однако формальная сторона исполнения положения статьи 51 Закона «О правовых актах» указанным субъектом общественного мониторинга до настоящего времени не прослеживается, соответствующая информация на интернет-ресурсе не размещается. При этом следует отметить, что проводится общественный мониторинг государственных услуг.

На законодательном уровне целевые показатели правового мониторинга расширены и определены целью оценки и прогнозирования

³Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213 «О нормативных правовых актах» <http://adilet.zan.kz>.

эффективности законодательства путем выявления противоречащих законодательству Республики Казахстан, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права, а также выработки предложений по его совершенствованию. Ранее, утративший силу Закон «О НПА» в качестве цели мониторинга устанавливал выявление противоречащих законодательству Республики Казахстан устаревших и коррупциогенных норм права, оценки эффективности их реализации.

Представляется позитивным с позиции внедрения результатов мониторинговой деятельности в законодательство, что в действующей редакции Закона «О правовых актах» выработка предложений по совершенствованию законодательства охвачена правовым мониторингом.

Целевая установка по оценке и, в особенности, по прогнозированию эффективности законодательства представляет интерес как с позиций совершенствования методологического обеспечения, так и практической реализации в деятельности государственных органов.

Также в литературе выделяют одной из функций правового мониторинга прогнозирование развития правовых явлений и управления [2,18]. Прогнозирование эффективности законодательства с одной стороны выступает как компонент целевой характеристики правового мониторинга, с другой – подразумевает изучение проектов нормативных правовых актов, которые на законодательном уровне не отнесены к объектам правового мониторинга. В этой связи методология прогнозирования включает широкий спектр источников и инструментов исследования.

Следует отметить, что в научной литературе представлены методические рекомендации по проведению правового мониторинга [32]. Кроме того, Законом «О правовых актах» предоставлено право государственным органам при проведении правового мониторинга привлекать общественные и научные организации, граждан в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан. В целом, норма предоставляет возможность представителям общественности, гражданам опосредованно через выполнение задания государственного органа участвовать в мониторинговой деятельности. При этом, исходя из концепции право-обязанность, следует отметить, что организации, граждане обладают субъективным правом по отношению к участию в проведении мониторинга, а не обязанностью. Анализ и обобщение практики осуществления правового мониторинга государственными органами Республики Казахстан показывает, что норма о привлечении к проведению мониторинга общественных и научных организаций, граждан на данный момент не получила применения.

Между тем работа по привлечению общественных и научных организаций, граждан к проведению мониторинга в рамках установленных процедур по государственным закупкам, государственном социальном заказе и другим, предусмотренным законодательством основаниям для взаимодействия, позволит привлекать специалистов в отраслевых вопросах государственных органов, получать результаты проведенных

социологических исследований и т.д.

Таким образом, законодательные новшества в отношении проведения правового мониторинга определяют основное направление его развития, а также предъявляют высокие требования к его организации, надлежащей компетентности лиц, непосредственно участвующих в проведении правового мониторинга, взаимодействию государственных органов с представителями заинтересованных научных, общественных организаций, экспертных сообществ и гражданами.

Резюмируя, следует отметить, что Законом «О правовых актах» закреплено понятие правового мониторинга, его цели, установлено, что проведение правового мониторинга является одной из мер обеспечения законности нормативных правовых актов, а также содержится компетенция государственных органов по проведению правового мониторинга.

В реализацию Закона «О правовых актах» Правительством Республики Казахстан утверждены Правила проведения правового мониторинга от 29 августа 2016 года № 486⁴ (далее – *Правила проведения правового мониторинга*), а также признаны утратившими силу Правила проведения правового мониторинга нормативных правовых актов, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 августа 2011 года № 964.

В целях оптимизации и совершенствования механизма проведения правового мониторинга в Правилах проведения правового мониторинга предусматривается направление информации о наличии либо отсутствии недостатков в конкретном нормативном правовом акте, итогов правового мониторинга посредством размещения материалов в подсистеме «Правовой мониторинг» корпоративного портала Министерства юстиции Республики Казахстан. Таким образом материалы проведенного государственными органами правового мониторинга аккумулируются, подвергаются последующему обобщению и анализу, а также ведется статистика выполненной работы.

Также оптимизирована структура и сокращено количество форм, заполнение которых предполагается при проведении правового мониторинга. Переработана форма графика, в содержании которого устанавливаются сроки и определяются исполнители правового мониторинга – сотрудники государственного органа. В отличие от редакции утративших силу Правил проведения правового мониторинга нормативных правовых актов перечень источников информации для проведения государственными органами правового мониторинга предусматривает:

- результаты анализа и обобщений обращений юридических лиц в государственные органы;
- заключения (рекомендации) общественного мониторинга применения норм законодательства, проводимого общественными советами,

⁴Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 августа 2016 года № 486 «Об утверждении Правил проведения правового мониторинга», <http://adilet.zan.kz>.

а также некоммерческими организациями, гражданами по поручению общественных советов;

- результаты общественного мониторинга нормативных правовых актов Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан;
- аналитические материалы по совершенствованию законодательства;
- предложения и замечания Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан, объединений субъектов частного предпринимательства по совершенствованию действующего законодательства Республики Казахстан, затрагивающего интересы субъектов частного предпринимательства.⁵

Аналитическая деятельность сотрудников государственных органов и иных заинтересованных лиц не ограничивается указанными в Правилах проведения правового мониторинга источниками информации. При этом данная деятельность должна носить постоянный и систематический характер, содержать качественный и полный анализ законодательства и правоприменительной практики. В противном случае на совещаниях, проводимых Министерством юстиции Республики Казахстан как координатором правового мониторинга на полугодовой основе, отмечается формальный подход, ненадлежащее качество проведенного правового мониторинга отдельными государственными органами, направляются рекомендации в их адрес, а также обобщенная информация в Правительство Республики Казахстан по итогам календарного года.

В 2016 году реформирована деятельность Центра правового мониторинга Института законодательства Республики Казахстан. Так, в целях усиления аналитической составляющей и прикладного результата работы выстроено взаимодействие с общественными организациями, неправительственным сектором, проводится анализ законодательных актов, в отношении которых Концептуальным планом законотворческой работы, Планом законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на текущий год предусмотрена разработка проектов законодательных актов.

Таким образом актуальные вопросы правоприменительной практики и выявленные недостатки действующего законодательства выносятся на рассмотрение центрального государственного органа в ходе осуществления им законопроектной деятельности на стадии согласования с Министерством юстиции Республики Казахстан концепции законопроекта, проекта законодательного акта, рассмотрения на Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности, образованной распоряжением Премьер-Министра Республики Казахстан от 19 февраля 2016 года № 11-р.⁶

С учетом изложенного следует отметить, что неразрывная взаимосвязь и взаимообусловленность основополагающих идей, положений и

⁵ Там же

⁶ Распоряжение Премьер-Министра Республики Казахстан от 19 февраля 2016 года № 11-р об образовании Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности <http://adilet.zan.kz>.

рекомендаций, формулируемых в недрах юриспруденции, с проводимой государством правовой политикой обусловлены заинтересованностью государства и общества в повышении эффективности проводимой государственной политики, создании благоприятных условий для развития общества и гражданина.

1.2 Анализ действующего организационно-правового механизма проведения правового мониторинга (мониторинг правоприменения) в Российской Федерации

Национальный план противодействия коррупции от 31 июля 2008 года № Пр-1568 (ред. от 13 апреля 2010г.) положил начало формированию и внедрению единой системы мониторинга правоприменения в Российской Федерации (в контексте настоящей работы используется понятие «правовой мониторинг», концептуально приближенное к термину «мониторинг правоприменения»). В целях его реализации Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»⁷ утверждено Положение о мониторинге правоприменения, а Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»⁸ утверждена методика его проведения.

Однако основная проблема активного использования механизма правового мониторинга на практике для определения эффективности нормативно-правового регулирования и правоприменения состоит в отсутствии проработанных и выверенных критериев, показателей и методики оценки последней.

Такой существенный элемент правового мониторинга, как оценка эффективности нормативных правовых актов (правовых норм), является наиболее проблемным и мало разработанным. При этом на данной стадии указанного процесса формулируются ответы на основной вопрос, стоящий перед субъектом мониторинга: насколько действующая нормативная основа позволяет достичь заложенной цели правового регулирования определенного круга общественных отношений. При отсутствии механизма определения эффективности действия нормативных предписаний, применимых критериев и показателей оценки деятельность по проведению правового мониторинга становится безрезультатной.

Нередко можно слышать, что методология мониторинга правоприменения в современной России находится на стадии формирования. Однако это не совсем так, если исходить из значения методологии,

⁷Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»

⁸Постановление Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»

означающей в большом смысле путь, а в конкретном выражении совокупность способов и средств познания действительности, в нашем случае правовой. Если учесть, что путь познания (будь то научного или практического) не может быть коротким, то его истоки можно рассмотреть в далекой ретроспективе[4].

Исходя из этих позиций мониторинг правоприменения в конкретных (возможно, даже самобытных) средствах познания для российской правовой системы не новый юридически значимый вид деятельности, если он представляет собой государственно-правовой механизм обеспечения качества установленных правоотношений, основанный на корректировке действующего законодательства.

История законодательства в России, особенно в так называемый указной ее период, имеет немало примеров многократных законодательных решений, успешно корректировавших правовое содержание одного и того же вида общественных отношений на протяжении столетий[16].

Издревле развитие российского законодательства основывалось на арсенале методов: наблюдениях, на анализе и оценке информации социального блока о потребностях в законе, его справедливом качестве, на изучении поступающих сигналов от лиц, участвующих в правоприменительном процессе, о нетерпимых его издержках. Такой подход не только отражал цель познания проблем законодательства и необходимости его изменения, всего того, что составляет сегодня предмет мониторинга правоприменения. В этом подходе сочеталось методологическое и прикладное значение мониторинга для целей реализации правоприменения.

До оформления свода законов Российской империи, начатого в 1830-е гг., такие подходы были легко исполнимы, не выражались письменно и были предметом сознательного восприятия законодателя. Между тем формирование системности законодательства, развитие сфер правоприменения потребовали иной композиции, которая помогает наблюдать, анализировать и оценивать применение закона.

Нужно сказать, что в современной России такая композиция не утрачена в теоретических навыках законодателя, хотя и обделается практическим вниманием. Отправным стержнем мониторинга является обращение к пояснительной записке к законопроекту, в которой определяются его необходимость, цели и задачи, содержание ожидаемых и требуемых изменений общественных отношений. В странах континентальной системы права до сих пор практикуется непреходящий стандарт требований, предъявляемых к результатам мониторинга качества правоприменения, - они должны соотноситься с обоснованием, которое послужило основанием принятия закона. Такая практика существует в Германии, Нидерландах, Финляндии. В каждом государстве используются разные методические инструменты и техника мониторинга правоприменения. Единого набора методов нет - перечень их диспозитивен,

и принцип заимствования здесь малопригоден, поскольку неодинаковы цивилизационные, политические, социальные, ментальные, экономические и, конечно, правовые сферы, на которые распространяется мониторинг.

Первоначально механизм и основные организационные начала мониторинга правоприменения нашли отражение в Указе Президента РФ от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации». В нем подчеркивалось, что федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий должны осуществлять комплексную и плановую деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов различного уровня. В Положении о мониторинге правоприменения, утвержденном названным актом Президента РФ, нашли отражение организационно-прикладные аспекты намечаемой деятельности по совершенствованию российской правовой системы. Вопросы методологического содержания мониторинга правоприменения оказались отложенными на три месяца. Только 19 августа 2011 г. Постановлением Правительства РФ № 694 была утверждена Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации (далее - Методика).

Содержание Методики можно охарактеризовать как концептуальный документ, в котором опосредованно (через указанные в п. п. 8 - 10 Методики показатели оценки применения нормативных правовых актов) нашли отражение современные проблемы правотворческой политики и недостатки практики применения законодательства. Устранение этих проблем и недостатков происходит в ходе текущего и оперативного мониторинга правоприменения.

Текущий мониторинг осуществляется на регулярной основе в отношении отрасли (подотрасли) законодательства и группы нормативных правовых актов. Здесь важно иметь в виду не только и не столько идеальные отрасли законодательства (административное, трудовое, гражданское и т.д.), нормы которых достаточно редко содержат системные недостатки, способные существенным образом оказывать неблагоприятное регулирующее воздействие на практику правоприменения. Чаще такие недостатки проявляются в контексте применения комплексных отраслей и подотраслей законодательства (в сфере социального обеспечения, образования, здравоохранения, спорта, недропользования и т.д.). Законодательные акты в перечисленных сферах не кодифицированы, поскольку действующий нормативный материал рассредоточен по различным правовым актам.

Оперативный мониторинг проводится в течение первого года действия нормативных правовых актов РФ, а также выполнения решений Конституционного Суда РФ и Постановлений Европейского суда по правам человека (далее - ЕСПЧ). Обоснование необходимости осуществления

оперативного мониторинга заключается в том, что изменения, происходящие в системе урегулированных правом общественных отношений, обусловлены целым комплексом факторов объективного и субъективного свойства. Модернизация экономики, трансформация политических отношений, дифференциация социального бытия, иные диалектические закономерности общественного развития способны напрочь изменить суть еще недавно одобренных и поддержанных законодательных решений.

Проиллюстрировать результативность оперативного мониторинга правоприменения в действии можно на следующем примере. 12 марта 2012 г. Государственная Дума ФС РФ в целях реализации Постановления Конституционного Суда РФ приняла в первом чтении законопроект "О внесении изменения в статью 260 ГПК РФ", который устраняет противоречие действующего законодательства Конституции РФ в части установления невозможности прекращения производства по делу, возбужденному по заявлению о защите избирательных прав, поступившему в суд в период избирательной кампании. Разработка законопроекта явилась результатом обращения в Конституционный Суд РФ группы избирателей.

Исходя из содержания, текущий и оперативный мониторинг правоприменения можно соотнести с характером его проведения, соответственно плановым и внеплановым.

Основанием для проведения оперативного внепланового мониторинга могут выступать не только качественно-негативные показатели, отражающие резолютивную часть решений ЕСПЧ и Конституционного Суда РФ, необходимых к исполнению в виде корректировки законодательства. Вполне допустима ситуация, когда требования по скорейшему исключению недостатков законодательства могут содержаться в обращениях общественных и правозащитных организаций, политических партий, средств массовой информации. Данные институты гражданского общества, как правило, аккумулируют предложения законодательного характера, поступающие от самых разных субъектов правоприменения. Это могут быть инициативно созданные группы граждан, объединенные для решения локальных проблем правоприменения (например, в связи с обеспечением законных интересов вкладчиков, инвесторов, получателей государственных услуг), а также ассоциации и союзы профессионального типа, которые ратуют за совершенствование законодательства и практики его применения в сфере своей деятельности.

Трудно переоценить для целей мониторинга правоприменения использование ресурсов институтов гражданского общества, способных обосновывать необходимость корректировки законодательства на основе произведенного сбора, обобщения, анализа и оценки правоприменительной практики. В настоящее время наиболее активные формы оперативного внепланового мониторинга правоприменения проявляются со стороны бизнес-структур, объединенных в торгово-промышленные палаты, которые формируют законодательные предложения по преодолению необоснованных

административных барьеров, исключению порочной практики предоставления незаконных преференций избранным компаниям, аффилированным с недобросовестными чиновниками. Основанная на результатах анализа и оценки правоприменительной практики реакция бизнес-сообщества на недостатки законодательства и побуждающие к его изменению правотворческие инициативы определяются их законными интересами.

Текущий мониторинг правоприменения является емким и глубоким ввиду своего предметно-целевого отраслевого назначения, имеет четкое время проведения, определен в значении исполнителей и осуществляется в соответствии с планом, который утверждается Правительством РФ. Так, на 2011 и 2012 гг. распоряжением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 1471-р утверждены единые планы мониторинга правоприменения, которые предусматривают участие федеральных органов исполнительной власти в осуществлении мониторинга отраслевого законодательства, отвечающего компетенции, а также направлениям деятельности соответствующих органов.

Так, например, согласно утвержденному плану на 2012 г., текущий мониторинг правоприменения законодательства об оценочной деятельности осуществляется в инициативном порядке Минэкономразвития России. При этом есть и примеры, когда проведение мониторинга правоприменения по конкретным отраслям законодательства либо группе нормативных правовых актов иницируется иными заинтересованными субъектами. В частности, анализ правоприменения части первой Налогового кодекса РФ осуществляют Минфин России и ФНС России по предложению, поступившему из Высшего Арбитражного Суда РФ. В данном случае проявленная инициатива Арбитражного Суда относительно мониторинга правоприменения налогового законодательства представляется вполне обоснованной с учетом продолжающегося накопления практики вынесения определений ВАС РФ о признании недействительными решений фискальных органов по вопросам уплаты налога на прибыль, привлечения к ответственности виновных в получении необоснованных налоговых выгод и т.д.

Достаточно обратиться к доступным электронным информационным справочно-правовым системам, для того чтобы установить распространенность судебной практики оспаривания применения налоговыми инстанциями положений части первой НК РФ. В высшем судебном арбитражном органе за последние пять лет было принято свыше полусотни определений, которые содержат указание на систематически допускаемые нарушения требований законодательства налоговыми органами, в том числе несмотря на правовые позиции, ранее выраженные в частных Постановлениях Президиума и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ[24].

Таким образом, текущий отраслевой мониторинг правоприменения в современный период проявляется преимущественно как ведомственный, что не исключает в дальнейшем возможности широкого использования полезной

информации от иных субъектов, заинтересованных в качественном изменении законодательства и практики его применения.

Вне зависимости от того, кто выступает организатором или основным исполнителем мониторинга правоприменения, важнейшей задачей является обеспечение как объективности самого хода исследования практики применения законодательства, так и репрезентативности (проверяемости и обоснованности) полученных результатов. Рецепт соблюдения отмеченных требований заключается в необходимости использования по возможности всего спектра средств исследования, которые определены в Методике осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. N 694 (далее - Методика).

Первичному анализу должна быть подвергнута информация, свидетельствующая о практике судебных органов и деятельности органов государственной власти по исполнению (соблюдению) законодательства и практики его применения. По существу, работу с подобной информацией можно считать методом анализа и обобщения правоприменительной практики. Данный метод выступает стержневым компонентом мониторинга, хотя может и не отражать объективных закономерностей познания об объекте анализа и оценки информации.

По мнению специалистов в области оснований политико-правовых исследований, обработка эмпирических материалов часто сопровождается субъективизмом [11,23]. Риск его проявления возникает в тех случаях, когда сбор, анализ и обобщение правоприменительной практики ведет исключительно орган государственной власти, который осуществляет юрисдикционные или разрешительные функции в сфере правоотношений, подвергаемых мониторингу правоприменения. Такой риск может быть исключен. В данном случае оправдан подход, при котором сбор информации о правоприменительной практике осуществляют помимо органа государственной власти, уполномоченного реализовывать государственную политику в сфере правоотношений, подвергаемых мониторингу, иные (сторонние) субъекты, в том числе из числа представителей общественных, научных, правозащитных и иных организаций. Причем сбор информации может быть как самостоятельно инициированной деятельностью со стороны таких организаций, так и осуществляемой в порядке сотрудничества.

Емкую информацию о недостатках правоприменения могут содержать в себе материалы контрольно-надзорных органов, акты прокурорского реагирования. Здесь нужно иметь в виду недостаточность использования ссылок на единичные факты о недостатках правоприменения, ценность для подтверждения необходимости корректировки законодательства имеют лишь обобщенные данные о множественности таких фактов. Если в мониторинге правоприменения участвуют ученые, научные интересы которых складываются в процессуальных юридических отраслях, полезно использовать программы изучения уголовных и гражданских судебных дел,

по результатам изучения которых также формируются обобщающие показатели.

Не стоит пренебрегать информацией, которая поступает от граждан в установленном законом порядке, в частности в силу положений Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁹ (в ред. от 27.07.2010). В контексте практической ценности обеспечения рассматриваемого метода мониторинга правоприменения важно отметить, что в письменных обращениях граждан нередко содержится ключевая информация о недостатках законодательства. Такие недостатки отражаются опосредованно через описание событийных, фактологических сведений, через которые трудно рассмотреть существо проблем правоприменения, которые незаметны в ходе правоприменительной деятельности для органов государственной власти. При соответствующем анализе обращения можно выработать вполне конкретные предложения по внесению коррективов в законодательство в соответствии с законными интересами субъектов волеизъявления. Данную технологию работы с обращениями граждан для целей мониторинга правоприменения нельзя считать всего лишь рекомендацией. В соответствии со ст. 14 вышеуказанного Закона государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица в пределах своей компетенции должны анализировать содержание поступающих обращений, а также принимать меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Из арсенала социологии на вооружение мониторинга правоприменения может быть взят метод контент-анализа, суть которого состоит в изучении тематических материалов как печатных, так и электронных средств массовой информации. Производимый анализ позволяет отражать тенденции и качественные показатели процессов правоприменения. Реализация этого метода требует использования информационно-технологических систем, позволяющих делать выборку текстовой информации по заданным критериям поиска. Такие системы есть, хотя их нельзя признать публичными, но их применение оправданно в условиях масштабности территории нашей страны и множественности источников информации. При этом важнейшим критерием выборки информации должен служить официальный характер их опубликования.

Особое значение в Методике уделяется необходимости использования специализированных видов информации, к которой законодатель относит статистическую и социологическую информацию.

Использование итогов научно-практических исследований, основанное на восприятии результатов познания объективных закономерностей юридически значимых явлений, прогнозирования их качества, следует признать ценным для мониторинга правоприменения. Эта ценность

⁹Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"

сосредоточена в диссертационных положениях, выносимых на защиту, которые затрагивают вопросы изменения законодательства и основываются на научно обоснованных предложениях. Однако нужно иметь в виду наметившуюся тенденцию сокращения таких положений в диссертациях по причине неодобрительного к ним отношения со стороны Высшей аттестационной комиссии Рособнадзора России, полагающей, что научная работа должна содержать минимальное количество предложений законодательного характера.

Рассмотрение основных методологических подходов к осуществлению мониторинга правоприменения позволяет оценивать суть этого института в аспектах социально полезной практической деятельности, но не лоббистской, как это может показаться. В основе научной концепции мониторинга правовой действительности кроются задачи обеспечения результативности регулирования общественных отношений на общих принципах соблюдения законности [26,25]. При этом необходимо признать, что использование методов мониторинга правоприменения помимо требований к должному качеству их применения подчинено принципу системности, который сопровождает мониторинг правоприменения от начала его осуществления до оформления конечных результатов. В этой связи уверенно можно отмечать невозможность намеренного использования мониторинга правоприменения для достижения каких-либо узкогрупповых, корпоративных интересов по точечному изменению или корректировке законодательства.

Между тем, учитывая возможные риски проявления лоббизма в ходе мониторинга правоприменения, необходимо соотносить полученные в ходе его осуществления результаты с рядом объективных показателей. Перечень таковых приведен в п. 8 Методики, и их значение следует рассматривать в связи с необходимостью обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов РФ.

Подавляющее большинство показателей, по которым анализируется и оценивается информация о практике применения нормативных правовых актов, имеют характер критериев, позволяющих определять прежде всего юридико-формальные недостатки законодательства. К таким критериям (достаточно условно) можно отнести следующие негативно-качественные показатели:

- наличие нормативных правовых актов (любого уровня), а также муниципальных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы;
- искажение смысла положений федерального закона и (или) актов Президента РФ или Правительства РФ, а также решений Конституционного Суда РФ и постановлений ЕСПЧ при принятии нормативного правового акта;
- несоответствие нормативного правового акта РФ ее международным обязательствам;
- наличие в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов;
- неполнота в правовом регулировании общественных отношений;

- коллизия норм права;
- наличие ошибок юридико-технического свойства.

К следующей условно выделяемой группе показателей следует отнести прямые или косвенные нарушения процесса правоприменения, которые могут выражаться в форме как действия, так и бездействия должностных лиц органов государственной власти или органов местного самоуправления, иных субъектов правоприменения:

- несоблюдение гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;
- несоблюдение пределов компетенции органа государственной власти, государственных органов и организаций при издании нормативного правового акта;
- использование положений нормативных правовых актов в качестве оснований совершения юридически значимых действий;
- искажение смысла положений нормативного правового акта при его применении;
- неправомерные или необоснованные решения, действия (бездействие) при применении нормативного правового акта;
- использование норм, позволяющих расширительно толковать компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- наличие (отсутствие) единообразной практики применения нормативных правовых актов.

Вышеприведенные показатели могут быть сложны в выявлении, несмотря на то что приведенные показатели нередко распространены (по мнению специалистов, каждый седьмой закон содержит серьезные ошибки[35,89]). Здесь важно соблюсти принцип деятельного доказывания их реального проявления, причем не с позиции юридико-догматического анализа и гипотетического представления, а с опорой на статистические ряды и фактологические сведения, которые в совокупности могут дать неплохой интегрированный результат. Итак, к количественной¹⁰ группе показателей следует отнести количество:

- и содержание заявлений по вопросам разъяснения нормативного правового акта;
- вступивших в законную силу судебных актов об удовлетворении (отказе в удовлетворении) требований заявителей в связи с отношениями, урегулированными нормативным правовым актом, и основания их принятия;
- и содержание удовлетворенных обращений (предложений, заявлений, жалоб), связанных с применением нормативного правового акта, в том числе с имеющимися коллизиями и пробелами в правовом регулировании либо

¹⁰ Количественность - категория, которая дает представление о комплексе понятий количественного содержания (число, множество, кратность и т.д.) на объективном уровне.

искажением смысла его положений и нарушениями единообразия его применения;

- и характер зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности.

Исходя из вышеприведенных показателей, отражающих оценку эффективности действия, а также практики применения нормативных правовых актов, субъекты мониторинга правоприменения должны также подвергнуть объекты мониторинга антикоррупционному анализу.

1.3. Анализ действующего организационно-правового механизма проведения правового мониторинга в Республике Беларусь

Правовая система любого государства, как и само национальное государство, находятся под постоянным воздействием международного права и национального права других государств, прежде всего тех, с которыми оно вступает во взаимодействие[6,24-25].

Участие Казахстана в ЕАЭС в перспективе принесут дополнительную выгоду для нашей экономики. Положительным фактором для восприятия является принятие во многих государствах - участниках СНГ так называемого «закона о законах». Необходимо отметить что в Республике Казахстан существует Закон «О правовых актах». Аналогичный закон предусмотрен в Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (далее –Закон). Несмотря на то, что в законе термин «правовой мониторинг» не закреплен, обязанность субъектов нормотворческой деятельности осуществлять функции по правовому мониторингу фактически предусмотрена. Так согласно статье 77 Закона *проверка реализации нормативных правовых актов осуществляется на основе контроля, надзора и проверки реализации нормативных правовых актов, анализа жалоб и обращений нормотворческие органы (должностные лица) и иные уполномоченные специальные органы (лица) определяют качество, законность и эффективность действия нормативных правовых актов.*

В случае выявления в нормативных правовых актах пробелов, противоречий актам большей юридической силы, а также внутренних противоречий либо иных недостатков нормотворческий орган (должностное лицо) обязан их устранить, а иные уполномоченные специальные органы (лица) - внести предложения полномочным органам (должностным лицам) об изменении и (или) дополнении или прекращении действия соответствующих нормативных правовых актов.

Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь изучает практику применения нормативных правовых актов и осуществляет прогнозирование эффективности их применения.

В свою очередь Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь (далее – НЦЗПИ) является научно-практическим государственным учреждением, обеспечивающим подготовку проектов законодательных актов в Республике Беларусь, методическое руководство нормотворческой деятельностью, проведение научных исследований в области права и подготовку научных работников высшей квалификации.

Подготовка проектов нормативных правовых актов осуществляется, как правило, на плановой основе. Ежегодные планы подготовки законопроектов разрабатывает Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь и вносит их в установленном порядке на утверждение Президента Республики Беларусь. Ежегодными планами подготовки законопроектов может предусматриваться разработка концепций наиболее значимых и сложных законопроектов, вносимых на согласование Президента Республики Беларусь.

Нормотворческие органы (должностные лица) на основе государственных программ и ежегодных планов подготовки законопроектов могут разрабатывать и утверждать свои планы подготовки проектов нормативных правовых актов.

При разработке планов подготовки проектов нормативных правовых актов учитываются предложения субъектов права законодательной инициативы, иных заинтересованных органов, общественных объединений, научных и иных организаций, а также граждан.

Государственные программы и планы подготовки проектов нормативных правовых актов утверждаются и публикуются в порядке, предусмотренном для актов утвердившего их нормотворческого органа (должностного лица).

Утвержденные государственные программы и планы подготовки проектов нормативных правовых актов направляются для сведения в заинтересованные государственные органы (организации).

Предложения о подготовке законопроектов на следующий календарный год направляются в НЦЗПИ и, как правило, не позднее 1 сентября. Предложения о подготовке законопроектов, поступившие позднее 1 декабря, к рассмотрению не принимаются, если иное не предусмотрено решениями Президента Республики Беларусь.

Контроль за реализацией государственных программ и планов подготовки проектов нормативных правовых актов осуществляют нормотворческие органы (должностные лица), их утвердившие, или уполномоченные ими государственные органы (организации).

Контроль за реализацией ежегодных планов подготовки законопроектов осуществляет НЦЗПИ.

Помимо этого НЦЗПИ осуществляет автоматизированную систему подготовки проектов нормативных правовых актов Республики Беларусь.

Компьютерная программа «Автоматизированная система подготовки проектов нормативных правовых актов Республики Беларусь» (далее — программа) является инструментальным средством подготовки проектов нормативных правовых актов (далее—проектов НПА) Республики Беларусь в государственных органах, занимающихся нормотворческой деятельностью.

Программа создана на основе обобщения практики нормотворчества государственных органов Республики Беларусь с целью дальнейшего совершенствования технологии нормотворческой деятельности, повышения качества и оперативности разработки проектов нормативных актов всех видов, улучшения информационного обеспечения государственных органов, занимающихся нормотворческой деятельностью, достижения единства подходов государственных органов при применении правил нормотворческой техники.

С помощью программы можно производить выбор и открытие в автоматизированном режиме электронных шаблонов (типовых документов) проектов НПА (в папках программы хранится более 100 вариантов шаблонов), создание проекта НПА, а также просмотр методического материала по правилам оформления структурных элементов документа.

Электронные шаблоны проектов НПА как типовые документы представляют собой унифицированные формы юридических конструкций проектов кодексов и законов Республики Беларусь (в том числе на белорусском языке), директив, декретов и указов Президента Республики Беларусь, а также постановлений Совета Министров Республики Беларусь, республиканских органов государственного управления, Правления Национального банка Республики Беларусь, Национальной академии Республики Беларусь, решений местных исполнительных и распорядительных органов и местных Советов депутатов.

Программа согласована с Министерством юстиции Республики Беларусь и Национальным центром правовой информации Республики Беларусь(НЦПИ).

Состав шаблонов программы может быть расширен в зависимости от потребностей конкретной организации.

Организационно-методологическое обеспечение подготовки проектов законодательных актов в Республике Беларусь осуществляется НЦЗПИ на основании Положения о Национальном центре законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 13 декабря 2007 г. № 630 «О некоторых мерах по совершенствованию правотворческой деятельности и научных исследований в области права»¹¹.

Методическое руководство подготовкой проектов правовых актов осуществляется в следующих формах:

¹¹Указ Президента Республики Беларусь от 13 декабря 2007 г. № 630 «О некоторых мерах по совершенствованию правотворческой деятельности и научных исследований в области права»www.pravo.by

- обобщение не урегулированных правил нормотворческой техники и иных проблем, возникающих в нормотворческой деятельности, с целью определения единых подходов к решению указанных проблем, в том числе путем проведения «круглых столов» с участием представителей заинтересованных государственных органов (организаций) и последующим направлением рекомендаций «круглых столов» заинтересованным государственным органам (организациям) для применения в нормотворческой деятельности;

- изучение практики использования в государственных органах и организациях Автоматизированной системы подготовки проектов нормативных правовых актов в целях определения необходимости ее совершенствования;

- подготовка разъяснений по вопросам применения законодательства, регулирующего нормотворческую деятельность;

- консультирование специалистов государственных органов (организаций). Большинство консультаций дается по различным вопросам нормотворческой техники;

- проведение занятий (выступление с докладами) по вопросам нормотворческой деятельности в различных государственных органах (организациях), в том числе по вопросу прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов. В частности, такие занятия регулярно проводились в Институте высших управленческих кадров Академии управления при Президенте Республики Беларусь перед представителями различных государственных органов (организаций), обучающихся в данном Институте;

- организация стажировок работников государственных органов (организаций) в Национальном центре законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. В частности, в 2012-2015 годах в Центре стажировку проходили представители Национального центра правовой информации Республики Беларусь, Министерства внутренних дел Республики Беларусь, Министерства иностранных дел Республики Беларусь, Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь, Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, областных исполнительных комитетов и другие.

Рекомендации являются документом научно-методологического характера, подготовлены в целях методического руководства нормотворческой деятельностью, применения в нормотворческом процессе, идеологической работе, научной деятельности, а также деятельности по правовому просвещению граждан и направлены для сведения заинтересованным государственным органам (организациям).

В соответствии с Положением о Национальном центре законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 13 декабря 2007 г. № 630, НЦЗПИ осуществляют мероприятия по систематизации

законодательства, проводятся аналитические и научные исследования состояния, тенденций развития и практики применения законодательства, вырабатываются предложения о направлениях его совершенствования.

Хотелось бы отметить, что в идеале принятию законов должно предшествовать проведение научного мониторинга. Институтом правовых исследований НЦЗПИ на плановой основе проводятся научно-исследовательские работы по научному обеспечению законопроектной деятельности, которые ориентированы на решение актуальных проблем совершенствования законодательства в различных сферах.

Проведение экспертиз нормативных правовых актов (проектов таких актов) также является одним из неотъемлемых элементов нормотворческого процесса в Республике Беларусь и направлено на обеспечение качества нормативных правовых актов. Проведение юридической, криминологической, иных видов экспертиз можно рассматривать важными составляющими правового мониторинга.

Так, Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»¹², Указом Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998 г. № 369 «О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь»¹³, Указом Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 711 «О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов»¹⁴ и принятыми в их развитие актами предусмотрено проведение обязательной юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, а также некоторых принятых нормативных правовых актов.

Нормативный правовой акт или проект такого акта оценивается на соответствие Конституции Республики Беларусь, нормативным правовым актам Президента Республики Беларусь, законам Республики Беларусь и иным нормативным правовым актам большей юридической силы по отношению к оцениваемому нормативному правовому акту, в том числе устанавливающим требования нормотворческой техники, а также на соответствие международным договорам Республики Беларусь.

Указом Президента Республики Беларусь от 29 мая 2007 г. № 244 «О криминологической экспертизе»¹⁵ и Указом Президента Республики Беларусь от 6 июня 2011 г. № 230 «О мерах по совершенствованию криминологической экспертизы»¹⁶ предусмотрено проведение

¹²Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» www.pravo.by

¹³Указ Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998 г. № 369 «О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь»www.pravo.by

¹⁴Указ Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 711 «О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов»www.pravo.by

¹⁵Указ Президента Республики Беларусь от 29 мая 2007 г. № 244 «О криминологической экспертизе» www.pravo.by

¹⁶Указ Президента Республики Беларусь от 6 июня 2011 г. № 230 «О мерах по совершенствованию криминологической экспертизы»www.pravo.by

криминологической экспертизы проектов правовых актов и принятых (изданных) правовых актов, в рамках которой оценивается возникновение криминогенных последствий в различных сферах общественных отношений. Это позволяет пресечь негативные последствия принятия (издания) нормативного правового акта.

В Республике Беларусь сегодня действует четкий механизм формирования единой системы законодательства: с 1 января 1999 г. создан Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, ведение которого осуществляет Национальный центр правовой информации Республики Беларусь (далее - НЦПИ), правовые акты включаются в Эталонный банк данных правовой информации, который также формируется этим Центром. Отслеживается контрольное состояние правовых актов, все изменения в автоматическом режиме отображаются в банке данных.

Центром совместно с НЦПИ осуществляется ведение свода законов Республики Беларусь в электронной форме. В рамках работы над Сводом законов НЦПИ проводится инвентаризация законодательства, в ходе которой осуществляется тщательная ревизия действующего законодательства. Данный программный продукт очень значим как для подготовки предложений по систематизации законодательства, так и для отслеживания каких-то погрешностей в законодательстве, например, наличия нереализованных отсылочных и (или) бланкетных норм в законодательных актах. Так, Национальным центром законодательства и правовых исследований ежегодно направляется информация о нереализованных отсылочных и (или) бланкетных нормах в Администрацию Президента Республики Беларусь или в Правительство, в зависимости от уровня нормативного регулирования, то есть предусмотрен действенный механизм контроля реализации нормативных правовых актов.

По результатам таких предложений Правительством ежегодно утверждаются планы работы республиканских органов государственного управления по реализации отсылочных и (или) бланкетных норм, содержащихся в законодательных актах, подлежащих включению в Свод законов, Администрацией Президента Республики Беларусь даются поручения государственным органам о принятии соответствующих правовых актов.

В настоящее время данная работа продолжается и в адрес Совета Министров Республики Беларусь ежегодно направляется дополнительная информация с предложениями по реализации нереализованных отсылочных и (или) бланкетных норм, содержащихся в законодательных актах (в 2008 году направлена дополнительная информация с предложениями по реализации 34 нереализованных отсылочных и (или) бланкетных норм, в 2009 году – 42, в 2010 году – 46, в 2011 году – 69, в 2012 году – 52, в 2013 году – 40, в 2014 году – 37).¹⁷

¹⁷Официальный интернет-ресурс Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь <http://center.gov.by>

Таким образом, можно констатировать, что весь комплекс осуществляемых НЦПИ в этом направлении мероприятий способствует преодолению хаотичности законодательства, его упорядочению и обеспечению стабильности.

1.4 Анализ действующего организационно-правового механизма проведения правового мониторинга в Кыргызской Республике

Правовой мониторинг в Кыргызской Республике проводится в соответствии со статьей 33-1 «Мониторинг и оценка эффективности действия нормативных правовых актов» Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241¹⁸.

Все нормотворческие органы (должностные лица) на постоянной основе проводят мониторинг и оценку принятых ими нормативных правовых актов с целью выявления эффективности и результативности их действия. Также к осуществлению мониторинга и оценке нормативных правовых актов привлекаются независимые эксперты и представители гражданского общества.

В целях повышения качества и эффективности нормативных правовых актов Правительства Кыргызской Республики утверждено постановление Правительства Кыргызской Республики от 23 марта 2015 года № 139 «Об утверждении Порядка проведения мониторинга и оценки эффективности нормативных правовых актов Правительства Кыргызской Республики» (далее - Правила).

Согласно Правилам под мониторингом понимается систематический анализ и оценка эффективности нормативных правовых актов Правительства Кыргызской Республики, осуществляемые органами исполнительной власти.

Мониторинг осуществляется путем анализа нормативного правового акта, аналитического обобщения данных правоприменительной и судебной практики о действии нормативного правового акта, проведения опросов общественного мнения по поводу содержания и действия нормативных правовых актов, аналитического обобщения обращений граждан и юридических лиц по вопросам, затрагивающим действие нормативного правового акта, обмена между государственными органами информацией о действии нормативных правовых актов.

Также мониторинг Кыргызской Республики подразделяется на 2 вида: отраслевой и точечный.

Отраслевой мониторинг проводится для получения информации о состоянии и применении нормативных правовых актов, регулирующих определенную отрасль права.

¹⁸ Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» http://minjust.gov.kg/?page_id=258

Точечный мониторинг проводится для получения информации о состоянии и применении конкретного нормативного правового акта.

Мониторинг проводится по плану, утверждаемому руководителем органа исполнительной власти, не реже одного раза в год. Мониторинг проводится с привлечением экспертов и представителей гражданского общества.

Итоги проведенного мониторинга оформляются отчетом, в котором содержатся выводы о состоянии законодательства, регулирующего соответствующую сферу общественных отношений или конкретного нормативного правового акта, заключение по результатам мониторинга с указанием факторов, снижающих эффективность нормативного правового акта, предложения о внесении изменений и (или) дополнений, о признании утратившими силу (в случае необходимости), либо о принятии новых нормативных правовых актов.

Отчет утверждается решением органа исполнительной власти, проводившего мониторинг.

Проекты нормативных правовых актов, разработанных по итогам проведенного мониторинга, в установленном порядке вносятся на рассмотрение Межведомственной комиссии при Министерстве юстиции Кыргызской Республики по инвентаризации нормативных правовых актов.

В Кыргызской Республике при Министерстве юстиции действует Межведомственная комиссия по инвентаризации нормативных правовых актов (далее – Комиссия), которая выполняет функции в соответствии со своим Положением¹⁹, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 7 мая 2015 года № 276 (далее - Положение) и осуществляет организацию и координацию работы Комиссии.

Основной целью Комиссии является совершенствование законодательства Кыргызской Республики путем инвентаризации нормативных правовых актов Кыргызской Республики на предмет устранения противоречий между нормативными правовыми актами разной юридической силы, коррупционных положений, коллизий между нормативными правовыми актами одинаковой юридической силы, а также восполнения пробелов в нормативных правовых актах Кыргызской Республики.

Перед Комиссией стоят задачи по проведению постоянного анализа нормативной правовой базы Кыргызской Республики; рассмотрению вопросов, связанных с совершенствованием законодательства, путем проведения инвентаризации нормативных правовых актов Кыргызской Республики; устранению противоречий и восполнение пробелов в законодательстве Кыргызской Республики; выявлению и устранение коррупционных норм в законодательстве Кыргызской Республики.

¹⁹Постановление Правительства Кыргызской Республики от 7 мая 2015 года № 276 «Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по инвентаризации нормативных правовых актов».

Состав Комиссии утверждается приказом Министерства юстиции. В первом полугодии 2016 года состав Комиссии дважды претерпел изменения.

В свете произошедших изменений в структуре Правительства Кыргызской Республики, ввиду освобождения от должности отдельных заместителей руководителей и статс-секретарей государственных органов, являющихся членами Комиссии, приказом Министерства юстиции был переутвержден состав Комиссии.

Основной функцией Комиссии является ежегодное формирование плана по пересмотру нормативных правовых актов, подлежащих инвентаризации, на предстоящий год. Также существуют и иные функции:

- анализ нормативных правовых актов Кыргызской Республики на предмет выявления противоречий между нормативными правовыми актами разной юридической силы, коррупционных положений, коллизий между нормативными правовыми актами одинаковой юридической силы, а также восполнения пробелов в нормативных правовых актах Кыргызской Республики;

- подготовка проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики, направленных на исключение противоречий между нормативными правовыми актами разной юридической силы, коррупционных положений, коллизий между нормативными правовыми актами одинаковой юридической силы, а также восполнение пробелов в нормативных правовых актах Кыргызской Республики;

- рассмотрение проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики, направленных на устранение противоречий, коррупционных норм и восполнение пробелов в законодательстве Кыргызской Республики;

- проведение процедуры согласования подготовленных проектов нормативных правовых актов с членами Комиссии.

Ежегодно на заседании Комиссии утверждается План работы Комиссии. План работы на 2016 год предусматривает пять пунктов:

1. Инвентаризация нормативных правовых актов на предмет устранения противоречий, коллизий и коррупционных норм, а также восполнения пробелов, и внесение, при необходимости, соответствующих проектов нормативных правовых актов на рассмотрение Комиссии. Срок реализации в течение года.

2. Внесение на рассмотрение Комиссии проектов нормативных правовых актов, разработанных в рамках инвентаризации либо перечня инвентаризированных нормативных правовых актов.

3. Внесение предложений по формированию плана работы Комиссии на 2017 год. Срок реализации до 1 декабря.

4. Проведение анализа работы Комиссии. Срок реализации до 15 декабря.

5. Представление в Правительство Кыргызской Республики обобщенной информации по итогам анализа деятельности Комиссии с конкретными рекомендациями по улучшению ее деятельности и

предложениями о применении дисциплинарных мер в отношении членов Комиссии за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. Срок реализации до 31 декабря.

Министерство юстиции в рамках координационной функции проводит анализ и обобщение результатов работы Комиссии, обобщенную информацию вносит в Правительство Кыргызской Республики. Учитывая, что План работы требует исполнения до 2016 года конца года, информация об его исполнении будет представлена по итогам текущего года.

Заседания Комиссии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в два месяца.

В соответствии с Положением на члена Комиссии возложены обязанности:

- 1) вносить предложения по совершенствованию законодательства;
- 2) присутствовать на заседаниях Комиссии;
- 3) один раз в два месяца, не позднее 10 числа месяца, следующего за отчетным периодом, вносить на рассмотрение Комиссии проекты нормативных правовых актов. В случае отсутствия проектов нормативных правовых актов письменно уведомляет об этом Комиссию. При этом в уведомлении указывается полный перечень нормативных правовых актов, инвентаризация которых проведена.

Ожидаемым результатом считается совершенствование законодательства путем устранения противоречий, коллизий и коррупционных положений, а также восполнения пробелов в нормативных правовых актах.

В целом мониторинг Кыргызской Республики не сильно отличается от мониторинга НПА Республики Казахстан, даже можно сказать, что они аналогичны тем же Законом, тем же Правилам, тому же порядку.

Выводы и предложения:

1. Анализ действующего организационно-правового механизма проведения правового мониторинга в Республике Казахстан и странах ЕАЭС показывает, что организационно-правовой механизм и порядок проведения правового мониторинга в Республике Казахстан и Российской Федерации, Республике Беларусь, Кыргызской Республике имеют свои особенности, обусловленные различиями в законодательном закреплении целей и задач правового мониторинга в отдельных странах ЕАЭС.

2. Если правовой мониторинг в Республике Казахстан проводится «с целью оценки и прогнозирования эффективности законодательства путем выявления противоречащих законодательству Республики Казахстан, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права, а также выработки предложений по его совершенствованию», а в Российской Федерации «основной целью осуществления мониторинга является совершенствование правовой системы». В Республике Беларусь «правовой мониторинг – систематический анализ законодательства и практики

применения, эффективности правового регулирования», тогда как в Кыргызской Республике ожидаемым результатом правового мониторинга считается «...совершенствование законодательства путем устранения противоречий, коллизий и коррупционных положений, а также восполнение пробелов в нормативных правовых актах».

3. Для Республики Казахстан и стран ЕАЭС общим в институте правового мониторинга является исходный тезис о том, что проведение правового мониторинга служит одной из необходимых мер обеспечения законности нормативных правовых актов и совершенствования правовой системы.

4. Анализ наработанного государствами ЕАЭС опыта в сфере проведения правового мониторинга позволяет классифицировать способы организации последнего на централизованные, децентрализованные и смешанные. В первом случае оценку эффективности действующего на территории страны законодательства в целом осуществляет специальный уполномоченный орган, организация или структура. Во втором – проведение правового мониторинга не является чьей-либо прерогативой, и любой заинтересованный субъект (государственные органы и ведомства, научные сообщества, специализированные институты и т. п.) вправе осуществлять указанную деятельность в рамках определенной сферы по собственной инициативе. Смешанный способ организации системы правового мониторинга предполагает наделение соответствующими полномочиями определенных субъектов (органов государственной власти, учреждений, организаций и т. д.) на постоянной основе, а также возможность проведения мониторинговых исследований иными органами, учреждениями или комиссиями по поручению первых либо в рамках своей компетенции.

5. Действующий в Республике Казахстан организационно-правовой механизм проведения правового мониторинга характеризуется такими своими признаками как постоянный по времени, государственный по субъектам, обязательный по применению результатов, общий по охвату видов нормативных правовых актов. Правовой базой проведения и организации правового мониторинга являются законы «О правовых актах», «Об общественных советах», а также постановление Правительства Республики Казахстан о Правилах проведения правового мониторинга.

В структуре первого из названных законов предлагается закрепить самостоятельную главу «Мониторинг нормативных правовых актов», в состав которой должны входить статьи, определяющие основы мониторинга нормативных правовых актов, такие как понятие, виды, цели, принципы, субъекты и объекты мониторинга. Отдельные (специальные) вопросы правового мониторинга могли бы стать предметом регулирования второго из названных законов, а непосредственно организацию правового мониторинга и порядок его проведения следовало бы урегулировать на подзаконном уровне соответствующими нормативными правовыми актами Правительства Республики Казахстан.

6. Финансирование организации и проведения правового мониторинга в Республике Казахстан могло бы осуществляться за счет бюджетных средств, направляемых на содержание государственного аппарата в рамках Бюджетного кодекса и закона "Об общественных советах».

7. В целях совершенствования и оптимизации механизма проведения правового мониторинга необходимо исключить дублирование информации, направляемой ЦГО посредством ЕСЭДО и размещения информации в подсистеме «Правовой мониторинг НПА» корпоративного портала МЮ.

8. Предусмотреть процедуру составления аналитических справок только по НПА, содержащим недостатки норм права.

9. Разработать форму справки об отсутствии недоставок норм права в НПА.

10. В целях своевременного представления материалов необходимо продлить сроки направления государственными органами в органы юстиции отчетной информации (с 30 июня, 30 декабря до 10 июля, 10 января соответственно).

11. Исключить вопросы ведения Реестра государственной регистрации НПА.

12. Оптимизировать формы аналитических справок и упростить формы итоговой информации (Формы №1,2,3,4).

13. Сократить срок ежегодного направления итоговой информации госорганов в Канцелярию Премьер-Министра РК с 15 марта до 15 февраля.

Глава 2. Пути и меры по совершенствованию взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества, бизнес-структур при проведении правового мониторинга

2.1 Научные организации в системе правового мониторинга

При проведении правового мониторинга должны выявляться пробелы, коллизии и другие недостатки норм права, которые в отдельных случаях проявляются как коррупционные. В некоторых случаях пробелы, коллизии и неоднозначные нормы «помогают» государственным органам. В связи с чем, государственному органу как правоприменителю удобно иметь такой правовой акт, а значит не замечать недостатки НПА при мониторинге.

Особенно это важно при анализе подзаконных НПА. Государственный орган разрабатывает и принимает НПА, после чего он же уполномочен на проведение правового мониторинга. Таким образом, возникает опасность ведомственного подхода к анализу НПА, когда государственный орган сможет увидеть исключительно «свои» проблемы в законодательстве, не анализируя проблемы, которые может норма права создавать у населения.

Важно обратить внимание на практику общественного обсуждения нормативных правовых актов. Если проанализировать интернет-ресурсы государственных органов, то какое-либо обсуждение проектов, предложений, рекомендаций к проектам, а также ответы на предложения не обнаружатся. Установить конструктивный диалог с гражданским обществом по проекту НПА достаточно сложная задача. На отдельные законодательные акты могут быть локального характера обсуждения, но они не имеют широкого распространения.

Кроме того Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858, ставит задачу: «Необходимо широко и на постоянной основе привлекать к нормотворческой деятельности представителей общественности, неправительственные организации и объединения, представляющие интересы частного предпринимательства».

Также в послании Конституционного Совета Республики Казахстан «О состоянии конституционной законности в Республики Казахстан» № 09-2/1 от 6 июня 2016 года определено: «Дальнейшее укрепление Государственной Независимости Республики Казахстан, по мнению Конституционного Совета, может осуществляться посредством:

формирования и внедрения на основе научно определенных индикаторов эффективной системы всеобъемлющего конституционного мониторинга, заключающегося в анализе на предмет реализации конституционных ценностей действующего права и правоприменительной практики;

динамичной конституционализации правовой среды и обновления законодательства при повышении эффективности планов законопроектных

работ, улучшения качества проектов законов, аналитической и прогностической оценки последствий их принятия, синхронизации издания законодательных актов и сопутствующих им подзаконных нормативных правовых актов»²⁰.

На основании этого видится целесообразным введение пункта 3 статьи 50 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» (далее – ЗРК о ПА), который наделяет государственные органы возможностью привлечения к проведению правового мониторинга граждан, общественных и научных организаций.

Между тем необходимо отметить следующий момент. Согласно подпункту 20) статьи 1 ЗРК о ПА правовой мониторинг – система постоянного наблюдения, сбора, анализа информации о состоянии законодательства Республики Казахстан и практике его применения, осуществляемая в соответствии со статьями 50 и 51 ЗРК о ПА.

Обратим внимание на статьи 50 и 51 ЗРК о ПА. Заглавие статьи 50 ЗРК «Правовой мониторинг», однако заголовок статьи 51 «Общественный мониторинг нормативных правовых актов». На основании того, что статья 51 ЗРК посвящается общественному мониторингу ссылка на нее в определении понятия «правовой мониторинг» не уместно.

С другой стороны, если указана ссылка на статью общественного мониторинга в определении понятия «правовой мониторинг», то можно предположить, что общественный мониторинг является подвидом правового мониторинга.

Возможно, предполагалось, что правовой мониторинг (пп.20) ст.1) делится на правовой мониторинг (ст.50) и общественный мониторинг (ст.51). Но в этом случае происходит смешение терминов. В связи с чем, целесообразно использовать в первом случае термин «мониторинг НПА», в целях разграничения мониторинга по статье 50 и мониторинга по статье 51.

При толковании пункт 3 статьи 50 ЗРК о ПА необходимо иметь в виду, что государственные органы привлекают научные организации к проведению правового мониторинга, а не наделяют научную организацию правом проведения мониторинга. В данном случае научные организации не заменяют в процессе правового мониторинга государственные органы, они лишь «помогают» субъектам правового мониторинга и могут «дополнять» результаты мониторинга.

Основными и единственными субъектами правового мониторинга даже при привлечении научных организаций остаются государственные органы. Только они ответственны за проведение правового мониторинга, даже в случае привлечения к правовому мониторингу организаций и граждан, ответственность за качество конечного результата возлагается на государственный орган.

²⁰Послание Конституционного Совета Республики Казахстан «О состоянии конституционной законности в Республики Казахстан» № 09-2/1 от 6 июня 2016 года.

Необходимость проведения правового мониторинга государственным органом даже в случае привлечения научной организации обосновывается тем, что по отдельным вопросам реализации положений НПА, а также правоприменительная практика НПА известна государственному органу и в некоторых случаях не известна научным организациям и гражданам.

Отмечаем, что по пункту 1 статьи 8 Закона Республики Казахстан «О науке» (далее – ЗРК о науке) научной организацией является юридическое лицо, основным видом деятельности которого являются осуществление научной, научно-технической и инновационной деятельности, в том числе реализация права на объекты интеллектуальной собственности, а также проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ²¹.

Однако помимо «научной организации» в ЗРК о ПА используется категория «научное учреждение» (ст. 18, ст. 31).

Статья 18: «Орган-разработчик, если иное не установлено законодательством Республики Казахстан, может поручить подготовку проекта нормативного правового акта подведомственным ему органам и организациям и заказать его подготовку на договорной основе специалистам, Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан, объединениям субъектов частного предпринимательства, научным учреждениям, отдельным ученым и коллективам, в том числе зарубежным, экспертам в соответствующих сферах с использованием на эти цели выделенных бюджетных средств и грантов».

Статья 31: «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 рассматриваемого проекта. Проведение экспертизы может быть поручено одному или нескольким экспертам (экспертной комиссии)».

Вместе с тем ЗРК о ПА не дает разграничение между этими двумя субъектами. На основании этого в ЗРК о ПА следует разделить научных организаций от научных учреждений либо использовать единую терминологию.

В ЗРК о науке также используется понятие «научное учреждение» и «научно-исследовательское учреждение».

Пункт 3 статьи 21 ЗРК о науке:

«Для привлечения экспертов к проведению научно-технической экспертизы создается база данных зарубежных экспертов, кандидатуры которых представляются ведущими зарубежными университетами, научно-исследовательскими учреждениями, национальными академиями наук и научными сообществами».

Пункт 5 статьи 19 ЗРК о науке:

²¹Закон Республики Казахстан «О науке» <http://adilet.zan.kz>.

«Национальные научные советы принимают решения о грантовом и программно-целевом финансировании (прекращении финансирования) за счет государственного бюджета:

проектов и программ научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ;

других программ в части научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ;

проектов межгосударственных научно-технических программ, реализуемых с участием научных учреждений, организаций и предприятий Республики Казахстан;

инновационных проектов».

В ЗРК о науке в свою очередь определены помимо научной организации государственные научные организации, под которыми понимаются научные организации, основанные на государственной собственности (пункт 2 статьи 8 ЗРК о науке), а также иные организации - организации, для которых научная и (или) научно-техническая деятельность не является основным видом деятельности (статья 11 ЗРК о науке). Категории «научные учреждения» и «научно-исследовательские учреждения» в ЗРК о науке не определены.²²

В ЗРК о науке установлена процедура аккредитации субъектов научной и (или) научно-технической деятельности, прохождение которой свидетельствует о признании соответствия деятельности научной организации требованиям и стандартам, установленным законодательством Республики Казахстан.

Так, по пункту 1 статьи 25 ЗРК о науке, посвященному базовому финансированию, указано: «Базовое финансирование выделяется государственным научным организациям и научным организациям, приравненным к государственным, государственным высшим учебным заведениям, высшим учебным заведениям, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству, а также высшим учебным заведениям, в которых пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) прямо либо косвенно принадлежат юридическим лицам, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству, аккредитованным в уполномоченном органе и выполняющим государственное задание и государственный заказ на проведение научных исследований по приоритетным для них направлениям, определенным отраслевым уполномоченным органом».

По пункту 1 статьи 26 ЗРК о науке определено, что в конкурсе на грантовое финансирование вправе принимать участие аккредитованные субъекты научной и (или) научно-технической деятельности, а также автономные организации образования и их организации на равных условиях.

²²Другие замечания по ЗРК о науке отражены в аналитической справке к закону, подготовленной ЦПМ ИЗ РК.

Также в пункте 2 статьи 27 ЗРК о науке - в конкурсе на программно-целевое финансирование вправе принимать участие аккредитованные субъекты научной и (или) научно-технической деятельности, а также автономные организации образования и их организации, в том числе в качестве соисполнителей.

Таким образом, в качестве обязательного требования по всем формам финансирования научной и (или) научно-технической деятельности из государственного бюджета является наличие аккредитации научной организации.

В этой связи целесообразно на законодательном уровне определить, что привлекаться к проведению правового мониторинга могут аккредитованные в уполномоченном органе в сфере науки субъекты научной и (или) научно-технической деятельности. В ЗРК по ПА и Правилам не запрещается привлекать не аккредитованных научных организаций.

Кроме того отметим, что в соответствии со статьей 1 Закона Республики Беларусь «О научной деятельности» научная организация – юридическое лицо, осуществляющее выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и опытно-технологических работ, одним из органов управления которого в соответствии с учредительными документами является ученый (научно-технический) совет и которое прошло в установленном порядке аккредитацию научной организации.²³ То есть организация может называться научной только после прохождения аккредитации. В законодательстве Казахстана юридическое лицо может, не имея аккредитации обладать статусом научной организации.

По пункту 3 статьи 50 ЗРК о ПА государственные органы привлекают общественные и научные организации, граждан в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

В данном случае установлена ссылка на законодательство о государственных закупках, несмотря на то, что ни норма ЗРК о ПА, ни Правил не уточняют отрасль применяемого законодательства.

В статье 1 ЗРК о государственных закупках определено, что Закон применяется к отношениям, связанным с приобретением товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения функционирования, а также выполнения государственных функций либо уставной деятельности заказчика, за исключением...²⁴.

При этом каждый государственный орган самостоятельно должен разработать техническую спецификацию к потенциальным поставщикам. И вот здесь полагаем, все же должны быть единые критерии определения не только научной организации, но и гражданина, который привлекается к проведению правового мониторинга. По подпункту 2) пункта 2 статьи 21 ЗРК о государственных закупках конкурсная документация, кроме квалификационных требований, установленных статьей 9 Закона, должна

²³ Закон Республики Беларусь «О научной деятельности», www.pravo.by

²⁴ Закон Республики Казахстан о государственных закупках <http://adilet.zan.kz>.

содержать техническую спецификацию с указанием требуемых функциональных, технических, качественных и эксплуатационных характеристик закупаемых товаров, работ, услуг.

Общие основные требования закрепляются законодательством о государственных закупках. Например, статья 6 ЗРК о государственных закупках определяет ограничения, связанные с участием в государственных закупках, статья 9 – квалификационные требования, предъявляемые к потенциальным поставщикам (обладать правоспособностью (для юридических лиц), гражданской дееспособностью (для физических лиц), являться платежеспособным, не иметь налоговой задолженности, не подлежать процедуре банкротства либо ликвидации и т.д.).

В целом необходимо отметить наличие проблем в практике применения законодательства о государственных закупках, такие как нарушение требований пункта 4 статьи 37 (не допускается осуществление государственных закупок способом запроса ценовых предложений услуг, оказание которых требует получения разрешения), нарушение установленных сроков, а также некачественное оформление конкурсных документов заказчиком и другие[15].

Непосредственно ЗРК о ПА и Правила не устанавливают какие-либо требования к научным организациям и гражданам, привлекаемым к проведению правового мониторинга. Между тем учитывая специфику деятельности по проведению правового мониторинга, полагаем целесообразным установления на уровне Правил основных требований к привлекаемым научным организациям, гражданам. Например, минимальные требования к научной организации по кадровому составу, опыту работы по анализу законодательства, наличие свидетельств, соответствие видов деятельности организации предмету правового мониторинга и т.п.

В настоящий момент государственные органы в технической спецификации к конкурсной документации могут устанавливать к потенциальным поставщикам требования к образованию, аккредитации, стажу работы в области анализа и экспертизы НПА, их проектов.

Требования к гражданам в целом должны соотноситься с требованиями к научным организациям. Если не любое юридическое лицо может проводить правовой мониторинг, то и не любое физическое лицо также должно привлекаться к правовому мониторингу. Опыт работы ИП, штат сотрудников должен быть не менее квалифицированный, чем у научной организации.

Привлечение граждан (ученых, научных работников) и научной организации к проведению правового мониторинга может иметь следующие положительные моменты.

Во-первых, методика проведения правового мониторинга в научной организации основана на научном подходе, что гарантирует не только практическое, но и научное обоснование предложений. Во-вторых, качество результата правового мониторинга повышается за счет специалистов, основная должностная обязанность которых, заключается исключительно в

проведении анализа НПА и практики его применения, в то время как специалист государственного органа должен совмещать проведение правового мониторинга с другими функциональными обязанностями. Как известно в этом перечне обязанностей правовой мониторинг стоит не на первых или основных позициях. В этой связи необходимо установление требования для научной организации по наличию в штате кадров, в должностные обязанности которых будет входить исключительно проведение анализа НПА.

В сравнении научной организации с гражданином (ИП) важно обозначить требование к получению аккредитации субъектов научной и (или) научно-технической деятельности в уполномоченном органе. Требования на получение аккредитации для юридического лица существенно отличаются от требований к физическому лицу.

Согласно пункту 2 статьи 23 ЗРК о науке аккредитация физических лиц, осуществляющих научную и (или) научно-техническую деятельность, носит уведомительный характер с установлением минимальных необходимых требований к ним.

Порядок аккредитации субъектов научной и (или) научно-технической деятельности закреплен в постановлении Правительства Республики Казахстан от 8 июня 2011 года № 645 «Об утверждении Правил аккредитации субъектов научной и (или) научно-технической деятельности»²⁵ (далее – Правила), а также Стандартом государственной услуги «Аккредитация субъектов научной и (или) научно-технической деятельности», утвержденным приказом Министра образования и науки Республики Казахстан от 16 апреля 2015 года № 212²⁶ (далее – Стандарт).

Несмотря на один предмет регулирования между Правилами и Стандартом прослеживается явное противоречие норм. Пункт 11 Стандарта устанавливает исчерпывающий перечень документов, необходимый для оказания государственной услуги при обращении услугополучателя – физического лица:

- 1) заявление по форме;
- 2) копии: удостоверения личности, диплома о высшем образовании, диплома магистра, диплома о присуждении ученой степени, аттестата (диплома) о присвоении ученого звания, либо нотариально заверенные копии документов.

Одновременно с этим пункт 10 Правил установил:

Для получения аккредитации физические лица представляют уполномоченному органу следующие документы:

²⁵Постановление Правительства Республики Казахстан от 8 июня 2011 года № 645 «Об утверждении Правил аккредитации субъектов научной и (или) научно-технической деятельности»<http://adilet.zan.kz>.

²⁶Стандарт государственной услуги «Аккредитация субъектов научной и (или) научно-технической деятельности», утвержденный приказом Министра образования и науки Республики Казахстан от 16 апреля 2015 года № 212<http://adilet.zan.kz>.

1) заявление по форме;

2) нотариально заверенные копии: удостоверения личности, диплома о высшем образовании; диплома магистра и (или) диплома о присуждении ученой степени (кандидата наук, доктора наук), степени доктора философии (PhD), доктора по профилю и (или) аттестата (диплома) о присвоении ученого звания ассоциированного профессора (доцента) или профессора;

3) опубликованные научные статьи: 1 (одна) в международном рецензируемом научном журнале, имеющем ненулевой импакт-фактор в JCR (Journal Citation Report) или ненулевой индекс цитируемости в SJR (Scimago Journal Rank), индексируемом в информационных базах на момент публикации в соответствующей области науки, а также 3 (три) статьи в научных изданиях, включенных в перечень научных изданий, рекомендованных для публикации основных результатов научной деятельности (за последние пять лет).

При этом юридическое лицо при прохождении аккредитации помимо дипломов об образовании своих сотрудников должны представить материалы по иным позициям, подтверждающие научную направленность деятельности организации. Например, публикации сотрудников, выступления, награды, сведения о патентах и т.д. Таким образом, прохождение аккредитации индивидуальным предпринимателем, как физическим лицом, в некотором роде «легче» чем юридическим лицом. Получение физическим лицом аккредитации, полагаем, свидетельствует о соответствии непосредственно аккредитуемого, как ученого, но не о соответствии видов предпринимательской деятельности ИП, трудового коллектива, научно-исследовательским стандартам.

Поэтому необходимо особое внимание уделять квалификационным требованиям к ИП, привлекаемого государственным органом к проведению правового мониторинга.

Проведение правового мониторинга, исходя из содержания ЗРК о ПА и Правил, является государственной функцией. Согласно пункту 2-1 статьи 1 ЗРК об административных процедурах под функциями государственного органа понимается осуществление государственным органом деятельности в пределах своей компетенции.

Система постоянного наблюдения, сбора, анализа информации о состоянии законодательства Республики Казахстан и практике его применения, как правовой мониторинг закреплена за всеми государственными органами пунктом 2 статьи 50 ЗРК о ПА.

Одновременно с этим Правила уточняют этапы правового мониторинга, ответственных лиц, сроки и т.п. Так, пункт 5 указывает: «Правовой мониторинг ведется структурными подразделениями государственных органов в отношении нормативных правовых актов, принятых ими, и (или) разработчиками которых они являлись, либо относящихся к их компетенции», пункт 6 – «В государственных органах координацию деятельности подразделений по правовому мониторингу осуществляют

юридические службы, в случае их отсутствия – структурные подразделения, определяемые руководителем государственного органа (далее – юридические службы)»).

При этом по ЗРК о ПА предоставляется возможность привлечения общественных и научных организаций, граждан к выполнению указанной функции. Правила в пункте 5 дублируют пункт 3 статьи 50 ЗРК о ПА.

Полагаем в последующем при развитии института привлечении научных организаций и граждан к процедуре проведения правового мониторинга, возможен постепенный переход правового мониторинга в сферу саморегулирования.

На презентации законопроектов «О саморегулировании» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам саморегулирования» в Мажилисе Парламента было отмечено: «Внедрение саморегулирования в Казахстане может послужить как альтернатива государственному регулированию, которое повлечет снижение расходов государства на его осуществление, а также обеспечит гибкость правил поведения и учет интересов участников рынка. Обоснованность введения саморегулирования подразумевает собой целесообразность введения саморегулирования только в тех сферах, где существует развитая конкуренция, соответствующее количество участников, их уровень квалификации. Законопроектом предусматривается установление минимальных требований технических регламентов (по безопасности) с выведением остальных требований (по качеству) в стандарты, утвержденные саморегулируемыми организациями самостоятельно».²⁷

Различные исследования, научный анализ, экспертиза и т.п., проводятся не только государственными учреждениями, но и частными, в рамках предпринимательской деятельности. Таким образом, при достаточно развитой системе оказания научных услуг, в частности проведения анализа НПА в рамках правового мониторинга, научной экспертизы проектов, а также иных консалтинговых услуг в нормотворческой деятельности может возникнуть необходимость введения саморегулирования в сфере мониторинга, экспертизы и анализа НПА и их проектов.

Статья 3 Закона Республики Казахстан «О саморегулировании» (далее – ЗРК о саморегулировании) определяет добровольное и обязательное членства. В соответствии с пунктом 2 саморегулирование, основанное на добровольном членстве (участии), действует наряду с государственным регулированием в сферах предпринимательской или профессиональной деятельности, устанавливая требования к субъектам саморегулирования и их деятельности выше требований, установленных законодательством Республики Казахстан.

²⁷Министерство национальной экономики Республики Казахстан предлагает ввести институт саморегулируемых организаций. – ИПС Параграф со ссылкой на источник: ИА «BNews.kz» (www.bnews.kz) // <http://online.zakon.kz>

По пункту 3 саморегулирование, основанное на обязательном членстве (участии) в сфере предпринимательской или профессиональной деятельности, вводится на основании законов Республики Казахстан в порядке, определяемом Законом, в сферах деятельности, сопряженных с реализацией государственных функций либо необходимостью делегирования определенных функций, выполняемых государственными органами.

Проведение анализа, экспертизы НПА и их проектов, отдельных законодательных предложений негосударственным сектором является достаточно актуальным в настоящее время. Субъектам правового мониторинга, как будущим разработчикам, важна информация и мнение гражданского сообщества по конкретным законодательным инициативам и решениям, а также в целом позиции общественности. Учет мнения негосударственного сектора может помочь в разработке НПА, который станет балансом интересов государственных структур, различных социальных групп и слоев общества.

Отметим, что Институт законодательства Республики Казахстан осуществляет на постоянной основе анализ НПА, результаты которого используются при проведении правового мониторинга. Для более полного и всестороннего мониторинга НПА, Институтом законодательства только в 2016 году заключены 12 меморандумов о сотрудничестве с ассоциациями, общественными объединениями и т.д. в целях обмена информацией, учета общественной инициативы по совершенствованию законодательства. В рамках заключенных меморандумов Институт законодательства на регулярной основе проводит встречи с представителями НПО²⁸, обеспечивает включение проблемных вопросов правоприменительной практики озвученных общественными организациями в результаты своего анализа (аналитические справки).

В соответствии с этим встает важный вопрос по качеству проводимого научными организациями и гражданами анализа законодательства в рамках правового мониторинга. В этой связи привлечение научной организации к проведению правового мониторинга должно соответствовать определенным качественным стандартам и иметь действительно научную составляющую. Соответственно введение саморегулирования в области анализа, экспертизы и мониторинга законодательства может содействовать обеспечению организации, контроля и качества оказанных научными организациями услуг в части правового мониторинга.

Отметим, что по ЗРК о саморегулировании саморегулирование это комплекс мер, направленных на самостоятельное регулирование физическими и юридическими лицами осуществляемой ими предпринимательской или профессиональной деятельности, основанной на утверждении правил и стандартов саморегулируемой организации,

²⁸ Информационное сообщение о проведенной встрече с представителями НПО. – Интернет-ресурс МЮ РК/ вкладка ИЗ РК. - 26 сентября 2016. - <http://www.iz.adilet.gov.kz/ru/news>

осуществлении контроля за их соблюдением, а также обеспечении имущественной ответственности субъектов саморегулирования.

Возможно, в дальнейшем при последующем совершенствовании системы оказания научных услуг произойдет разделение правового мониторинга на обязательный государственный и негосударственный правовой мониторинг, где негосударственный правовой мониторинг осуществляется частными аккредитованными субъектами. В данном случае обязательный негосударственный мониторинг должен иметь независимый характер на основании следующего.

Так, при привлечении негосударственных лиц к проведению правового мониторинга государственный орган является заказчиком, а научная организация – поставщиком.

В этой связи как заказчик государственный орган по своему усмотрению может, как принять так и не принять замечания и рекомендации научной организации ссылаясь на низкое качество проведенного анализа. При этом результаты анализа могут отражать неблагоприятный результат правоприменительной практики или неэффективные нормы, редакция которых выгодна государственному органу. Соответственно появляется риск, что по причине нежелания исправлять редакцию норм или афишировать практику применения нормы государственный орган-заказчик отклонит результаты анализа научной организации. В случае подобной практики научные организации будут вынуждены подстраиваться под требования государственного органа, показывая только тот результат, который выгоден государственному органу.

На основании этого можно сделать вывод, что объективных результатов правового мониторинга со стороны негосударственных организаций можно получить в случае обеспечения независимости такого анализа, то есть отделения негосударственного правового мониторинга от правового мониторинга, проводимого государственными органами. Вместе с тем обеспечение качества негосударственного правового мониторинга можно добиться при помощи установления стандартов и правил саморегулирования.

2.2. Пути и меры по совершенствованию взаимодействия государственных органов с общественными организациями при проведении правового мониторинга.

Проблема совершенствования взаимодействия государственных органов с общественными организациями при проведении правового мониторинга является достаточно сложной и многоаспектной в силу ряда причин. В связи с учреждением и развитием института правового мониторинга в Республике Казахстан вопрос о привлечении общественных организаций в процесс проведения правового мониторинга был урегулирован недостаточно детально и четко. Например, в Законе Республики Казахстан от

24 марта 1998 года № 213 «О нормативных правовых актах»²⁹ отсутствовали правовые нормы или норма, которая прямо и непосредственно закрепляет право либо обязанность общественных организаций участвовать в проведении правового мониторинга. Однако с принятием Закона Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК в статью 50 «Правовой мониторинг» данного закона был внесен пункт 3 о том, что «...3. При проведении правового мониторинга государственные органы имеют право привлекать общественные и научные организации, граждан в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан»³⁰.

Закрепление в законе права государственных органов привлекать общественные организации и других субъектов гражданского общества к проведению правового мониторинга, несомненно, имеет положительное значение. Однако практическая реализация данного права государственных органов требует, как отмечено в самом законе, установления в законодательстве Республики Казахстан того или иного порядка привлечения общественных и научных организаций, граждан к проведению правового мониторинга. На сегодня этот порядок пока в полной мере не определен.

При более внимательном рассмотрении данного вопроса обнаруживается, что в законе или ином нормативном правовом акте не указан субъект, на которого возлагается определение порядка привлечения общественных и научных организаций, граждан к проведению правового мониторинга. Сами государственные органы, в компетенцию которых входит проведение правового мониторинга и наделенные правом привлекать общественные и научные организации, граждан к правовому мониторингу, не вправе устанавливать общий для всех порядок привлечения общественных и научных организаций, граждан к проведению правового мониторинга. Тем самым сложилась ситуация, когда имеется право государственных органов привлекать к проведению правового мониторинга общественные и научные организации, граждан, но отсутствует в законодательстве определенный порядок привлечения указанных субъектов, что на практике затрудняет реализацию данного права государственных органов. Поэтому указанное право государственных органов становится в большей мере декларативным, что может вызывать нарекания со стороны представителей общественных и научных организаций, граждан. Конечно, со стороны руководства некоторых центральных государственных органов предпринимались попытки самостоятельно реализовать указанное право, но дальше обсуждения вопроса дело не доходило.

Как оказалось, многие общественные и научные организации готовы участвовать в проведении правового мониторинга, а руководители государственных органов не против, и даже иногда проявляют

²⁹Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213 «О нормативных правовых актах»<http://adilet.zan.kz>.

³⁰Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах»<http://adilet.zan.kz>.

желание приступить к реализации указанного права по привлечению общественности и науки, граждан к проведению правового мониторинга. Однако имеют место также некоторые негативные факторы, препятствующие реализации указанного права. Во-первых, в действующем законодательстве отсутствуют правовые нормы прямого действия о порядке финансирования деятельности по правовому мониторингу в целом, в том числе и по вопросу привлечения к проведению правового мониторинга общественные и научные организации, граждан. На практике расходы бюджета на проведение правового мониторинга не выделяются отдельной строкой и входят в общие расходы по содержанию государственных органов. Тем более не выделяются отдельной строкой расходы государственного органа на оплату работы по привлечению к проведению правового мониторинга общественные и научные организации, граждан. В силу того, что расходы бюджета строго и четко расписаны по конкретным направлениям работы государственных органов и зачастую выделенных лимитов не всегда хватает по уже установленным направлениям деятельности государственного органа, перераспределение финансов из одного вида работ на другие обычно не допускается и чревато негативными последствиями для тех, кто это себе позволяет. Можно утверждать, что реализация права государственных органов на привлечение к проведению правового мониторинга общественные и научные организации, граждан главным образом упирается в проблему недостаточно четкого регулирования вопросов финансирования данной работы.

Кроме того существуют также другие негативные факторы, отрицательно влияющие на реализацию данного права государственных органов. Например, нет ясности в вопросе о том, какие составляющие правового мониторинга государственные органы вправе возлагать на общественные и научные организации, граждан в случае привлечения указанных субъектов к проведению правового мониторинга. В законе «О правовых актах» четко и однозначно закреплено, что правовой мониторинг является функцией государственных органов. В пункте 2 статьи 5 Конституции также четко закреплено, что не допускается возложение на общественные объединения функций государственных органов. Отсюда закономерно возникает вопрос о том, как и в какой мере государственные органы вправе привлекать общественные организации к проведению правового мониторинга. Например, могут ли государственные органы полностью возложить на общественные или научные организации, граждан проведение правового мониторинга по договору? Априори ясно, что полное возложение на общественные организации функции проведения правового мониторинга будет противоречить Конституции Республики Казахстан. Следовательно, необходимо уточнить пределы участия общественных организаций в процессе проведения правового мониторинга, указать те критерии, в соответствии с которыми деятельность данных субъектов не будет считаться антиконституционным и согласно с которыми должен быть

определен порядок в законодательстве. Если попытаться рассмотреть его основные составляющие, то можно сказать следующее.

В соответствии с подпунктом 20) статьи 1 закона «О правовых актах», правовой мониторинг – система постоянного наблюдения, сбора, анализа информации о состоянии законодательства Республики Казахстан и практике его применения, осуществляемая в соответствии со статьями 50 и 51 названного Закона. А в соответствии со статьей 50 Закона правовой мониторинг проводится с целью оценки и прогнозирования эффективности законодательства путем выявления противоречащих законодательству Республики Казахстан, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права, а также выработки предложений по его совершенствованию. Государственные органы осуществляют мониторинг нормативных правовых актов, принятых ими, и (или) разработчиками которых они являлись, либо относящихся к их компетенции, и своевременно принимают меры по внесению в них изменений и (или) дополнений или признанию их утратившими силу.

Из доктринального толкования указанных норм закона можно полагать, что к функциям правового мониторинга относятся:

1) система постоянного наблюдения, сбора, анализа информации о состоянии законодательства Республики Казахстан;

2) система постоянного наблюдения, сбора, анализа информации о практике применения законодательства Республики Казахстан;

3) оценка и прогнозирование эффективности законодательства Республики Казахстан;

4) выявление противоречащих законодательству Республики Казахстан, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права;

5) выработка предложений по совершенствованию законодательства Республики Казахстан.

Кроме того, в соответствии с пунктом 14 Правил проведения правового мониторинга, утвержденных Правительством, процесс проведения правового мониторинга в Республике Казахстан включает в себя следующие этапы:

1) сбор, обобщение и анализ информации относительно объекта правового мониторинга;

2) составление аналитической справки либо справки об отсутствии недостатков норм права;

3) разработку проектов нормативных правовых актов, в случае выявления недостатков норм права;

4) отражение результатов правового мониторинга по формам согласно приложению 4 к Правилам³¹.

³¹Правила проведения правового мониторинга, утвержденные Правительством Республики Казахстан <http://adilet.zan.kz>.

Согласно Правилам государственные органы при выявлении в нормативных правовых актах противоречащих законодательству Республики Казахстан, устаревших, коррупциогенных, неэффективно реализуемых норм права составляют аналитические справки на казахском и/или русском языках по форме согласно приложению 6 к Правилам. В случае выявления в нормативных правовых актах, входящих в компетенцию государственных органов, разработчиком которых они не являются, противоречащих законодательству Республики Казахстан, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права, государственные органы в течение десяти рабочих дней с момента составления аналитической справки направляют уведомления в государственный орган, принявший данный нормативный правовой акт или являющийся его разработчиком либо относящийся к его компетенции. Если в нормативных правовых актах не выявлены противоречащие законодательству Республики Казахстан, устаревшие, коррупциогенные, неэффективно реализуемые нормы, государственные органы составляют справки об отсутствии недостатков норм права на казахском и/или русском языках согласно приложению 7 к Правилам. Размещение аналитических справок и справок об отсутствии недостатков норм права осуществляется центральными государственными органами с использованием корпоративного портала.

Указанные выше нормы закона и Правил имеют важное значение в рамках научного анализа и исследования вопросов закрепления в законодательстве порядка привлечения научных и общественных организаций, граждан к проведению правового мониторинга, выявления критериев участия общественных организаций и граждан в отправлении функций государственных органов по правовому мониторингу. При этом нельзя абстрагироваться, как одной из исходных, от нормы пункта 2 статьи 5 Конституции Республики Казахстан о том, что не допускается возложение на общественные объединения функций государственных органов.

Как отмечает Г.С. Сапаргалиев, конституционный запрет возлагать на общественные объединения функции государственных органов «...не исключает возможности участия общественных объединений в делах государства. В Законе «Об общественных объединениях» записано, что общественные объединения могут сотрудничать и взаимодействовать с государственными органами, заключая с ними соглашения, и могут по договорам с государственными органами выполнять для них определенные работы, предусмотренные законодательством»[13,40-41]. Как полагают К.К. Айтхожин и О.Ш. Жалаири, общественные объединения «...выполняют роль посредников между государством и гражданами, берут на себя многие функции социальных преобразований в обществе, вносят заметный вклад в решение различных проблем социальной сферы; экологии, повышения роли женщин в обществе, прав потребителей, молодежи, многодетных и одиноких матерей, детей-сирот, инвалидов, жертв незаконных репрессий и др.» [14,51-52].

Такой подход поддерживается также другими авторами, которые полагают, что конституционное положение, запрещающее возложение государственных функций на общественные институты «...не означает запрещение привлечения общественных институтов к реализации государственных функций и задач, а означает запрещение замены государственных институтов общественными»[12,95-96]. В «...нормативных правовых актах речь идет не о возложении, а содействии общественных институтов государственным органам в решении возложенных на последних задач. «Возложение» имеет еще один признак: императивность. При «возложении» не испрашивается согласие общественного института. Содействие общественных институтов в осуществлении государственных функций происходит сугубо на добровольной, притом, как правило, на возмездной основе». [12,98].

Отмеченная авторами императивность при возложении на общественные объединения государственных функций является только одной стороной вопроса конституционного запрета. Другая сторона вопроса состоит в том, что такой запрет не снимается даже при добровольном исполнении общественным объединением функций государственных органов. Дело в том, что исполнение своих функций государственным органами является не только правом, но и обязанностью государственных органов. Вряд ли дело можно полагать, что государственные органы могут и вправе полностью передавать реализацию своих функций другим субъектам, пусть даже на добровольной и возмездной основе. Если определенная функция закреплена за государственным органом, то по «умолчанию» предполагается, что она не может быть должным образом реализована никакими другими субъектами, кроме самого государственного органа.

Если же исходит, наоборот, из того, что данная функция может быть реализована субъектами гражданского общества или другими негосударственными организациями, то исчезает необходимость в государственном органе. Конечно, можно исходить из «компромиссной» позиции, согласно которой определенная функция должна быть реализована государственным органом при содействии и активном участии общественных и неправительственных организаций, других субъектов гражданского общества, граждан, представителей бизнеса и иных субъектов. Однако такой подход, как показывает практика, иногда чреват нивелированием ответственности государственного органа за надлежащую реализацию закрепленной за ним функции.

Например, общественное объединение Национальная академия наук Республики Казахстан в соответствии с пунктом 3 статьи 2 Закона «О науке» координирует подготовку и издание ежегодного Национального доклада по науке. Кроме того, Академия принимает участие в формировании и реализации научной, научно-технической и инновационной политики, разработке приоритетных направлений развития науки, научно-технической экспертизе фундаментальных и прикладных научных исследований, работ,

выдвинутых на соискание научных премий, в разработке проектов нормативных правовых актов в научно-технической сфере, профессиональной консолидации ученых для обеспечения социально-экономического развития Республики Казахстан.

В соответствии с утвержденными Указом Президента Республики Казахстан от 21 августа 2012 года № 369 Правилами подготовки ежегодного Национального доклада по науке³², структура ежегодного доклада содержит общую характеристику казахстанской науки, обоснование приоритетных фундаментальных и прикладных исследований, анализ состояния научного потенциала, финансирования научных исследований и разработок, развития национальной инновационной системы, а также выводы и предложения по дальнейшему развитию национальной научной системы. Тем самым общественная организация Национальная академия наук Республики Казахстан как координатор подготовки и издания ежегодного Национального доклада по науке становится тем субъектом, который дает обоснование приоритетных фундаментальных и прикладных исследований, выводы и предложения по дальнейшему развитию национальной научной системы. Если предложения Национальной академии наук по дальнейшему развитию казахстанской науки будут приняты и реализованы, а обоснованные Академией наук приоритетные научные исследования проведены, все другие субъекты в лице Министерства образования и науки Республики Казахстан, Правительства Республики Казахстан и других государственных органов превращаются в простых исполнителей воли и заказа Национальной академии наук. В такой ситуации вся полнота ответственности за состояние и развитие казахстанской науки должна ложиться на плечи именно Национальной академии наук как вдохновителя и организатора работ, то есть заказчика.

Однако Национальная академия наук как одна из общественных организаций в области науки не может нести никакой ответственности за состояние и развитие в целом казахстанской науки, поскольку это является функцией государства и его органов. Возникает и имеет место состояние, когда возложение на общественную организацию функции государственных органов имеет негативные последствия не для общественных объединений, а для самого общества и государства, его интересов. В данном случае в защите нуждаются не столько права Национальной академии наук как общественной организации, сколько принцип законности в государственном управлении наукой, поскольку государство возлагает на общественную организацию ответственность за состояние науки.

Следует признать, что Министерством образования и науки Республики Казахстан в 2016 году подготовлена концепция закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам науки», в котором вместо полномочия

³²Указ Президента Республики Казахстан от 21 августа 2012 года № 369 Правилами подготовки ежегодного Национального доклада по науке <http://adilet.zan.kz>.

Национальной академии наук Республики Казахстан по координации подготовки и издания ежегодного национального доклада о науке предлагалось предусмотреть право по оказанию «...содействия в подготовке и издании ежегодного национального доклада по науке». Такой шаг представляется вполне оправданным и закономерным. Однако он является все же половинчатым. Дело в том, что в поправках нуждаются также Правила подготовки ежегодного Национального доклада по науке, которые конкретизируют и детализируют нормы закона. В частности, представляется, что ежегодный Национальный доклада по науке должен носить констатирующий и аналитический характер (экспертный), без обоснования приоритетных фундаментальных и прикладных исследований и без предложений Национальной академии по дальнейшему развитию национальной научной системы. Предложения Национальной академии по дальнейшему развитию национальной науки, если таковые будут, должны излагаться отдельным документом, вне структуры ежегодного Национального доклада по науке.

Как общественная научная организация Национальная академия наук Республики Казахстан обладает, конечно, большим и разнообразным потенциалом для взаимодействия с государственными органами при проведении правового мониторинга. В соответствии с Уставом, утвержденным протоколом Общего собрания Национальной академии наук Республики Казахстан от 28.02.2013 года и Президиума Национальной академии наук Республики Казахстан от 06.08.2013 года³³, целью деятельности Академии является всемерное содействие развитию всех отраслей науки в Казахстане, реализации наиболее важных и перспективных научных исследований и научно-технических разработок, внедрению результатов научно-технической деятельности в экономику страны, развитию научно-инновационной деятельности, профессиональной консолидации ученых Казахстана для обеспечения экономического, социального, государственно-правового и культурного развития Республики Казахстан. В качестве одного из предметов деятельности академии наук Уставом предусмотрено участие в экспертизе научных проектов и программ, в рамках которого возможно участие ученых в проведении правового мониторинга.

В соответствии с законом «О науке» в области науки имеют место также другие общественные организации, которые вполне могут быть привлечены к проведению правового мониторинга государственными органами, например, отраслевые академии, действующие в сфере научной и (или) научно-технической деятельности, творческие союзы ученых.

Если говорить в целом о потенциале казахстанской науки, который согласно статье 50 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» может

³³Устав, утвержденный протоколом Общего собрания Национальной академии наук Республики Казахстан от 28.02.2013 года и Президиума Национальной академии наук Республики Казахстан от 06.08.2013 года

быть задействован государственными органами в проведении правового мониторинга, по данным Комитета по статистике и Национальной академии наук исследованиями и разработками в 2015 году занималось 390 организаций в Республике Казахстан. Из 390 организаций, занимавшихся исследованиями и разработками в 2015 году, ни одна организация не привлекалась государственными органами к проведению правового мониторинга, что является весьма красноречивым фактом. При этом из 19 центральных государственных органов, проводивших правовой мониторинг в 2015 году, почти все имеют свои подведомственные научные организации, которые могут быть привлечены при необходимости к проведению правового мониторинга своими вышестоящими государственными органами[22,6].

Вернемся, однако, к главной нашей проблеме о правовом закреплении в действующем законодательстве Республики Казахстан порядка привлечения государственными органами общественных и научных организаций, граждан к проведению правового мониторинга. При рассмотрении данной проблемы немало ученых и практиков устремляют свои взоры на положения и принципы, закрепленные в законах Республики Казахстан «О государственных закупках»³⁴ и «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан»³⁵. Такой подход можно считать вполне логичным, поскольку названные законы регулируют аналогичные возникающим в правовом мониторинге общественные отношения, связанные с взаимодействием государственных органов с общественными объединениями и другими субъектами в рамках деятельности по выполнению государственных функций либо реализации компетенции государственных органов, а также отношения, возникающие в процессе реализации государственного социального заказа неправительственными организациями в Республике Казахстан.

Например, законом «О государственных закупках» регулируются правоотношения, связанные с приобретением работ и услуг, необходимых для обеспечения функционирования и выполнения функций государственных органов. Законом предусмотрены и используются следующие близкие к правовому мониторингу понятия, которые определяют и характеризуют аналогичную с правовым мониторингом деятельность государственных органов, то есть определяют порядок реализации различных функций государственных органов совместно с другими субъектами:

а) услуги – деятельность, направленная на удовлетворение потребностей заказчика, не имеющая вещественного результата;

³⁴Закон Республики Казахстан «О государственных закупках» <http://adilet.zan.kz>.

³⁵Закон Республики Казахстан «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан» <http://adilet.zan.kz>.

б) единый организатор государственных закупок – юридическое лицо, определенное Правительством Республики Казахстан;

в) процедура организации и проведения государственных закупок – комплекс взаимосвязанных, последовательных мероприятий, осуществляемых организатором государственных закупок;

г) субъекты системы государственных закупок: единый оператор в сфере государственных закупок и уполномоченный орган в сфере государственных закупок;

д) заказчики – государственные органы.

В соответствии со статьей 5 закона «О государственных услугах» процесс государственных закупок включает в себя разработку и утверждение годового плана государственных закупок (предварительного годового плана государственных закупок) аналогично тому, как приказом руководителя государственного органа либо лицом, исполняющим его обязанности, не позднее 20 декабря текущего года составляется и утверждается график проведения правового мониторинга на предстоящий календарный год по специальной форме с разбивкой по месяцам и указанием перечня нормативных правовых актов, в отношении которых будет проводиться правовой мониторинг.

Законом также предусмотрен единый Порядок осуществления государственных закупок единым организатором государственных закупок, а также квалификационные требования, предъявляемые к потенциальному поставщику. В соответствии с Законом государственные закупки осуществляются одним из следующих способов: 1) конкурса (открытого конкурса, конкурса с предварительным квалификационным отбором, конкурса с использованием двухэтапных процедур); 2) на аукционах; 3) запроса ценовых предложений; 4) из одного источника; 5) через товарные биржи. Эти способы проведения государственных закупок требуют специального анализа с тем, чтобы рассмотреть возможные пути из использования в правовом регулировании порядка привлечения общественных и научных организаций, граждан к участию в правовом мониторинге.

Правила осуществления государственных закупок утверждаются уполномоченным органом, а единый оператор в сфере государственных закупок осуществляет контроль и мониторинг за соблюдением законодательства Республики Казахстан о государственных закупках, что также может быть использовано в определенной мере в законодательстве о правовом мониторинге. Таким образом, многие вопросы правового регулирования государственных закупок близки в содержательном аспекте к процедурным вопросам правового регулирования порядка привлечения государственными органами общественных объединений и других субъектов к проведению правового мониторинга.

Кроме того, можно полагать, что многие вопросы правового регулирования порядка привлечения государственными органами

общественных объединений и других субъектов гражданского общества к проведению правового мониторинга являются схожими с процедурами реализации государственного социального заказа, предусмотренными в законе «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан».

В соответствии с данным Законом государственный социальный заказ рассматривается как форма реализации социальных программ, социальных проектов, направленных на решение задач в социальной сфере, выполняемых неправительственными организациями за счет бюджетных средств. Государственный социальный заказ осуществляется совместно государственными органами и неправительственными организациями. Социальный заказ реализуется на конкурсной основе путем определения потенциального поставщика, направлен на приобретение заказчиком работ, услуг неправительственных организаций и обеспечивает открытую и добросовестную конкуренцию между потенциальными поставщиками государственного социального заказа. Поставщиком государственного социального заказа является неправительственная организация, реализующая социальные программы, социальные проекты по договору на осуществление государственного социального заказа.

Координацию деятельности государственных органов по формированию и реализации государственного социального заказа осуществляет в соответствии с Законом уполномоченный орган, который оказывает информационную, консультативную, методическую поддержку государственным органам, формирующим и реализующим государственный социальный заказ. Государственные органы осуществляют формирование и реализацию государственного социального заказа в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан, создают советы по взаимодействию и сотрудничеству с неправительственными организациями, предоставляют информацию по реализации государственного социального заказа в уполномоченный орган, оказывают информационную, консультативную, методическую поддержку неправительственным организациям, осуществляющим государственный социальный заказ. Советы по взаимодействию и сотрудничеству с неправительственными организациями – консультативно-совещательные органы, создаваемые для выработки предложений по совершенствованию взаимодействия и сотрудничества между государственным органом и неправительственными организациями, в состав которых входят представители заинтересованных государственных органов и неправительственных организаций.

В соответствии с Законом реализация государственного социального заказа, предоставление грантов и присуждение премий осуществляется по 17 основным направлениям, среди которых можно выделить, например, следующие:

- 1) достижение целей в области образования, науки, информации, физической культуры и спорта;

2) содействие в трудоустройстве граждан;
3) защита прав, законных интересов граждан и организаций;
4) укрепление общественного согласия и национального единства;
5) проведение общественного мониторинга качества оказания государственных услуг;

б) иные социально значимые направления, не противоречащие законодательству Республики Казахстан.

Финансирование государственного социального заказа осуществляется за счет бюджетных средств. Бюджетные средства, предусмотренные для реализации государственного социального заказа, используются в целях и порядке, установленных законом, иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан, договором на осуществление государственного социального заказа, договором на предоставление государственного гранта.

Рассмотренные нами вкратце положения и нормы законов Республики Казахстан «О государственных закупках» и «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан» могут быть соответствующим образом переработаны и адаптированы к правовому регулированию порядка привлечения государственными органами общественных и научных организаций, граждан к проведению правового мониторинга.

Однако с принятием 2 ноября 2015 года Закона Республики Казахстан «Об общественных советах»³⁶ была существенно расширена и обновлена правовая база для привлечения государственными органами общественных и научных организаций, граждан к проведению правового мониторинга. Можно утверждать, что по сравнению со всеми другими законами, в том числе и с законами Республики Казахстан «О государственных закупках» и «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан», закон Республики Казахстан «Об общественных советах» содержит в себе почти готовую правовую базу для привлечения общественных организаций и иных субъектов к проведению правового мониторинга. Это вытекает уже из самой цели данного Закона, направленного на «...реализацию государственной политики по формированию подотчетного перед населением государства, обеспечение широкого участия некоммерческих организаций, граждан в принятии решений государственными органами всех уровней».

Для реализации указанной цели Закон «Об общественных советах» всесторонне определяет правовой статус, порядок формирования и организацию деятельности общественных советов как особой системы консультативно-совещательных и наблюдательных органов, образуемых рядом центральных и местных государственных органов по вопросам их компетенции совместно с некоммерческими организациями, гражданами.

³⁶Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года «Об общественных советах» <http://adilet.zan.kz>.

При этом функции общественного совета на уровне села, поселка, сельского округа, города районного значения возлагаются на собрание местного сообщества.

В соответствии с Законом целью деятельности общественных советов является выражение мнения гражданского общества по общественно значимым вопросам, в рамках которой можно выделить одну из основных задач: «...развитие взаимодействия центральных и местных исполнительных органов и органов местного самоуправления с гражданским обществом».

В статье 5 Закона закреплены особые полномочия общественных советов на республиканском и местном уровнях государственного управления по 10 позициям, среди которых наибольший интерес с точки зрения правового мониторинга вызывают полномочия общественных советов по разработке и внесению в государственные органы предложений по совершенствованию законодательства Республики Казахстан; участию в разработке и обсуждении проектов нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан; рассмотрению обращений физических и юридических лиц по вопросам совершенствования государственного управления и организации прозрачной работы государственного аппарата, включая соблюдение норм служебной этики.

Полномочия общественных советов по участию в разработке и обсуждении проектов нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, а также разработке и внесению в государственные органы предложений по совершенствованию законодательства Республики Казахстан прямо и непосредственно корреспондируют подпунктам 5) и 6) пункта 15 Правил проведения правового мониторинга, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 августа 2016 года № 486³⁷, где закреплено, что при проведении правового мониторинга государственными органами используются материалы по проблемам действующего законодательства, представляемые неправительственными организациями, заключения (рекомендации) общественного мониторинга применения норм законодательства, проводимого общественными советами, а также некоммерческими организациями, гражданами по поручению общественных советов.

Таким образом, в действующем законодательстве уже установлена норма о том, что при проведении правового мониторинга государственным органом представляются для использования заключения (рекомендации) общественного мониторинга применения законодательства, проводимого общественными советами, а также некоммерческими организациями, гражданами по поручению общественных советов. Данная правовая норма представляется ключевой в проблеме правового регулирования взаимодействия государственных органов с общественными организациями

³⁷Правила проведения правового мониторинга, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 августа 2016 года № 486 <http://adilet.zan.kz>.

при проведении правового мониторинга. Именно общественные советы, образуемые при центральных и местных государственных органах, могут и должны стать эффективным связующим звеном и непосредственным участником взаимодействия государственных органов с общественными организациями и другими субъектами гражданского общества при проведении правового мониторинга, для чего в законодательстве созданы основные предпосылки.

Например, по итогам исполнения полномочий касательно рассмотрения обращений физических и юридических лиц по вопросам совершенствования государственного управления и организации прозрачной работы государственного аппарата, разработке и внесению в государственные органы предложений по совершенствованию законодательства Республики Казахстан общественный совет вносит рекомендации в соответствующий государственный орган. Государственный орган обязан в течение месяца дать общественному совету мотивированный ответ, подписываемый первым руководителем соответствующего государственного органа либо лицом, его замещающим.

В соответствии со статьей 20 Закона, в целях выявления негативных последствий для граждан и ущемлений общественных интересов в результате оказания государственными органами государственных услуг, реализации государственных, правительственных программ, стратегических планов и бюджетных программ, программ развития территорий, а также применения норм законодательства Республики Казахстан, членами Общественного совета, а также представителями некоммерческих организаций и гражданами по поручению Общественного совета осуществляется общественный мониторинг. При проведении общественного мониторинга члены Общественного совета вправе запрашивать у государственных органов и их должностных лиц необходимую информацию, относящуюся к предмету мониторинга, в порядке и по основаниям, установленным законодательством Республики Казахстан в области доступа к информации.

По результатам общественного мониторинга лица, его осуществлявшие, составляют заключение. Заключение общественного мониторинга включает:

1) информацию о выявленных негативных последствиях для граждан и об ущемлении общественных интересов в результате оказания государственных услуг;

2) рекомендации по устранению причин и условий, выявленных в ходе общественного мониторинга нарушений законодательства Республики Казахстан;

3) предложения по повышению эффективности контролируемых объектов;

4) предложения по внесению изменений и дополнений в нормативные правовые акты.

На основании заключения общественного мониторинга Общественным советом принимаются и направляются в соответствующие государственные органы рекомендации, в том числе предложения по совершенствованию действующих нормативных правовых актов, подлежащих правовому мониторингу государственными органами.

Однако наиболее эффективным среди полномочий общественных советов является, на наш взгляд, организация и проведение общественных слушаний. В соответствии со статьей 21 Закона общественное слушание проводится по инициативе членов Общественного совета. В ходе проведения общественного слушания ведется протокол, в котором фиксируются: дата и место проведения общественного слушания; количество присутствующих; фамилии, имена, отчества (если оно указано в документе, удостоверяющем личность) председателя и секретаря общественного слушания; повестка дня, содержание выступлений.

По результатам общественного слушания принимается итоговый протокол, который подписывается председателем и секретарем общественного слушания. Итоговый протокол считается принятым, если за него проголосовало более половины присутствующих членов Общественного совета. Итоговый протокол общественного слушания включает: информацию о соблюдении контролируруемыми государственными органами и их должностными лицами законодательства Республики Казахстан; рекомендации по устранению выявленных в ходе общественного слушания положений, ущемляющих или ограничивающих права и законные интересы физических и юридических лиц; предложения по внесению изменений и дополнений в нормативные правовые акты.

Рекомендации, принятые на основе итогового протокола, направляются председателем Общественного совета: государственным органам, субъектам общественного контроля; государственным органам, уполномоченным осуществлять контроль за деятельностью государственных органов, для изучения и принятия мер; средствам массовой информации.

Вместе с тем следует также отметить, что в Законе Республики Казахстан «Об общественных советах» имеет место существенный пробел в вопросах правового регулирования финансирования деятельности общественных советов. Отсутствуют нормы об источниках и порядке финансирования деятельности общественных советов.

В соответствии с пунктом 6 статьи 13 Закона, «...организационное обеспечение деятельности Общественного совета осуществляется соответствующим государственным органом, с участием которого образован Общественный совет». На основании данной нормы Закона можно полагать, что и финансовое обеспечение деятельности Общественного совета должно осуществляться или осуществляется соответствующим государственным органом, с участием которого образован Общественный совет.

Однако в условиях господства рыночных отношений в обществе материально-техническое обеспечение деятельности общественных советов

является достаточно серьезной финансовой проблемой, требующей постоянного внимания и больших бюджетных ассигнований. Отсутствие собственных источников гарантированного финансирования негативно отражается на активности общественных советов, на реализации ими принципов автономности и самостоятельности работы. Следовательно, устранение пробела в вопросах финансирования деятельности общественных советов позволяет не только активизировать их работу в целом, но и улучшить взаимодействие государственных органов с общественными организациями и другими субъектами гражданского общества в проведении правового мониторинга.

В целом можно со всей уверенностью утверждать, что в законодательстве уже создан соответствующий правовой механизм привлечения общественных организаций и других субъектов гражданского общества к проведению правового мониторинга. Однако для того, чтобы запустить данный механизм в дело, нужно ввести в Бюджетный кодекс отдельной строкой норму о целевом финансировании общественных советов.

2.3. Пути и меры по совершенствованию взаимодействия государственных органов с гражданами при проведении правового мониторинга

Взаимодействие государственных органов с гражданами при проведении правового мониторинга является одним из важных направлений развития института правового мониторинга в Республике Казахстан. Согласно подпункту 3 статьи 50 Закона Республики Казахстан «О правовых актах»³⁸ а также пункту 5 Правил проведения правового мониторинга, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 августа 2016 года № 486,³⁹ государственные органы при проведении правового мониторинга имеют право привлекать граждан в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Однако сама по себе одна данная норма в действующем законодательстве Республики Казахстан о правовом мониторинге недостаточно детально и четко определяет юридическую природу института участия граждан в процессе проведения правового мониторинга. Подробный анализ действующего законодательства Республики Казахстан показывает, что в нем отсутствуют правовые нормы или норма, которая прямо и непосредственно закрепляет обязанность граждан участвовать в проведении правового мониторинга.

С другой стороны, в действующем законодательстве Республики Казахстан о правовом мониторинге отсутствуют также правовые нормы или норма, которая прямо и непосредственно закрепляет субъективное право

³⁸Закон Республики Казахстан «О правовых актах» <http://adilet.zan.kz>.

³⁹Правила проведения правового мониторинга, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 августа 2016 года № 486 <http://adilet.zan.kz>.

граждан или гражданина участвовать в проведении правового мониторинга. Поэтому можно утверждать, что в действующем законодательстве Республики Казахстан о правовом мониторинге юридическая природа участия граждан, в проведении правового мониторинга прямо не определена, как это сделано по отношению к государственным органам. Исключение составляет правовой институт общественного мониторинга нормативных правовых актов, закрепленный в ЗРК «Об общественных советах»⁴⁰.

Факт недостаточной определенности правовой природы участия граждан в проведении правового мониторинга создает трудности в изучении и понимании правового статуса участия граждан в правовом мониторинге. Ряд правовых норм действующего законодательства, которые, так или иначе, характеризуют процесс участия граждан в правовом мониторинге также недостаточно четко и ясно показывает правовую природу участия граждан в проведении правового мониторинга. Например, в подпункте 4) пункта 15 Правил проведения правового мониторинга, закреплена правовая норма о том, что при проведении правового мониторинга необходимо использовать «...результаты анализа и обобщений обращений граждан, юридических лиц в государственные органы и рассмотрения актов прокурорского надзора, судебных решений, поступивших в государственный орган, относительно практики применения нормативных правовых актов». В подпункте 6) пункта 15 Правил закреплена правовая норма о том, что при проведении правового мониторинга необходимо использовать б) заключения (рекомендации) общественного мониторинга применения норм законодательства, проводимого общественными советами, а также некоммерческими организациями, гражданами по поручению общественных советов». Кроме того, в подпунктах 8), 9), 10) и 11) данного пункта 15 Правил закреплены нормы о том, что при проведении правового мониторинга государственными органами используются информация, содержащаяся в средствах массовой информации и на интернет-ресурсах в общедоступных сетях телекоммуникаций, в том числе в научных публикациях, результаты социологических исследований по вопросам правоприменения нормативных правовых актов, статистические данные по правоприменительной практике, аналитические материалы по совершенствованию законодательства. Эти правовые нормы определенным образом закрепляют правовые требования при проведении правового мониторинга, в том числе и касательно вопросов участия граждан в данном процессе, обязательны для исполнения государственными органами. Однако указанные выше правовые нормы носят опосредованный характер, являются недостаточно конкретными, а анализ их содержания позволяет сделать лишь вывод о том, что согласно действующему законодательству участие граждан Республики Казахстан в проведении правового мониторинга однозначно не является их правовой обязанностью.

Вместе с этим необходимо отметить, что доктринальное толкование

⁴⁰Закон Республики Казахстан «Об общественных советах» <http://adilet.zan.kz>.

закрепленной в законе «О правовых актах» нормы о том, что при проведении правового мониторинга государственные органы имеют право привлекать общественные и научные организации, граждан в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, не позволяет полагать о наличии соответствующего субъективного права самих граждан. Тем самым на основе проведенного анализа норм действующего законодательства о правовом мониторинге можно утверждать, что по своей юридической природе участие граждан в правовом мониторинге по своей юридической природе не укладывается в рамки категорий юридической обязанности или субъективного права. Таким образом, участие граждан в проведении мониторинга нормативных правовых актов не является ни особой их юридической обязанностью, ни особым их субъективным правом. В данном ключе она может рассматриваться как закрепленная в законе одна из задач государственных органов в процессе проведения правового мониторинга.

Привлечение граждан к проведению правового мониторинга как одна из задач государственных органов направлена на достижение целей правового мониторинга по максимальному учету общественного мнения. Как отмечается в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858⁴¹, особое внимание «следует уделить прогнозно-аналитическому обеспечению правотворческой деятельности, которая будет основываться на постоянном мониторинге тенденций развития отраслей права и правовых систем, анализе практики применения нормативных правовых актов. ...При этом широкое применение социологических методов в правовом мониторинге позволит максимально учесть общественное мнение в ходе осуществления правовой политики».

Общественное мнение в науке рассматривается как высказывание по какому-либо социально значимому вопросу, разделяемое определенной группой, социальным слоем либо обществом в целом и зафиксированное в письменном документе либо иным, доступным для восприятия широкой общественности способом» [30, 437].

По мнению В.М. Сырых, для общественного мнения характерны три признака: 1) общественное мнение представляет собой суждение, по вопросу, который осознается определенной социальной группой как социально значимый; 2) вопрос является социально значимым не только для отдельной социальной группы (слоя), но и для большей части членов общества или общества в целом, хотя общество, другие социальные слои могут иметь по этому вопросу и иное мнение; 3) суждение доведено до сведения заинтересованных лиц с помощью средств массовой информации, радио, телевидения или иным общедоступным способом [30, 437-438]. Все

⁴¹Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденная указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 <http://adilet.zan.kz>.

эти названные признаки присущи также общественному мнению о праве и действующем законодательстве, которое формируется под влиянием действующего законодательства и практики его применения.

В процессе реализации права граждане постоянно выявляют нормы права, которые не в полной мере соответствуют либо противоречат их интересам, прежде всего законным, не обеспечивают реализацию закрепленных в Конституции и других законах прав и свобод человека и гражданина. Граждане рассматривают такие нормы правовых актов как ошибочные или неверные, принимают доступные им меры по информированию государственных органов и должностных лиц об имеющихся недостатках права и правовых документов, нормативных правовых актов. Проблема устранения несовершенных норм актов благодаря средствам массовой информации осознается широкой общественностью как социально значимая, требующая внесения поправок в действующее законодательство. В общественном правосознании складывается устойчивое мнение о необходимости изменения несовершенных норм права, тех или иных решений, норм права. Это мнение, овладевшее умами значительной части населения, общества, социальной группы, и представляет общественное мнение по проблемам права.

Общественное мнение по вопросам права, правового регулирования неизбежно должно стать достоянием государства и его органов в процессе проведения правового мониторинга, что далее обязывает государственные органы принимать меры по разрешению конфликта между действующим законодательством и общественным мнением. Государственные органы и государство в целом по результатам правового мониторинга вносят поправки в действующие нормативные правовые акты либо убеждают граждан в том, что общественное мнение является ошибочным. Общественное мнение служит одним из мощных побудительных факторов для государства, под воздействием которого оно вынуждено постоянно заниматься совершенствованием действующего законодательства и практики его применения.

Общественное мнение может складываться и по другим вопросам правового регулирования. Например, о причинах коллизий в действующем законодательстве. Поэтому изучение общественного мнения составляет важнейшую задачу государственных органов в процессе проведения правового мониторинга, а само оно служит одним из значительных каналов влияния граждан на государство, его деятельность, а также является инструментом совершенствования действующего законодательства.

Еще одной задачей правового мониторинга является изучение не только уже сформировавшегося общественного мнения, но и мониторинг общественного мнения на стадии его формирования, а также исследования по механизму и процессу формирования общественного мнения. Генезис общественного мнения по вопросам права представляет интерес для

государственных органов по тем причинам, что значительная часть мнений основывается на недостоверных, ложных знаниях, которые порой сознательно используются для манипулирования общественным мнением. Например, в недавнем прошлом отдельные средства массовой информации, пытаясь сформировать общественное мнение по земельным вопросам, использовали неполную информацию, односторонне освещали события и только те аспекты, которые представляют в невыгодном свете действия государственных органов и отдельных должностных лиц. Как отметил Глава государства, некоторые государственные органы, разработчики законопроекта по земельным вопросам, не придали должного значения упреждающему формированию общественного мнения по возможным последствиям принятия законопроекта.

Общественное мнение по проблемам права, как и всякое сложное социальное явление, может изучаться по многим аспектам. В содержание общественного мнения может входить и критическая информация, даваемая оппозиционными средствами массовой информации, политическими партиями и гражданами. Важно, например, установить общественное мнение, которое действительно отражает именно правовые явления и процессы, требующие реакции со стороны государственных органов, проводящих мониторинг. Правосознание и общественное мнение не всегда отражает именно правовую проблему или может это делать неверно, соединяя в себе истину и заблуждения.

Соответствующее общественное мнение государственными органами может оцениваться как объект мониторинга со стороны положенного в его основу юридического интереса граждан или иных субъектов. Согласно данному критерию общественное мнение может быть классифицировано как отражающее законные интересы, соответствующее Конституции и международным обязательствам Казахстана, или же, как не соответствующее правовым принципам и нормам. В процессе выявления, изучения и оценки общественного интереса возможна характеристика иных его аспектов, связанных или не связанных с правовым регулированием, а также предметом регулирования нормативного правового акта, который служит объектом правового мониторинга.

При выявлении общественного мнения одним из главных форм привлечения граждан к проведению правового мониторинга является опрос. Опрос граждан широко практикуется, например, для сбора эмпирической социологической информации. Наиболее распространенным способом опроса является анкетирование, которое позволяет получить выборочно информацию о мнении граждан по тому или иному конкретному вопросу, законодательству или правовой политике государства в целом. Эффективные рекомендации по совершенствованию законодательства и практики его применения должны быть выработаны с учетом правосознания граждан, их жизненно важных установок, моральных и иных ценностей. В данной связи опрос является одним из главных методов и участия граждан в

проведении правового мониторинга.

В производстве опроса инструментом получения информации является вопрос, который фиксируется обычно в стандартной анкете с заранее составленными вопросами. В процессе анкетирования субъект правового мониторинга должен получить достоверный и достаточно информативный ответ на свой вопрос анкеты от анкетлируемых граждан. Поэтому для достижения данной цели требуется составить вопросы в анкете в такой постановке, чтобы обеспечить получение полной, достоверной информации.

С учетом особенностей задач и объекта правового мониторинга, специфики правосознания и психологии граждан, являющихся субъектами опроса и многих иных аспектов процесса правового мониторинга, каждый раз согласно правилам методологии социального анкетирования, анкета составляется заново, индивидуально выбирается количество и содержание вопросов. При этом нельзя составлять анкеты без учета указанных факторов, механически перенося вопросы из ранее составленных анкет, поскольку это грозит получением ответов, которые не отражают верное представление об исследуемом объекте. По таким ответам нельзя будет установить закономерную связь между характеристиками объекта и причинами, которые обуславливают его состояние.

В Методических рекомендациях по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов, утвержденных приказом И.о. Министра юстиции Республики Казахстан от 28 октября 2011 года № 350⁴², для проведения социологического опроса граждан использовалась форма специальной стандартной анкеты, рекомендованная к использованию при проведении социологического опроса граждан по оценке качества нормативного правового акта и проблем, с которыми сталкиваются граждане при его применении. В этой анкете предусматривалось гражданину ответить на следующие 8 вопросов:

1. Как Вы оцениваете уровень качества НПА?
2. Как Вы оцениваете влияние качества НПА в Вашей жизни?
3. Какие известны Вам случаи несовершенства НПА при его применении?
4. Какие нормы НПА для Вас являются проблемными (например: установленные данным законом сроки, перечень необходимых документов и т.д.)?
5. Что нужно сделать, чтобы устранить указанные Вами проблемы?
6. Какие конкретные меры можете предложить для устранения данных проблем?

⁴²Методические рекомендации по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов, утвержденные приказом И.о. Министра юстиции Республики Казахстан от 28 октября 2011 года № 350, утратили силу приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 23 сентября 2016 года № 794 «Об отмене некоторых приказов Министерства юстиции Республики Казахстан»

7. На Ваш взгляд, что является причиной указанного пробела (коррупция, не изучение последствий или можете указать свою версию)?

8. Что, на Ваш взгляд, предпринимается властями для исправления данной ситуации?

Не вдаваясь в содержательный анализ анкеты социологического опроса граждан на предмет адекватности поставленных в ней вопросов целям правового мониторинга, можно отметить, что именно в вопросах анкеты получили наиболее детальное и подробное отражение значимость, юридическая природа и роль граждан в процессе проведения правового мониторинга.

С точки зрения целей правового мониторинга полученные в ходе опроса граждан данные должны содержать истинные сведения, как о состоянии нормативного правового акта, так и о влиянии на него внешних факторов, образующих среду воздействия на правовой акт.

Положительным следствием участия граждан в проведении правового мониторинга является комплексность, всесторонность и полнота, повышение уровня информированности государственных органов по итогам изучения нормативного правового акта, а также общественного мнения. В процессе комплексного и системного изучения выявляется действительный процесс, все грани нормативного правового регулирования общественных отношений в таком виде, каким он является на самом деле, а не в правосознании отдельно взятых субъектов.

После принятия закона «О правовых актах» в соответствии с установленными в данном законе в целях проведения правового мониторинга в новую анкету по проведению опроса граждан необходимо включить вопросы, предусматривающие выявление в нормативных правовых актах противоречащих законодательству Республики Казахстан, устаревших, коррупциогенных, неэффективно реализуемых норм права. Однако на этом цель правового мониторинга, закрепленная в обновленном законодательстве, не исчерпывается. В соответствии с Правилами проведения правового мониторинга необходимо также выявить в действующих нормативных правовых актах Республики Казахстан дублирующие правовые нормы, пробелы норм права, наличие излишних бланкетных и отсылочных норм, иные недостатки. В связи с данными требованиями при разработке анкеты опроса граждан необходимо сформулировать вопросы касательно выявления этих недостатков. Если соответствующие вопросы составителями анкеты не будут отражены, ясно, что полученные ответы и информация будет неполной. Отсюда ясно, что сбор достоверной и полной информации обеспечивается правильной подготовкой вопросов анкеты, в процессе которой необходимо учитывать рекомендации социологической и юридической науки.

Можно полагать, что вопросы качественно подготовленной анкеты должны быть доступными для понимания широким кругом граждан и быть нейтральными по отношению к позиции самих государственных органов,

осуществляющих опрос и правовой мониторинг. Для достижения такого качества анкеты имеется методика проведения социологических опросов, которая включает в себя определенные требования, предусматривающие краткость и четкость языка, научность, конкретность и системность вопросов, а также иные требования, например, соответствующие ограничения в виде недопущения многозначности вопросов, употребления наукообразных слов и т.д.

В некоторых случаях особенности участия граждан в изучении общественного мнения государственными органами и иными лицами не требуют обязательного проведения массовых опросов граждан. Общественное мнение можно также изучать при помощи письменных источников и документов. К таким источникам можно отнести, например, заявления и обращения граждан, иные письменные источники, в которых граждане и группы граждан, их представители излагают информацию об общественном мнении, резолюции сходов граждан, публикации в прессе, документы, свидетельствующие о позиции и принятых мерах государственных органов и должностных лиц.

Способы изучения общественного мнения при привлечении граждан к проведению правового мониторинга являются самыми разнообразными для социологических исследований, но существенное место среди них занимают методы анализа документов. При этом не исключается возможность проведения опросов тех групп граждан, которые находятся в отличной позиции к данному общественному мнению, придерживаются иной точки зрения. Возможна практика более углубленного изучения в экспертных опросах выражаемых интересов степени их законности и содержания, возможных путей реализации требований государственными органами и другими лицами.

Немаловажное значение имеет в правовом мониторинге регулирование вопросов участия граждан, которые составляют группу так называемых инициативных субъектов. К ним можно отнести категории граждан, которые сами проводят мониторинг по поручению государственных органов и членов общественных советов. В соответствии с пунктом 1 статьи 3 закона Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V ЗРК «Об общественных советах»⁴³ целью деятельности общественных советов является выражение мнения гражданского общества по общественно значимым вопросам. Тем самым общественные советы выступают как посредники между гражданским обществом и государственными органами в выражении мнения гражданского общества по общественно значимым вопросам. Мнение гражданского общества служит особым видом и одной из важных составляющих или частей общественного мнения. Поэтому адекватное восприятие государственными органами и должностными лицами мнения гражданского общества является необходимым условием и важным

⁴³Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V ЗРК «Об общественных советах» <http://adilet.zan.kz>.

фактором совершенствования законодательства и проведения правового мониторинга. В законе предусмотрены определенные гарантии, обеспечивающие возможности для адекватной передачи содержания общественного мнения гражданского общества до государственных органов в процессе его изучения и анализа в правовом мониторинге. Одним из таких законодательных гарантий служит, например, предусмотренный законом состав общественных советов, обеспечивающий численное превосходство в нем представителей именно самого гражданского общества.

В соответствии с пунктом 7 статьи 1 Закона «Об общественных советах», количество представителей гражданского общества в общественном совете должно составлять не менее двух третей от общего числа его членов. Аналогичными гарантиями служат также установленные законом такие принципы деятельности общественных советов как автономность, самостоятельность, публичность, периодическая ротация членов общественных советов. Практическая реализация данных принципов и преобладание в составе общественных советов представителей самого гражданского общества являются правовой гарантией достижения целей общественных советов.

Одним из существенных условий эффективности деятельности по привлечению граждан к правовому мониторингу служит компетентность членов общественного совета, что во многом зависит от установленного в законе порядка формирования общественных советов. Согласно статье 10 Закона «Об общественных советах» кандидатом в члены общественного совета может быть гражданин Республики Казахстан, достигший восемнадцати лет, а также в случае формирования общественного совета на местном уровне – проживающий в пределах соответствующей административно-территориальной единицы. Граждане, которые выдвигаются кандидатами в члены общественного совета, не должны иметь судимость или быть в установленном законом порядке признанными судом виновным в совершении коррупционного преступления и (или) коррупционного правонарушения, состоять на учете в организациях здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма, наркомании или токсикомании. Закрепление данных требований в законе служит определенным заслоном против попадания в общественные советы некомпетентных лиц.

Для участия в конкурсе в состав общественных советов представляются письменное предложение некоммерческой организации или заявление гражданина о выдвижении кандидатуры в состав общественного совета, сведения о профессиональной и общественной деятельности кандидата с указанием автобиографических данных. Кандидаты, не соответствующие требованиям, установленным в законе, для избрания в общественные советы, к конкурсу не допускаются.

В процессе формирования общественных советов решающая роль принадлежит рабочей группе, которая осуществляет следующие полномочия:

информирует население о конкурсе по избранию членов общественного совета, определяет количественный состав членов общественного совета, проводит процедуру избрания членов общественного совета, разрабатывает проект положения об общественном совете на основе Типового положения.

Кроме того, в соответствии с Типовым положением об Общественном совете, утвержденным постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1194⁴⁴, рабочая группа публикует объявление о конкурсе об избрании членов общественного совета в республиканских и (или) местных средствах массовой информации, размещает информацию на интернет-ресурсе государственного органа, с указанием его наименования, почтового адреса, сроков подачи документов, адреса электронной почты, на которые направляются документы и иных сведений для участия в конкурсе.

На своих заседаниях рабочая группа формирует общественный совет путем обсуждения поступивших документов для участия в конкурсе кандидатов в члены общественного совета и открытого голосования по каждому кандидату. Кандидаты, набравшие наибольшее количество голосов, считаются победителями. По кандидатам, набравшим одинаковое количество голосов, голос руководителя рабочей группы считается решающим.

Как показывает опыт, действующее законодательства об общественных советах пока что используется эффективно далеко не всеми государственными органами и общественными советами для привлечения граждан к правовому мониторингу. В процессе привлечения членами общественных советов граждан к правовому мониторингу важна, например, грамотная разработка задания на проведение социологических исследований и выбор способов проведения (анкетирование, интервьюирование определенной группы граждан, проведение голосования в электронных СМИ, размещение вопросников на сайте государственных органов и т.д.). Правовой мониторинг не должен основываться только на материалах самих государственных органов, правоприменительной практики, юридических публикаций, которые не в состоянии обеспечить всю полноту и репрезентативность информации. С применением самых разнообразных методов: анкетирования, экспертного опроса, непосредственного наблюдения при проведении конкретных социологических исследований и иных специальных социологических правовых исследований необходимо и можно получать дополнительные данные правового мониторинга. Именно так обеспечивается системный и целенаправленный анализ и обобщение, могут быть получены полные и достоверные данные по правовому мониторингу. Иным путем нельзя получить системное знание и выявить причинно-следственные зависимости между действием исследуемых норм права в действующем законодательстве. В этой связи в задании на проведение правового мониторинга должны получить свое подробное отражение сбор и систематизация полученных данных, способы сопоставления и анализа

⁴⁴Типовое положение об Общественном совете, утвержденное постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1194 <http://adilet.zan.kz>.

результатов анкетирования, подготовки итогового отчета (документа) с выводами.

Заключительная стадия участия граждан в проведении правового мониторинга может включать в себя этапы обобщения выводов, оформления результатов, внесение предложений по совершенствованию законодательства, информирование о результатах мониторинга.

Граждане являются основными и главными субъектами правоотношений в обществе и они на собственном опыте исследуют, изучают на практике эффективность правовых норм и нормативных правовых актов, познают способы и пути эффективной реализации своих субъективных прав и законных интересов. Поэтому именно мнение и предложения граждан по совершенствованию законодательства могут содержать в себе бесценный опыт и рациональные аспекты, заслуживающие внимания и применения.

Следовательно, в процессе проведения правового мониторинга государственными органами важно вести системный подход к сбору, обобщению ценного коллективного опыта граждан до стадии использования на стадии правотворчества. Тем самым обеспечивается «обратная» связь между правоприменением и правотворчеством. В этой связи возрастает практическая ценность участия граждан в правовом мониторинге, как инструмента действенной борьбы с правовой идеологией оппозиционных партий и радикально настроенных членов гражданского общества, имеющих деструктивную информацию о действии права и документов государства, для успешного противостояния экстремистским и иным взглядам части населения.

Кроме опроса можно рассмотреть вопрос систематизации и обобщения жалоб и заявлений граждан в центральных государственных органах по НПА для использования в мониторинге данных этих органов и представлении информации. Это было бы действенной мерой в обогащении материалов по мониторингу и лучше бы отражало участие граждан в правовом мониторинге. Аналогично и с Национальной палатой предпринимателей можно провести такой же анализ.

2.4. Пути и меры по совершенствованию взаимодействия государственных органов с Национальной палатой предпринимателей Республики Казахстан при проведении правового мониторинга

Проблемы, связанные с качеством и эффективностью законодательства всегда актуальны для любого государства. Поскольку вопросы по его совершенствованию требуют постоянного развития в виду динамичной жизнедеятельности общества, которая не стоит на месте, формируются новые общественные отношения, нуждающиеся в правовом регулировании.

Республика Казахстан всегда уделяет большое внимание участию гражданского общества в вопросах совершенствования законодательства по

укреплению системы права и системы законодательства, что способствует построению правового государства. В этой связи представляется, что одним из инструментов совершенствования законодательства может выступать общественный мониторинг. Более того, Президент страны поддерживает и одобряет проявленные инициативы со стороны неправительственных организаций и общественных объединений, направленные на обеспечение прав, свобод и законных интересов социально уязвимых слоев населения. Примером такой инициативы может послужить общественный мониторинг нормативных правовых актов, проводимый Национальной палатой предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен».

В середине 2013 года в Парламенте Казахстана активно обсуждался законопроект, который давал отечественному бизнесу 100% гарантию квалифицированной и эффективной защиты его интересов. Так, Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан, созданная на базе «Союза «Атамекен» послужила как представительским, так и исполнительным органом для всего бизнес-сообщества страны. При этом малый бизнес и ряд других уязвимых в экономическом отношении субъектов пользуются услугами Палаты совершенно бесплатно. Возможность отстаивать свои позиции сообща предприниматели получили именно благодаря накопленному опыту «Атамекена», той базе доверия, которую союз сформировал в различных казахстанских структурах[18].

В результате этой работы был принят закон о Национальной палате, который направлен на регулирование вопросов, связанных с созданием и деятельностью нового органа, порядком взаимодействия с государственными органами и иными субъектами правоотношений. Кроме того, в своем выступлении спикер Сената К. Мами указал, что вопрос о создании Национальной палаты предпринимателей был рассмотрен в рамках реализации задач, поставленных Президентом Н.А. Назарбаевым в важнейших программных документах – статье «Социальная модернизация Казахстана: Двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда» и Послании народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства»[18]. Следовательно реакция депутатов того времени показывает не только готовность выборных представителей общества одобрить документ, но и их уверенность в том, что реформированный союз «Атамекен» справится с новыми задачами.

Анализируя пункты Закона Республики Казахстан «О Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан» от 4 июля 2013 года № 129-V⁴⁵ (далее - Закон о Национальной палате), можно с уверенностью высказаться в пользу его сбалансированности, исключая необоснованное давление на бизнес, либо какие-то злоупотребления, такова сегодня общая позиция. При этом совершенно не ясно полномочие относительно общественного мониторинга при выработке и реализации

⁴⁵Закон Республики Казахстан «О Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан» от 4 июля 2013 года № 129 <http://adilet.zan.kz>.

предложений по его совершенствованию (*в частности общественный мониторинг нормативных правовых актов*).

В реализацию принятого Закона о Национальной палате, а также в целях институционального усиления общественных организаций бизнеса и принятия участия аккредитованных объединений субъектов частного предпринимательства путем закрепления одного из приоритетных задач общества для полноценного анализа действующего законодательства при проведении правового мониторинга по оценке эффективности их реализации и прогнозированию, осуществляемого уполномоченными государственными органами на всех уровнях (*центральной и местной*), был введен институт общественного мониторинга нормативных правовых актов. Иными словами, результатом реализации ширококомасштабной административной реформы в Республике Казахстан заявленной Президентом страны на расширенном заседании Правительства от 6 августа 2014 года должны стать итоги мониторинга нормативных правовых актов и оценки эффективности. Данные итоги должны быть не только внутренними инструментами измерения качества нормативного правового акта, но и должны свидетельствовать общественное мнение, непосредственных их правоприменителей. Как результат, Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года № 480-V⁴⁶ (*ранее ЗРК «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 года*)(далее – *Закон о правовых актах*) закрепляет, что Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан проводит *общественный мониторинг нормативных правовых актов*, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства. Следовательно, Законом о правовых актах определен субъект по проведению общественного мониторинга нормативных правовых актов – Национальная палата.

Однако запущенный проект, от которого ожидали многого по защите и поддержке отечественных предпринимателей, не проявил намеченных ожиданий и предпосылок при введении полномочия по проведению общественного мониторинга нормативных правовых актов, т.е. реальные результаты ее деятельности пока не слишком заметны. В чем причина и почему такое полезное начинание рискует загнуться на корню?

Прежде чем рассматривать данный вопрос следует отметить, что в настоящее время одним из инструментов повышения качества законодательства выступает правовой мониторинг, осуществляемый государственными органами, поскольку посредством правового мониторинга реально можно совершенствовать нормативные правовые акты как на стадии их принятия, так и в процессе правоприменения, устраняя недостатки, связанные с пробелами, противоречиями и коллизиями, с дублированием норм права, выявлением и устранением дальнейшего неэффективных, в том числе устаревших норм права[23]. Кроме того, правовой мониторинг способствует выявлению рисков криминогенного характера,

⁴⁶Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года № 480-V
<http://adilet.zan.kz>.

присутствующих в действующем законодательстве, а также систематизации законодательства, т.к. при его осуществлении проводится комплексный анализ всего законодательства, как в целом, так и определенной сферы общественных отношений. Тем самым, правовой мониторинг способен привести законодательство страны в единую, упорядоченную и согласованную систему.

Вопросы правового регулирования правового мониторинга закреплены в Законе о правовых актах и Правилами проведения правового мониторинга, утвержденными постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 августа 2016 года №486. Так, под правовым мониторингом понимается система постоянного наблюдения, сбора, анализа информации о состоянии законодательства Республики Казахстан и практике его применения, осуществляемая в соответствии со статьями 50 и 51 Закона *о правовых актах*. Следовательно, Закон о правовых актах закрепляет компетенцию по проведению мониторинга за государственными органами (*ст. 50*) и Национальной палатой предпринимателей Республики Казахстан (*ст. 51*).

По сравнению с другими государствами проблемы, связанные с общественным мониторингом (*в частности нормативных правовых актов*) остаются не изученными и не раскрытыми до конца. Данное обстоятельство отрицательно сказывается на нормативно-правовом регулировании организации проведения общественного мониторинга и учете его результатов в правовом мониторинге.

Анализ правового регулирования общественного мониторинга показал, что Законом о Национальной палате определено *«общественный мониторинг - деятельность Национальной палаты по сбору, систематизации, анализу и обобщению информации, в том числе оценке достижения степени решения проблем и задач, на решение которых направлен нормативный правовой акт, а также его влияния на положение предпринимательства в Республике Казахстан» (п. 3 ст. 1 Закона)*. Из этого видны задачи Национальной палаты при проведении общественного мониторинга, которые легли в основу его компетенции. Так, Национальная палаты в сфере общественного мониторинга выполняет следующие функции (*п. 1 ст. 10 Закона о Национальной палате*):

- 1) осуществляет общественный мониторинг;
- 2) вносит в Правительство Республики Казахстан предложения по совершенствованию деятельности центральных и местных государственных органов по вопросам предпринимательства;
- 3) участвует в проведении оценки эффективности корпоративного управления в контролируемых государством акционерных обществах.

Кроме того, на основании пункта 2 вышеуказанной статьи Закона, Национальная палата на регулярной основе осуществляет подготовку и ведение независимого рейтинга «Деловой климат». Это дает возможность обеспечить информацией общество и государство о состоянии предпринимательской активности путем подготовки и опубликования

ежегодного национального доклада о состоянии предпринимательской активности в Республике Казахстан (*п. 3 ст. 10 Закона о Национальной палате*). В качестве логического заключения проведенного анализа Национальная палата направляет результаты мониторинга в Правительство Республики Казахстан и (или) уполномоченным государственным органам, а по итогам за год, результаты проведенного анализа вносятся на рассмотрение Президента Республики Казахстан в составе ежегодного национального доклада о состоянии предпринимательской активности в стране. Отсюда усматривается деятельность Национальной палаты по обобщению итогов мониторинга и формированию их в виде доклада.

Между тем, несмотря на законодательное закрепление функций по проведению общественного мониторинга нормативных правовых актов (*ст. 51 Закона о правовых актах*) в функциях Национальной палаты (*ст. 9 Закона о национальной палате*) по представительству, защите прав и законных интересов субъектов предпринимательства не обнаружено. Отсюда следует, что полномочия Национальной палаты по проведению общественного мониторинга нормативных правовых актов, закрепленные Законом о правовых актах, не реализуются в полном объеме.

Более того, с 1 января 2016 года в Республике Казахстан введены в действие общественные советы. Важной особенностью реализации данного института является взаимодействие государственных органов с гражданским обществом, которое основывается на партнерстве и взаимной заинтересованности в достижении государственных целей и задач, оценке хода реализации государственной политики и мониторинге эффективности деятельности государственных органов. В свою очередь Закон о правовых актах указывает на средство по налаживанию взаимного сотрудничества со стороны субъектов общественного контроля за законодательной деятельностью государственных органов через общественный мониторинг нормативных правовых актов. Однако недостаточность правового регулирования механизма проведения общественного мониторинга нормативных правовых актов и незначительность взаимодействия общества при осуществлении общественного мониторинга с государственными органами свидетельствуют о несоответствии действующего законодательства потребностям общества.

Говоря о недостаточности правового регулирования общественного мониторинга нормативных правовых актов, следует отметить важную особенность, обусловленную спецификой субъекта, закрепленного Законом о правовых актах. Монополистом данной деятельности является Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан. При этом ранее отмечено, что вопросы общественного мониторинга нормативных правовых актов в теории казахстанского права разработаны недостаточно. Напротив, многочисленные исследования посвящены общественному мониторингу оценки качества оказываемых государственными органами услуг.

Между тем компетенция, указанная в пункте 1 статьи 10 Закона о Национальной палате, включает функцию по проведению общественного мониторинга. При этом общественный мониторинг не подразделяется на виды согласно объектам мониторинга, а вышеуказанные две функции именуются единым понятием - «общественный мониторинг» (ст. 1 Закона о Национальной палате). В частности, общественный мониторинг нормативных правовых актов, проводимый в рамках Закона о правовых актах, и общественный мониторинг оценки качества оказываемых государственных услуг, реализуемый в рамках государственного заказа нормы Закона Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V «О государственных услугах»⁴⁷ (далее – Закон о государственных услугах). Добавим, что последний объект мониторинга законодательно урегулирован и широко применяется Национальной палатой, а общественный мониторинг нормативных правовых актов недостаточно конкретно урегулирован в законодательстве, поэтому имеется ряд пробелов в компетенции субъекта общественного мониторинга.

В качестве примера свидетельствует пункт 2 статьи 20 Закона Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V «Об общественных советах»⁴⁸ (далее – Закон об общественных советах), который гласит: «общественный мониторинг осуществляется в целях выявления негативных последствий для граждан и ущемлений общественных интересов в результате оказания государственными органами государственных услуг, реализации государственных, правительственных программ, стратегических планов и бюджетных программ, программ развития территорий, а также применения норм законодательства Республики Казахстан». Тем самым, Закон об общественных советах определяет цель общественного мониторинга, корреспондирует со статьей 10 Закона о Национальной палате по реализации статьи 29 Закона о государственных услугах – общественный мониторинг оценки качества оказываемых государственных услуг. В связи с этим полагаем, что цели, реализуемые в главе 10 Закона о правовых актах, не корреспондируют с Законом об общественных советах, также как и Закон о Национальной палате.

Таким образом, положения статьи 51 Закона о правовых актах нуждаются в более четком регламентировании на подзаконном уровне. Однако в процессе изучения и анализа порядка проведения общественного мониторинга нормативных правовых актов выявлены пробелы в компетенции самого субъекта. Учитывая изложенное, с момента введения мониторинга Национальной палатой остались не урегулированными механизм и/или методика проведения общественного мониторинга в отношении самих нормативных правовых актов, а также не рассмотрен

⁴⁷Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V «О государственных услугах» <http://adilet.zan.kz>.

⁴⁸Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V «Об общественных советах» <http://adilet.zan.kz>.

порядок взаимодействия с государственными органами при проведении правового мониторинга в целях совершенствования законодательства. Как результат – не востребованность общественного мониторинга нормативных правовых актов в процессе их реализации, что отражается на правоприменительной практике.

Вместе с тем, по сведениям Национальной палаты, требования статьи 51 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» корреспондируются со статьей 29 Закона Республики Казахстан «О государственных услугах». Поэтому в ходе проведения общественного мониторинга основной упор делается на качество оказания государственных услуг с дачей оценки нормативных правовых актов, регламентирующих процедуру их оказания⁴⁹. На основании изложенного, полагаем, что понятия «общественный мониторинг оценки качества оказания государственных услуг» и «общественный мониторинг нормативных правовых актов», Национальной палатой отождествляются. Отсюда возникает вопрос относительно такого тождества этих парадигм.

Основной позицией Национальной палаты выступает практика применения нормативных правовых актов, которые в действительности реализуют одну из функций правового мониторинга, а именно: механизм противодействия и подавления коррупции. В таком понимании, мониторинг оценки качества оказания государственных услуг является результатом применения правовых актов, как важнейшего компонента системы, представляющих сдержки и противовесы, обеспечивающие стабильность работы государственного аппарата. Следовательно, между двумя функциями «общественного мониторинга» не существует разницы, и их разделение носит условный характер. Однако данная позиция, по-нашему мнению, ошибочна, т.к. определенная доля условности все же существует, что создает необходимость разделения этих понятий на законодательном уровне.

В целях обоснованности аргументов приведем следующие доводы.

1. Различие целей данных функций при проведении общественного мониторинга, которые отражаются в их результатах.

Очевидно, что цель общественного мониторинга нормативных правовых актов должна применяться по аналогии с правовым мониторингом (п. 20 ст. 1 Закона о правовых актах). Поэтому выявление противоречащих законодательству, устаревших и коррупциогенных норм права, оценка эффективности их реализации является основным его направлением. Тогда как, общественный мониторинг оценки качества оказания государственных услуг является сбор, анализ информации об уровне качества оказания государственных услуг и выработка рекомендаций (п. 11 ст. 1 Закона о государственных услугах). Также эта цель отразилась в Законе об общественных советах, которая закрепляет за общественным мониторингом

⁴⁹Письмо Национальной палаты предпринимателей от 18 мая 2015 года за № 5678 относительно предоставления информации по проведенному общественному мониторингу нормативных правовых актов за отчетные периоды

- процедуру общественного контроля, представляющего собой наблюдение со стороны субъектов общественного контроля за деятельностью государственных органов (*п. 1 ст. 18 Закона об общественных советах*). Следовательно, целью является выявление негативных последствий для граждан и ущемлений общественных интересов в результате оказания государственными органами государственных услуг (*п. 2 ст. 20 Закона об общественных советах*). Такое явное различие, двух разных функций общественного мониторинга, Национальной палатой не учитывается, что подтверждается итоговыми отчетами Национальной палаты, размещенных на своем официальном Интернет-ресурсе. Более того, корреспонденция норм регулирующих общественный мониторинг Национальной палатой основывается на рекомендациях, выработанных в итоговом отчете. Однако, по-нашему мнению, структура отчета должна основываться на общественном мониторинге нормативных правовых актов, а итоги, выработанные в результате общественного мониторинга оценки качества оказания государственных услуг, выступают в качестве практики его применения.

2. Отсутствие порядка взаимодействия Национальной палаты с уполномоченными органами при проведении общественного мониторинга нормативных правовых актов.

В настоящее время законодательно регламентирован порядок взаимодействия указанных субъектов при подготовке проектов нормативных правовых актов (планирования подготовки, разработки) и до стадии рассмотрения и их принятия. Между тем, проекты нормативных правовых актов разрабатываются уполномоченными органами по своей инициативе или по поручениям вышестоящих государственных органов и должностных лиц (*п. 3 ст. 17 Закона о правовых актах*) с обязательным участием представителей Национальной палаты органов и аккредитованных объединений субъектов частного предпринимательства (*п. 1 ст. 18 Закона о правовых актах*). Следует отметить, что в положениях Закона о правовых актах, касающихся правового мониторинга, предусмотрено право привлекать общественные и научные организации, граждан для проведения общественного мониторинга нормативных правовых актов (*п. 3 ст. 50 Закона о правовых актах*).

Изложенное выше свидетельствует, что при составлении планов подготовки проектов нормативных правовых актов учитываются не только предложения государственных и иных органов, но и организаций, в том числе научных, а также предложения Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан и иных заинтересованных лиц, подготовленные по итогам правового мониторинга (*п. 4 ст. 15 Закона о правовых актах*).

В целях устранения пробела в правовом регулировании по вопросам общественного мониторинга нормативных правовых актов Национальной палате целесообразно проявить инициативу по разработке нормативного правового акта, утверждающего порядок взаимодействия государственных органов и Национальной палаты предпринимателей при проведении правового и общественного мониторинга нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства.

3. Декларативность статьи 51 Закона о правовых актах.

В частности, с момента введения нормы в законную силу⁵⁰ Национальной палатой не проявлена инициатива по разработке механизма проведения такого вида мониторинга. Тем самым полагаем, что указанную норму характеризует отсутствие правовой способности в регулировании общественных отношений, оставаясь неостребованным в правоприменительной практике, по той причине, что не выполняет ни обязывающих, ни управомочивающих, ни запрещающих, ни предписывающих, ни поощряющих функций, свойственных социально-правовой природе всякой правовой нормы. Разумеется, при наличии единой эффективной методики общественного мониторинга нормативных правовых актов, основанной на международном опыте, адаптированного под казахстанские условия, не давало бы повод ставить под сомнение социальную подотчетность государственных органов, особенно действующих на местах (*областях, городах, районах и т.д.*). Поэтому Национальной палате рекомендуем в целях реализации статьи 51 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» разработать механизм проведения общественного мониторинга нормативных правовых актов либо с коррелировать действующими Правилами проведения правового мониторинга.

4. Финансирование и постоянство проведения общественного мониторинга.

Прежде чем перейти к раскрытию недостатка, напомним, что итогом общественного мониторинга, осуществляемого Национальной палатой, выступают Итоги информации по анализу оценке качества оказываемых государственных услуг⁵¹, результат которого выполняется в рамках социального заказа. Следовательно, данная деятельность финансируется из бюджета государства. Также это подтверждает пункт 6 статьи 7 Закона о

⁵⁰ Справочно: норма введена в 2013 году, в реализацию Закона Республики Казахстан «О Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан».

⁵¹Примечание: на основании официального ответа Национальной палаты следует, что общественный мониторинг нормативных правовых актов рассматривается через призму общественного мониторинга оценки качества оказываемых государственных услуг.

государственных услугах, Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции⁵² является уполномоченным органом по оценке и контролю за качеством оказания государственных услуг, который осуществляет формирование и реализацию государственного социального заказа⁵³ по проведению общественного мониторинга качества оказания государственных услуг. Вместе с тем, «финансовая зависимость» общественного мониторинга нормативных правовых актов, полагаем, противоречит сути, которая способна преобразовать функции государства, способные объективно определять социально значимые и/или уязвимые направления в правовом акте, а также рекомендовать государству новые подходы (функции) для совершенствования законодательства, выработанные по итогам мониторинга.

Относительно осуществления общественного мониторинга на постоянной основе. Конечно, постоянство мониторинга может воспроизвести систему действий Национальной палаты на установление ограничений со стороны органов государственной власти путем принятия собственных обязательств в процессе реализации общественных интересов, в частности в бизнес сфере. Однако следует помнить, что общественный мониторинг, который направлен на оценку конкретного сектора общества либо в лучшем случае на анализ самого нормативного правового акта (*либо их совокупность*) может способствовать появлению иждивенческих настроений или, напротив, социальных конфликтов путем лоббирования интересов бизнеса, а не построения правового государства путем совершенствования правовой системы и законодательства. Благодаря этой возможности по отношению эффективно реализуемого законодательства и функционированию органов государственной власти необходимо предусмотреть принципы открытости и прозрачности деятельности Национальной палаты при проведении общественного мониторинга нормативных правовых актов путем совместного принятия решений с государственными органами в сфере правового мониторинга.

В целях эффективного взаимодействия государственного органа и Национальной палаты по мониторингу нормативных правовых актов предлагаем рассмотреть следующие варианты ее реализации.

Во-первых, как показывает практика, оптимальные возможности для сбалансированного взаимодействия гражданского общества и государства при проведении мониторинга складываются при обеспечении партнерских отношений на законодательном уровне.

⁵² пункт 13 Указа Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции и внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Республики Казахстан» от 29 августа 2014 года № 900

⁵³ пункт 13-2) статьи 5 Закона Республики Казахстан «О государственном социальном заказе» от 12 апреля 2005 года № 36 <http://adilet.zan.kz>.

В этих условиях представляется необходимым внести изменения и дополнения в законы Республики Казахстан о правовых актах и о Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан. В частности, целесообразно дополнить статью 51 Закона о правовых актах положениями, реализующими механизм осуществления общественного мониторинга на подзаконном уровне. Также можно предусмотреть в норме вопрос о взаимодействии с государственными органами путем внесения изменений и дополнений в пункт 2 анализируемой статьи. Так, предлагаем новую редакцию статьи 51 Закона о правовых актах: «2. *Информация о результатах общественного мониторинга ежегодно направляется в Правительство Республики Казахстан в отношении нормативных правовых актов и размещается на официальном интернет-ресурсе Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан*».

В целях достоверного толкования терминов и определений полагаем актуальным внести дополнение в статью 1 Закона о правовых актах в части законодательного закрепления «общественного мониторинга нормативных правовых актов» в понятийном аппарате, т.к. корреспонденция главы 10 данного Закона очевидна между правовым мониторингом и общественным мониторингом нормативных правовых актов. Хотя цель и механизм проведения общественного мониторинга Национальной палатой основываются на Законе об общественных советах и Законе о государственных услугах.

Кроме того, в Законе о Национальной палате необходимо разграничить общественный мониторинг на виды согласно вышеуказанным законам с указанием функций по реализации каждого вида – общественный мониторинг оценки качества оказываемых государственных услуг и общественный мониторинг нормативных правовых актов.

Помимо этого, возможно дополнить Закон о правовых актах либо Закон о Национальной палате полномочиями Национальной палаты по направлению в Правительство Республики Казахстан обобщенной информации по результатам общественного мониторинга нормативных правовых актов с выработкой предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательства. Такие полномочия можно предусмотреть на законодательном или подзаконном уровне путем принятия соответствующего акта.

Во-вторых, другой вариант видится во взаимном сотрудничестве Министерства юстиции Республики Казахстан и Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан как субъектов, координирующих деятельность по мониторингу нормативных правовых актов. Однако следует отметить, что Министерство юстиции приступило к реализации этого варианта посредством разработки проекта Меморандума о сотрудничестве, который предусматривает главу по взаимодействию в правовом мониторинге. Совершенно очевидно, что такое сотрудничество способно осуществить упорядочение регулируемых общественных отношений,

улучшить качество правового мониторинга, проведенного уполномоченными государственными органами, а также гарантировать взаимную контролируемость всей правовой системы, т.е. уверенность в совершенствовании законодательства и правовой политики в целом.

В связи с этим считаем, что эффективной реализацией Меморандума станет совместное обсуждение итогов правового мониторинга и общественного мониторинга нормативных правовых актов с участием заинтересованных государственных органов. В тоже время действие Меморандума бессрочно, следовательно, совместные обсуждения планируется проводить не реже одного раза в полугодие. В случае подписания Меморандума Национальной палатой будет урегулирован механизм общественного мониторинга нормативных правовых актов и его влияние на деятельность государственных органов при проведении правового мониторинга путем решения проблем по эффективному совершенствованию законодательных процессов, как результат, улучшится качество оказываемых государственных услуг.

В-третьих, необходимо расширить объекты общественного мониторинга за деятельностью уполномоченных органов путем комплексного анализа законодательства и правоприменительной практик, реализуемых в рамках законов о Национальной палате и Общественных советах с регламентированным порядком взаимодействия государственных органов и общественности при проведении правового мониторинга.

В-четвертых, необходимо Министерству юстиции Республики Казахстан и Национальной палате предпринимателей совместно рассмотреть вопрос по консолидации обобщения итогов правового мониторинга в целях реализации пункта 20 статьи 1 Закона о правовых актах.

Резюмируя, для получения достоверной информации о состоянии законодательства необходимо привлекать общественность к проведению правового мониторинга государственных органов. Представляется, предложенная система взаимодействия двух субъектов правового мониторинга значительно повысит эффективность и качество законодательства, что в свою очередь будет способствовать решению задач, поставленных Главой государства в проводимых Институциональных реформах.

Таким образом, введение общественного мониторинга в стране позволяет органам государственной власти своевременно получать информацию от общественности относительно действующего законодательства и практики его применения. Однако слабо урегулированный механизм проведения общественного мониторинга нормативных правовых актов и взаимодействия с государственными органами, осуществляющими правовой мониторинг, свидетельствует о неэффективной его реализации и законодательном пробеле в данном вопросе.

Выводы и предложения:

1. В Республике Казахстан взаимодействие государственных органов с научными и общественными организациями, гражданами в проведении правового мониторинга является одной из государственных задач в процессе осуществления мер по обеспечению законности нормативных правовых актов. В настоящее время правовой институт взаимодействия государственных органов с научными и общественными организациями, гражданами в проведении правового мониторинга не получил своей детальной регламентации в действующем законодательстве. Требуется дальнейшая конкретизация норм данного правового института в части определения полномочий государственных органов в части планирования и финансирования правового мониторинга, участия научных и общественных организаций, граждан в проведении правового мониторинга.

2. Целесообразно внести в законы Республики Казахстан «Бюджетный кодекс» и «Об общественных советах» соответствующие поправки о порядке финансирования деятельности общественных советов. Данное предложение основано на том, что именно в законе «Об общественных советах» предусмотрен порядок взаимодействия государственных органов с научными и общественными организациями, гражданами в проведении правового мониторинга через общественные советы и их членов. Общественные советы и их члены могут стать самыми лучшими посредниками между государственными органами и субъектами гражданского общества по вопросам взаимного сотрудничества.

3. В целях реализации статьи Закона Республики Казахстан «О правовых актах» разработать механизм проведения общественного мониторинга нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства.

4. Законодательно определить порядок взаимодействия государственных органов и Национальной палаты предпринимателей при проведении правового и общественного мониторинга нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства путем консолидации их итогов.

5. В целях устранения пробела в правовом регулировании по вопросам общественного мониторинга нормативных правовых актов Национальной палате целесообразно проявить инициативу по разработке нормативного правового акта, утверждающего порядок взаимодействия государственных органов и Национальной палаты предпринимателей при проведении правового и общественного мониторинга нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства.

Глава 3. Тематический (отраслевой) мониторинг законодательства и правоприменительной практики: теоретический и внедренческий аспекты

В рамках научных исследований в сфере правового мониторинга перед Институтом законодательства Республики Казахстан стоит задача по формированию модели отраслевого правового мониторинга. Это обусловлено значимостью, местом и ролью правового мониторинга, определяемым в государственной правовой политике.

В Республике Казахстан правовая политика возведена в стратегическую политику государства, которая воплощена в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента РК от 24 августа 2009 года № 858 (далее – Концепция правовой политики).⁵⁴

Концепция правовой политики Республики Казахстан нацеливает на модернизацию законодательства, укрепление государства, демократизацию политической системы, имплементацию норм ратифицированных актов международного права. В документе сочетается ориентация на развитие законодательства и государственного управления с преемственностью правовой политики, последовательной реализации потенциала норм Конституции и законодательства, на обеспечение правовыми средствами защиты прав и свобод граждан, национальных интересов страны, устойчивого развития общества. В ней отмечается: «Нужны системные меры, обеспечивающие как режим законности в стране и стабильность правовой системы, так и поступательное развитие национального права в рамках действующей Конституции. Комплексный подход к правовой политике позволит модернизировать всю нормативно-правовую базу в контексте общей стратегии развития государства, в том числе выстраиванию качественно новой модели государственного управления на принципах результативности, прозрачности и подотчетности, обеспечивающих защиту прав и свобод граждан, интересов общества и государства».⁵⁵

В настоящее время ключевой является проблема оптимизации правовой политики, повышение степени эффективности ее реализации. При этом эффективность механизма реализации правовой политики обусловлена не только его внутренними качественными характеристиками, но и влиянием внешних факторов социальной жизни, заключающуюся в соответствии интересов государства интересам и целям общества и отдельной личности. В основе такого механизма лежат принципы действенности использования неотъемлемых элементов правовой политики, таких как, *стратегия и тактика, планирование и прогнозирование, мониторинг и юридическая*

⁵⁴Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденная Указом Президента РК от 24 августа 2009 года № 858. <http://adilet.zan.kz/rus/doc>

⁵⁵Там же.

техника, научное обоснование и учет общественного мнения, экспертное и методическое обеспечение законодательной деятельности, системный подход в области нормативно-правового регулирования и т.д., с одной стороны. С другой стороны, - принятие мер для активного участия социальных структур в процессах разработки и практического осуществления правовой политики, общественного контроля за деятельностью государственных органов и должностных лиц в законотворческой сфере.

В контексте правовой политики правовой мониторинг выступает как источник прогнозно-аналитической информации для формирования научно обоснованной правотворческой политики, являющейся основной формой реализации правовой политики.

Мониторинг законодательства и правоприменительной практики (правовой мониторинг), использующий такие инструменты обеспечения качества нормативных правовых актов как социологические исследования, обработка и анализ статистических данных, прогнозирование и моделирование действия будущих законов, комплексная экспертиза законопроектов должен рассматриваться в качестве одного из важнейших информационных ресурсов правотворческой политики. В этой связи правовой мониторинг определяется как система непрерывного наблюдения, анализа и оценки действия нормативных правовых актов в целях прогнозирования дальнейшего развития законодательства и повышения эффективности его регулирующего воздействия.

Перечисленные качественные характеристики правового мониторинга вытекают из общего теоретико-правового его толкования как метода государственного контроля за качеством законодательства и его реализации.

Мониторинг правотворческой деятельности призван обеспечить государственную политику на законодательном уровне, его можно отнести к «самым необходимым современным инструментам управления делами государства и развития гражданского общества». А.Н. Алексеев рассматривает деятельность государства по осуществлению правового мониторинга «в качестве одного из главных инструментов повышения уровня эффективности правового регулирования, обеспечения должного качества принимаемых нормативных правовых актов и их реализации» [3,15].

Саму же разработку вопросов повышения эффективности правовой политики нашего государства следует рассматривать как составную часть более широкомасштабной проблемы - проблемы функциональной эффективности деятельности государства в целом, поскольку основная задача проводимой в стране правовой политики сводится к обеспечению гарантированных законами прав и свобод граждан республики в результате высокоэффективной деятельности государства. В этом ключе рассуждений можно выдвинуть предположение, что в рамки правового мониторинга логичным будет включать и мониторинг правоприменительной деятельности

государства как *один из способов оценки степени функциональной деятельности государства.*

Данное обстоятельство, по признанию ученых, в свою очередь, позволяет рассматривать правовой мониторинг как обязательное звено механизма реализации правотворческой политики [29,180; 17; 7,8].

Концепция правовой политики Республики Казахстан прямо устанавливает, что «особое внимание следует уделить прогнозно-аналитическому обеспечению правотворческой деятельности, которая будет основываться на постоянном мониторинге тенденций развития отраслей права и правовых систем, анализе практики применения нормативных правовых актов».

Согласно научным исследованиям, систематическое наблюдение за действующим законодательством призвано помочь решению проблем национального правотворчества, способствовать его модернизации. Именно правовой мониторинг, использующий наиболее результативные инструменты обеспечения качества закона, выступает основным источником прогностической информации для формирования научно обоснованной правотворческой политики. При таком рассмотрении правовой мониторинг становится не только видом государственной деятельности, но и приобретает статус нового организационно-правового института по учету, оценке состояния и прогнозу действия законов и подзаконных актов в целях обеспечения обратной связи правотворчества с правоприменительной практикой, выявления состояния общественных отношений, эффективности регулирующего воздействия и качества законодательства.

В настоящее время в Республике Казахстан остается актуальной проблема введения отраслевого правового мониторинга, поскольку в новом законодательстве не заложен механизм его проведения. Так, в соответствии с пп. 20) ст. 1 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах»⁵⁶ под правовым мониторингом понимают систему постоянного наблюдения, сбора, анализа информации о состоянии законодательства Республики Казахстан и практике его применения, осуществляемая в соответствии со статьями 50 и 51 настоящего Закона. А в соответствии с п.1 ст. 50 Закона правовой мониторинг проводится с целью оценки и прогнозирования эффективности законодательства путем выявления противоречащих законодательству Республики Казахстан, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права, а также выработки предложений по его совершенствованию.

Анализ Правил проведения правового мониторинга, утвержденного Постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 августа 2016

⁵⁶Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК « О правовых актах», <http://adilet.zan.kz/rus/doc>

года № 486,⁵⁷ показывает, что фактически государственные органы проводят не правовой мониторинг, а один из его разновидностей – мониторинг нормативных правовых актов, носящий формально-юридический характер, направленный на *выявление противоречащих законодательству Республики Казахстан, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права* (согласно Правил – недостатков).

Так, в соответствии с п.14. проведение правового мониторинга Республики Казахстан включает в себя следующие этапы:

- 1) сбор, обобщение и анализ информации относительно объекта правового мониторинга;
- 2) составление аналитической справки либо справки об отсутствии недостатков норм права;
- 3) разработку проектов нормативных правовых актов, в случае выявления недостатков норм права.
- 4) заполнение результатов правового мониторинга по формам согласно приложению 4 к настоящим Правилам.

В приложении 4 приводится форма 4, согласно которой центральные государственные органы/органы местного государственного управления должны предоставлять информацию по результатам правового мониторинга по актам. Содержание данной формы также свидетельствует о проведении мониторинга нормативных правовых актов формально-юридического характера.

Таким образом, в Республике Казахстан для дальнейшего развития системы правового мониторинга необходимо обеспечить механизм его проведения, направленный на выявление не только формально юридических недостатков нормативных правовых актов, но и недостатков механизма правового регулирования социально-экономических процессов в целом. Информация, получаемая в результате правового мониторинга, должна содержать комплексную оценку практики правового регулирования общественных отношений.

Сегодня можно констатировать, что этап формирования понимания правового мониторинга как научного знания и как практической деятельности в основном завершён, в результате чего определены общепризнанные цели, задачи, объекты и субъекты, принципы и виды правового мониторинга, методы и средства его осуществления.

Необходимо отметить тот факт, что в теории права концепция правового мониторинга как теоретическое построение не разрабатывалась, однако достаточно часто в научной литературе используется термин «правовой мониторинг», который применяется авторами для оценки качества и эффективности всех видов правовых актов, а поиск универсального понятия в отношении мониторинга в юриспруденции связан с необходимостью

⁵⁷Правила проведения правового мониторинга, утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 августа 2016 года № 486 <http://adilet.zan.kz/rus/doc>

единообразно толковать мониторинговую деятельность юристами (учеными практиками), либо использовать единообразную терминологию в нормативных правовых актах.

Важным является то, что в казахстанском законодательстве правовой мониторинг рассматривается как категория «система». Понятие «система» наиболее глубоко изучалось в философской науке, [1,103-130] достаточно часто исследуется и употребляется в социальных науках. Так, российский ученый Н. В. Витрук, проанализировав имеющиеся системные исследования в области права, отметил, что, «по существу, все государственные и правовые явления можно рассматривать как системы, которые между собой связаны и которые опять-таки составляют системы» [19,29]. Исходя из кибернетического толкования сложной динамической системы, он рассматривает социально-правовую систему как совокупность или комплекс взаимосвязанных и взаимодействующих частей и элементов целого, функционирование которых ориентировано на достижение поставленной цели.

С точки зрения системного подхода к изучению, анализу и оценке явлений и процессов, по мнению казахстанских ученых Т. Галиева и Н. Тлеухана, законодательство как система, включающая в себя упорядоченное разнообразие правовых норм и обладающая интегративным качеством, обуславливает целостное и целесообразное взаимодействие правовых элементов между собой и с окружающей средой, и обеспечивает решение определенных задач правового регулирования общественных отношений. Правовой мониторинг в этом случае выступает как обеспечивающая подсистема и, одновременно, как целевая программа слежения за реализацией законодательного акта. Кроме того, мониторинг обеспечивает все каналы обратной связи, результаты которой учитываются при принятии управленческих, законодательных и иных решений[34,16-55].

По мнению И.С.Андреевой, система есть совокупность («комплекс», «множество» и др.) взаимосвязанных и взаимодействующих подсистем, элементов, объединение частей по определенным признакам в единое целое[10,33].

Такой же точки зрения придерживается российский ученый Ю.А.Тихомиров, характеризующий правовой мониторинг как «динамичный организационный и правовой институт информационно-оценочного характера, движущийся по всем стадиям функционирования, управления, хозяйствования и т.п., проявляющийся на всех этапах возникновения и действия права»[31,13]

То есть, правовой мониторинг носит всеобъемлющий характер, и, как системное понятие имеет более широкий смысл, чем мониторинг только состояния нормативных правовых актов. Он охватывает все стадии правотворческого процесса, таких как: *правотворческая деятельность по законодательному обеспечению государственной политики; подзаконное правотворчество; правоприменительная деятельность.* Объектом правового мониторинга могут выступать не только нормативные правовые акты или

группы нормативных актов, но и нормативно утвержденные концепции, программы, планы, доктрины. Также объектами мониторинга могут являться отдельные институты, подотрасли, отрасли законодательства, иные нормативные комплексные образования в законодательстве.

Правовой мониторинг, являясь одной из подсистем интегрированной системы государственного управления, охватывает также ресурсы управления негосударственных структур общества, то есть, субъектом проведения правового мониторинга могут выступать и общественные, и научные организации, и граждане (п.3 ст.50 Закона о правовых актах). Следует отметить, что в Казахстане существует практика мониторинга законодательства некоммерческими структурами (Общественный фонд «Фонд развития парламентаризма в Казахстане» - в сфере прав человека, ЮНИСЕФ – в сфере прав ребенка и др.). Об этом свидетельствует введение понятия «общественный мониторинг нормативных правовых актов» в п.1 ст. 51 Закона о правовых актах, в которой закрепляется, что «Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан проводит общественный мониторинг нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства.».

Таким образом, правовой мониторинг, как система постоянного наблюдения, сбора, анализа информации о состоянии законодательства и практике его применения, тенденций развития отраслей права и правовых систем носит общий (комплексный) характер и предполагает комплексную, целенаправленную и организованную практическую деятельность государства, направленную на прогнозно-аналитическое обеспечение правовой политики. Между тем, Правила проведения правового мониторинга закрепляют только механизм проведения мониторинга нормативных правовых актов. В таком случае необходимо поменять название на Правила проведения мониторинга нормативных правовых актов.

Согласно новому законодательству РК в понятии прямо указывается на конечную цель правового мониторинга – это оценка и прогнозирование законодательства, практики его применения. Средствами его осуществления являются выявление противоречащих законодательству Республики Казахстан, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права и выработка предложений по совершенствованию законодательства.

В юридической науке категории «цель» придается важное значение. Многие ученые считают, что цель лежит в основе познания существа права, процесса его создания и дальнейшей реализации. Цель в праве – это своеобразная программа, способная удовлетворять определенные потребности в процессе регулирования общественных отношений на пути достижения этой цели [27,19]. Цель в праве, подобно самому праву, может рассматриваться и как объективная, и как субъективная категория. Объективный источник возникновения цели в праве и субъективная ее природа – две органически связанные между собой стороны одного и того же

явления. Цель в праве – идеальная реализация объективной возможности должного поведения членов общества.

Общеизвестно, что в понятийном отношении цель – это желаемый и планируемый субъектом результат, своеобразный конечный пункт его устремлений. Причём в сознании человека этот результат в определённый период времени должен быть очень весомым, значимым, важным, может быть даже ключевым в его иерархии ценностей. Н.Толмачева целью мониторинга закона, иного объекта наблюдения называет предотвращение и (или) устранение нежелательных последствий его применения [33,3-11]. Следует согласиться с казахстанскими учеными, которые определяют цель правового мониторинга как контроль, прогноз, повышение качества и эффективности законодательства и правоприменительной практики. В свою очередь, траектория, методология и содержание мониторинга, а также его результаты во многом зависят от поставленной цели. Далее, по мнению Т. Галиева и Н. Тлеухан, правовой мониторинг выступает не только как целостное явление, но и как процесс, каждый компонент которого имеет свою программу действий. [34,55].

Российские ученые считают, что для достижения конечной цели мониторингового процесса необходимо анализировать и оценивать: 1) результаты нормотворческой деятельности, прежде всего законопроектной (правотворческий процесс); 2) качество нормативных правовых актов, принятых тем или иным правотворческим органом в соответствии с предоставленной правотворческой компетенцией; 3) эффективность их практического действия, реализации (правоприменительный процесс) [8,30]. Только всесторонне проведенный правовой мониторинг обеспечит оценку и прогноз правотворческой деятельности, обозначенной в Концепции, что позволит разработать и реализовать предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Оценивая современное состояние правового мониторинга в Республике Казахстан, приходится констатировать, что действующий механизм и его результаты решают только ту задачу, которая позволяет анализировать и корректировать качество нормативных правовых актов, принятых тем или иным правотворческим органом в соответствии с предоставленной правотворческой компетенцией, оставляя «за бортом» ключевые цели правового мониторинга. Механизм проведения правового мониторинга, направленный только на выявление противоречащих законодательству Республики Казахстан, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права, не может обеспечить конечной цели правового мониторинга – оценки и прогнозирования законодательства, практики его применения.

Поступающая от уполномоченных органов отчетная информация в силу указанных причин не содержит оценки состояния законодательства и его действия в подведомственной сфере, не имеет анализа эффективности правоприменения и тем более – предложений по возможным мерам для

достижения конечной цели правового мониторинга. Такой анализ и оценка действующих НПА с научной точки зрения относят к текущему правовому мониторингу [27,23].

В этой связи назрела необходимость создания отраслевого правового мониторинга на базе, так называемого, тематического мониторинга, который проводят государственные органы в целях определения и оценки мероприятий по реализации конкретных задач их соответствующей функциональной деятельности.

На современном этапе в Республике Казахстан характерной особенностью формирования законодательства является принятие нормативных правовых актов либо отдельных норм на основе тематических (функциональных) мониторингов, отраженных в национальных планах (основных направлениях развития страны), посланиях и указах Президента РК, государственных программах, концепциях, «дорожных картах» и др.

Основными национальными стратегическими документами государственной политики Республики Казахстан являются:

1. Стратегия развития до 2030 года.
2. Стратегический план развития до 2030года.
3. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года
4. Концепция государственной молодежной политики до 2020 года
5. Доктрина «НұрОтан»
- 6.Доктрина Национального Единства Казахстана
7. Дорожная карта по реализации программы противодействия коррупции на 2015–2025 годы.⁵⁸

Следует отметить, что в казахстанском законодательстве сложилась тенденция регулирования организации проведения тематических (функциональных) мониторингов в различных отраслях и сферах государственной деятельности. Каждое отраслевое министерство проводит мониторинг, соответствующий сферам их деятельности и интересам.

В программных документах, имеющих юридическую силу, напрямую содержатся положения о принятии конкретных законов, о совершенствовании законодательства в рассматриваемой сфере, о проведении тематического (функционального) мониторинга, объектом которого могут выступать конкретные задачи реализации социально-экономического развития, оценка эффективности деятельности органов власти и др. Тематический мониторинг призван определить достигнутый уровень социально-экономического развития Республики Казахстан за прошедший период, выявить соответствие реально достигнутых значений индикаторов и показателей с планируемыми.

Так, в Дорожной карте по реализации программы противодействия коррупции на 2015–2025 годы⁵⁹ для достижения цели «вовлечения в

⁵⁸Дорожная карта по реализации программы противодействия коррупции на 2015–2025 годы. www.adilet.gov.kz/sites

антикоррупционное движение всего общества путем создания атмосферы «нулевой» терпимости к любым проявлениям коррупции» требуется решение следующих задач:

- формирование антикоррупционной культуры, образования и воспитания;
- снижение предпосылок возникновения коррупции;
- усиление партийного и общественного контроля деятельности органов государственного управления, квазигосударственного сектора и субъектов монополий;
- расширение полномочий местного самоуправления;
- совершенствование антикоррупционного законодательства (принятие поправок в закон «О государственной службе»; принятие закона «О государственных закупках» в новой редакции; принятие закона об общественном контроле; принятие закона о доступе к информации; принятие закона о всеобщем декларировании доходов и расходов физических лиц и т.д.).

Одним из инструментов исполнения антикоррупционной дорожной карты является мониторинг и оценка реализации стратегии. Кроме того, в ней закреплено положение о проведении на системной основе анализа законодательства на предмет устранения противоречий, пробелов, коллизий, создающих предпосылки для коррупции.

На основании антикоррупционной программы разработан План мероприятий по реализации Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015 – 2025 годы и противодействию теневой экономике, утвержденный Постановлением Правительства Республики Казахстан от 14 апреля 2015 года № 234. В указанном Плате 23 пункта посвящено разработке нормативных правовых актов, направленных на выполнение задач по противодействию коррупции. Так, например, в п. 6 Плана предусмотрено разработать проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обороны и воинской службы», в рамках которого:

- 1) регламентировать процесс проведения органами военной полиции проверок соблюдения военнослужащими Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований требований антикоррупционного законодательства;
- 2) предусмотреть проведение специальной проверки с применением психофизиологического и полиграфологического исследований в отношении военнослужащих, назначаемых на должности, перечень которых утверждается первым руководителем государственного органа;
- 3) предусмотреть прием заявлений граждан при поступлении на обучение в Республиканское государственное казенное предприятие «Военно-техническая школа» МО через центры обслуживания населения, а также передачу прохождения медицинской комиссии при поступлении в учреждения здравоохранения по месту жительства;

⁵⁹ Там же

4) пересмотреть процедуру формирования и размещения государственного оборонного заказа;

5) проработать вопрос импорта вооружения и военной техники непосредственно у их производителей или уполномоченных организаций по их поставке (реализации).

В этом документе указаны объекты, направления, информационные источники, порядок проведения мониторинга и форма его результатов, что положительно скажется на его реализации.

Заслуживает внимания п. 54 Плана, предусматривающий проведение социологических исследований по определению уровня антикоррупционной культуры и нетерпимости к проявлениям коррупции на основе бюджетного финансирования. Также в п. 55 предусматривается привлечение НПО на проведение комплекса мероприятий по формированию антикоррупционной культуры на основе государственного социального заказа.

В Планах имеется раздел «Мониторинг и оценка стратегии», в котором указывается на создание специальной мониторинговой группы из числа представителей заинтересованных государственных органов, общественности, СМИ для проведения внешнего анализа и оценки реализации Антикоррупционной стратегии. В задачу данной группы входит обеспечение проведения внешнего анализа и оценки реализации и размещение в СМИ ежегодного отчета о реализации Антикоррупционной стратегии.

На основании национальных программ отраслевые министерства принимают соответствующие государственные программы (Государственная программа развития образования Республики Казахстан на 2011-2020 годы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан № 1118 от 7 декабря 2010 года, Государственная программа развития здравоохранения Республики Казахстан «Саламатты Қазақстан» на 2011-2015 годы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстана № 1113 от 29 ноября 2010 года. Программа «Информационный Казахстан - 2020», утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 8 января 2013 года №464 и др)⁶⁰. Во всех планах мероприятий по реализации указанных программ предусматривается тематический (функциональный) мониторинг, в которых просматривается правовая составляющая.

К примеру, в Планах мероприятий по реализации Государственной программы развития образования и науки Республики Казахстан на 2016 - 2019 годы» (Указ Президента Республики Казахстан от 1 марта 2016 года № 205), утвержденного постановлением Правительства Республики Казахстан

⁶⁰Государственная программа развития образования Республики Казахстан на 2011-2020 годы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан № 1118 от 7 декабря 2010 года, Государственная программа развития здравоохранения Республики Казахстан «Саламатты Қазақстан» на 2011-2015 годы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстана № 1113 от 29 ноября 2010 года. Программа «Информационный Казахстан - 2020», утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 8 января 2013 года №464 и др.<http://adilet.zan.kz>.

от 25 апреля 2016 года № 243⁶¹ активно используется функциональный мониторинг. В Плате имеются такие разделы, как «Усовершенствование менеджмента и мониторинг развития дошкольного воспитания и обучения», «Усовершенствование менеджмента и мониторинг развития среднего образования», «Усовершенствование менеджмента и мониторинг развития ТиПО» и «Усовершенствование менеджмента и мониторинг развития высшего и послевузовского образования». Также в пунктах Плате 39 (мониторинг обеспечения бесплатным витаминизированным горячим питанием учащихся из малообеспеченных семей в организациях среднего образования, где созданы условия для обеспечения питанием), 83 (мониторинг реформ системы среднего образования и поддержка реализации мероприятий ВБ) и 210 (усовершенствование системы мониторинга хода реализации и оценки результативности научных проектов и программ) и т.д.

Кроме того, в пункте 84 Плате закреплено мероприятие по разработке проектов нормативных правовых актов о внесении изменений и дополнений в нормативные правовые акты в области образования в связи с реформированием ЕНТ; в пункте 198 Плате закреплено мероприятие по проработке вопросов по совершенствованию нормативных правовых актов в области образования и науки в части внедрения нормативных правовых основ деятельности исследовательских университетов в соответствии с Законом Республики Казахстан «О науке»⁶² и целевой подготовки докторов PhD для отраслевых научных организаций.

Нормативное закрепление мониторинговой деятельности, включающей в себя наблюдение, сбор информации, ее анализ и оценку относительно тех или иных процессов, обусловлено, во-первых, «повышенной значимостью результатов мониторинга, которые используются при разработке и утверждении государственных программ, определении приоритетных направлений деятельности, оптимизации системы органов власти, выделении финансовых ресурсов, осуществлении законодательного и нормативного правового регулирования, а во-вторых, - осознанным выбором форм использования результатов мониторинга и практической эффективностью»[20].

На этапе реализации принятых законов крайне важно обеспечить мониторинг правоприменительной практики для оценки качества и эффективности принимаемых законов. Главной целью мониторинга правоприменительной практики является создание системы обратной связи между субъектами нормотворческой инициативы и правоприменителем. Академик Баймаханов М.Т. сформулировал её как «обеспечение максимального соответствия разрабатываемого закона и всех содержащихся

⁶¹Плате мероприятий по реализации Государственной программы развития образования и науки Республики Казахстан на 2016 - 2019 годы» (Указ Президента Республики Казахстан от 1 марта 2016 года № 205), утвержденного постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 апреля 2016 года № 243 <http://adilet.zan.kz>.

⁶²Закон Республики Казахстан «О науке» <http://adilet.zan.kz>.

в нём норм существующим на данный момент условиям жизни общества, потребностям поступательного развития страны, характеру экономических, социально-политических, этнодемографических, духовных, межличностных и иных общественных отношений» [5,17-22].

При этом мониторинг правоприменительной практики (функциональный мониторинг) надо встраивать в концепцию системы правового мониторинга. Исходя из метода системного моделирования, мониторинг правоприменительной практики как часть правового мониторинга должен базироваться на многокритериальном анализе функционирования правоприменительных практик конечных результатов в виде правоприменительных актов.

С методологической точки зрения в данной модели относительно мониторинга правоприменительной практики должны учитываться:

1) основные тенденции динамики процесса мониторинга правоприменительной практики;

2) должен производиться анализ соответствия базового варианта с фактическими показателями проведенного мониторинга правоприменительной практики.

Учитывая телеологические установки на ближайшую перспективу, можно выделить следующие внутригосударственные задачи, которые должны быть реализованы в рамках концепции мониторинга правоприменительной практики:

1) формирование системы органов государственной власти, имеющих компетенцию на проведение мероприятий по мониторингу правоприменительной практики;

2) оценка текущего состояния (качества) правоприменительной практики с помощью специальной методики, разработка специальных критериев и шкала оценки в соответствии с которыми анализируются объекты правоприменительной практики, что позволяет выявить и по возможности своевременно устранить пробелы и коллизии в текущем законодательстве;

3) оценка эффективности деятельности правоприменительных органов с помощью специальной методики, что позволяет установить реальное положение дел в правоприменительной практике;

4) налаживание математического и информационного обеспечения деятельности компетентных органов по проведению мониторинга правоприменительной практики;

5) формирование выводов и рекомендаций по правоприменительной деятельности и актам, изданным в результате правоприменительной практики для дальнейшей модернизации массива действующего законодательства для получения ожидаемого социально значимого результата в рамках общей стратегии развития общества [25].

Тематический мониторинг как наблюдение, анализ и прогноз за реализацией социально-экономической стратегии развития государства на предмет выявления его соответствия ожидаемому результату предполагает

проведение оценки реализации стратегии, решения задач, достижения целей; и своевременное внесение в них корректировок и уточнений в программы развития.

С юридической точки зрения, возникает вопрос о соотношении тематического мониторинга со сферой права: имеется ли у них так называемая "правовая составляющая" и как ее определить, чтобы затем использовать именно при осуществлении правового мониторинга? Иначе говоря, возникает проблема теоретического и практического значения, а именно: проводя правовой мониторинг и оценку его результатов, нужно ли их соизмерять с результатами, так называемых фактических, функциональных, тематических мониторингов, либо следует использовать только собственно правовые показатели [36].

Объекты правового мониторинга расположены в правовой сфере. Как разновидность юридической деятельности правовой мониторинг имеет технико-юридический компонент - совокупность средств и приемов наблюдения, анализа и оценки правовой информации, а также критериев и показателей эффективности законов и практики их реализации. В основе тематического мониторинга совокупность инструментов, с помощью которых достигаются цели и решаются задачи функциональной деятельности государственного органа в рамках закона.

Следует согласиться с российскими учеными, которые считают, что очень важно сочетать правовой мониторинг с тематическим мониторингом [21], что главными потоками информации, собираемой, анализируемой и оцениваемой в процессе проведения мониторинга, являются: отраслевая и межотраслевая информация органов исполнительной власти (в том числе получаемая в ходе осуществления контрольных мероприятий); правовая информация о степени нормативной урегулированности общественных отношений, действии нормативных правовых актов, собираемая и обобщаемая судами, прокуратурой, иными правоохранительными органами; статистическая информация, получаемая на основе статистических показателей, разрабатываемых органами статистики, и дополняемая отраслевой статистикой органов власти; социальная (социологическая) информация, собираемая в ходе проведения социологическими центрами исследований [36]. Анализ показывает, что в казахстанских программных документах четко просматривается правовая составляющая тематического (функционального) мониторинга. Тематический функциональный мониторинг, проводимый государственными органами, выступает информационным источником правового мониторинга. В этой связи необходима более четкая организация системы взаимодействия правового и тематического мониторинга, разграничение соответствующих полномочий между субъектами указанной деятельности и их нормативное закрепление в положениях государственных органов, установление порядка движения информации от субъектов мониторинга одного уровня к другим, закрепление статуса результатов правового мониторинга.

Вместе с тем, для определения степени выполненности заданий, задач и достигнутой цели мониторинга по всей представленной их системе по каждой из них необходимы соответствующие индикаторы. Справедливо отмечается, что с помощью мониторинга могут формироваться определенные индикаторы нормального состояния (функционирования) объекта и наоборот наличие и оптимальное расположение указанных индикаторов существенно повышает эффективность, качество, надёжность и системность мониторинга. Индикаторы, представляющие собой базовый инструментарий в процессе мониторинга, являются интегральными показателями, количественно определяющими признаки, свойства и иные качественные характеристики изучаемого объекта (объекта мониторинга), поддающиеся контролю. Подобные индикаторы часто носят нормативный характер. Индикаторы оценки состояния законодательства и правоприменительной практики используются для оценки качества и эффективности законодательных и иных нормативных правовых актов с момента их планирования и далее на этапах разработки, принятия и практической реализации.

Кроме того, она показывает наличие в правовом мониторинге функции надлежащего обеспечения прав и законных интересов граждан, являющейся приоритетной перед всеми остальными задачами, а также демонстрирует прогностические возможности и их желаемый результат.

Таким образом, следует согласиться с определением сущности правового мониторинга как «систематической, комплексной, в пределах своих конституционных полномочий, деятельность государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций по осуществлению сбора, анализа и обобщения информации о состоянии законодательства, практики его применения с целью выявления их соответствия планируемому результату правового регулирования, а также ожиданиям участников законодательного процесса, должностных лиц исполнительных, судебных и иных органов и уровней власти, институтов гражданского общества и, главное, граждан»[28].

Выводы: Механизм проведения правового мониторинга требует дальнейшего совершенствования, необходимо ввести механизм проведения тематического (функционального) правового мониторинга.

Предложения: В Правилах проведения правового мониторинга необходимо расширить объекты правового мониторинга, включая не только мониторинг НПА, но и практику их реализации (правоприменительную практику).

Заключение

Результаты проведённого фундаментального и научно-прикладного исследования по теме: *«Теоретические и практические проблемы правового мониторинга»* позволяет сделать следующие основные выводы и предложения.

По главе 1:

1. Анализ действующего организационно-правового механизма проведения правового мониторинга в Республике Казахстан и странах ЕАЭС показывает, что организационно-правовой механизм и порядок проведения правового мониторинга в Республике Казахстан и Российской Федерации, Республике Беларусь, Кыргызской Республике имеют свои особенности, обусловленные различиями в законодательном закреплении целей и задач правового мониторинга в отдельных странах ЕАЭС.

2. В Республике Казахстан правовой мониторинг проводится «с целью оценки и прогнозирования эффективности законодательства путем выявления противоречащих законодательству Республики Казахстан, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права, а также выработки предложений по его совершенствованию», а в Российской Федерации «основной целью осуществления мониторинга является совершенствование правовой системы». В Республике Беларусь «правовой мониторинг – систематический анализ законодательства и практики применения, эффективности правового регулирования», тогда как в Кыргызской Республике ожидаемым результатом правового мониторинга считается «...совершенствование законодательства путем устранения противоречий, коллизий и коррупционных положений, а также восполнение пробелов в нормативных правовых актах».

3. Общим для Республики Казахстан и стран ЕАЭС в институте правового мониторинга является исходный тезис о том, что проведение правового мониторинга служит одной из необходимых мер обеспечения законности нормативных правовых актов и совершенствования правовой системы.

4. Анализ наработанного государствами ЕАЭС опыта в сфере проведения правового мониторинга позволяет классифицировать способы организации последнего на централизованные, децентрализованные и смешанные. В первом случае оценку эффективности действующего на территории страны законодательства в целом осуществляет специальный уполномоченный орган, организация или структура. Во втором – проведение правового мониторинга не является чьей-либо прерогативой, и любой заинтересованный субъект (государственные органы и ведомства, научные сообщества, специализированные институты и т. п.) вправе осуществлять указанную деятельность в рамках определенной сферы по собственной инициативе. Смешанный способ организации системы правового мониторинга предполагает наделение соответствующими полномочиями определенных субъектов (органов государственной власти, учреждений, организаций и т. д.) на постоянной основе, а также возможность проведения мониторинговых исследований иными органами, учреждениями или комиссиями по поручению первых либо в рамках своей компетенции.

5. Действующий в Республике Казахстан организационно-правовой механизм проведения правового мониторинга характеризуется такими

своими признаками как постоянный по времени, государственный по субъектам, обязательный по применению результатов, общий по охвату видов нормативных правовых актов. Правовой базой проведения и организации правового мониторинга являются законы «О правовых актах», «Об общественных советах», а также постановление Правительства Республики Казахстан о Правилах проведения правового мониторинга.

В структуре Закона "О правовых актах" предлагается закрепить самостоятельную главу "Мониторинг нормативных правовых актов", в состав которой должны входить статьи, определяющие основы мониторинга нормативных правовых актов, такие как понятие, виды, цели, принципы, субъекты и объекты мониторинга. Отдельные (специальные) вопросы правового мониторинга могли бы стать предметом регулирования Закона "Об общественных советах", а непосредственно организацию правового мониторинга и порядок его проведения следовало бы урегулировать на подзаконном уровне соответствующими нормативными правовыми актами Правительства Республики Казахстан.

6. Финансирование организации и проведения правового мониторинга в Республике Казахстан могло бы осуществляться за счет бюджетных средств, направляемых на содержание государственного аппарата в рамках Бюджетного кодекса и закона "Об общественных советах».

7. В целях совершенствования и оптимизации механизма проведения правового мониторинга необходимо исключить дублирование информации, направляемой ЦГО посредством ЕСЭДО и размещения информации в подсистеме «Правовой мониторинг НПА» корпоративного портала МЮ.

8. Предусмотреть процедуру составления аналитических справок только по НПА, содержащим недостатки норм права.

9. Разработать форму справки об отсутствии недоставков норм права в НПА.

10. В целях своевременного представления материалов необходимо продлить сроки направления государственными органами в органы юстиции отчетной информации (с 30 июня, 30 декабря до 10 июля, 10 января соответственно).

11. Исключить вопросы ведения Реестра государственной регистрации НПА.

12. Оптимизировать формы аналитических справок и упростить формы итоговой информации (Формы №1,2,3,4).

13. Сократить срок ежегодного направления итоговой информации госорганов в Канцелярию Премьер-Министра РК с 15 марта до 15 февраля.

По главе 2:

14. В Республике Казахстан взаимодействие государственных органов с научными и общественными организациями, гражданами в проведении правового мониторинга является одной из государственных задач в процессе осуществления мер по обеспечению законности нормативных правовых

актов. В настоящее время правовой институт взаимодействия государственных органов с научными и общественными организациями, гражданами в проведении правового мониторинга не получил своей детальной регламентации в действующем законодательстве. Требуется дальнейшая конкретизация норм данного правового института в части определения полномочий государственных органов в части планирования и финансирования правового мониторинга, участия научных и общественных организаций, граждан в проведении правового мониторинга.

15. Целесообразно внести в законы Республики Казахстан «Бюджетный кодекс» и «Об общественных советах» соответствующие поправки о порядке финансирования деятельности общественных советов. Данное предложение основано на том, что именно в Законе «Об общественных советах» предусмотрен порядок взаимодействия государственных органов с научными и общественными организациями, гражданами в проведении правового мониторинга через общественные советы и их членов. Общественные советы и их члены могут стать самыми лучшими посредниками между государственными органами и субъектами гражданского общества по вопросам взаимного сотрудничества.

16. В целях реализации статьи 53 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» разработать механизм проведения общественного мониторинга нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства.

17. Законодательно определить порядок взаимодействия государственных органов и Национальной палаты предпринимателей при проведении правового и общественного мониторинга нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства путем консолидации их итогов.

По главе 3:

11. Механизм проведения правового мониторинга в Республике Казахстан требует дальнейшего совершенствования, необходимо ввести механизм проведения тематического (функционального) правового мониторинга.

12. В Правилах проведения правового мониторинга необходимо расширить объекты правового мониторинга, включая не только мониторинг НПА, но и практику их реализации (правоприменительную практику).

13. Перечисленные выводы и предложения свидетельствуют о решении основных задач, поставленных программой фундаментального и научно-прикладного исследования.

Справка по целевому индикатору

«Доля рекомендаций, полученных по итогам проведения фундаментальных и прикладных научных исследований, а также предложений, выработанных в рамках Концепций совершенствования законодательства Республики Казахстан, нашедших отражение в нормативных правовых актах»

В результате проведения фундаментального и прикладного научного исследования по теме «Теоретические и практические проблемы правового мониторинга» сотрудниками Центром правового мониторинга в 2016 году выработано **13** предложений и рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства Республики Казахстан, **7** из которых учтены в Постановлении Правительства Республики Казахстан от 29 августа 2016 года № 486 «Об утверждении Правил правового мониторинга». Акт внедрения в нормотворческую деятельность от 19.10.2016 года.

Целевой индикатор «Доля рекомендаций, полученных по итогам проведения фундаментальных и прикладных научных исследований, а также предложений, выработанных в рамках Концепций совершенствования законодательства Республики Казахстан, нашедших отражение в нормативных правовых актах» по теме исследования **составляет 53,8%**.

Список использованных источников

1. Программные документы и нормативные правовые акты

- 1) Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858.
- 2) Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана 17 января 2014 г. «Казахстанский путь - 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее».
- 3) Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева 11 ноября 2014 года народу Казахстана в «Нұрлы жол - путь в будущее».
- 4) Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана 30 ноября 2015 года «Казахстан в новой глобальной реальности: рост, реформы, развитие».
- 5) «План нации - 100 конкретных шагов по реализации 5 институциональных реформ Главы государства Н. Назарбаева» (май 2015 г.).
- 6) Государственная программа развития образования Республики Казахстан на 2011-2020 годы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан № 1118 от 7 декабря 2010 года (утратил силу).
- 7) Государственная программа развития здравоохранения Республики Казахстан «Саламатты Қазақстан» на 2011-2015 годы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстана № 1113 от 29 ноября 2010 года.
- 8) Государственная программа «Информационный Казахстан - 2020», утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 8 января 2013 года № 464.
- 9) Послание Конституционного Совета Республики Казахстан «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» № 09-2/1 от 6 июня 2016 года.
- 10) Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах».
- 11) Закон Республики Казахстан от 4 июля 2013 года № 129-V «О Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан».
- 12) Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V ЗРК. «Об общественных советах».
- 13) Закон Республики Казахстан от 12 апреля 2005 года № 36 «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан».
- 14) Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V «О государственных услугах».
- 15) Закон Республики Казахстан от 18 февраля 2011 года № 407-IV «О науке».
- 16) Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 434-V ЗРК «О государственных закупках».
- 17) Указ Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах

Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции и внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Республики Казахстан» от 29 августа 2014 года № 900.

18) Указ Президента Республики Казахстан от 21 августа 2012 года № 369 «Об утверждении Правил подготовки ежегодного Национального доклада по науке».

19) Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 июня 2014 года № 719 «О проекте Закона Республики Казахстан «О правовых актах» [электронный ресурс] <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1400000719>.

20) Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 августа 2016 года № 486 «Об утверждении Правил проведения правового мониторинга».

21) Правила проведения правового мониторинга, утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 августа 2016 года № 486. <http://adilet.zan.kz/rus/doc>.

22) Дорожная карта по реализации программы противодействия коррупции на 2015–2025 годы. www.adilet.gov.kz/sites.

23) Постановление Правительства Республики Казахстан от 8 июня 2011 года № 645 «Об утверждении Правил аккредитации субъектов научной и (или) научно-технической деятельности».

24) Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1194 «Об утверждении Типового положения об Общественном совете».

25) Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 апреля 2016 года № 243 «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Государственной программы развития образования и науки Республики Казахстан на 2016 - 2019 годы».

26) Устав Национальной академии наук Республики Казахстан, утвержденный протоколом Общего собрания Национальной академии наук Республики Казахстан от 28.02.2013 года и Президиума Национальной академии наук Республики Казахстан от 06.08.2013 года.

27) Приказ Министра образования и науки Республики Казахстан от 16 апреля 2015 года № 212 «Об утверждении стандартов государственных услуг в сфере образования и науки».

28) Распоряжение Премьер-Министра Республики Казахстан от 19 февраля 2016 года № 11-р «О Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности».

29) Статья 123.4 «Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 13.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2015) [электронный ресурс] <http://www.consultant.ru>.

30) Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"

31) Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657

«О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

32) Постановление Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации».

33) Указ Президента Республики Беларусь от 13 декабря 2007 г. № 630 «О некоторых мерах по совершенствованию правотворческой деятельности и научных исследований в области права».

34) Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

35) Закон Республики Беларусь «О научной деятельности».

36) Указ Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998 г. № 369 «О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь».

37) Указ Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 711 «О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов».

38) Указ Президента Республики Беларусь от 29 мая 2007 г. № 244 «О криминологической экспертизе».

39) Указ Президента Республики Беларусь от 6 июня 2011 г. № 230 «О мерах по совершенствованию криминологической экспертизы».

40) Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

41) Постановление Правительства Кыргызской Республики от 7 мая 2015 года № 276.

42) Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213 «О нормативных правовых актах» (утратил силу).

43) Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 августа 2011 года № 964 «Об утверждении Правил проведения правового мониторинга нормативных правовых актов» (утратило силу).

44) Методические рекомендации по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов, утвержденные приказом И.о. Министра юстиции Республики Казахстан от 28 октября 2011 года № 350 (утратили силу).

2. Научная литература

1. А.И. Уемов. Системный подход и общая теория систем. М., 1978. 1. – с. 103-130.

2. Акмалова А.А., Капицына Д.В. // Журнал «ARS ADMINISTRANDI». Выпуск №2, 2012 г. - С. 18.

3. Алексеев А.Н. К вопросу о понятии и сущности правового мониторинга. - Российская юстиция. М. 2011, № 10.

4. Астанин В.В. Методологические основы мониторинга правоприменения в контексте научной доктрины и требований законодательства. <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=26&art=3436>

5. Баймаханов М.Т. О роли мониторинга в совершенствовании нормотворчества /Правовой мониторинг как средство повышения качества

нормотворческой деятельности. Сборник материалов международной научно-практической конференции 30 октября 2007 года. -Астана, 2007.

6. Василевич Г.А. Национальная правовая система и европейский опыт // Законотворчество субъектов Российской Федерации: установления и реальность: Сборник научных трудов / Отв. ред. д-р юрид. наук А.Ф. Малый. Архангельск: Арханг. гос. техн. ун-т, 2006.

7. Г.И. Иванец. В.И, Червонюк. Глобализация государства, права// Государство и право. М., 2004, № 8.

8. Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация //Журнал российского права. 2007. № 5.

9. Дюсенов Е.А. «Актуальные вопросы проведения правового мониторинга в Республике Казахстан»: материалы международной научно-практической конференции «Правовой мониторинг в Республике Казахстан: теория, проблемы, перспективы», 29 ноября 2012 года. – Астана: Институт законодательства Республики Казахстан, 2013 г. - С. 74.

10. И.С. Андреева. Системный подход к понятию экспертизы нормативно-правовых актов // Журнал российского права. 2001.№ 6.

11. Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. Монография, изд. Мысль, 1986 г. – с. 336.

12.Комментарий к Закону Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». Астана. ТОО «Институт законодательства Республики Казахстан», 2007.

13. Конституция Республики Казахстан. Научно-правовой комментарий. /Под ред. Г.С. Сапаргалиева. Изд.2-е, испр. и доп. – Алматы: Жеті жарғы, 2004.

14. Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий.- Алматы. Раритет. 2015.

15. Кысыкова Г. «Некоторые вопросы реализации законодательства участниками государственных закупок». – Вестник ИЗ РК. – 2016 - № 4.

16. Лукьянова Е.А. Указное право как российский политический феномен // Журнал российского права. 2001. № 10.

17. Мазуренко А.П. Правотворческая политика: общетеоретический аспект / Под ред. А.В. Малько. Москва — Мин.Воды: Московский гуманитарно-экономический институт, Северо-Кавказский филиал МГЭИ, «Спецпечать», 2005. [В соавторстве с Н.В. Исаковым] (10,0/5,0 п.л.).

18. Майлин В. Бизнес на гарантии от 30 июня, 2013 // <http://www.dialog.kz/articles/ekonomika/2013-06-30/viktor-maylin-biznes-na-garantii>.

19. Н.В. Витрук. Сложные динамические системы в сфере государственно-правовой надстройки. Основы применения кибернетики в правоведении. М., 1977.

20. Нанба С. Б. Организация правового мониторинга в сфере ведения Минкультуры России. "Журнал российского права", 2011, № 4 (выступление Пуляевой В.).

21. Нанба С.Б. Организация правового мониторинга в сфере ведения Минкультуры России. "Журнал российского права", 2011, № 4 (выступление А.Тихомирова).
22. Национальный доклад по науке. Астана-Алматы. 2016 г.
23. Полящук Н.А. Роль правового мониторинга в совершенствовании законодательства // Актуальные вопросы совершенствования правовой системы на современном этапе: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 90-летию профессора С. Г. Дробязко. Минск, 11–12 окт. 2012 г. – Минск, 2012. http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/29386/1/36_%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%8F%D1%89%D1%83%D0%BA.pdf.
24. По результатам авторского анализа данных из справочно-правовых систем "Консультант Плюс", "Гарант".
25. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: монография / Д.Б. Горохов, В.И. Радченко, Н.Н. Черногор и др.; под ред. Н.Н. Черногора. М.: Изд-во Международного юридического института, 2010.
26. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / под ред. Н.Н. Черногора. М. 2010.
27. Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие – М.: ИД «Юриспруденция», 2009.
28. Сборник «Мониторинг права – важнейшее средство повышения эффективности государственного управления». Раздел 1 (Общие положения). Совет Федерации РФ, август 2004.
29. С.В. Поленина. Правотворческая политика.
30. Сырых В.М. Социология права: учебник /В.М. Сырых, -5 изд., перераб. и доп.- М.Юстиция, 2016.
31. Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга.//Право и экономика, 2006. №10.
32. Тихомиров Ю.А., Павлушкин А.В., Горохов Д.Б., др. «Об организации и проведении правового мониторинга» // Журнал российского права. -№6 (162), 2010 г. - с 125-136.
33. Толмачева Н. Мониторинг закона – от практики к теории //Право и экономика, 2006, № 7.
34. Т.Т. Галиев, Н.Т. Тлеухан Правовой мониторинг: теоретико-методологический аспект – Астана: Изд-во Парламента РК, 2008.-
35. Херсонцев А.И. Дефекты правотворчества и качество законодательных актов // Российский юридический журнал. 2007. № 1. С. 89. Квантитативность - категория, которая дает представление о комплексе понятий количественного содержания (число, множество, кратность и т.д.) на объективном уровне.
36. Черепанова Е. В. Формирование модели отраслевого правового мониторинга // Журнал российского права. 2011, № 3.

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ
по теме фундаментального и научно-прикладного исследования
«Теоретические и практические вопросы правового мониторинга»

Издается в авторской редакции

Подписано в печать 16.03.2017 г.

Формат А5 Бумага офсетная 80 г Печать цифровая
Усл. печ. л. 9,1 Заказ №7

Сверстано и отпечатано в ГУ «Институт законодательства РК»
г. Астана, пр. Мәңгілік ел, д. 8, Дом министерств
8(7172) 74-02-06
e-mail: instzak-kz@mail.ru
<http://www.iz.adilet.gov.kz/ru>