



**Институт законодательства
Республики Казахстан**

Тлембаева Ж.У., Калиева А.У.

**ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ПРАВОВЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ
ДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОВ:
МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
ПО ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЮ**

Астана, 2018

*Рекомендовано Научно-методическим советом
ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан»
(протокол от 26 декабря 2018 года №11)*

Тлембаева Ж.У., Калиева А.У.

Прогнозирование правовых последствий действия законов: методические рекомендации по организации и проведению / Под ред. Р.К. Сарпекова – Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2018. - 36 с.

Настоящее издание посвящено исследованию прогнозирования в законотворчестве, потребность в котором определяется возрастающей в последние годы нормотворческой активностью органов государственной власти. В нем обосновывается необходимость комплексного подхода к прогнозу эффективности правового регулирования при разработке перспективных планов развития законодательства и проектов нормативных правовых актов, анализируются действующие механизмы прогноза последствий действия принимаемых законов, предлагаются критерии определения правовых последствий их действия.

Брошюра содержит проект методических рекомендаций по организации и проведению прогнозирования последствий действия законов, прогноз правовых последствий действия закона на примере проекта Закона Республики Казахстан «Об оценочной деятельности в Республике Казахстан».

Издание предназначено для сотрудников государственных органов-разработчиков проектов нормативных правовых актов, ученых-юристов, преподавателей, докторантов, магистрантов и студентов юридических вузов и факультетов.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1 Понятие, роль и значение прогнозирования в законотворчестве	6
2 Действующие механизмы прогноза последствий действия принимаемых законов	11
3 Критерии определения правовых последствий действия законов	15
4 Методические рекомендации по организации и проведению прогнозирования правовых последствий действия законов (проект)	18
5 Прогноз правовых последствий принятия проекта Закона Республики Казахстан «Об оценочной деятельности в Республике Казахстан» (пример оформления таблицы)	28

Введение

Сформулированные Конституцией Республики Казахстан цели построения демократического правового государства предполагают повышение роли закона, как одного из средств социального регулирования. Это требует сложной и напряженной работы по совершенствованию законотворческой деятельности.

В настоящее время законодатель и правоприменитель сталкиваются с рядом проблем, так или иначе связанных с качеством законодательного акта. Задача обеспечения качества закона является важной задачей законодателя, а ее исполнение ложится на сотрудников юридических служб центральных государственных органов, разрабатывающих проекты законов.

Принятие качественных законов, способных эффективно воздействовать на различные сферы жизни общества, в значительной степени зависит от «технологии» подготовки законопроектов: правильного определения предмета будущего закона, рациональной организации работы на проекте, научно-информационного обеспечения процесса законотворчества, учета предшествующего законодательного опыта. Это во многом определяет степень эффективности будущего закона. Лишь профессиональный и взвешенный подход к принятию законодательных решений, их своевременность, предвидение последствий действия закона в значительной степени определяют не только качество законодательства, но и уровень самой законотворческой работы.

В последнее время в Казахстане непрерывно осуществляется разработка вопросов, связанных с законотворчеством. Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев в своем выступлении на совместном заседании палат Парламента Республики Казахстан, приуроченном к открытию II сессии VI созыва отметил необходимость продолжения традиций конструктивного законотворчества, расширения рамок законотворческого процесса, повышения уровня его открытости для широкой общественности страны¹.

Стратегическим планом до 2025 года, построенным вокруг семи важнейших системных реформ и семи приоритетных политик, которые будут осуществляться в экономике и социальной жизни страны в период до 2025 года, сформулированы задачи по повышению качества национального законодательства. В их числе: устранение возможности для неоднозначных трактовок законов, исключение их дублирования, обеспечение стабильности законов и в то же время предсказуемости изменений и нововведений в законодательстве.

Согласно Инициативе 4.1 «Повышение качества законодательства» Стратегического плана до 2025 года «будут улучшены процессы и институциональные возможности по подготовке законопроектов посредством совершенствования процедуры оценки законопроектов и

¹Выступление Президента Казахстана Н. Назарбаева на открытии второй сессии Парламента Республики Казахстан шестого созыва. 1 сентября 2016 //Официальный сайт Президента Республики Казахстан

действующих актов законодательства (принятие закона, анализ экономического эффекта, более широкое использование оценки регуляторного воздействия, прогноз возможных рисков), установления достаточных сроков для более качественной подготовки проектов и проведения соответствующих консультаций по ним»².

Признание необходимости прогнозирования последствий действия законов само по себе является позитивным, поскольку позволяет уйти от позитивистских верований во всемогущество правового предписания, делает правомерной постановку вопроса об эффективности нормативных правовых актов.

В процессе создания норм права весьма важно иметь научно-обоснованные надежные сведения о том, насколько эффективно будут действовать проектируемые нормы, выступать действительным регулятором общественных отношений. Все эти сведения могут быть получены единственным способом – в процессе составления прогноза эффективности этих норм права. В этом контексте прогнозирование эффективности норм права должно стать необходимым этапом законопроектной деятельности.

В настоящее время нет единого сформированного инструмента прогнозирования правовых последствий действия законов, который законодатель мог бы использовать в законотворческой деятельности. Какие-либо официально утвержденные и опубликованные методики отсутствуют. На практике в большинстве случаев такие прогнозы остаются пустой формальностью и не подтверждаются какими-либо данными.

²Указ Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636 «Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан»// САПП РК, 2018 г., № 5-6-7, ст. 20.

1 Понятие, роль и значение прогнозирования в законотворчестве

Современное состояние казахстанского законодательства во многом не отвечает общественным потребностям. Поспешность в разработке и принятии законов, пренебрежение к вопросу о прогнозировании последствий действия принимаемого закона приводят к несоответствию многих конструкций законодательных актов реалиям общественного развития. В этой связи важным средством преодоления подобных явлений в законотворчестве является системное прогнозирование последствий действия норм права.

Реформы, происходящие в последние десятилетия в сфере законотворческой деятельности, связаны с возникновением значительного количества недостатков. К ним следует отнести: недостаточно глубокий анализ планируемых инициатив, низкий уровень качества законопроектов, научной обоснованности и экспертного обеспечения, разработку законопроектов, имеющих невысокую социальную значимость и узкий предмет их регулирования, поспешность в разработке и принятии законов, пренебрежение к вопросу о прогнозировании последствий действия принимаемого закона. Как справедливо отмечает Ю.А. Тихомиров: «Неумение и нежелание объективно оценить ситуацию, выявить факторы, влияющие на ее развитие, определить цели и средства правового воздействия, поспешность в подготовке и принятии актов, поток поправок и изменений, отсутствие расчетов и аналитической информации, недооценке механизма правоприменения, отсутствие научного предвидения - таковы причины недостатков правового регулирования ...»³.

В практике работы государственных органов наблюдается традиционно невнимательное отношение к теоретическим изысканиям, от которых может прямо зависеть решение практических вопросов. Многие научные разработки в этой сфере оказались невостребованными практикой современного законотворчества. Возможно, это связано с тем, что вышеупомянутые разработки не содержали четко выработанных практических рекомендаций, выполнение которых стало бы обязательным элементом процесса законотворчества. Между тем, в Послании Конституционного совета Республики Казахстан от 5 июня 2018 года «О состоянии конституционной законности в Республики Казахстан» указано на необходимость апробации результатов научных исследований в практической деятельности по подготовке и принятию нормативных правовых актов, проведения научно-практического анализа позитивных и негативных тенденций развития законодательства, внедрения инструментов «искусственного интеллекта» в правотворческую деятельность⁴.

³ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2008. - 400 с.

⁴ Послание Конституционного совета Республики Казахстан от 5 июня 2018 года «О состоянии конституционной законности в Республики Казахстан»//Официальный сайт Конституционного совета Республики Казахстан.

В настоящее время в Казахстане ход законопроектных работ характеризуется явным перекосом в сторону динамизма, нежели в сторону стабильности, что проявляется в увеличении количества законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законодательные акты. В общем числе принятых в Республике Казахстан законов подавляющее большинство – это законопроекты о внесении изменений и дополнений в действующие законы. Многочисленные поправки меняют смысл закона, предмет правового регулирования.

Достаточно устойчивой остается тенденция развития законодательства, когда для решения той или иной проблемы прибегают к закону как к некоему «спасительному средству». Однако закон, как отмечает В.И. Носов, «это исключительная форма права, которая дает значительный регулятивный эффект при упорядочении массовых отношений, нуждающихся в относительной стабильности и требующих высокой степени надежности и устойчивости человеческого поведения»⁵.

В процессе создания норм права весьма важно иметь научно-обоснованные надежные сведения о том, насколько эффективно будут действовать проектируемые нормы. Эти сведения могут быть получены только в процессе составления прогноза эффективности норм права. Мы вполне разделяем позицию Ю.А. Тихомирова, который считает, что «признание необходимости прогнозирования последствий действия законов само по себе является позитивным, поскольку позволяет уйти от позитивистских верований во всемогущество правового предписания, делает правомерной постановку вопроса об эффективности нормативных актов»⁶. В этой связи прогнозирование эффективности норм права должно стать необходимым этапом законопроектной деятельности.

В современных условиях возникает настоятельная необходимость осуществления качественного прогнозирования, усиления прогностического аспекта законотворчества и предвидение правовых последствий действия принимаемого закона. Прогнозирование последствий принятия законов, а, следовательно, и их влияние на социальные процессы под возможным воздействием законопроекта становится также одним из путей решения важнейших социальных задач.

Эффективность нормотворчества должна в значительной мере определяться результатами прогнозирования, ориентированной на точное и своевременное определение круга общественных отношений, нуждающихся в правовом регулировании. Прежде чем, вносить законопроект на рассмотрение Парламента, нужно иметь полную картину о готовности граждан, государственных органов к введению его в действие, своевременности и реальности принимаемых мер и т.д. Только профессиональный и взвешенный подход к принятию законодательных

⁵ Носов С.И. О некоторых проблемах законотворчества в Российской Федерации//Юрист. 2016. № 21. С. 36-41.

⁶ Эффективность законодательства в экономической сфере: науч.-практ. исследование/ отв. ред. – проф. Ю.А. Тихомиров. М.: Изд-во Волтерс- Клувер, 2010. -384с.

решений, их своевременность, предвидение последствий действия закона, позволит законодателю оценить весь комплекс последствий принятия законопроекта, снизить негативные последствия от неудачных законодательных решений.

В чем заключается юридическое прогнозирование? Под юридическим прогнозированием принято понимать исследование тенденций и перспектив желательного развития правовых явлений, проводимое специальными научными учреждениями и коллективами. «Юридический прогноз - это научное предвидение тенденций и возможных вариантов правовых процессов и явлений. В качестве его объектов может выступать динамика правовой сферы общества, объема и границ правового регулирования в экономической, социальной, политической и международной сферах... объем, структура и содержание законодательства, его отраслей, правовых комплексов. Нужны прогнозы причин, содержания и последствий действия законов, изменений отношения граждан к закону, меры его практической реализации»⁷.

Советская, а затем и российская юридическая наука проводила исследования и юридического прогнозирования в целом, и прогнозирования эффективности правовых актов. Этим проблемам посвящены работы таких крупных правоведов, как В. П. Казимирчук, В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, М. Д. Шаргородский, В. В. Глазырин, Т. Г. Морщакова, Е. А. Павлодский, В. М. Сырых, О. А. Гаврилов и других⁸.

Однако многие научные разработки в этой сфере оказались невостребованными практикой современного законодательства. Это объясняется тем, что вышеупомянутые разработки не были доведены до стадии выработки практических рекомендаций, выполнение которых стало бы обязательным элементом процесса правотворчества. В этой связи необходимо директивное закрепление системы правил прогнозирования при разработке проектов законов.

В правовой литературе выделяют обязательные и факультативные правила прогнозирования последствий действия принимаемых законов⁹.

⁷ Эффективность законодательства в экономической сфере: науч.-практ. исследование / отв. ред. – проф. Ю.А. Тихомиров. М.: Изд-во Волтерс- Клувер, 2010. -384с.

⁸ *Казимирчук В. П.* Право и методы его изучения. М., 1965; *Самощенко И. С., Никитинский В. И., Венгеров А. Б.* Об основах методологии и методики изучения эффективности действия правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 25. М., 1971; *Шаргородский М. Д.* Прогноз и правовая наука // Правоведение. 1971. № 1; *Кудрявцев В. Н.* Понятие и классификация условий эффективного действия правовых норм // В кн.: Эффективность правовых норм. М., 1980; *Глазырин В. В., Лапаева В. В., Морщакова Т. Г., Павлодский Е. А., Сырых В. М., Чеснокова М. Д., Яни С. А.* Методология и методика прогнозирования эффективности действия правовых норм. М., 1986 (депонировано в ИНИОН АН СССР, № 25756); *Сырых В. М.* Прогнозирование эффективности норм права на стадии их разработки // Труды ВНИИСЗ. Вып. 36. М., 1987; *Глазырин В. В.* Прогнозирование эффективности правовых норм: возможный подход // Труды ВНИИСЗ. Вып. 41. М., 1988; *Павлодский Е. А.* Опыт прогнозирования эффективности правового акта с помощью экспертных оценок // Труды ВНИИСЗ. Вып. 41. М., 1988; *Гаврилов О. А.* Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М., 1993; *Кудрявцев В. Н., Казимирчук В. П.* Современная социология права. М., 1995; *Социология права. Учебник / Под ред. В. М. Сырых.* М., 2004 и др.

⁹ Радченко В. И, Иванюк О. А., Плюгина И. В, Цирин А. М, Чернобель Г. Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм// Журнал российского права. 2008. № 8. С 4-5. С. 3-14.

Анализ научных разработок в этой области позволил выделить следующие требования, которым должен соответствовать прогноз возможных правовых последствий действия закона:

- должны быть исследованы все возможные варианты наиболее оптимального решения в рамках отдельного закона, системы законодательных актов;

- должен быть сделан опирающийся на статистические, социологические и иные данные, информации, содержащейся в обзорах практики применения нормативных правовых актов, подготовленные госорганами, обобщениях судебной практики, расчет позитивных и негативных последствий решения проблемы;

- в случаях, когда объект прогнозирования затрагивает интересы широких слоев населения либо касается жизненно важных областей политики и экономики, должно быть изучено общественное мнение (обращения граждан на интернет-порталы Электронного Правительства, «Открытые НПА», интернет-ресурсы государственных органов);

- необходимо учитывать возможные риски, поскольку изменение сложившегося правового регулирования может быть направлено не только на решение определенных проблем, но и нередко связано с появлением определенных отрицательных моментов;

- прогнозирование должно опираться на результаты правового мониторинга, что необходимо для сохранения оправдавших себя на практике правовых конструкций и определения сфер правового регулирования, требующих нового правового решения;

- если предмет прогнозирования связан со смежными сферами правового регулирования, то при составлении прогноза должна учитываться взаимосвязь с ними, а также с социальными, политическими и экономическими факторами;

- для объективной оценки его результатов необходимо привлечение независимых экспертов из числа ученых, специалистов в той или иной отрасли знаний;

- существенным элементом прогноза должна стать проверка предлагаемого законодательного решения на полноту регулирования с целью недопущения пробелов в законе;

- в зависимости от сферы законодательства при прогнозировании должны применяться различные методы исследования: если предмет прогнозирования имеет развитое правовое регулирование в зарубежных странах, то целесообразно применение методов сравнительного правоведения; при прогнозировании законодательства, касающегося экономических отношений, либо связанного со значительным вмешательством в сферу социальных отношений может использоваться математическое моделирование, статистические приемы и т. д.;

- необходимо более внимательное отношение к теоретическим изысканиям, от которых может прямо зависеть решение практических вопросов.

Наличие качественного прогноза позволит законодателю оценить весь комплекс последствий принятия законопроекта, снизить негативные последствия от неудачных законодательных решений.

2 Действующие механизмы прогноза последствий действия принимаемых законов

В соответствии с подпунктом 5) пункта 2 статьи 29 Закона Республики Казахстан «О правовых актах»¹⁰ при внесении проекта законодательного акта в Мажилис Парламента Республики Казахстан представляемые материалы по проекту законодательного акта должны содержать, в том числе прогнозы возможных экономических, социальных, юридических, экологических последствий действия закона. То есть законопроект, вносимый в законодательный орган, должен сопровождаться не только финансово-экономическим обоснованием, но и материалами прогнозирования.

Однако на практике в большинстве случаев такие прогнозы остаются пустой формальностью и не подтверждаются никакими данными. В практике работы государственных органов наблюдается традиционно невнимательное отношение к теоретическим изысканиям, от которых может прямо зависеть решение практических вопросов. Отсутствует комплексный подход к сопоставлению последствий принятия нормативного правового акта, которые имеют различную направленность: социально-экономическую, финансовую, правовую, в том числе прямо или косвенно влияющие на криминогенную или политическую обстановку в стране и т.д.

В настоящее время в рамках реализации Государственной программы «Цифровой Казахстан»¹¹ с января 2019 года планируется введение новой информационной системы «Е – законодательство». Это позволит автоматизировать процесс взаимодействия государственных органов, Национальной палаты предпринимателей «Атамекен» и использовать накопленную ими информацию для разработки законопроектов, что значительно улучшит качество законотворческой деятельности.

Положение в рассматриваемой сфере усложняется тем фактом, что в настоящее время нет единого сформированного инструмента прогнозирования правовых последствий принятия законов, который законодатель мог бы использовать в законотворческой деятельности. Какие-либо официально утвержденные и опубликованные методики отсутствуют.

На сегодняшний день законодательство Республики Казахстан предусматривает ряд институтов, позволяющие осуществлять прогноз действия принимаемых законов актов в разных аспектах и, которые, при условии развития имеющегося в них потенциала, могут стать «точками роста» в интересующем нас аспекте. Это институты 1) экспертизы законопроектов; 2) финансово-экономического обоснования законопроектов; 3) анализ регуляторного воздействия (далее – АРВ); 4) правового мониторинга.

¹⁰ Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Эдилет» [Электронный ресурс].

¹¹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 декабря 2017 года № 827 «Об утверждении Государственной программы «Цифровой Казахстан» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Эдилет» [Электронный ресурс].

Однако методики юридической экспертизы НПА не позволяют давать реальные прогнозы эффективности правовых предписаний, поскольку при проведении юридической экспертизы оценке подлежит формальная сторона проектов нормативных правовых актов. И лишь на некоторых этапах становится возможным проведение анализа последствий принятия нормативных правовых актов. Поэтому использование данного инструментария позволяет прогнозировать лишь случаи недостаточной эффективности правового предписания в случае, если оно не соответствует формально-юридическим требованиям.

Механизм финансово-экономического обоснования представляет собой вариант альтернативного подхода к прогнозированию эффективности НПА. Данный механизм обладает серьезным потенциалом повышения качества НПА и может включать в себя не только анализ последствий для республиканского бюджета, но и прогноз социально-экономических выгод и издержек, анализ рисков и т.п.

Действенную систему использования правового прогнозирования можно построить на опыте АРВ. Основная роль АРВ заключается в исключении необдуманных и нецелесообразных решений при принятии того или иного нормативного правового акта, оценке того, достигает ли регулирование поставленных целей, а также в оценке возможных последствий нового регулирования. Зачастую это осуществляется путём монетизации потенциальных издержек и выгод нового регулирования, а также оценки его сторонних эффектов. В настоящее время АРВ понимается как часть института «умного регулирования» (smart regulation). Впервые элементы АРВ были разработаны в ряде западных стран в конце 70-х гг. прошлого века. В середине 80-х гг. - в Австралии, Великобритании, Голландии и Германии. Сегодня эта система применяется не только в развитых, но и в развивающихся странах (например, в Болгарии, Хорватии, Сербии, Румынии, Эстонии и др.), а также на постсоветском пространстве в Украине, Молдове, Киргизии. В западной юридической литературе выделяются три этапа ее формирования. Первый приходится на 60 - 70-е гг. XX в., второй - на начало 70-х гг., третий связан с новым государственным регулированием.

Механизм, который первоначально использовался в качестве гарантии от возложения на бизнес издержек, связанных с чрезмерностью регулирования, впоследствии стал принимать форму анализа соотношения выгод и издержек. При этом стал учитываться эффект влияния на экономику в целом, а также на социальную сферу и окружающую среду.

В настоящее время АРВ – это не просто метод оценки последствий принятия правовых предписаний. В большей степени это процедура принятия правовых решений, основанная на началах открытости, транспарентности, доступности для обсуждения. При этом методологии, используемые в различных странах, существенно отличаются друг от друга в зависимости от принятого общего подхода к оценке последствий, который, в свою очередь, определяется приоритетами государственной политики, доступными ресурсами.

В Казахстане с 2014 г. АРВ является обязательной процедурой при разработке нормативных актов, затрагивающих сферу предпринимательства. Согласно пункту 3 Приказа Министра национальной экономики Республики Казахстан от 30 ноября 2015 года № 748 «Об утверждении Правил проведения и использования анализа регуляторного воздействия регуляторных инструментов» АРВ в обязательном порядке подлежат:

1) проекты документов Системы государственного планирования, предусматривающих введение регуляторного инструмента и связанных с ним требований или ужесточение регулирования;

2) концепции проектов законов Республики Казахстан, предусматривающие введение регуляторного инструмента и связанных с ним требований или ужесточение регулирования;

3) проекты законов Республики Казахстан, предусматривающие введение регуляторного инструмента и связанных с ним требований или ужесточение регулирования;

4) проекты нормативных правовых актов Республики Казахстан, предусмотренных подпунктами 1-1), 2-1) и 4) пункта 1 статьи 12 Закона Республики Казахстан «О разрешениях и уведомлениях»;

5) проекты нормативных правовых актов Республики Казахстан, предусмотренных подпунктом 3) пункта 2 статьи 82 Предпринимательского кодекса, за исключением нормативных правовых актов Национального Банка Республики Казахстан, предусматривающих введение информационных инструментов или ужесточение регулирования;

6) проекты технических регламентов, предусматривающих введение регуляторного инструмента и связанных с ним требований или ужесточение регулирования;

7) проекты нормативных правовых решений маслихатов, разрабатываемые местными исполнительными органами, предусматривающие введение регуляторного инструмента и связанных с ним требований или ужесточение регулирования.

Степень адекватности новой нормы социальным потребностям выявляется посредством правоприменения. В этом контексте к числу юридических технологий, позволяющих оценивать эффективность нормативно-правового регулирования, на подготовительной стадии законопроектной деятельности Правительства относится правовой мониторинг. Информация, полученная по результатам проведения правового мониторинга, должна использоваться при принятии законотворческих решений, направленных на корректировку законов и (или) практики их применения.

К числу юридических технологий, позволяющих оценивать эффективность правового регулирования, на подготовительной стадии законопроектной деятельности Правительства относится правовой мониторинг. Правовой мониторинг в Республике Казахстан осуществляется с 2011 года при координирующей роли Министерства юстиции. Правовой мониторинг осуществляется шестьюдесятью государственными органами

(центральные госорганы, местные органы государственного управления: акиматы, маслихаты и ревизионные комиссии) на постоянной основе.

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» НПА, принятых тем или иным правотворческим органом в соответствии с предоставленной правотворческой компетенцией. Данный механизм не обеспечивает конечной цели правового мониторинга - оценки и прогнозирования законодательства, практики его применения. Как отметил М.Т. Баймаханов, «особенностью мониторинга законодательства и правоприменительной практики является не только анализ и прогноз собственно их качества, сколько анализ реального состояния общественных отношений, реальной жизни человека, деятельности институтов государства и гражданского общества, конечные цели которых могут быть достигнуты только благодаря межпредметному комплексному правовому регулированию»¹².

Однако механизм проведения правового мониторинга, направленный только на выявление противоречащих действующему законодательству, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права, не может обеспечить конечной цели правового мониторинга - оценки и прогнозирования законодательства, практики его применения.

Таким образом, на современном этапе оптимальным видится комплексный подход к проблеме определения эффективности правового регулирования общественных отношений. Существование данных отношений зависит от ряда факторов (экономический, политический, социальный, исторический, моральный, криминогенный и др.), одним из которых является юридический - действие правовой нормы. Поэтому прогноз эффективности правового регулирования должен носить многоаспектный характер.

¹² Баймаханов М.Т. О роли мониторинга в совершенствовании нормотворчества//Қазақстандағы парламентаризм, 2008. №1 (1). С.53-59.

3 Критерии определения правовых последствий действия законов

Качественный прогноз в законотворчестве, предвидение правовых последствий действия принимаемых законов требует выработки четких правил данной деятельности. Необходимо директивное закрепление системы правил научного прогнозирования как при разработке перспективных планов развития законодательства, так и при разработке проектов конкретных нормативных правовых актов¹³

Анализ научных разработок в этой сфере позволил выделить следующие требования, которым должен соответствовать прогноз возможных правовых последствий действия закона:

- должны быть исследованы все возможные варианты наиболее оптимального решения в рамках отдельного закона, системы законодательных актов;

- должен быть сделан опирающийся на статистические, социологические и иные данные, информации, содержащейся в обзорах практики применения нормативных правовых актов, подготовленные госорганами, обобщениях судебной практики, расчет позитивных и негативных последствий решения проблемы;

- в случаях, когда объект прогнозирования затрагивает интересы широких слоев населения либо касается жизненно важных областей политики и экономики, должен быть проведен анализ общественного мнения (обращения граждан на интернет-порталы Электронного Правительства, «Открытые НПА», интернет-ресурсы государственных органов);

- прогнозирование должно опираться на результаты правового мониторинга, что необходимо для сохранения оправдавших себя на практике правовых конструкций и определения сфер правового регулирования, требующих нового правового решения;

- для объективной оценки его результатов необходимо привлечение независимых экспертов из числа ученых, специалистов в той или иной отрасли знаний;

- существенным элементом прогноза должна стать проверка предлагаемого законодательного решения на полноту регулирования с целью недопущения пробелов в законе;

- в зависимости от сферы законодательства при прогнозировании должны применяться различные методы исследования: если предмет прогнозирования имеет правовое регулирование в развитых зарубежных странах, то целесообразно применение методов сравнительного правоведения; при прогнозировании законодательства, касающегося экономических отношений, затрагивает сферу социальных отношений, должны использоваться математическое моделирование, статистические приемы и т. д.;

¹³В. И. Радченко, О. А. Иванюк, И. В. Плюгина, А. М. Цирин, Г. Т. Чернобель. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм//Журнал российского права. 2008. № 8. С.3-14.

- необходимо более внимательное отношение к теоретическим изысканиям, от которых может прямо зависеть решение практических вопросов.

В последние годы нашим Институтом законодательства Республики Казахстан проводятся научные исследования проблем прогнозирования последствий принятия закона. 2 марта 2017 года Институтом при участии депутатов Парламента страны, представителей научного сообщества, государственных органов, общественных организаций проведен круглый стол по вопросам прогнозирования в правотворчестве и определения правовых последствий принятия нормативных правовых актов¹⁴.

В рамках круглого стола научными сотрудниками Института был представлен проект методических рекомендаций по организации и проведения прогнозирования правовых последствий действия законов, разработанных в целях методического обеспечения деятельности государственного органа по определению правовых последствий действия разрабатываемых проектов законодательных актов. Следует отметить, что аналогичные рекомендации были ранее подготовлены и в Институте законодательства и сравнительного правоведения Российской Федерации (Методические рекомендации по реализации и оценке эффективности закона). Учитывая научную значимость данных рекомендаций, имеющиеся научные разработки в области эффективности действия нормативных правовых актов, а также сложившуюся правоприменительную практику, в них выделены дополнительные критерии эффективности действия нормативных правовых актов¹⁵.

Предполагается, что подготовка прогноза правовых последствий должна осуществляться государственным органом с привлечением при необходимости общественных, научно-исследовательских организаций, ученых и специалистов соответствующих областей знаний. Прогноз разрабатывается на стадии подготовки концепции проекта закона, сопровождается количественными и качественными показателями, подтверждающими достоверность его результатов.

В Прогнозе рекомендуется указывать правовые последствия принятия закона, которые определяются исходя из:

правового основания подготовки проекта закона;
состояния законодательства в соответствующей сфере правового регулирования, практики его применения и основных проблем, требующих установления либо изменения правового регулирования. Анализ практики применения законодательства проводится на основании информации, полученной из средств массовой информации, обращений (предложений, заявлений, жалоб) граждан в госорганы; информации, содержащейся в

¹⁴ Материалы круглого стола на тему «О прогнозировании в правотворчестве и критериях определения правовых последствий принятия нормативных правовых актов». – Астана, 2017. // Официальный сайт Института законодательства Республики Казахстан.

¹⁵ Тихомиров Ю.А., Павлушкин А.В., Горохов Д.Б. и др. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 129 - 135.

результатах проведенного ГУ «Институт законодательства РК» правового мониторинга, общественного мониторинга; результатах рассмотрения актов прокурорского надзора, судебных решений, поступивших в госорган, относительно практики применения НПА; результатах социологических исследований по вопросам применения НПА; статистических данных по правоприменительной практике;

результатов аналитических и социологических исследований, которые могут дать характеристику реализации норм при помощи обобщения опыта их применения в ходе опросов различных групп участников регулируемых общественных отношений.

С учетом сложившейся правоприменительной практики в данной области можно выделить следующие показатели (критерии) прогнозирования правовых последствий принятия законов. Во-первых, в процессе прогнозирования правовых последствий действия законов необходимо использовать позитивные критерии: определение проблемы (проблем), на решение которой направлен законопроект; точное определение цели принятия закона; целевая группа проекта закона - субъекты, на которых направлено действие мер, предусмотренных проектом закона; возможные варианты решения указанной проблемы (законодательные и незаконотворческие средства); позитивные правовые последствия принятия закона.

Во-вторых, следует учитывать негативные критерии – оценить риски, то есть обстоятельства, влияющие на позитивные правовые последствия, в том числе: отсутствие компромисса различных социальных групп; уровень правосознания и правовой культуры правоприменителей; исполнимость правовых норм, в том числе с точки зрения их финансовой обеспеченности; положения проекта закона, способствующие возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы; увеличение затрат времени, необходимого для взаимодействия граждан и организаций с госорганами (организациями), а также количества документов, которые надлежит представлять в данные органы (организации); состояние законности и уровень правопорядка; отсутствие контроля; отсутствие ответственности; иные обстоятельства.

Резюмируя вышеуказанное, следует подчеркнуть, что качественный прогноз в законотворчестве требует выработки четких методических рекомендаций по проведению прогнозирования действия законов, разработанных на основе сочетания элементов различных аналитических инструментов. Это позволит повысить качество законопроектов и эффективность законотворческой деятельности.

Методические рекомендации по организации и проведению прогнозирования правовых последствий действия законов

I. Общие положения

1. Настоящие Методические рекомендации по организации и проведению прогнозирования правовых последствий действия законов (*далее - Методические рекомендации*) разработаны в целях методического обеспечения деятельности государственного органа (*далее - госорган*) по определению правовых последствий действия разрабатываемых проектов законодательных актов в соответствии с подпунктом 5) пункта 2 статьи 29 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года «О правовых актах», пунктом 9 постановления Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 года № 907 «Об утверждении Правил организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан».

2. Прогнозирование правовых последствий действия разрабатываемого закона – исследование, проводимое с целью определения эффективности его действия принимаемого закона, установления возможных негативных последствий, влияющих на механизм правового регулирования, развитие общества и его отдельных социальных групп.

3. Прогнозирование последствий осуществляется в целях определения позитивных и негативных последствий действия закона, повышения эффективности действия законов и совершенствования порядка их подготовки в соответствии с *принципами*:

своевременности означающего, что осуществление процедур формирования прогнозов должно обеспечивать принятие соответствующих управленческих решений к заданному сроку;

системности, предполагающего оценку эффективности отдельного закона во взаимосвязи и взаимодействии с иными законодательными и иными нормативными правовыми актами (*далее – НПА*), институтами реализации права, практики правоприменения, правосознания и т.д.;

комплексности, подразумевающего учет при прогнозировании всего многообразия действующих факторов, прогнозирование не одного, а системы показателей;

информативности, обуславливающего необходимость создания системы информационного обеспечения процессов прогнозирования, позволяющей эффективно использовать массивы информации.

4. Основными *методами прогнозирования правовых последствий действия законов* являются:

- *фактографический* (базирование исследования на фактически имеющемся материале об объекте прогнозирования);

- *статистический* (совокупность приемов обработки количественной информации об объекте прогнозирования);

- *экстраполяции* (перенесение прошлого и настоящего состояния исследуемого объекта на будущее);
- *сравнительного правоведения* (использование динамики изменения регулирования общественных отношений с учетом практики зарубежных стран).

II. Организация прогнозирования правовых последствий действия законов

5. Прогнозирование последствий действия законов осуществляется госорганом, который разрабатывает соответствующий проект закона. Подготовка прогноза правовых последствий (*далее – Прогноз*) осуществляется госорганом с привлечением при необходимости общественных, научно-исследовательских организаций, ученых и специалистов соответствующих областей знаний.

6. Прогноз разрабатывается на стадии подготовки концепции проекта закона по форме согласно приложению к настоящим Методическим рекомендациям.

7. Прогноз должен сопровождаться количественными и качественными показателями, подтверждающими достоверность его результатов.

В Прогнозе рекомендуется указывать правовые последствия принятия закона, которые определяются исходя из:

7.1 Правового основания подготовки проекта закона.

7.2 Состояния законодательства в соответствующей сфере правового регулирования, практики его применения и основных проблем, требующих установления либо изменения правового регулирования. При этом учитываются наличие противоречий и пробелов в законодательстве, устаревших и неэффективных норм, несоответствие существующего механизма правового регулирования изменившимся общественным отношениям и т.д.

Анализ практики применения законодательства проводится на основании информации, полученной из средств массовой информации, обращений (предложений, заявлений, жалоб) граждан в госорганы, в том числе направленных на интернет-портал «Электронное Правительство», интернет-ресурсы госорганов и независимые от государства интернет-платформ, связанных с разъяснением и применением законов; информации, содержащейся в результатах проведенного ГУ «Институт законодательства РК» правового мониторинга, общественного мониторинга; результатах рассмотрения актов прокурорского надзора, судебных решений, поступивших в госорган, относительно практики применения НПА; результатах социологических исследований по вопросам применения НПА; статистических данных по правоприменительной практике.

7.3 Результатов аналитических и социологических исследований, которые могут дать характеристику реализации норм при помощи обобщения опыта их применения в ходе опросов различных групп участников регулируемых общественных отношений. Данные мероприятия позволяют

выявить информированность граждан и бизнеса, избыточность требований к документам и получателям разрешений, соразмерность затрат временных и финансовых, необходимость дополнительных заключений и консультаций, не соблюдения сроков.

8. В случае изменения редакции проекта закона госорган обязан внести соответствующие изменения и дополнения в Прогноз.

III. Рекомендации по заполнению формы прогноза правовых последствий принятия законов

9. При описании правовых предпосылок рекомендуется указывать следующие *показатели*:

9.1 *Проблема (проблемы), на решение которой (-ых) направлена (-ы) разработка проекта закона.* Важно, чтобы формулировка проблемы (проблем) была конкретной и понятной даже для лиц, не имеющих специальных познаний в соответствующей области регулирования.

Описание проблем, на решение которых направлен закон, также должно включать характеристику негативных эффектов, возникающих в связи с наличием проблемы, а также информацию о неэффективности существующего правового регулирования в рассматриваемой сфере. Следует учитывать, что отсутствие нормативного регулирования определенной сферы общественных отношений или наличие принятых решений о разработке проекта закона в данной сфере не является достаточным обоснованием наличия проблемы.

Рекомендуется также описать недостатки законодательства, свидетельствующие о неэффективности существующего правового регулирования, и, требующие принятия закона: *пробелы, противоречия, неэффективные, устаревшие, противоречащие законодательству РК нормы права.* Неэффективность существующего правового регулирования может проявляться в следующем:

- *наличие пробелов в законодательном акте* выражается в отсутствии регулирования того или иного вопроса. В законодательном акте могут отсутствовать нормы, касающиеся того или иного вида деятельности, реализации закрепленной за органом функции и т.д. Такое «упущение» требует от правоприменителя применение закона по аналогии, что способствует формированию различной практики применения норм действующего законодательства. Для обнаружения пробела в регулировании требуется системный подход к законодательному акту. Также следует проанализировать правоприменительные акты уполномоченных органов по данным вопросам, практику применения действующего законодательства;

- *наличие противоречащих законодательству РК норм права* позволяет правоприменителю произвольно выработать разную практику применения норм, что влечет нарушение системности правового регулирования, снижая тем самым его эффективность. Данный фактор создает массу проблем в процессе правоприменительной деятельности и осуществлении компетентными субъектами (органами и должностными лицами) своих

полномочий с одной стороны и существенно затрудняет реализацию законных прав граждан с другой стороны;

- *наличие устаревших норм*, выражается в наличии фактически утративших свою юридическую силу норм права. Необходимо обращать внимание, что из-за наличия устаревших норм закон не выполняет регулируемую функцию. Устаревшие нормы «мешают» нормальному развитию новых институтов. Регулярная ревизия норм позволит отменить устаревшие нормы права и принять новые;

- *наличие неэффективно реализуемых норм права*, не имеющие должного механизма реализации норм права, которые обладают отрицательной эффективностью. Условия неэффективности нормы раскрываются следующим образом: норма права эффективная, соответствующая объективным потребностям, предусматривает оптимальный вариант поведения, требуемого для достижения цели, и реально обеспечивает наступление фактического результата.

Проблемы в различных сферах регулирования общественных отношениях выявляются различными путями, в том числе посредством использования информации, содержащаяся в: обзорах практики применения НПА, подготовленные госорганами; результатах проведенного ГУ «Институт законодательства РК» правового мониторинга, общественного мониторинга; результатах анализа и обобщений обращений граждан, юридических лиц в госорганы, в том числе направленных на интернет-портал «Электронное Правительство», интернет-ресурсы ЦГО, независимые от государства интернет-платформы; результатах рассмотрения актов прокурорского надзора, судебных решений, поступивших в госорган, относительно практики применения НПА; материалах конференций, проводимых по проблемам законодательства; в научных публикациях; результатах анализа законодательства зарубежных государств; результатах социологических исследований по вопросам применения НПА; статистические данные по правоприменительной практике.

9.2 *Цели принятия проекта закона*. Изложение целей предлагаемого правового регулирования должно соответствовать указанной проблеме, обеспечивая ее решение или смягчение ее «остроты».

9.3 *Целевая группа*. Целевая группа проекта закона - это субъекты, на которых направлено действие мер, предусмотренных проектом закона. При описании данного показателя рекомендуется выделять прямые и косвенные целевые группы проекта закона. Обычно целевой группой проекта считается группа людей, на которую прямо направлен результат действия проекта. В проекте закона может быть выделена одна или несколько целевых групп. *Пример: прямая целевая группа проекта закона, направленного на снижение уровня безработицы среди молодежи, - безработная молодежь; косвенная целевая группа - работодатели).*

В описании целевой группы рекомендуется указать минимальное и максимальное количество участников. При описании прямой и косвенной целевых групп следует отметить, какую пользу от проекта закона они

получат. Польза может быть обозначена как качественным показателем (к примеру, поддержка государства; повышение конкурентоспособности и т. д.), так и количественным показателем (например, повышение дохода для представителей целевой группы).

9.4 *Возможные варианты решения проблемы.* Описание возможных вариантов предлагаемого правового регулирования, включая законодательные и иные средства (незаконодательные) средства достижения цели для решения выявленной проблемы сопровождается обоснованием выбора предпочтительного варианта предлагаемого правового регулирования выявленной проблемы с использованием опыта решения аналогичных проблем в зарубежных странах. Выбранный способ регулирования должен обеспечивать достижение заявленных целей предлагаемого правового регулирования, решая существующую проблему либо существенно снижая ее негативные эффекты, при более низких затратах на его реализацию.

9.5. *Правовые последствия принятия проекта закона.* В рамках прогнозирования правовых последствий оцениваются позитивные (выгоды) и негативные последствия принятия закона (издержки, ограничения). Позитивные последствия принятия закона оцениваются с точки зрения влияния будущего закона на существующий механизм правового регулирования общественных отношений.

При прогнозировании негативных правовых последствий рекомендуется проводить оценку рисков наступления неблагоприятных последствий при введении того или иного способа предлагаемого правового регулирования выявленной проблемы, влияющих на позитивные правовые последствия, в том числе:

- исполнимость правовых норм, в том числе с точки зрения их финансовой обеспеченности;
- положения проекта закона, способствующие возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы;
- отсутствие компромисса различных социальных групп;
- уровень правосознания и правовой культуры правоприменителей;
- состояние законности и уровень правопорядка;
- отсутствие контроля;
- отсутствие ответственности.

9.6 *Оценка рисков (обстоятельств, влияющих на позитивные правовые последствия)*

Могут быть рассмотрены следующие виды рисков:

отсутствие компромисса различных социальных групп может быть связано как с возможным сокращением уровня занятости и заработной платы в той или иной сфере, так и с усилением социального неравенства, бедности, миграционных процессов за счет предлагаемого правового регулирования и т.д.;

уровень правосознания и правовой культуры правоприменителей правоприменителей выражается в степени освоения (выражения знания и понимания) права гражданами, должностными лицами, направленности на

соблюдение запретов, использование прав, исполнение обязанностей. Каждый субъект призван: осмыслить, что право представляет собой ценность в сфере общественных отношений; знать право, понимать его смысл, уметь истолковать те или иные положения закона, выяснить его цель, определить сферу действия; уметь применять в практической деятельности добытые правовые знания, использовать закон для защиты своих прав, свобод и законных интересов; уметь вести себя в сложных правовых ситуациях и т. д.;

состояние законности и уровень правопорядка порождает потребность в эффективном механизме осуществления требований законности, что требует последовательной и целенаправленной деятельности всех субъектов общественных отношений. Основными причинами низкого уровня законности могут быть: ослабление контрольных функций, коррупция, злоупотребление властью. Государство, издавая нормы права и обеспечивая законность, влияет соответствующим образом на общественные отношения. Главная задача правопорядка - обеспечить защиту всех слоев общества от различного рода негативных последствий;

исполнимость правовых норм с точки зрения их финансовой обеспеченности означает отсутствие средств или ресурсов для достижения намеченных целей. Значение имеют предполагаемые расходы граждан индивидуальных предпринимателей, а также организаций, величина предполагаемых расходов из республиканского и (или) местных бюджетов);

исполнимость правовых норм с точки зрения наличия материально-технической базы связана с ограничением возможностей практической реализации закона в силу отсутствия таковой;

исполнимость правовых норм с точки зрения наличия кадровых ресурсов рассматривается как в отношении ресурсного обеспечения государственных органов, так и в отношении ресурсного обеспечения иных участников отношений. Соответственно, в качестве механизмов по минимизации данного риска рассматривается выделение средств государственного бюджета, в том числе на обучение (если недостаток кадрового обеспечения выявлен в государственных органах), так и мероприятия по обеспечению доступности кадровых и финансовых ресурсов для хозяйствующих субъектов (иных заинтересованных групп);

отсутствие ответственности может выражаться в следующих признаках: 1) невозможно установить ответственное за принятие решения должностное лицо (орган); 2) не установлена персональная ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей; 3) не определена процедура контроля за исполнением должностными лицами обязанностей и полномочий;

отсутствие контроля может быть связано с нормативными правовыми ограничениями (отсутствуют механизмы контроля либо полномочия по контролю), с отсутствием информации, необходимой для контроля, а также с расходами на осуществление такого контроля. При анализе данного риска рассматривают как вариант осуществления контроля государственными

органами, так и вариант осуществления контроля саморегулируемыми и иными общественными организациями;

увеличение затрат времени, необходимого для взаимодействия граждан и организаций с госорганами (организациями), а также количества документов, которые надлежит представлять в данные органы (организации);

иные обстоятельства.

10. В Прогноз может включаться и другая информация о правовых последствиях действия закона (например, результаты сравнительного анализа законодательства Республики Казахстан и иностранных государств).

11. В случае если заявленные цели правового регулирования не достигаются и (или) фактические отрицательные последствия установленного правового регулирования существенно превышают прогнозные значения, в прогнозе приводится анализ причин данной ситуации, которая является основанием для формирования предложений об отмене или изменении законодательного акта или его отдельных положений.

12. По результатам заполнения Прогноза рекомендуется его размещение на официальном интернет-ресурсе госоргана с материалами проекта закона.

Прогноз правовых последствий действия законов (таблица)

№ п/п	Показатели прогноза	Характеристика показателей прогноза
1	Проблема (проблемы), на решение которой (-ых) направлена разработка проекта закона	<i>(краткое описание проблем, на решение которых направлен закон, и характеристика негативных эффектов, возникающих в связи с наличием проблемы)</i>
1.1	Неэффективность существующего правового регулирования, заключающегося в наличии следующих недостатков законодательства, требующих принятия закона:	<i>(описание нижеприведенных недостатков (при их наличии), послуживших основанием разработки проекта закона)</i>
1.1.1	пробелов	
1.1.2	противоречащих законодательству РК норм права	
1.1.3	устаревших норм	
1.1.4	неэффективно реализуемых норм права	
2	Цель принятия проекта закона	<i>(описание цели проекта закона)</i>
2.1	задачи	<i>(задачи, на решение которых направлен проект закона)</i>
3	Целевая группа:	<i>(субъекты, на которых прямо или косвенно направлено действие мер, предусмотренных проектом закона)</i>
3.1	Прямая целевая группа	
3.2	Косвенная целевая группа	
4	Возможные варианты решения проблемы:	<i>(описание средств достижения цели проекта закона)</i>
4.1	законодательные средства достижения цели	
4.2	иные (незаконодательные) средства достижения цели	
5	Правовые последствия действия проекта закона:	
5.1	негативные	<i>(издержки, ограничения)</i>
5.2	позитивные	<i>(выгоды, польза)</i>
6	Оценка рисков	<i>(описание обстоятельств, влияющих на позитивные правовые последствия)</i>
6.1	отсутствие компромисса различных социальных	

	<i>групп (может быть связано с предлагаемым правовым регулированием)</i>	
6.2	<i>уровень правосознания и правовой культуры правоприменителей (выражается в степени освоения (выражения знания и понимания) права гражданами, должностными лицами, направленности на соблюдение запретов, использование прав, исполнение обязанностей)</i>	
6.3	<i>состояние законности и уровень правопорядка (основными причинами низкого уровня законности могут быть: ослабление контрольных функций, коррупция, злоупотребление властью. Главная задача правопорядка - обеспечить защиту всех слоев общества от различного рода негативных последствий)</i>	
6.4	<i>исполнимость правовых норм с точки зрения их финансовой обеспеченности (предполагаемые расходы граждан, индивидуальных предпринимателей, а также организаций, величина предполагаемых расходов из республиканского и (или) местных бюджетов)</i>	
6.5	<i>исполнимость правовых норм с точки зрения наличия материально-технической базы (связана с ограничением возможностей практической реализации закона в силу отсутствия таковой)</i>	
6.6	<i>исполнимость правовых норм с точки зрения наличия кадровых ресурсов (рассматривается в отношении ресурсного обеспечения государственных органов и иных участников отношений. Соответственно, в качестве механизмов по минимизации данного риска рассматривается выделение средств государственного бюджета)</i>	
6.7	<i>отсутствие ответственности (может выражаться в следующих признаках: 1) невозможно установить ответственное за принятие решения должностное лицо (орган); 2) не установлена персональная ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей; 3) не определена процедура контроля за исполнением должностными лицами обязанностей и полномочий)</i>	
6.8	<i>отсутствие контроля (может быть связано с нормативными правовыми ограничениями: отсутствием механизма контроля либо полномочий по контролю, информации, необходимой для контроля и с расходами на осуществление такого контроля)</i>	
6.9	<i>увеличение затрат времени, необходимого для взаимодействия граждан и организаций с госорганами (организациями), а также количества документов, которые надлежит представлять в данные органы (организации)</i>	
	<i>иные обстоятельства</i>	

7	Общий вывод	<i>(целесообразность и обоснованность принятия проекта закона в результате прогнозирования правовых последствий действия проекта закона)</i>
---	--------------------	--

**5 Прогноз правовых последствий принятия
проекта Закона Республики Казахстан
«Об оценочной деятельности в Республике Казахстан»
(по состоянию на апрель 2017 г.)**

№	Показатели прогноза	Характеристика показателей прогноза
1.	Проблема (проблемы), на решение которой (-ых) направлена разработка проекта закона	<p><i>(краткое описание проблем, на решение которых направлен закон, и характеристика негативных эффектов, возникающих в связи с наличием проблемы)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - низкое качество оценки, затрудняющее развитие единого и эффективного рынка оценочных услуг; - такой инструмент государственного регулирования, как лицензирование показал свою несостоятельность, создавая административную нагрузку для предпринимательской деятельности оценщиков; - отсутствие комплексной системы стандартов, соответствующей международным стандартам в области оценочной деятельности; - несовершенство системы государственного регулирования и саморегулирования оценочной деятельности; - отсутствие условий для действенного контроля за исполнением законодательства в области оценки; - отсутствие механизма реализации норм Закона, устанавливающих ответственность оценщиков в случае составления ими недостоверного отчета об оценке имущества и др.
1.1	Неэффективность существующего правового регулирования,	<i>(описание нижеприведенных недостатков (при их наличии), послуживших основанием разработки проекта закона¹⁶⁾)</i>

¹⁶При описании недостатков законодательства государственными органами используются: информация, содержащаяся в обзорах практики применения НПА, подготовленные госорганами; результатах проведенного ГУ «Институт законодательства РК» правового мониторинга, общественного мониторинга; результатах анализа и обобщений обращений граждан, юридических лиц в госорганы, в том числе направленных на интернет-портал «Электронное Правительство», интернет-ресурсы ЦГО, независимые от государства интернет-платформы; результатах рассмотрения актов прокурорского надзора, судебных решений, поступивших в госорган, относительно практики применения НПА; материалах конференций, проводимых по проблемам законодательства; в научных публикациях; результатах исследований зарубежного законодательства, социологических исследований по вопросам применения НПА; статистические данные по правоприменительной практике.

	<p>закключающегося в наличии следующих недостатков законодательства, требующих принятия закона:</p>	
1.1.1	пробелов	<p>1. В Законе недостаточно точно были определены цели его принятия. В <i>преамбуле</i> Закона указано, что Закон «определяет права и обязанности субъектов оценочной деятельности», то есть оценщиков, заказчиков и третьих лиц. Однако Закон устанавливает права, обязанности и других участников данных общественных отношений – государственных органов, профессиональных некоммерческих организаций в области оценочной деятельности.</p> <p>2. В п. 1 ст. 10 Закона «Независимость оценщика» в качестве случаев, когда оценка проводится не может, не предусмотрены такие случаи: наличие у оценочной организации имущественного интереса в объекте оценки, в том числе аффилированности с заказчиком; юридическое лицо - заказчик является кредитором или страховщиком оценщика.</p> <p>3. В Законе отсутствуют нормы, устанавливающие порядок формирования, деятельности и прекращения деятельности профессиональных организаций оценщиков. В этой связи в законопроекте необходимо установить порядок формирования и прекращения деятельности, органы управления территориальных палат оценщиков и Республиканской палаты оценщиков.</p>

1.1.2	противоречащих законодательству РК норм права	<p>В Законе Республики Казахстан от 30 ноября 2000 года № 109 «Об оценочной деятельности в Республике Казахстан» (далее - Закон) имеют место <i>противоречия</i> между нормами п. 1 ст. 4 Закона, относящим к субъектам оценочной деятельности отнесены <i>оценщиков, заказчиков и третьих лиц</i>, и пп. 5) ст. 2 Закона, в соответствии с которым под оценочной деятельностью понимается <i>предпринимательская</i> деятельность, осуществляемая <i>оценщиками</i>.</p> <p>Таким образом, во-первых, в Законе имеет место неоправданное расширение содержания понятия «субъект оценочной деятельности» и подмена его понятием «субъект правоотношений». Во-вторых, к оценщикам относятся <i>физические лица, которые вправе заниматься оценочной деятельностью на основании трудового договора с юридическим лицом, осуществляющим оценочную деятельность, либо самостоятельно в качестве индивидуального предпринимателя и юридические лица, осуществляющие свою деятельность на основании лицензии</i> (статья 4 Закона). Однако деятельность физических лиц, работающих по трудовому договору, не относится к предпринимательской деятельности. Противоречия между понятиями «оценочная деятельность» и «оценщик» приводят к их неоднозначному толкованию на практике и явно не способствуют повышению эффективности правового регулирования в области оценочной деятельности¹⁷.</p>
1.1.3	устаревших норм	-

¹⁷ Тлембаева Ж.У. Проблемы и пути совершенствования законодательства Республики Казахстан в области оценочной деятельности// Зангер. 2014. № 8. С. 43-46.

1.1.4	неэффективно реализуемых норм права	<p>1. На практике возникают проблемы по привлечению оценщиков к административной ответственности за составление недостоверного отчета об оценке имущества в связи с недоказанностью контролирующим органом факта недостоверности оценки¹⁸. Причиной такого положения служит <i>отсутствие в законодательстве норм, регламентирующих процедуру проведения экспертизы оценки.</i></p> <p>2. Согласно статье 18 Закона контроль за исполнением территориальной палатой оценщиков требований, вытекающих из функций палаты, установленных статьей 13-2 Закона осуществляет уполномоченный орган (контроль за разработкой и утверждением палатой оценщиков правил деловой и профессиональной этики оценщика; обучением и переподготовкой оценщиков и др.). Ввиду отсутствия территориальных подразделений уполномоченного органа в данной сфере, контроль за исполнением территориальными палатами оценщиков требований, вытекающих из их функций, должен быть закреплен за территориальными органами юстиции.</p>
2	Цель принятия проекта закона	<i>(описание цели проекта закона)</i> совершенствование законодательства в сфере оценочной деятельности, системы государственного регулирования и саморегулирования оценочной деятельности, приведение оценочной деятельности в соответствие с международными стандартами
2.1	задачи	<i>(задачи, на решение которых направлен проект закона)</i> Для реализации поставленных целей необходимо решение следующих задач: - обеспечить полноту и непротиворечивость законодательства, регулирующего вопросы независимой оценки, достоверности результата оценки; - привести оценочную деятельность в соответствие с международными требованиями, что требует проведения работы по внедрению международных стандартов оценочной деятельности; - привести систему организации оценочной

¹⁸Обращение департаментов юстиции по Актюбинской, Северо-Казахстанской областей от 24 июня 2014 г.

		деятельности в соответствии с Законом РК «О саморегулировании», совершенствовать систему государственного регулирования оценочной деятельности.
3	Целевая группа:	<i>(субъекты, на которых прямо или косвенно направлено действие мер, предусмотренных проектом закона)</i>
3.1	Прямая целевая группа	Оценщики – физические и юридические лица
3.2	Косвенная целевая группа	Потребители оценочных услуг – заказчики: физические и юридические лица, в т.ч. кредитные организации; государственные органы
4	Возможные варианты решения проблемы:	<i>(описание средств достижения цели проекта закона)</i>
4.1	законодательные средства достижения цели	<ul style="list-style-type: none"> - отмена лицензирования оценщиков; - изменение субъектного состава участников оценочных отношений и оценочной деятельности; - установление правового статуса палат оценщиков и ликвидация Республиканской палаты оценщиков; - урегулирование вопросов взаимодействия государственных органов, СРО, оценщиков и юридических лиц, с которыми оценщики заключили трудовой договор; - приведение оценочной деятельности в соответствие с международными требованиями; -изменение компетенции уполномоченного органа в сфере оценочной деятельности и др.
4.2	иные (незаконодательные) средства достижения цели	<ul style="list-style-type: none"> - введение сертификации оценщиков взамен лицензирования; - изменение организационной структуры профессиональных организаций оценщиков; - внедрение в Республике Казахстан международных стандартов оценки; - сбор статистической информации о деятельности оценщиков, палат оценщиков, размещение и ежемесячное обновление уполномоченным органом реестра оценщиков и др.
5	Правовые последствия действия проекта закона:	
5.1	негативные	<i>(издержки, ограничения)</i> <ul style="list-style-type: none"> - введение сертификации оценщиков может повлечь не решит проблему повышения

		<p>качества оценки и способно породить ситуации, связанные с «закрытостью» оценочного сообщества¹⁹</p> <p>- контроль со стороны палат оценщиков за соработниками по цеху может вызвать конфликты и недоверие оценщиков;</p>
5.2	позитивные	<p><i>(выгоды, польза)</i></p> <p>- создание правовых условий для упрощения разрешительной системы, снижение административной нагрузки на бизнес;</p> <p>- изменение состава субъектов оценочной деятельности, уточнение их правового статуса, защиты и обеспечения прав и законных интересов оценщиков;</p> <p>- установление новой организационно-правовой структуры деятельности профессиональных организаций в сфере оценочной деятельности;</p> <p>- установление правового статуса палат оценщиков;</p> <p>- урегулирование вопросов взаимодействия государственных органов, СРО и оценщиков в данной сфере;</p> <p>- приведение оценочной деятельности в соответствие с международными требованиями.</p>
6	Оценка рисков	<i>(описание обстоятельств, влияющих на позитивные правовые последствия)</i>
6.1	отсутствие компромисса различных социальных групп <i>(может быть связано с предлагаемым правовым регулированием)</i>	<p>Среди членов оценочного сообщества, профессиональных объединений оценщиков отсутствует консенсус по вопросам организации оценочной деятельности и количества СРО, численности их членов. Одни выступают за сохранение единой СРО с областной филиальной сетью на основе обязательного членства субъектов частного предпринимательства, другие – за создание не менее двух СРО на основе обязательного членства субъектов профессиональной деятельности с установлением требований к минимальной численности их членов не менее 300 членов²⁰.</p>
6.2	уровень правосознания и правовой культуры	Представители оценочного сообщества, профессиональных объединений оценщиков,

¹⁹ Международный опыт

²⁰ Выписки из протоколов совещаний, письма, обращения оценщиков, профессиональных объединений оценщиков

	<p>правоприменителей (выражается в степени освоения (выражения знания и понимания) права гражданами, должностными лицами, направленности на соблюдение запретов, использование прав, исполнение обязанностей)</p>	<p>должностные лица уполномоченного органа осознавая необходимость повышения качества оценки, защиты прав субъектов оценочной деятельности, степень остроты назревших в этой сфере проблем, пришли к выводу о необходимости совершенствования законодательства об оценочной деятельности²¹.</p>
6.3	<p>состояние законности и уровень правопорядка (основными причинами низкого уровня законности могут быть: ослабление контрольных функций, коррупция, злоупотребление властью. Главная задача правопорядка - обеспечить защиту всех слоев общества от различного рода негативных последствий)</p>	<p>Основными причинами низкого уровня законности в сфере оценочной деятельности может быть ослабление контрольных функций уполномоченного органа, возможные случаи злоупотребления со стороны палат оценщиков при проведении проверок деятельности оценщиков, экспертизы оценки, привлечения к дисциплинарной ответственности. При проведении экспертизы отчета об оценке, экспертным советом палаты оценщиков, членом которой является оценщик, составивший отчет об оценке, может возникнуть конфликт интересов, что вызовет в последующем негативные последствия, выражающиеся в ложном заключении данного совета о достоверности оценки</p>
6.4	<p>исполнимость правовых норм с точки зрения их финансовой обеспеченности (предполагаемые расходы граждан, индивидуальных предпринимателей, а также организаций, величина предполагаемых расходов из республиканского и (или) местных бюджетов)</p>	<p>Принятие законопроекта не предполагает дополнительных расходов граждан, индивидуальных предпринимателей, а также юридических лиц, а также дополнительных расходов из республиканского и местных бюджетов</p>
6.5	<p>исполнимость правовых норм с точки зрения наличия материально-технической базы (связана с ограничением возможностей практической реализации закона в силу отсутствия таковой)</p>	<p>Для практической реализации закона дополнительных расходов, связанных с материально-техническим обеспечением процессов в данной сфере, не требуется</p>
6.6	<p>исполнимость правовых норм с точки зрения наличия кадровых ресурсов (рассматривается в отношении ресурсного</p>	<p>В отношении ресурсного обеспечения государственных органов и иных участников отношений риски отсутствуют. Выделение средств республиканского бюджета не</p>

²¹Выписки из протоколов совещаний, круглых столов уполномоченного органа с участием профессиональных объединений оценщиков

	<i>обеспечения государственных органов и иных участников отношений. Соответственно, в качестве механизмов по минимизации данного риска рассматривается выделение средств государственного бюджета)</i>	потребуется
6.7	<i>отсутствие ответственности (может выражаться в следующих признаках: 1) невозможно установить ответственное за принятие решения должностное лицо (орган); 2) не установлена персональная ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей; 3) не определена процедура контроля за исполнением должностными лицами обязанностей и полномочий)</i>	Законопроектом из числа субъектов оценочной деятельности исключены оценочные организации и, следовательно, не предусматривается административная ответственность юридического лица, с которым оценщик заключил трудовой договор, в случае подготовки оценщиком недостоверного отчета.
6.8	<i>отсутствие контроля (может быть связано с нормативными правовыми ограничениями: отсутствием механизма контроля либо полномочий по контролю, информации, необходимой для контроля и с расходами на осуществление такого контроля)</i>	Ненадлежащий контроль может быть связан с отсутствием информации, необходимой для надлежащего контроля со стороны уполномоченного органа и необходимостью выезда в другие населенные пункты по месту нахождения палаты оценщиков
6.9	<i>увеличение затрат времени, необходимого для взаимодействия граждан и организаций с госорганами (организациями), а также количества документов, которые надлежит представлять в данные органы (организации)</i>	-
	<i>иные обстоятельства</i>	-
7	Общий вывод	<i>(целесообразность и обоснованность принятия проекта закона в результате прогнозирования правовых последствий действия проекта закона)</i> В целом принятие законопроекта направлен на решение вышеуказанных проблем в области оценки, устранение недостатков правового регулирования оценочной деятельности

Тлембаева Ж.У., Калиева А.У.

**ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ПРАВОВЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ
ДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОВ:
МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
ПО ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЮ**

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