

Процесс правотворчества: проблемы эффективности

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

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

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

Как известно, это главный закон о системе самих законодательных актов и иных нормативных правовых актов, порядке их разработки и принятия, форме и содержании, в который периодически вносятся изменения, имеющие целью повысить качество юридической деятельности в стране. Поэтому совершенствование методов изложения норм данного закона имеет важное значение для разработки всех нормативных правовых актов.

Прежде всего, сам комментируемый закон рекомендует необходимость разъяснения целей и мотивов принимаемого нормативного правового акта, основных задач, которые перед ним стоят во вступительной части, то есть преамбуле (п.8 ст.17). Однако сам ее в тексте не устанавливает, что, на мой взгляд, является его существенным недостатком, как образца для подражания. В этой связи считаю, что каждый вновь принимаемый закон, в том числе вносимые в него изменения и дополнения, должны сопровождаться кратким разъяснением мотивов его принятия, а также логики вносимых изменений или дополнений. В целом все нормы издаваемого закона целесообразно сопровождать краткими комментариями законодателя сразу же после текста нормы. При таком подходе мы решим проблему официального толкования законодательных актов, перечень которых установлен п.п.2 ст.1 комментируемого закона. Этот вопрос, к тому же, не регулируется статьей 45 названного закона.

Обязательным необходимо сделать разъяснение терминов и определений, используемых в нормативном правовом акте (п.9 ст.17). К примеру, это существенный недостаток в содержании двусторонних международных Договоров по вопросам оказания правовой помощи, одной из сторон которых является РК. При таком

подходе наше законодательство постепенно расширит перечень «узаконенной», легитимной юридической терминологии. Это также позволит обеспечить требования нормы п.2 ст.18 комментируемого закона о соблюдении в тексте нормативного правового акта юридической терминологии.

Серьезные замечания имеются по статье 1 закона, в которой приводятся основные понятия, используемые в нем. Все эти основные понятия изложены в отрыве от их классических определений, принятых в юриспруденции. Кроме того, здесь же целесообразно раскрыть понятия основных нормативных правовых актов не выборочно, а все согласно перечню, приведенному в статье 3 названного закона. Даже дать определение Конституции, как закона законов страны, что не противоречит п.2 статьи 2 названного закона. Это же относится к определению нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда РК. В этой части следует дать более четкое понятие определению «подзаконные нормативные правовые акты», как изданных на основе и во исполнение Конституции и законодательных актов актов, содержащих юридические нормы.

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

Здесь же имеет смысл раскрыть такие важные понятия, как «аналогия закона» и «аналогия права», как способы преодоления пробелов в праве. Не вдаваясь в детали, лишь отмечу, что об аналогии закона упоминает п.п.10 п.3 ст.77 Конституции.

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

Целесообразно ввести и дать понятия определениям видов систематизации нормативных правовых актов: инкорпорации, консолидации, кодификации, о которых упоминается в разделе первом Концепции правовой политики РК, а также выделить определения предмета (что регулирует право) и доминирующих методов правового регулирования (как регулирует): императивный, диспозитивный, поощрительный, рекомендательный. Последние положения особенно важны в плане изложения содержания нормативного правового акта в соответствующем духе и слоге (стиле).

Особого внимания требуют положения статьи 17 «Структура нормативного правового акта»

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

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

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

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

Безусловно, многие проблемы в области законотворчества вызваны маломощностью Института законодательства МЮ РК, который при надлежащей организации его деятельности в основном вел бы во взаимодействии с государственными органами, научными коммерческими структурами и вузами полноценный мониторинг, разработку и научную экспертизу нормативных правовых актов.

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

Марат Когамов
доктор юридических наук,
профессор, ректор Казахского
Гуманитарно-Юридического
Университета