

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ЕЕ РОЛЬ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ

*Ахметова Н.С. к.ю.н., профессор кафедры теории и истории государства и права КарУ  
имени Е.А. Букетова*

*Алиаскаров А.Е., магистрант 2 курса юридического факультета*

Современные процессы глобализации, постоянно меняющиеся и усложняющиеся экономические условия отражаются и на характере правотворческой деятельности, которая должна соответствовать современным общественным отношениям. Для предотвращения поспешного введения несовершенных, противоречивых, законов, устранения коллизий и застарелых пробелов в правовом регулировании нужно высокое качество законопроектной и иной законоподготовительной работы. В то же время накопленный массив нормативного правового материала различной юридической природы требует постоянного мониторинга и систематизации. Многочисленные поправки, вносимые в законодательство, неопределенность законодательных формулировок оказывают отрицательное воздействие на развитие общественных отношений и качество правовой системы государства. Совершенствование процесса создания качественных и эффективных законодательных актов приобретает особенно важное значение как одно из условий дальнейшего развития правовой государственности в Казахстане.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года признано первостепенное значение нормотворчества как основного средства успешного проведения политики в той или иной сфере государственного регулирования [1]. Отметим также, что в Разделе 2 Концепции сформулирован перечень этапов процесса принятия правовых решений, которые являются универсальными для национальных и наднациональных юрисдикций: определение сферы правоотношений, требующей урегулирования, разработка проекта правового акта, участие заинтересованных организаций, принятие соответствующих актов и мониторинг их воздействия. К числу таких заинтересованных организаций сегодня относятся разнообразные государственные и негосударственные образования. Экспертный совет по вопросам частного предпринимательства является консультативно-совещательным органом, который создается при центральных государственных, представительных и местных исполнительных органах. Он организует работу по получению экспертных заключений от аккредитованных объединений субъектов частного предпринимательства и заинтересованных некоммерческих организаций на проекты нормативных правовых актов; выработке предложений по совершенствованию законодательства, затрагивающего интересы предпринимательства. В экспертные советы при центральных государственных, местных представительных и исполнительных органах входят представители Национальной палаты, аккредитованных объединений субъектов частного предпринимательства, аккредитованных некоммерческих организаций, государственных органов.

Привлекаемые к разработке законопроекта и другого правового акта научные институты, научные работники высших учебных заведений, общественные советы, практические работники отраслей экономики и социально-культурной сферы привлекаются к этой благородной работе для того, чтобы с помощью их профессиональных познаний и жизненного опыта выявить и тщательно учесть при формировании правовых норм многообразные интересы социальных и национальных образований, классов и общества в целом.

Понятие «законотворчество», как деятельность по созданию и изменению законодательства в широком смысле, совпадает (исходя из казахстанского закона) с термином «правотворчество». Но это разные понятия. М.Н. Марченко также разделяет эту точку зрения, согласно которой законотворчество является разновидностью правотворчества [2, с. 156.]. По сравнению с иными правовыми актами закон регулирует

более значимые общественные отношения. Поэтому к нему более строгие юридические требования. Обладая большей юридической силой, он требует, чтобы иные правовые акты не противоречили ему. Поэтому к процессу законотворчества предъявляются более сложные требования, а сама процедура закреплена в нескольких нормативных актах (Конституция, Конституционный Закон о Парламенте, Закон о правовых актах, Регламенты Палат). Таким образом, закон представляет собой высшую форму закрепления результатов правотворческой деятельности и оформления политико-правовых решений. На законы возложена функция по эффективной реализации государственной политики, придания ей стратегического и долговременного характера. С помощью законов создается фундамент правопорядка в казахстанском обществе, регулируются наиболее значимые и важные общественные отношения в государстве. В связи с этим, полагаем, что наряду с понятием «правовая политика» целесообразно использовать понятие «законодательная политика» как отдельное самостоятельное явление политико-правовой действительности. Некоторые авторы рассматривают политику в сфере законотворчества в качестве важнейшей разновидности правотворческой политики государства[3]. Законодательная (законотворческая) политика является составной частью правовой политики, занимает особое место в ее системе и воплощает стратегию и тактику деятельности государства и иных субъектов политической системы в сфере законодательного регулирования общественных отношений. Законодательную политику можно определить как совокупность целей, средств и способов осуществления субъектами законодательной власти, используемых для осуществления правотворческой функции государства в целях обеспечения прав и свобод граждан, реализации политических и социально-экономических реформ и укрепления законности и правопорядка.

Значение законодательной политики в том, что она определяет общую стратегию совершенствования законодательства, его основные цели, принципы, нормы и оказывает упорядочивающее влияние на процессы правового воспитания и юридического образования в государстве, правоприменительную и всю юридическую практику. Содержание законодательной политики определяет уровень правовой культуры экономической деятельности, предпринимательства, трудовых отношений. Смысл правовой политики состоит в широком социально-политическом и культурном контексте. Базовыми требованиями, которые предъявляются к законодательной политике с точки зрения обеспечения ее социально-политической и правовой эффективности являются следующие: а) адекватность социально-экономическим, политическим, правовым и иным условиям и тенденциям развития конкретного общества (реалистичность); б) всесторонний учет интересов большинства граждан; в) ориентация на основные ценности общества, нравственность принимаемых решений; г) комплексный характер, с учетом внутренних закономерностей функционирования права и его взаимодействия с другими социальными явлениями; д) системность и последовательность; е) стабильность, предсказуемость, долгосрочный характер.

Отрицательное воздействие на законодательную политику оказывают несовершенство юридической техники, низкая профессиональная квалификация разработчиков законопроектов, приоритет ведомственных и частных интересов, нерегулируемый лоббизм. Эти факторы снижают качество законопроектов, в результате чего принятый закон имеет либо декларативный характер, либо сразу после своего вступления в силу требуют внесения изменений. Поэтому составной частью правовой политики должны быть меры по совершенствованию процедуры подготовки, рассмотрения и принятия законопроектов. В этом деле большую роль играют эффективные инструменты законодательной политики, к числу которых относятся основные принципы законотворчества, планирование законопроектных работ, всенародное обсуждение, анализ регуляторного воздействия, правовой мониторинг, система обратных связей и др. Законодательная политика, устанавливает основные

принципы, направления, задачи, в рамках которых должно развиваться право и реализуется в форме общеобязательных правил поведения, воплощенных в позитивном праве. Она интегрируется в государственно-правовую политику Республики Казахстан, основополагающей задачей которой является построение правового государства. С помощью правовых инструментов законодательная политика обеспечивает реализацию экономической и социальной политики и должна им соответствовать.

Наличие в обществе различных групп населения по-разному оценивающих социально-политическую реальность обуславливает разный уровень правового восприятия законов и иных правовых актов. Поэтому решая с помощью закона ту или иную социально-экономическую проблему, законодатель должен осознавать и нести ответственность за результаты его регулирующего воздействия. Поэтому участие народа при формировании законотворческих решений совершенствование механизма согласования воли государства и граждан является важнейшей задачей законодательной политики. Законодательная политика является составной частью правовой политики. Поэтому сегодня актуальной является также проблема отражения в законодательстве положений Концепции правовой политики в таких сферах, как

- а) гендерное равенство
- б) цифровизация
- в) образование
- г) здравоохранение.

Таким образом, законодательная политика должна отражать происходящие изменения в структуре современного общества. Сегодня на смену индустриальному обществу приходит постиндустриальное общество. Поленина С.В., например, отмечает: «Характерными чертами постиндустриального общества считаются преимущественно креативный характер производящей деятельности, демассивизация и деиерархизация цивилизации, деконцентрация производства и населения, резкий рост информационного обмена, диверсификация деятельности, сближение производства и потребления, полицентричные, самоуправленческие политические системы, экологическая реконструкция экономики...» [4 с.171]

В отличие от правотворчества в собственном, буквальном смысле слова в результате законотворчества создается не вся система нормативных правовых актов, а только тех, которые и по форме, и по содержанию, и по юридической силе являются законами. Таким образом, правотворчество как универсальный процесс включает в себя два элемента законодательное правотворчество (законотворчество) и подзаконное правотворчество.

Для современной законодательной политики характерна еще одна особенность, которая проистекает из того факта, что современные общественные отношения по своему характеру являются очень динамичными. Постоянно возникают новые субъекты права, формируются новые ранее неизвестные и не существовавшие общественные отношения, новые правовые институты. Из-за того, что очень активно развиваются политические, социально-экономические, идеологические процессы, законодатель не всегда вовремя реагирует на них принятием соответствующих законов. Таким образом, появляются пробелы в правовом регулировании. Поэтому необходима постоянная работа по обнаружению новых общественных отношений. После этого следует научно обосновать необходимость правового регулирования новых общественных отношений, либо путем принятия нового закона, либо путем внесения изменений и дополнений в действующие законы. То есть складывается ситуация, когда общественное возникло, начинает развиваться, а правовое регулирование не создано. Ситуация имеет объективный характер, и ее наличие объясняется не плохим качеством работы законодателя, а тем, что необходимо выждать время, когда общественное отношение «устойится» и созреют условия для создания качественного правового акта. Для обозначения такой ситуации в законотворчестве в литературе высказаны предложения о введении новой правовой категории «прогностический пробел», которая означает, что законодатель не вмешивается

в урегулирование нового общественного отношения до тех пор, пока оно не достигнет своего развития. Термин «прогностический пробел» означает, что законодатель сознательно соглашается с сохранением таких «вынужденных пробелов», чтобы потом создать эффективное правовое регулирование. Традиционно, такие вынужденные пробелы встречаются в сферах предпринимательства, науки, культуры, социальной сфере (например, регулирование франчайзинга, брачных контрактов, международного усыновления, деятельность агентств по усыновлению, коммерциализация науки, суррогатное материнство, трансплантация человеческих органов и др.). Как отмечает Агамиров В.К., «должна быть достигнута критическая масса, когда право из средства обеспечения стабильности и защиты людей» становится препятствием для общественного развития [5 с.19].

В Концепции правовой политики РК до 2030 года обозначены пять ее принципов, таких как разумность регулирования, прозрачность регулирования, доказательность регулирования, результативность регулирования, защита прав, свобод и законных интересов лиц. В связи с этим стоит обратить внимание на такой важный принцип законоотворчества – *принцип открытости и гласности*. Благодаря действию этого принципа гражданское общество может принимать активное участие в законоотворческом процессе. Формами такого участия являются обсуждение законопроектов в рамках общественных объединений, общественных движений (молодежных, экологических, женских), религиозных объединений. В условиях рыночной экономики Казахстана это уже сложившаяся реальность, когда законопроект и его концепция передаются на обсуждение и для дачи заключения в Национальную палату предпринимателей.

Общность целей и принципов правотворчества обуславливает необходимость согласованного участия одних субъектов в правотворчестве других. Известно, что установлены конституционные рамки участия Президента и Правительства в подготовке проектов законов, начиная от первого этапа и заканчивая рассмотрением, одобрением и подписанием. Например, анализ содержания законодательства РК показывает, что не допускается, в частности, прямое внесение министерствами и другими органами проектов законов в комитеты Мажилиса и Сената, минуя Правительство.

И все же практика правотворческой деятельности в Казахстане и других государствах свидетельствует о серьезных трудностях и противоречиях, которые вызывают много правотворческих ошибок. Их примерная типология может быть весьма полезной. Имеются в виду следующие ошибки:

- а) познавательные, порожденные неверной оценкой предмета будущего правового регулирования;
- б) содержательные, выражающиеся в недостатке средств и методов правового воздействия;
- в) формационные, означающие неверный выбор формы акта;
- г) процедурные, связанные с нарушением процедур подготовки и принятия актов;
- д) социальные, означающие игнорирование общественного мнения и возможное восприятие актов гражданами, должностными лицами, госорганами, общественными объединениями и хозяйствующими субъектами.

Выявление и классификация таких ошибок имеет и превентивное, и диалектическое значение, способствует совершенствованию механизма правотворчества.

Наметившаяся в последние десятилетия тенденция увеличения количества законов и расширения сферы законодательного регулирования, с одной стороны обеспечивает условия для правопорядка, который является неотъемлемым признаком правового государства, но с другой создает угрозу для действия принципа свободы, который является одним из краеугольных в теории естественного права. Таким образом, в процессе законодательного обеспечения проявляется определенное противоречие между принципами правового государства и естественного права. В связи с этим для процесса законодательного регулирования общественных отношений надо выработать критерии,

которые позволят сохранить баланс между интересами правового государства и необходимостью соблюдения принципа свободы.

Для выявления таких прогностических пробелов необходимо проводить постоянную работу по изучению массива законодательства с целью выявления устаревших норм, а также изучение иностранного опыта правового регулирования. Право должно постоянно реагировать на изменения в обществе. Для этого необходимо постоянно предвидеть эти изменения и вносить соответствующие изменения в законодательстве. Иными словами, необходимо проводить постоянный мониторинг общественного развития и уровень соответствия права происходящим изменениям в обществе. Этой задаче вполне может соответствовать институт правового мониторинга

Таким образом, законодательная (законотворческая) политика является составной частью правовой политики, занимает особое место в ее системе и воплощает стратегию и тактику деятельности государства и иных субъектов политической системы в сфере законодательного регулирования общественных отношений. Законодательную политику можно определить как совокупность целей, средств и способов осуществления субъектами законодательной власти, используемых для осуществления правотворческой функции государства в целях обеспечения прав и свобод граждан, реализации политических и социально-экономических реформ и укрепления законности и правопорядка.

Список литературы:

1 Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года. Утв. Указом Президента Республики Казахстан от 15 октября 2021 года № 674. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000674>

2 Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. Марченко М.Н. Том 2. Теория права. – М.: Зерцало, 1998. – 636 с.

3 Тлембаева Ж.У. Концептуальные подходы к законотворчеству и систематизации законодательства академика М.Т. Баймаханова // Вестник Института законодательства РК. – 2016. -№6. –С.25-35

4 Поленина С.В. Взаимосвязь правовой политики и культуры и ее отражение в законодательстве. – М.: ИД «Городец», 2016. -336с.

5 Агамиров К.В. Вынужденные отклонения и прогностические пробелы как категории юридической науки // Государств и право. – 2019.- №1. - С.18-26

## ШЫНАЙЫ АЗАМАТТЫҚ ҚОҒАМ ҚАЛЫПТАСТЫРУ БАРЫСЫНДАҒЫ ҚАЛАЛЫҚ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУДЫҢ МАҢЫЗЫ

*Байжанова К.Т. з.ғ.м., аға оқытушы, Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды  
университеті*

Азаматтық қоғам посткеңестік мемлекеттер үшін ғылыми ғана емес, идеологиялық та түсінік. Қалаларда қоғамның экономикалық және мәдени ресурстарымен қатар, басты мәселелері де шоғырланған. Жергілікті өзін-өзі басқару әрбір азаматқа, мемлекетіміздің барлық елді мекендеріне, соның ішінде қалаларға да қатысты өзекті мәселелерді шешу кілті болып табылады. Қала мемлекетпен, азаматтық қоғаммен, аймақпен тығыз қарым-қатынаста. Олардың арасындағы өзара байланыстың негізгі каналдарының бірі – қалалық өзін-өзі басқару.

Практикада «қала» түсінігі мен «аумақтық ұжым» түсінігі синоним тәріздес қолданылады, себебі оның аумағында тұратын тұрғындарды атамастан қала туралы айту мүмкін емес. Қала белгілі бір аумақта тұрғындарды қоғамға пайдалы әрекетпен, өндіріс құралдарымен, өндірістік және әлеуметтік құрылым объектілерімен жақындастырушы