

---

# МЕМЛЕКЕТ ЖӘНЕ ҚҰҚЫҚ ТЕОРИЯСЫ МЕН ТАРИХЫ

## ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340.12:004 (574)

Н.С.Ахметова, А.К.Аубакирова

*Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова (E-mail: ahmetova\_n\_s@mail.ru)*

### **Роль информационно-технического механизма в совершенствовании систематизации законодательства Республики Казахстан**

Статья посвящена изучению некоторых проблем совершенствования законодательства и его систематизации. В условиях стремительного обновления законодательной базы нашего общества рассмотрено решение одной из актуальных задач систематизации законодательства — формирование в республике единого информационно-правового пространства, обеспечивающего правовую информированность всех структур общества и каждого гражданина в отдельности. Особое внимание уделено использованию компьютерной технологии, необходимости расширения и углубления информационно-аналитического обеспечения законодательного процесса. Обоснованы эффективность и преимущества информационно-технического механизма обеспечения систематизации законодательства в современных условиях.

*Ключевые слова:* проблемы совершенствования законодательства, систематизация законодательства, правовая информированность, информационно-аналитическое обеспечение.

В настоящее время Казахстан проходит стадию становления государства, являющегося полноправным членом мирового сообщества, и достиг в этом больших успехов. Новое мышление, утверждающее в политике решение экономических и социальных задач, необходимо и в законодательстве. Сегодня, в период законотворческого «бума», в Республике Казахстан назрела необходимость более интенсивного упорядочения и систематизации законодательства.

Совершенствование системы казахстанского законодательства — это вопрос правовой политики государства. Переход Республики Казахстан на принципиально иную основу организации политической, экономической и социальной жизни общества, закрепленную в Конституции Республики Казахстан, предопределил соответствующую трансформацию законодательного пространства в условиях постсоветского развития. В эти годы казахстанское законодательство, как явление, создаваемое на базе позитивного советского и международного опыта, стало приобретать параметры, социально сопоставимые с целями и задачами государства демократической ориентации с развивающейся рыночной экономикой. Законодательство воспринимается уже не просто как инструмент политической власти, но, прежде всего, как средство надлежащего формально-юридического закрепления и реализации прав и свобод человека. В этой связи научное исследование системы казахстанского законодательства в современных условиях приобретает значение одной из актуальнейших проблем теории государства и права.

Потребность в систематизации очень актуальна для законодательства Республики Казахстан, так как число действующих нормативных актов всех уровней постоянно растёт, создаются сотни и тысячи новых, существенно меняющих характер и основные принципы правового регулирования. Поэтому если сейчас не заниматься упорядочением действующей нормативной базы, которая увеличивается весьма быстрыми темпами, в будущем возникнут большие трудности в нахождении и использовании действующих норм права. Дело осложняется еще и тем, что сейчас, когда создается практически новая правовая система в Республике Казахстан, нужно также срочно решить судьбу формально действующих нормативных актов государства и их частей, которые полностью либо частично противопо-

речат новым нормативным решениям или, попросту, безнадежно устарели. Систематизация законодательства объективно отражает состояние юридической науки и практики государства.

Общепризнано, что систематизация законодательства играет важную роль стабилизирующего фактора в формировании и развитии общественных отношений, их регулировании, в обеспечении порядка и стабильности. Все это свидетельствует о том, насколько важным является становление и упрочение систематизации законодательства в современный период развития страны, связанный с глубокими реформами в сфере экономики и социальных отношений. Проводимые в Казахстане социально-экономические и политико-правовые преобразования выдвигают перед правовой наукой ряд проблем, требующих своего решения. Значительное изменение действующего законодательства привело к изменению всей его системы. За прошедшие годы был принят ряд важнейших законодательных актов, обеспечивающих устойчивое социально-экономическое развитие Казахстана, существенно обновлены основные отрасли национального законодательства, приняты новые кодифицированные акты: Лесной, Земельный, Водный, Таможенный, Экологический, Бюджетный, Трудовой, Налоговый кодексы.

В ряде отраслей законодательства имеется большое количество актов по одним и тем же вопросам, принятым на разных этапах переустройства общества. Часть актов устарела, противоречит друг другу или не увязана между собой. Нередко законодательные акты содержат неоправданное регламентирование, сковывающее инициативу субъектов. Почти все министерства и ведомства охвачены «законодательным зудом», и каждое из них, стремясь закрыть пробелы, стало апеллировать к силе закона. Произошло наслоение норм. Нормативно-правовые акты подвержены частым изменениям: вновь принятые законодательные акты вносят соответствующие коррективы, некоторые из них дополняются новыми предписаниями, иные видоизменяются, а другие признаются утратившими силу либо фактически не действуют. Подобные негативные тенденции ярко проявились в ходе осуществления программы реформирования системы государственных органов, направленной на передачу «вниз» полномочий и ответственности, повышение роли департаментов министерств, сокращение дублирующих и промежуточных звеньев управления. В результате создается положение, при котором полномочия и функции структурных подразделений должны выполняться совсем другими органами. Такое состояние законодательства затрудняет его применение, не отвечает задачам дальнейшего укрепления законности, порядка и, в конечном итоге, отрицательно влияет на повышение эффективности его применения в различных сферах жизни, не согласуется с курсом на демократизацию общественных отношений. Все это требует своевременного и быстрого нормативного регулирования, совершенствования законодательства, усиления работы по систематизации нормативно-правовых актов Республики Казахстан.

Обеспечение правовой информации есть один из путей осуществления систематизации законодательства. Стремительное обновление законодательной базы нашего общества выдвигает на первый план решение такой важной задачи, как формирование в республике единого информационно-правового пространства, обеспечивающего правовую информированность всех структур общества и каждого гражданина в отдельности. Современная информационная система должна давать гражданам уверенность в качестве своих знаний о действующем праве, в реальной способности влиять на общественные процессы. Решения, оказавшиеся неверными, — чаще всего следствие недостатка объективной информации, а не отсутствие компетентности или неэффективного использования той информации, которая попала в информационные каналы [1; 12].

Одними из важных средств обеспечения качества правоприменительной деятельности являются доступность для исполнителей результатов правотворчества — нормативных правовых актов, а также упорядочение всего массива законодательства. Этому должны способствовать, прежде всего, различные способы и формы опубликования нормативно-правовых актов.

Поскольку опубликование имеет особое юридическое значение, до вступления в силу и дальнейшего применения законодательного акта оно представляет собой важнейший политический акт и совершается в строго определенном порядке. Как известно, опубликование нормативно-правовых актов делится на официальное и последующее опубликование официальных текстов.

Наряду с этим в республике, с учетом современных технологий, уже проводится работа по опубликованию нормативных правовых актов в электронном виде, что сегодня, на наш взгляд, является быстрым способом опубликования официальных текстов. Надо отметить, что одним из важных направлений правовой реформы, проводимой в стране, является формирование современной широко доступной базы действующего законодательства, так как проблема доступности законодательства

приобретает все более актуальный характер. Важность информационно-правового аспекта велика, «поскольку состояние гласности в этой области непосредственно затрагивает права и законные интересы граждан и других субъектов права. Их информированность о действующем законодательстве должна стать определенным средством обеспечения этих прав и свобод, необходимой предпосылкой знания этих законов» [2; 89].

Осуществление правовой информации именно государством необходимо и актуально. Причем созданием только нормативных актов в этой области не обойтись, нужна действенная организационная работа.

Правовая информатизация представляет собой процесс создания оптимальных условий максимально полного удовлетворения информационно-правовых потребностей государственных и общественных структур, предприятий, организаций, учреждений и граждан на основе эффективной организации и использования информационных ресурсов с применением прогрессивных технологий [3; 115].

Сбор, хранение, поддержание законодательства в контрольном состоянии, а также создание поисковой системы, обеспечивающей нахождение необходимого положения в огромном массиве актов, — это составные элементы правовой информатизации, объединяемые единым понятием «учет законодательства».

Учет законодательства есть своеобразная техническая разновидность систематизации нормативно-правовых актов. Он осуществляется практически всеми государственными органами и юридическими лицами для удовлетворения собственных потребностей правовой информации или в коммерческих целях, для обеспечения такой информацией иных субъектов права.

Основная задача учета — это сбор и поддержание нормативных актов в состоянии, позволяющем оперативно находить нужную правовую информацию. Как правило, государственные органы и юридические лица нуждаются в знании действующих правовых норм в определенной сфере. Но могут возникать ситуации, когда требуются сведения только об официальных реквизитах нормативных актов: наименование, дата принятия, номер акта. А порой для научных нормотворческих задач требуются тексты актов, которые утратили силу либо приостановлены.

С учетом собственных информационных потребностей государственные органы, юридические лица осуществляют сбор законов Республики Казахстан, актов Президента, постановлений Правительства и других нормативных актов (например, международные договоры, разъяснения высших судебных органов Республики Казахстан и т.д.).

Особую роль играет четкий и полный учет законодательства в деятельности правоохранительных органов, а для организаций, оказывающих юридические услуги, правильно организованная система поиска нормативных актов является основой их деятельности. Кроме того, такой учет необходим для квалифицированной подготовки проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, для составления разного рода сборников законодательства и сводных кодифицированных актов, перечней актов, подлежащих изменению или признанию их утратившими силу, для осуществления справочно-информационной работы (выдача справок по законодательству, составление разного рода тематических обзоров), подготовки заключений по проектам нормативных актов. Наконец, без надлежащего учета нормативных актов невозможна эффективная деятельность учебных и научных юридических учреждений.

Для организации работы по учету законодательства принципиально важными являются следующие положения:

- полнота информационного массива, которая обеспечивает фиксацию и выдачу всего объема справочной информации, отсутствие пробелов и упущений в информационном массиве;
- достоверность информации, которая должна быть основана на использовании официальных источников опубликования нормативных актов, а также на своевременной фиксации внесенных изменений, включенных в информационный фонд актов;
- удобство использования, необходимое для оперативного и качественного поиска нужных сведений о праве.

Сегодняшнее время диктует необходимость применения и использования более современных технологий. Это связано, прежде всего, с интенсивностью, объемом законодательного массива, необходимостью более быстрого ознакомления с правовой информацией для успешного претворения в жизнь.

С учетом этого все более распространенной формой учета законодательства является автоматизированная система, создаваемая на базе современных технологий и новейших достижений информа-

тики. Компьютерная технология прочно входит в нашу жизнь, в частности, в сфере сбора, хранения и поддержания законодательства в контрольном состоянии.

Создание автоматизированных информационно-поисковых систем по законодательству имеет, бесспорно, ряд положительных преимуществ по сравнению с другими видами учета нормативных актов. Во-первых, самое основное из них состоит в том, что есть возможность заложить в компьютерные системы неограниченный объем правовой информации. Это весь законодательный массив: законы Республики Казахстан, указы Президента, постановления правительства, все виды ведомственных актов, акты органов местного самоуправления, отмененные нормативные акты, проекты будущих законов, законодательство зарубежных стран и т.д.

Во-вторых, информацию о законодательстве и практике его применения можно получить по любому интересующему вопросу, в то время как другие формы учета законодательства выдают сведения в зависимости от рубрик классификатора картотеки. Ведь ни одна карточка не может охватить максимально весь спектр законодательства.

В-третьих, не менее важное преимущество автоматизированной системы учета заключается в том, что юридическая информация сразу печатается и тиражируется в необходимом количестве, т.е. выходит очень быстро.

Впервые компьютерная система получения правовой информации была создана группой ученых и юристов США в 60-х годах. Сейчас в США и западных странах созданы десятки систем получения компьютерной правовой информации. Одни входят в состав аппарата органов законодательной, исполнительной и судебной власти, другие носят частный характер, обслуживая на коммерческой основе фирмы, организации и другие правоохранительные органы. Европейские государства владеют единой системой правовой информации, которая включает в себя порядка 150 тысяч единиц правовых документов.

В Казахстане также успешно идет процесс освоения правовой информации с помощью компьютерных технологий. Убедительным свидетельством этому является Указ Президента Республики Казахстан «О государственной программе формирования и развития национальной инфраструктуры Республики Казахстан», утвержденный в марте 2001 г. Основными целями этой программы являются формирование технологических и организационных основ национальной информационной инфраструктуры, обеспечение информационной безопасности и независимости страны [4; 93].

Следует отметить, что свои автоматизированные системы учета и поиска информации сейчас созданы в аппарате Парламента Республики Казахстан, канцелярии Премьер-Министра, Министерства юстиции и ряде других республиканских органов.

Но не все сегодня могут создавать такую довольно дорогую службу, поэтому в настоящее время появляются различные негосударственные организации, которые осуществляют централизованный сбор, хранение и поддержание в контрольном состоянии законодательных актов, обеспечивая необходимой правовой информацией заинтересованных лиц.

Несомненно, использование компьютерной техники в целях упорядочения законодательства, как особого вида инкорпорации, не вызывает сомнений. Так, Д.А.Керимов справедливо считает, что использование компьютерной техники необходимо, если мы не хотим оказаться на низшей ступени цивилизации и прогресса. И нам в ближайшем будущем предстоит использовать специальную технику в систематизации и учете законодательства. Применение компьютерных систем при решении задач законотворчества было бы эффективным, поскольку происходит, во-первых, накопление и систематизация по определенным параметрам практически неограниченного объема законодательной информации; во-вторых, информация выдается по любому признаку или совокупности признаков [5]. Помощь компьютера незаменима, когда поиск ответа на конкретный вопрос осуществляется в значительном объеме информационного материала. Система сбора, хранения и поиска нормативного материала базируется на следующих положениях: подготовка исходных документов; хранение, которое предусматривает кодирование и ввод в запоминающее устройство; поиск необходимого материала; выдача документа.

Надо заметить, что эффективность информационно-поисковых систем в большей степени зависит от полноты и достоверности информации и регулярности ее поступления как из центральных, так и региональных источников. Поэтому полагаем, что есть необходимость определить ответственность государственных органов за формирование, надлежащее хранение правовой информации и обеспечение условий для оперативного и полного ее предоставления пользователям, а также осуществление контроля за коммерческими субъектами, распространяющими правовую информацию. Такой кон-

троль необходим в целях предоставления достоверной и точной информации о действующем законодательстве. По всей видимости, должны быть разработаны специальные нормативные правовые акты, контролирующие процессы переработки информации, хранящиеся в автоматизированных системах. В нормативный акт можно включить следующие положения: об ответственности за полноту и достоверность предлагаемой информации на владельца сертифицированного информационного ресурса; расценивать нарушения целостности защиты информации как несанкционированный доступ к ней; предусматривать судебные запреты, позволяющие предотвратить нарушение условий сохранности данных. Здесь нужно сказать, что в Уголовном кодексе Республики Казахстан уже предусмотрена ответственность за преступления в сфере компьютерной информации.

Вместе с тем существующие в Казахстане банки и базы правовой информации, разнообразные информационно-справочные системы правовой информации, находящиеся в ведении различных государственных и коммерческих структур, обладают различными по тематике, полноте и достоверности информационными фондами. При их использовании нередко встает вопрос не только о наличии текстов того или иного нормативно-правового документа, но и об аутентичности (соответствии) текстов электронных копий документов с их официальной редакцией.

На наш взгляд, сегодня необходимо решить вопрос по формированию единого комплексного информационно-правового пространства, обеспечивающего правовую информированность всех структур общества и каждого гражданина в отдельности. Следует учитывать, что компьютерная правовая система становится все более необходимой и востребованной в работе юристов и иных субъектов права.

Полагаем, что необходимо также обсудить и решить вопрос о возможности придания официального статуса тексту на электронных носителях, поскольку со временем вопрос создания электронного Свода законов Республики Казахстан будет весьма актуальным, хотя, конечно, для нас это вещь новая.

Это, разумеется, задача огромного научного и практического значения. Она имеет целью предоставить неограниченному кругу пользователей (политикам, ученым, государственным служащим, аспирантам, студентам) весь архив законодательства Казахстана в удобной и современной форме. Электронный свод может оказаться важным стимулом, а также может выступить первым этапом создания баз данных сравнительного правоведения.

Изучая опыт зарубежных стран в данной области, можно с уверенностью сказать, что мировое сообщество идет в этом направлении уже давно. Конечно, создать полную базу казахстанского законодательства — задача, требующая колоссальных и организационных ресурсов, что в нынешних условиях проблематично, но эту работу можно выполнить, если разделить её на части, продумать единую методологию и правильно организовать взаимодействие участников.

Современные информационные технологии являются эффективным инструментом в правотворческой деятельности при осуществлении систематизации законодательства, обеспечивают качественную подготовку с меньшими временными затратами консолидированных и кодифицированных актов, своевременное изменение, дополнение и признание утратившими силу нормативных правовых актов в связи с принятием новых законодательных актов, способствуют уменьшению вероятности возникновения ошибок юридико-технического характера. Применение автоматизированных систем правовой информации дает возможность законодателю проводить анализ системных связей в массиве нормативных правовых актов, организовывать широкое общественное обсуждение проектов законов (кодексов), выявлять пробелы и противоречия правового регулирования и принимать меры к их устранению.

В современных условиях, когда отечественное законодательство велико по объему и сложно по структуре, систематизация нормативно-правовых актов может быть направлена не только на совершенствование содержания правовых норм либо на совершенствование расположения нормативного материала, но и становится важнейшей составной частью законотворческого процесса, так как без нее участникам правоотношений очень сложно осознать истинный смысл нормативно-правовых предписаний и составить модель правомерного поведения. Достаточно сложная многоуровневая многоотраслевая система законодательства — это обязательный атрибут современного государственного управления. С развитием общественных отношений эта система последовательно усложняется. Должная систематизация законодательства становится еще более актуальной в условиях общественных отношений, которые должны обеспечиваться единством правового пространства и одновременно развитием системы законодательства. В этих противоречивых требованиях казахстанская система законодательства должна оставаться надежной основой созидания казахстанской экономики, доста-

точно объективно отображать её соответствие существующим социальным, экономическим, политическим и культурным реалиям, одновременно формируя тенденцию их развития в общем русле демократических реформ. С этих позиций необходимо отметить, что эффективность законодательства напрямую зависит от качества выражения правовых норм, соблюдения принципов их систематизации в законодательном процессе, соответствия норм формам нормативно-правовых актов [6].

Изучение проблемы систематизации законодательства в условиях становления казахстанской государственности реального суверенитета создает уникальную возможность проследить процесс создания собственной правовой системы, кодексов, собраний (свода) и различных тематических сборников.

Путем критического анализа можно улучшить качество подготовки и принятия нормативных правовых актов и в целом их систематизацию. Необходимо только соблюдать критерии, предъявляемые к составлению нормативных правовых актов и обеспечивающие их безусловное исполнение.

В перспективе систематизация законодательства должна быть основой правотворческой деятельности, важной составляющей совершенствования законодательства.

### References

- 1 Organization of legislation-vital necessity of the legal state // magazine of the Russian state, 1999. — № 1. — P. 12.
- 2 Abramova A.I., Rahmanina T.N. Publication of normative legal acts: informatively-legal aspect // magazine of the Russian right, 1998. — № 10–11. — P. 89.
- 3 Prosvirnin U.G. Legal information of the Russian Federation. Legal messages. Problem of the state and right: retrospective and modern analysis. — 1996. — P. 115.
- 4 Kerimov D.A. Legislative technique. Moscow: «Norm», 1998. — 93 p.
- 5 Decree of president of Republic of Kazakhstan «About the government program of forming of development of national infrastructure of Republic of Kazakhstan» // Kazakhstan pravda. 2001. 20 March.
- 6 Tabanov S.A. Perfection of legislation: theory and experience of Republic of Kazakhstan. — Almaty: Gzety gzargi, 1999. — 228 p.

Н.С.Ахметова, А.К.Әубәкірова

### **Қазақстан Республикасындағы заңнаманы жүйелендіруді жетілдірудегі ақпараттық-техникалық тетіктің рөлі**

Мақала заңнама мен оны жүйелеудің кейбір мәселелерін зерттеуге арналған. Қоғамымыздың заңнамалық қорының тез жаңару шарттарында қоғамның барлық құрылымдары мен әрбір азаматты құқықтық ақпаратпен қамтамасыз етуге бағытталған республикамызда бірыңғай ақпараттық-құқықтық кеңістікті қалыптастыру сынды заңнаманы жүйелеудің өзекті сұрақтарын шешу қарастырылған. Компьютерлік технологияны қолдану, заңнамалық үрдісті кеңейтілген әрі тереңдетілген ақпараттық-аналитикалық қамтамасыз ету қажеттілігіне ерекше көңіл бөлінген. Қазіргі жағдайда заңнаманы жүйелеуді қамтамасыз етудің ақпараттық-техникалық тетіктерінің тиімділігі мен басымдылығы дәлелденген.

N.S.Akhmetova, A.K.Aubakirova

### **The role of information technology in improving the mechanism for systematization of legislation of the Republic of Kazakhstan**

This article is devoted to the study of certain issues in improving the legislation and its systematization. It considers the solution to one of the current tasks of systematizing the legislation, within the context of the rapid reformation of the legal framework of our society, the formation of a single nationwide informational and legal space, which would provide the legal awareness of all the structures of society and every citizen. Particular attention is paid to the use of computer technology, the need to expand and deepen the informational and analytical support for the legislative process. The article substantiates the effectiveness and benefits of informational and technical mechanism for systematization of legislation in modern conditions.