

МЕМЛЕКЕТ ЖӘНЕ ҚҰҚЫҚ ТЕОРИЯСЫ МЕН ТАРИХЫ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340.136 (574)

Н.С.Ахметова

*Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова
(E-mail: ahmetova_n_s@mail.ru)*

Систематизация законодательства на современном этапе развития Республики Казахстан: проблемы и пути решения

В статье рассмотрены теоретические основы систематизации законодательства и определено основное назначение систематизации в обеспечении развития законодательства на современном этапе развития Казахстана. Показаны формы совершенствования систематизации законодательства, модели организации, пути повышения качественного уровня систематизации, необходимость активного участия республиканских государственных органов в этой работе как важные условия эффективной правотворческой деятельности. Отмечены эффективность и преимущества внедрения информационных технологий в законотворческий процесс, формирование единого информационного пространства для систематизации законодательства на качественно новом уровне и дальнейшего развития права.

Ключевые слова: право, систематизация, кодификация, закон, правовая информация, кодекс, информационные технологии, отрасли законодательства, нормативный правовой акт, правотворчество.

Правовое развитие казахстанского общества и государства на современном этапе вызывает все возрастающий интерес к вопросам совершенствования законодательства. Коренные изменения, происходящие во всех сферах жизни казахстанского общества за последние двадцать лет, сопровождаются принятием большого количества нормативно-правовых актов. За время приобретения Республикой Казахстан независимости было сформировано национальное законодательство, которое обеспечивает правовое регулирование практически всех сфер общественной жизни. По последним данным одних только кодексов в республике — 16, конституционных законов — 10, самостоятельных законов — 254.

Правовая наука и практика правового регулирования свидетельствуют, что одним из главных требований к нему является системность. Однако постоянное динамичное развитие системы законодательства делает невозможным сохранение в неприкосновенности сложившейся структуры системы права. Постоянные изменения в законодательстве, создание новых нормативно-правовых актов, внесение изменений в существующие, отмена их — все это в значительной мере десистематизирует законодательство, нарушает его структуру и изменяет соотношение и взаимодействие нормативных правовых актов. Системность правового регулирования требует периодического упорядочения законов и подзаконных актов, удаления повторений, коллизий, недействующих постановлений, унификации предписаний и приведения их в соответствие друг с другом. Все это обуславливает значительную роль в функционировании законодательства систематизаций.

На современном этапе развития национального законодательства, в условиях продолжающегося наращивания темпов законодательной деятельности, большое внимание уделяется вопросам его обновления и упорядочения. Эти задачи определены в Концепции правовой политики на период с 2010 по 2020 гг., где указано: «В целях повышения эффективности нормотворческой деятельности необходимо продолжить работу по систематизации действующего законодательства, дальнейшей консолидации в разрезе отраслей законодательства; освобождению его от устаревших и дублирующих норм, восполнению пробелов в правовом регулировании, устранению внутренних противоречий

в действующем праве; минимизации отсылочных норм в законах и расширению практики принятия законов прямого действия в рамках круга вопросов, по которым в соответствии с Конституцией могут приниматься законодательные акты...» [1; 2]. Намечены концептуальные подходы к вопросам дальнейшей систематизации законодательства. Это главным образом обусловлено той органической связью, которая существует между обеспечением правопорядка и эффективной систематизацией законодательства. Систематизация законодательства в значительной степени исключает возможности для неправильного и произвольного применения юридических норм, сокращает пробелы в нормативном материале, служит необходимой предпосылкой для того, чтобы все субъекты строго соблюдали юридические нормы, полно и реально осуществляли предоставленные им права [2; 469, 470].

Систематизация законодательства — это постоянная форма развития и упорядочения действующей правовой системы. Систематизация должна преследовать цель стабилизации правопорядка, приведения нормативно-правового регулирования в инструмент, обеспечивающий нормальное функционирование общественной жизни, наиболее эффективное управление государственными делами в интересах личности. В результате систематизации устраняются противоречия между правовыми нормами, отменяются или изменяются устаревшие нормы и создаются новые, более совершенные, отвечающие потребностям общественного развития. Они группируются по определенным системным признакам, сводятся в кодексы, собрания законодательства и другие систематизированные акты.

Систематизация (от греч. *systema* — *целое, состоящее из частей*) — это мыслительная деятельность, в процессе которой изучаемые объекты организуются в определенную систему на основе выбранного принципа [3; 24]. Систематизация законодательства может быть определена как комплекс мер, направленных на приведение нормативных правовых актов в определенную структурную упорядоченность. Систематизация — это внесение в массив нормативных правовых актов порядка, размещение их в соответствии с определенным критерием. В результате систематизации законодательство в определенной мере восстанавливает свою внутреннюю структуру, гармоничность, утраченные в ходе развития и изменения, свои регулятивные возможности. Законодательство нуждается в периодическом проведении систематизации различного уровня и формы.

Целью любой систематизации является облегчение участникам правоотношений установления всех правовых предписаний, которыми надлежит руководствоваться в их системе. Постоянное динамичное развитие законодательства, создание новых нормативных правовых актов, внесение изменений в уже существующие — все это создает большие трудности с выбором правомерного варианта поведения, затрудняет своевременное нахождение подлежащего реализации нормативно-правового акта. Систематизация призвана создать определенные основания поиска нормативных правовых предписаний, в зависимости от характера регулируемых общественных отношений. Бессистемное нагромождение актов законодательства, к тому же противоречащих друг другу, не способно быть полноценным регулятором общественных отношений и может только создать у людей антипатию к закону, стремление жить, не связывая свое поведение с его велениями.

Анализ и обработка действующих нормативных актов, группировка правовых предписаний по определенной схеме, создание внутренне единой системы актов являются необходимыми условиями эффективности правотворческой деятельности, способствуют ликвидации пробелов и противоречий в действующем законодательстве. Систематизация законодательства — эффективное средство расчистки накопившихся массивов нормативных правовых актов, ревизии действующей правовой системы. Кроме того, она обеспечивает удобства при реализации права, возможность хорошо ориентироваться в законодательстве, оперативно находить и правильно толковать все нужные нормы. Наконец, систематизация является необходимой предпосылкой целенаправленного и эффективного правового просвещения и воспитания, научных исследований, обучения студентов. Согласно концепции правовой политики Республики Казахстан систематизация законодательства должна осуществляться посредством применения всех трех её форм: инкорпорации, консолидации и кодификации.

Инкорпорация законодательства — подготовка и издание различного рода собраний и сборников нормативных актов.

Особенность инкорпорации состоит в том, что какие-либо изменения в содержание помещаемых в сборники актов обычно не вносятся, и содержание правового регулирования, по существу, не меняется. Именно это свойство инкорпорации (сохранение неизменным содержания нормативных актов) отличает ее от других видов систематизации — кодификации и консолидации.

Вся работа систематизации осуществляется здесь в плоскости внешней обработки правового материала. Обычно в сборниках действующих нормативных актов их тексты помещаются с учетом по-

следующих изменений и дополнений. Кроме того, в процессе инкорпорации из текста помещаемых в сборник актов удаляются главы, статьи (пункты), абзацы и иные отделимые части, признанные утратившими силу или фактически такую силу потерявшие. Кроме того, в такой сборник включаются все последующие изменения и дополнения, с указанием официальных реквизитов тех актов, которыми внесены эти коррективы.

Консолидация законодательства — подготовка и принятие укрупненных актов на базе объединения норм разрозненных актов, изданных по одному вопросу. С течением времени в любой развитой правовой системе образуется значительное число (иногда десятки и сотни) нормативных актов, имеющих один и тот же предмет регулирования. Предписания таких актов зачастую повторяются, а иногда содержат явные несогласованности и противоречия. В связи с этим возникает потребность ликвидации множественности нормативных актов, их укрупнения, создания своеобразных блоков законодательства. Один из путей преодоления такой множественности — консолидация законодательства.

Консолидация законодательства — это форма систематизации, при которой несколько нормативно-правовых актов, регулирующих наиболее общие вопросы, объединяются в единый нормативно-правовой акт, изменяя только отдельные нормы права.

В процессе подготовки консолидированного акта все нормы прежних актов располагаются в определенной логической последовательности, разрабатывается общая структура акта. Осуществляется определенная редакционная правка, чисто внешняя обработка предписаний с тем расчетом, чтобы использовалась унифицированная терминология. Устраняются противоречия, повторения, неоправданные длинноты, исправляется устаревшая терминология, нормы близкого содержания объединяются в одну статью (пункт). Консолидация представляет собой нечто среднее между кодификацией и инкорпорацией, когда несколько законов объединяются в один, а повторы и противоречия устраняются.

Кодификация законодательства — подготовка и принятие новых актов (типа кодексов), в которые помещаются как оправдавшие себя нормы прежних актов, так и новые нормативные предписания.

Под кодификацией понимают основной вид (форму) систематизации законодательства, в результате которой, наряду с внешней обработкой действующего законодательства (его объединением, устранением устаревших, дублирующих актов и т.п.), создается новый, сводный акт, заменяющий прежнее регулирование и приводящий его в единую систему.

Выделенные в данном определении черты кодификации позволяют видеть в данной форме деятельности как бы соединение, с одной стороны, чисто «систематизаторских» функций внешней обработки (совершенствование формы изложения и объединение в единую систему устаревшего или нового, но разрозненного законодательства в какой-либо отрасли или в комплексе правового регулирования). Другой, гораздо более важной функцией кодификации признается включение в правовую систему нового, к тому же сводного закона, т.е. объединяющего все нормы или основной костяк (массив) норм, относящихся к той или иной сфере правового регулирования — отрасли, подотрасли, институту либо к комплексам, интегрирующим нормы разных отраслей.

Кодификация действительно осуществляется непосредственно в самом процессе правотворчества. Это дало основание ряду российских ученых признать, что «кодификация не укладывается в рамки систематизации, а представляет собой самостоятельную, причем основную форму совершенствования законодательства» [4; 360], что она «осуществляется только в официальном порядке», а наиболее интенсивные ее проявления связаны с существенными изменениями общественных отношений, требующими иной, «принципиально новой юридической оценки» [5; 28]. Д.А.Керимов настаивал на том, что нельзя допускать разрыва между кодификационной и правотворческой деятельностью, несмотря на то, что кодификация не связана с текущим правотворчеством, осуществляется специальными органами. Вместе с тем автор не лишил кодификацию значения вида систематизации, включал в ее состав инкорпорационные приемы, а также задачи приведения действующего законодательства в единую логическую систему и создания нового объединенного акта [6; 33]. Сочетание упорядочения и обновления законодательства позволяет рассматривать кодификацию как наиболее совершенную, высшую форму правотворчества, включающую в себя в качестве подготовительных все предыдущие уровни систематизации.

Современные авторы под кодификацией понимают форму (вид) систематизации, при которой происходит глубокая всесторонняя внутренняя переработка нормативного материала, заключающаяся в создании нового, сводного, систематизированного нормативно-правового акта [7; 34].

В процессе кодификации составитель стремится не только объединить и систематизировать зарекомендовавшие себя действующие нормы, но и переработать их содержание, изложить нормативные предписания стройно и внутренне согласованно, обеспечить максимальную полноту регулирования соответствующей сферы отношений. Кодификация направлена на то, чтобы критически переосмыслить действующие нормы, устранить противоречия и несогласованности между ними, ликвидировать повторения, устаревшие положения, пробелы, дублирование норм.

Результатом кодификации является издание кодифицированного акта: кодекса, устава, положения, правила.

Кодекс является оптимальным вариантом обобщения и систематизации законодательства по определенной теме, действенное средство ликвидации множественности актов по одному и тому же вопросу. Ныне во главе большинства отраслей казахстанского законодательства стоят кодексы, большинство из которых подвергается существенной переработке на современном этапе развития.

Изменение законодательства, хотя и явление нежелательное, но в принципе устранимое. Динамичные социально-экономические процессы обуславливаются необходимостью соответствующей корректировки их правового регулирования. Однако наряду с объективными причинами, вызванными переходным состоянием общества, необходимо отметить и субъективные — отсутствие надлежащей систематизации законодательства. Поэтому со всей очевидностью проявляется необходимость совершенствования правотворчества, повышения качественного уровня разрабатываемых законопроектов.

При подготовке законопроектов должны обеспечиваться полнота и комплектность правового регулирования общественных отношений, входящих в предмет законопроекта. Решение этой задачи является порой затруднительным. Общественная жизнь, хозяйственная практика характеризуются масштабностью и сложностью происходящих в них социально-экономических, организационно-управленческих и иных процессов. Подвергаемые правовому регулированию отношения весьма разнообразны по своему содержанию. При осмыслении этих процессов необходимы глубокие знания конкретной области общественных отношений, для регулирования которых готовится законопроект, поэтому является желательной подготовка законопроектов группами специалистов, включающими не только юристов, но и экономистов, других специалистов, обладающих познаниями в тех сферах отношений, которые будут регулироваться законопроектом. Обоснованность такого подхода очевидна, ведь разрабатываемый законопроект — правовая форма, в которую облекается экономическое и иное содержание. В связи с этим следует также отметить, что регулирование общественных отношений во многих случаях не ограничивается одной отраслью законодательства. Имеется множество отношений, которые регулируются различными отраслями права. Наличие межотраслевых правовых отношений обусловлено реалиями общественной жизни, прежде всего, качественно изменившимися экономическими отношениями, что затрудняет реализацию принципа системности в законодательстве и праве, но не является основанием отказа от него. Соблюдение этого фундаментального и объективно обусловленного принципа — необходимое условие упорядочения законодательства, приведения его во внутренне согласованную систему и поддержания в пригодном для практического применения состоянии.

Возникающие в связи с усложнением правовых связей трудности могут быть преодолены посредством совершенствования форм систематизации законодательства, и в частности, путем подготовки качественных проектов перечней нормативно-правовых актов, подлежащих изменению и признанию утратившими силу в связи с принятием новых законодательных актов.

Такой подход представляется обоснованным, ведь, предлагая законопроект, разработчики исходят из того, что существующее правовое регулирование является недостаточным. Но для данного вывода нужно проанализировать законодательство, весь нормативно-правовой массив по предмету законопроекта, тогда результатом анализа и будет решение о подготовке либо, напротив, об отказе от подготовки необходимого законопроекта. Разработчики должны вносить предложения о приведении ранее принятых нормативно-правовых актов в соответствие с предложенными ими законопроектами. Последовательное осуществление указанных мер позволит существенно повысить качественный уровень законодательства.

В настоящее время в Казахстане темпы правотворческой, и в первую очередь законодательной, деятельности как никогда высоки. Создаются сотни и тысячи новых нормативных актов, существенно меняющих характер и основные принципы правового регулирования. Однако 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 и их частей, которые полностью либо частично противоречат новым нормативным решениям или попросту безнадежно устарели.

Обычно в понятие систематизации законодательства включаются три самостоятельные формы правовой деятельности:

1) сбор государственными органами, предприятиями, фирмами и другими учреждениями и организациями действующих нормативных актов, их обработка и расположение по определенной системе, хранение, а также выдача справок для заинтересованных органов, учреждений и отдельных лиц по их запросам;

2) подготовка и издание различного рода собраний и сборников нормативных актов;

3) подготовка и принятие новых актов (типа кодексов), в которые помещаются как оправдавшие себя нормы прежних актов, так и новые нормативные предписания [4; 348].

Если система права, как следствие исторического развития, — объективный феномен, от воли людей не зависящий, то систематизация и ее продукты — феномен субъективный. От воли составителя во многом зависит, каким будет тот или иной сводный акт. Систематизация, в конечном счете, также обусловлена объективно существующей системой права (кодексы, например, объединяют юридические нормы одной и той же отрасли права), содержанием систематизируемых правил поведения, объективной потребностью в сборниках нормативных актов того или иного рода и т.п., но по форме своего выражения она всегда субъективна. Нормативно-правовые акты группируются по особым системным признакам, сводятся в кодексы, собрания законодательства и другие систематизированные акты. В странах, где действует прецедентное или обычное право, систематизация правовых норм представляет собой сложную проблему, поскольку современное законодательство лишь формально признает нормативно-правовую состоятельность прецедентов и правовых обычаев.

В мировой практике при систематизации законодательства активно используются новейшие достижения информатики и современные компьютерные техники, так как создание автоматизированных информационно-поисковых систем по законодательству имеет ряд несомненных преимуществ по сравнению с другими видами учета нормативных актов.

Во-первых, в компьютерные системы возможно заложить практически безграничный объем правовой информации. Это все законодательство страны (законы, указы президента, постановления правительства, все виды ведомственных актов), включая акты органов местного самоуправления, отмененные нормативные акты, проекты будущих законов, важнейшие решения судебных органов, аннотации юридической литературы и т.д.

Во-вторых, справки о законодательстве и практике его применения можно получить при автоматизированном учете по любому интересующему абонента вопросу, в то время как, например, при картотечном учете такие справки можно выдать лишь в зависимости от рубрик классификатора картотеки.

В-третьих, компьютер создает возможность получить юридическую справку максимально быстро и сразу же ее напечатать и оттирировать в том количестве, какое необходимо абоненту.

Работа с электронными документами также имеет преимущество в сравнении с бумажными эквивалентами: дешевле хранение, упрощен доступ к информации, более надежное хранение документов. При библиографическом поиске наглядно проявляются преимущества базы данных на электронных носителях перед карточными каталогами, картотеками, печатными библиографическими указателями. Это и многоаспектный комбинированный поиск (по автору, названию, ключевому слову, языку публикаций, виду и типу изданий, году публикаций, по индексам классификации и т.д.), большой хронологический охват, быстрая скорость получения информации.

Существующие информационно-поисковые системы по законодательству содержат десятки и сотни тысяч правовых информационных документов и позволяют осуществлять поиск по различным данным: вид и заголовок правового акта, его номер и дата принятия, орган, его принявший, источник и дата официального опубликования такого акта, используемые в его тексте ключевые слова и др.

Четко налаженный учет законодательства необходим, прежде всего, для квалифицированного применения правовых норм в повседневной практической деятельности исполнительных органов, администрации предприятий, учреждений, в работе фирм. Особую роль играет четкий и полный учет законодательства в деятельности судебных и прокурорских органов. Кроме того, такой учет необхо-

дим для квалифицированной подготовки проектов законодательных и правовых актов, для составления разного рода сборников законодательства и сводных кодифицированных актов, перечней актов, подлежащих изменению или признанию утратившими силу, для осуществления справочно-информационной работы, подготовки заключений по проектам нормативных актов.

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 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 этого 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.

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

Но не все сегодня могут позволить себе такую довольно дорогую службу, поэтому в настоящее время создаются 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 [6; 94]. 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 необходимо определить ответственность государственных органов за формирование и 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 контроль 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 владельца сертифицированного информационного ресурса за полноту и достоверность предлагаемой информации; 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, разнообразные информационно-справочные системы правовой информации, находящиеся в ведении различных государственных и коммерческих структур, обладают различными по тематике, полноте и достоверности информацион-

ными 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 их официальной редакции.

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 представить 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 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 не только может быть направлена 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.

Большое практическое значение имеет рациональная организация систематизации законодательства как правотворческой деятельности. При решении этой задачи возможны два подхода, две модели организации систематизации законодательства — с организационным и без организационного обособления в самостоятельный вид деятельности, с созданием и без создания специализированного подразделения для систематизации законодательства [8; 221]. Если исходить из того, что знание законодательной техники является необходимым условием профессиональной деятельности каждого юриста, работающего в аппарате правотворческого органа и обеспечивающего правотворческий процесс, то отдельное подразделение для систематизации законодательства, в буквальном ее понимании как правотворческой деятельности, можно не создавать. Структурные подразделения, специализированные по отраслям законодательства, решая свои функциональные задачи, осуществляют и функцию систематизации законодательства в этом ее аспекте (анализируют правовые акты, действующие в их сфере, вносят предложения о приведении их в соответствие с позднее принятыми законодательными актами и т.д.). Такая организация систематизации законодательства получила широкое распространение, она имеет свои достоинства. При использовании этой модели систематизации законодательства ограничивается круг исполнителей, сокращается количество согласований внутри аппарата. Этот способ может быть эффективным при разработке и утверждении правил (стандартов), регламентирующих данный вид деятельности, определяющих порядок подготовки и внесения предложений о приведении нормативных правовых актов в соответствие с позднее принятыми законодательными актами, подобно тому, как это принято в сфере делопроизводства.

Больше вопросов возникает при втором способе систематизации законодательства — создании отдельного подразделения для осуществления этого вида деятельности. Организация систематизации законодательства становится в этом случае частью другой, более широкой проблемы — структурирования аппарата, которая не нашла пока удовлетворительного решения и, будучи сложной по своей сути, часто отягчается внешними факторами. Структурирование аппарата, его реорганизация нередко являются средством достижения меркантильных целей, в том числе решения таких задач, как необходимость увольнения либо, напротив, трудоустройства работников, повышения их в должности и т.п. В области систематизации законодательства ситуация осложняется еще и тем, что занимающиеся этим видом деятельности подразделения становятся самостоятельным элементом структуры, не имея при этом своего собственного специфического предмета деятельности, а при его отсутствии нет объективных предпосылок для создания и функционирования структурного подразделения в своей сфере. Если же оно создается, то неизбежными становятся дублирование и параллелизм в работе, возникает проблема организации взаимодействия с другими структурными подразделениями, специализированными по отраслям законодательства, каждое из которых осуществляет систематизацию законодательства, понимаемую как вид правотворчества.

Анализ практики систематизации законодательства показывает, что такое подразделение выполняет чисто техническую работу — проверяет источники официального опубликования нормативно-правовых актов, дублируя при этом структурные подразделения, готовившие проект нормативного документа, а также редакционный отдел, в котором выполняется аналогичная работа (выверяются реквизиты нормативно-правовых актов, источники их официального опубликования). Имеет место и другая крайность. Работники этого структурного подразделения готовят заключения по проектам законов и других нормативно-правовых актов, предусматривающих нормативно-правовое регулирование всего спектра общественных отношений: административно-правовых, трудовых, уголовно-правовых, связанных с производством дознания и предварительного следствия, а также по другим актам, для оценки которых необходимы специальные познания. Таким образом, подменяются другие структурные подразделения, делаются попытки решать несвойственные задачи. Среди организационных проблем систематизации законодательства необходимо отметить также частые преобразования. Решения об их проведении готовятся под давлением не связанных с систематизацией законодательства обстоятельств. Их принятие продиктовано порой привнесенными, внешними факторами. С точки зрения систематизации законодательства, ее совершенствования они не влекут за собой никаких качественных изменений.

Для повышения качественного уровня систематизации законодательства ее необходимо упорядочить в организационном отношении. Решаться эта задача должна с учетом избранной модели систематизации. При отсутствии специализированного подразделения проблему следует решать посредством повышения уровня знаний в области законодательной техники специалистов правовых подразделений. При наличии надлежащего методического обеспечения утвержденных правомочным органом правил проведения данной работы такое решение может быть приемлемо. Иначе должна строиться работа при создании специализированного структурного подразделения для систематизации законодательства. В этом случае необходимо определить предмет и конкретные функции этого подразделения. Важное значение приобретает в этом случае организация взаимодействия с другими структурными подразделениями аппарата правотворческого органа, специализированными по отраслям законодательства.

Рассматривая актуальные вопросы систематизации законодательства, следует особо подчеркнуть необходимость и важность активного участия республиканских государственных органов в этой работе. В частности, их задача — способствовать приведению нормативно-правовых актов в соответствие с новыми законодательными актами. Сейчас данному способу систематизации законодательства уделяется недостаточное внимание. Центральные исполнительные и иные государственные органы ограничиваются, порой, изданием акта руководителя, в котором объявляется о принятии нового законодательного акта, регулирующего отношения в отрасли, и этим актом законодательный акт как бы вводится в действие. Несвоевременное приведение нормативных актов в соответствие с новыми законодательными актами объясняют иногда тем, что подзаконные нормативные правовые акты, противоречащие позднее принятым законодательным актам, применению не подлежат. На основании этого делается вывод, что проблемы, якобы, не существует, акты, противоречащие позднее принятым законодательным актам такого же или более высокого уровня, не должны применяться [9; 48]. С подобной аргументацией нельзя согласиться, поскольку в ней прослеживается стремление переложить работу по оценке применяемых нормативных актов на предмет их соответствия позднее принятым актам на участников регулируемых правоотношений, что совершенно недопустимо. Эта работа тре-

бует проведения сравнительного анализа и специальных знаний, да и такой анализ будет субъективным. Содержащиеся в законодательных актах положения о том, что законы и иные нормативные акты, действующие на территории Республики Казахстан, применяются постольку, поскольку они не противоречат позднее принятым актам, не исключают необходимости определения конкретного круга нормативных актов, не соответствующих позднее принятым актам и подлежащих в связи с этим признанию утратившими силу или изменению.

При подготовке предложений о приведении нормативно-правовых актов в соответствие с новыми законодательными актами должно быть обеспечено участие отраслевых и функциональных подразделений органов исполнительной власти в этой работе, так как именно они обладают необходимой информацией об имеющихся потребностях в установлении либо изменении правового регулирования, и первоначально предложения должны рассматриваться и обобщаться юридическими службами республиканских органов исполнительной власти. При такой организации работы центральные исполнительные органы смогут непосредственно участвовать в формировании нормативно-правовой базы в тех сферах общественной жизни, где ими осуществляются управление либо координация, а также будет учитываться мнение других заинтересованных организаций и учреждений.

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

Список литературы

- 1 «О Концепции правовой политики на период с 2010 до 2020 года»: Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858 // Казахстанская правда. — 2002. — 3 окт.
- 2 Алексеев С.С. Общая теория права: Учебник. — 2-е изд. — М.: Проспект, 2008. — 470 с.
- 3 [ЭР]. Режим доступа: <http://www.inventech.ru/lib/strateg/24>
- 4 Проблемы общей теории права и государства: Учебник / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. — М.: Норма, 2002. — 832 с.
- 5 Шебанов А.Ф. Система законодательства как научная основа кодификации // Современное государство и право. — 1999. — № 2. — С. 28.
- 6 Керимов Д.А. Законодательная техника. — М.: Норма, 1998. — 93 с.
- 7 Брисков В.В. О юридической силе кодифицированных федеральных законов // Журнал российского права. — 2003. — № 8. — С. 27.
- 8 Ковшик Е.А. Систематизация действующего законодательства: Организационные предпосылки // Вестн. КАСУ. — 2007. — № 3. — С. 221.
- 9 Табанов С.А. Совершенствование законодательства: теория и опыт Республики Казахстан. — Алматы: Жеті жарғы, 1999. — 288 с.

Н.С.Ахметова

Қазақстан Республикасының қазіргі даму кезеңіндегі заңнаманы жүйелеу: мәселелері және шешу жолдары

Мақалада заңнаманы жүйелеудің теоретикалық негіздері қарастырылды және Қазақстанның қазіргі даму кезеңіндегі заңнаманы дамытуды қамтамасыз ету мақсатындағы жүйелеудің негізгі маңызы негізделді. Заңнаманы жүйелеуді дамыту нысандары, оны ұйымдастыру модельдері, жүйелеуді сапалы деңгейге көтеру жолдары, республикалық мемлекеттік органдардың белсенді қатысу қажеттілігі тиімді құқықшығармашылық әрекеттің қажетті шарттары ретінде қарастырылды. Ақпараттық технологиялардың заңшығармашылық үрдіске таралуының тиімділігі және артықшылықтары, заңнаманы сапалы жаңа деңгейде жүйелеу және алдағы уақытта құқықты дамыту мақсатында бірыңғай ақпараттық кеңістікті қалыптастыру көрсетілді.

N.S.Akhmetova

Sistemization og legislative on modern stage of the Reublic of Kazakhstan: problems and solutions

This article discusses the theoretical basis of systematization of legislation and justified in ordering the main purpose of ensuring the development of legislation at the present stage of development of Kazakhstan. Considered forms of improving legislation systematization, models of organization, ways to improve the quality level of systematization, the need for active participation of national public authorities in this work as the necessary conditions for effective lawmaking. Showing the efficacy and benefits of information technology in the legislative process, the formation of a unified information space for systematization of legislation to a new level and further development of the law.

References

- 1 *Kazakhstan Pravda*, 2002, October 3.
- 2 Alekseev S.S. *General Theory of Law*. Textbook, 2nd ed., Moscow: Prospect, 2008, 470 p.
- 3 [ER]. Access mode: [http // www.inventech.ru/lib/strateg/24](http://www.inventech.ru/lib/strateg/24)
- 4 *Problems of the general theory of law and state*. Textbook, ed. V.S. Nersesyants, Moscow: Norma, 2002, 832 p.
- 5 Shebanov A.F. *Current State and Law*, 1999, 2, p. 28.
- 6 Kerimov D.A. *Legislative technique*, Moscow: Norma, 1998, 93 p.
- 7 Briscov V.V. *Journal of Russian law*, 2003, 8, p. 27.
- 8 Kovshik Ye.A. *Bulletin of KAFU*, 2007, № 3, p. 221.
- 9 Tabanov S.A. *Improvement of legislation: the theory and experience of the Republic of Kazakhstan*, Almaty: Zhety zhargy, 1999, 288 p.

УДК 342.55

Н.Ю.Давыдова

Оренбургский государственный университет, Россия
(E-mail: www200762@mail.ru)

Юридическая природа ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед гражданами

В статье рассмотрен вопрос о юридической природе ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед гражданами. Дана правовая характеристика, обоснован вывод об относительной самостоятельности данного вида ответственности в системе видов юридической ответственности соответствующих органов и должностных лиц. Определены место и роль данного рода ответственности в этой системе.

Ключевые слова: ответственность, местное самоуправление, органы местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления.

В законодательстве о местном самоуправлении и в научной литературе выделяется три вида юридической ответственности, которую несут органы и должностные лица местного самоуправления: 1) перед населением; 2) перед государством; 3) перед физическими и юридическими лицами [1]. Эти виды ответственности и одноименные правовые институты достаточно обстоятельно исследованы правоведами. Ответственность этих субъектов перед гражданами получила наименьшее теоретическое обоснование. В то же время этот вид ответственности непосредственно направлен на охрану прав, свобод и законных интересов граждан.

Несмотря на очевидную значимость ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед гражданами, до настоящего времени ни в юридической науке, ни в законодательстве, ни в правоприменительной практике не получил должного разрешения не только вопрос о ее отраслевой принадлежности, но и более общий вопрос — об объективности бытия данного правового явления. До последнего времени в юридической литературе ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед гражданами в качестве самостоятельной правовой категории не рассматривалась. Как правило, объектами исследования становилась ответственность этих субъектов перед населением и перед физическими лицами (что соответствует «букве» Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Впервые вопрос о специфике ответственности указанных органов и должностных лиц перед гражданами был поставлен С.М. Медведевым [2]. Выделение данного вида ответственности позволяет подойти к решению других задач правового регулирования муниципально-правовых отношений, стоящих перед наукой муниципального права с принципиально новых позиций.

Задачу охраны прав, свобод и законных интересов граждан решает и институт ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством. На это прямо указано