

**Информация**  
**Министерства юстиции Республики Казахстан по итогам**  
**проведения Парламентских слушаний на тему «Дальнейшее**  
**совершенствование законотворческого процесса»**  
**от 27 сентября 2019 года**

*Касательно обеспечения стабильности законов, проведения анализа причин частых изменений законодательства по отраслям права, установления ограничений вносимых поправок в новые законы*

Обеспечение стабильности и качество принимаемых и принятых законов является одним из самых важных задач Министерства юстиции (далее - Минюст). С целью успешной реализации указанной задачи Минюстом принимаются все возможные рычаги воздействия, как на отдельные государственные органы, так и в целом на систему нормотворчества.

Так, согласно пункту 82 Регламента Правительства, утвержденного постановлением Правительства Республики Казахстан от 10 декабря 2002 года № 1300 (далее - Регламента Правительства), проект Плана на предстоящий год формируется Минюстом.

В случаях исключения либо переноса сроков внесения законопроектов, предусмотренных планом, по инициативе государственного органа, рассматривается вопрос ответственности должностного лица, не ниже заместителя первого руководителя государственного органа, непосредственно ответственного за разработку законопроекта.

Однако, привлечение к ответственности руководителей государственных органов за срыв и изменения сроков Плана законопроектных работ не в достаточной степени влияет на стабильность законотворческого процесса.

В связи с этим, Министерством юстиции совместно с заинтересованными государственными органами в рамках проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования нормотворчества» предпринимаются меры законодательного характера по обеспечению стабильности принятых законов.

Необходимо отметить, что проведенный Минюстом анализ причин частых изменений законодательства показал следующее.

Государственные органы зачастую иницируют изменения и (или) дополнения в действующие нормативные правовые акты, с целью устранения ранее допущенных законодательных ошибок, а также в связи со слабым планированием.

Все эти последствия вытекают из-за некачественного анализа и недостаточной проработанности поднимаемых проблемных вопросов.

Ранее выработанные механизмы по разработке концепции и проведению правового мониторинга на практике не в достаточной степени оправдали ожидаемые от них результаты.

Так, в среднем из 20 концепций находящихся на рассмотрении Минюста, результаты проведенного правового мониторинга содержат только четыре концепции.

Это связано с разрозненностью действующих институтов. На сегодняшний день, действительно не обеспечена взаимосвязь ключевых инструментов законотворческой деятельности (*мониторинг и планирование*).

В связи с этим, Министерством юстиции в рамках законопроекта предлагается внедрить понятие регуляторной политики, в рамках которого устанавливается взаимосвязь всех стадий законотворческой деятельности, от разработки до оценки эффективности уже введенного регулирования.

Кроме того, предлагается всех государственных органов обязать начинать законодательные инициативы с правового мониторинга.

Так, без результатов правового мониторинга разработанный законопроект не может быть включен в План законопроектных работ.

Таким образом, любая проблема перед ее решением, должна быть тщательно проанализирована в рамках правового мониторинга.

На основании такого анализа формируется Консультативный документ регуляторной политики, который публикуется на портале «Открытых НПА» и в последующем обсуждается с общественностью и субъектами регулирования.

При этом все собранные аналитические материалы в рамках правового мониторинга является обязательным приложением к Консультативному документу и также обязательно будут опубликовываться на портале «Открытых НПА».

Таким образом, в дальнейшем любой желающий может ознакомиться с историей законопроекта и понять причины и суть поправок.

Законопроектом предлагается использовать три способа общественного обсуждения.

Первое – сохранить действующий порядок по общественному обсуждению посредством портала «Открытых НПА». На данной площадке граждане могут оставлять свои замечания и предложения путем комментирования.

Второе – публичные слушания. Такой способ общественного обсуждения позволяет выслушать каждого желающего лично, а также предоставляет возможность желающим, выступить с докладом, раскрывающий аспекты рассматриваемой проблемы и предложить свои пути решения.

Сейчас эта стадия не обязательна и проводится по усмотрению первого руководителя государственного органа. Нами предлагается сделать ее обязательной.

Третье – дебаты. Данное новшество широко применяется в США и Австрии. Любой желающий может быть участником дебатов, для этого необходимо будет авторизоваться, и заполнить соответствующие данные. Планируется, что это будет в специальном окошке портала «Открытых НПА».

В случае если численность желающих превысило одного участника, после истечения 30 дневного срока проводится сбор желающих участвовать в дебатах, где определяются окончательный кандидат.

Дебаты в обязательном порядке транслируются на сайте органа-разработчика, социальных сетях, и в случае необходимости на телевизионных каналах.

Наряду с этим, законопроектом устанавливается ограничение на вносимые в законы поправки.

Так, предлагается не допускать изменение и (или) дополнение статьи закона или его отдельной части ранее, чем через год после ее изменения и (или) дополнения, за исключением случаев, когда изменение и (или) дополнение вносится на основании требований закона более высокого уровня, поручения Президента Республики Казахстан, а также в целях реализации решений Конституционного Совета Республики Казахстан.

*Касательно выработки предложений по разграничению вопросов, подлежащих регламентации на законодательном и подзаконном уровнях*

Перед тем как, рассмотреть вопрос о разграничений вопросов, подлежащих регламентации на законодательном и подзаконном уровнях, необходимо концептуально определить сущность и характер Закона и подзаконных актов с точки зрения теории права и действующего законодательства.

Законы с точки зрения их юридических качеств обладают высшей юридической силой. Это означает, что:

1) все остальные правовые акты должны исходить из законов и никогда не противоречить им и в случае расхождения подзаконных актов с законом действует последний;

2) законы не подлежат утверждению со стороны какого-нибудь другого органа;

3) никто не вправе отменить или изменить закон, кроме того органа, который его издал.

С учетом указанных особенностей вытекают следующие требования:

- законы должны регулировать действительно коренные вопросы;
- они должны быть совершенными по содержанию и по форме;
- их соблюдение должно быть непререкаемым.

Согласно Закону подзаконные нормативные правовые акты – это иные, не являющиеся законодательными актами, нормативные правовые акты, издаваемые на основе и (или) во исполнение и (или) для дальнейшей реализации законодательных и иных вышестоящих по иерархии нормативных правовых актов.

Из вышеуказанного положения можно понять, что подзаконный акт – это документ, издаваемый в соответствии с законом и ему не противоречащий, содержащий нормы права, конкретизирующие, детализирующие и организационно обеспечивающие действие закона.

Подзаконные акты образуют особый блок юридических актов, который мало изучен, но, тем не менее, играет сегодня существенную роль в регулировании отношений в социуме, поскольку большинство нормативных актов в системе правового регулирования составляют именно подзаконные нормативные акты.

Последние, обладают следующими особенностями:

Во-первых, подзаконные нормативные акты - это источники казахстанского права.

Во-вторых, подзаконные нормативные акты являются одной из форм реализации компетенции органов исполнительной власти и должностных лиц.

В-третьих, этими актами обязанности могут возлагаться как на органы государственной власти, так и на граждан, что иной раз создает определенные проблемы в сфере охраны и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

В-четвертых, подзаконные нормативные акты - это необходимый элемент механизма правового регулирования.

В-пятых - это особая юридическая сила подзаконных нормативных актов, то есть **их подзаконный характер**.

Подзаконный характер ведомственных нормативных актов исходит из статуса органа либо должностного лица, принимающего данный акт. Помимо этого, ведомственные нормативные акты обладают признаком подчиненности актам высших органов исполнительной власти, поскольку имеют меньшую юридическую силу. При этом меньшая юридическая сила ведомственных нормативных актов **не умаляет обязательность исполнения, содержащихся в них норм**. Данные нормы, так же как и первичные нормы законов, по характеру и способу правового регулирования могут быть обязывающими, запрещающими и управомочивающими.

Согласно пункту 3 статьи 61 Конституции Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, которые подробно там изложены. Все иные отношения регулируются подзаконными актами, тем самым законодатель дает исчерпывающий перечень важнейших общественных отношений, по урегулированию которых должен быть принят закон.

При этом данной нормой Конституции органы-разработчики руководствуются не всегда, так как данный перечень не охватывает все сферы общественных отношений.

В Нормативном Постановлении Конституционного Совета РК (далее – НПКС РК) от 10 марта 1999 года № 2/2 «Об официальном толковании пунктов 1 и 2 статьи 14, пункта 2 статьи 24, подпункта 5) пункта 3 статьи 77 Конституции Республики Казахстан» Конституционным Советом разъяснено, что в соответствии с п.3 ст.61 Конституции РК Парламент обладает правом устанавливать новые юридические нормы исходя из сложившихся обстоятельств и целесообразности, в том числе устранять недостатки

правового регулирования постоянно изменяющихся и динамичных общественных отношений.

В соответствии с п.п.3) п. 3ст. 61 Конституции РК Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся основ организации деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Согласно НПКС РК от 15 октября 2008 года №8 «Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления», основополагающими принципами законодательной деятельности следует считать, прежде всего, идеи преамбулы Конституции, а также основополагающие принципы деятельности Конституции Республики Казахстан (общественное согласие и политическая стабильность; экономическое развитие на благо всего народа; казахстанский патриотизм; решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте).

Основополагающими положениями Конституции в законодательной деятельности Парламента являются также нормы об утверждении Казахстана демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы; об унитарном государстве с президентской формой правления; о соотношении народного и государственного суверенитетов; о единстве государственной власти и ее разделении на ветви; о действующем праве; принципы построения системы государственных органов, виды государственных органов, порядок их формирования, функции и полномочия государственных органов, издаваемые (принимаемые) ими акты, основы взаимоотношений и соподчинения.

ДПКС РК от 16 мая 2013 года №2 «Об истолковании Нормативного постановления Конституционного Совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 года №8 «Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления» уточняет, что под «основами организации и деятельности государственных органов», установленными в п.п. 3) п.3 ст.61 Конституции, следует понимать основополагающие принципы и нормы, определяющие основные подходы к содержанию правового статуса (сферы руководства, миссии, основные задачи, функции и полномочия), порядку образования, упразднения, реорганизации и организации деятельности государственных органов.

В законах устанавливаются функции государственных органов, составляющие основу их организации деятельности, а также функции, реализация которых затрагивает важнейшие общественные отношения, указанные в п.3 ст.61 Конституции. Это касается, в том числе вопросов

правосубъективности физических и юридических лиц, мер правоограничительного характера, а также взаимоотношений государственных органов с негосударственными организациями физическими лицами, включая установление правоохранительных, контрольно-надзорных функций и разрешительного порядка осуществления отдельных видов деятельности.

На подзаконном уровне устанавливаются функции, осуществление которых не затрагивает общественные отношения, перечисленные в п. 3 ст. 61 Конституции. Это может касаться определения механизма реализации закрепленных в законе функций, внутренней организации деятельности государственных органов, принятия (издания) технических норм.

Таким образом, анализ теории права и нормативно-правовых актов показывает, что сложившаяся проблема является практической, т.е. оно связано с непониманием или неправильным толкованием государственных органами - разработчиками требований закона и общей теории права.

Вместе с тем в целях реализации указанной рекомендации Сената в рамках законопроекта по совершенствованию нормотворчества, Закон «О правовых актах» дополнен новой статьей 9-1 «Порядок принятия законов и подзаконных нормативных правовых актов» в следующей редакции:

«1. Законы принимаются для регулирования важнейших общественных отношений, предусмотренных пунктом 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан.

2. В случае если подзаконный нормативный правовой акт принимается во исполнение вышестоящего по иерархии нормативного правового акта, в нем в обязательном порядке указывается на основании и во исполнение каких нормативных правовых актов они были приняты.».

*Касательно исполнения обязанностей по одновременной разработке проектов законов и подзаконных к ним нормативных правовых актов*

Согласно пункту 114 Регламента Правительства государственные органы ежемесячно представляют в Министерство юстиции информацию о реализации принятых законодательных актов.

По имеющейся информации государственных органов по принятым нормативным правовым актам (*указы Президента, постановления Правительства, распоряжения Премьер-Министра*) за 2015, 2016, 2017 годы и первое полугодие 2018 года составлена сводная таблица в разрезе государственных органов.

За анализируемые периоды большое количество принятых постановлений Правительства были за МИР, МНЭ и МФ.

Это обусловлено тем, что в указанные периоды были приняты Предпринимательский, Налоговый, О таможенном регулировании кодексы, реализация которых потребовало принятие большого количества подзаконных актов.

По своевременности и полноте реализации норм законов в подзаконных актах за указанные годы, государственными органами принимались все

необходимые меры по реализации распоряжений Премьер-Министра Республики Казахстан.

Минюстом также проведен анализ по приказам, принятым в реализацию норм законодательных актов в период с **2017 по 2018 года**.

За последние два года (2017-2018гг.) органами юстиции зарегистрировано **18150** ведомственных нормативных правовых актов (далее – НПА) центральных и местных госорганов с учетом НПА о внесении изменений и дополнений. Из них, **14 646** НПА местных госорганов и **3 504** центральных госорганов.

*Справочно: ЦГО: за 2017 г. - 1531, 2018 г. - 1973; МГО: 2017г. - 6611; 2018г. - 8035.*

По сравнению с 2017 годом в 2018 году наблюдается увеличение количества ведомственных НПА на 23%.

Это связано в частности, с внедрением с 1 января 2018 года самостоятельного бюджета местного самоуправления (4-ый уровень бюджета) и совершенствованием законодательства (Кодекс Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)», Кодекс Республики Казахстан от 26 декабря 2017 года «О таможенном регулировании в Республике Казахстан», Кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 2017 года «О недрах и недропользовании», Закон Республики Казахстан от 24 мая 2018 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования регулирования предпринимательской деятельности»).

Так, за 2017-2018 годы в реализацию норм принятых законодательных актов **75** распоряжениями Премьер-Министра предусматривалось принятие госорганами **1352** (2017 г. – 505, 2018 г. – 847) ведомственных актов и **353** акта местных органов государственного управления.

Следует отметить, что имеет место несвоевременная реализация норм принятых законов центральными и местными госорганами.

Так, от общего количества (353) НПА местных госорганов, подлежащих принятию в реализацию норм принятых законов, с нарушением срока приняты порядка 207 актов (59%), а центральными - 178 (13,1%).

Это обусловлено подготовкой органами-разработчиками некачественных проектов НПА, что приводит к возвратам на доработку либо отказам в государственной регистрации непроработанных на должном уровне проектов НПА.

Так, в 2018 году, из поступивших на государственную регистрацию **11 524** актов отказано по **419** актам, в связи с их несоответствием действующему законодательству (2017 г. – 334).

Кроме того, вследствие отсутствия должного прогнозирования и планирования работы по разработке ведомственных НПА, органы-разработчики вынуждены неоднократно вносить в принятые НПА изменения и дополнения.

Эффективность принятого Закона зависит не только от правоприменительной практики, но и от своевременности принятия и законности правовых актов, направленных на его реализацию.

С одной стороны, это связано с качеством законопроектов. Так, по результатам рассмотрения Парламентом в 15 законах, принятых в течение 2018 года, количество норм, связанных с ведомственным регулированием правоотношений, выросло на 62% (со 156 до 419 актов).

К примеру, по итогам рассмотрения в Парламенте по Закону о внесении изменений по вопросам расширения академической и управленческой самостоятельности высших учебных заведений (разработчик – МОН) количество норм относительно компетенции уполномоченного органа на регулирование правоотношений увеличилось с 12 до 59.

В законопроекте о внесении изменений по вопросам совершенствования регулирования предпринимательской деятельности (разработчик – МНЭ) количество таких отсылочных норм выросло с 10 до 143.

Следовательно, требования Регламента Правительства (п.91-1) относительно одновременной разработки вместе с проектом закона необходимых в его реализацию подзаконных актов на практике не соблюдается на должном уровне.

Данные требования Регламента государственными органами не соблюдаются в связи с тем, что на практике отсутствует должный контроль за одновременной разработкой подзаконных актов.

В связи с этим, в новых Правилах законотворческой работы, разрабатываемого в целях реализации проекта Закона по совершенствованию нормотворческого процесса предусмотрена норма, согласно которой в проекте законов не допускаются отсылочные нормы на подзаконные нормативные правовые акты, в случае отсутствия последних.

Кроме того, в законопроекте предусмотрена поправка, в соответствии с которой Министерство юстиции при согласовании проекта закона дает заключение по проекту закона, включающее установление факта всесторонней проработки законопроекта и раскрытия предмета регулирования по проекту подзаконного нормативного правового акта, в реализацию которого он принимается.

*Касательно усовершенствования института правового мониторинга, связав его результаты с планируемой законотворческой деятельностью*

На сегодняшний день правовой мониторинг осуществляется в соответствии с Правилами проведения правового мониторинга, утвержденный постановлением Правительства от 29 августа 2016 года № 486.

В целях совершенствования данного института Минюстом проведен анализ деятельности **59** государственных органов по правовому мониторингу за 2018 год (*ЦГО и МИО*).

По итогам анализа установлено, что согласно утвержденным графикам правовой мониторинг проведен в отношении **269** законодательных актов, **564** нормативным постановлениям Правительства, **4075** приказам министров и



иных руководителей центральных госорганов и **11 601** НПА, зарегистрированным территориальными органами юстиции.

По итогам указанного правового мониторинга выявлены недостатки:

- по 47 законодательным актам;
- по 86 актам Правительства;
- по 452 актам центральных госорганов.

Указанные недостатки чаще всего связаны с наличием устаревших, дублирующих норм, которые не имеют влияния на регулирование отношений и правоприменительную практику.

Как показывает анализ отчетов государственных органов, размещаемых на корпоративном портале, правовой мониторинг проводится формально и никак не связывается с планированием законотворческого процесса, тогда как согласно пункту 18 Правил проведения правового мониторинга, результатом проведенного правового мониторинга по законодательным актам является включение соответствующих законопроектов в План законопроектных работ, внесение законопроекта в Мажилис Парламента Республики Казахстан либо внесение поправок в другие законопроекты.

Предоставляемая государственными органами информация **не отражает достоверное состояние** законодательства и правоприменительной практики.

В связи с этим, в рамках законопроекта изменяется сам подход к проведению правовому мониторингу.

Как мы уже выше отмечали, предлагается не включать разработанный законопроект в План законопроектных работ без проведения соответствующим государственным органом правового мониторинга.

Наряду с этим, предлагается обязать юридические службы государственных органов проводить обобщение жалоб граждан, судебной и правоприменительной практики, и только после этого согласовывать меры, предлагаемые отраслевыми, ведомственными подразделениями центральных государственных органов.

Таким образом, правовой мониторинг будет заключаться не только в выявлении коррупционных, дублирующих или устаревших норм, но и в проведении оценки эффективности действующего нормативного правового акта.

С этой целью законопроектом предлагается в рамках правового мониторинга внедрить оценку эффективности законодательства.

Оценка эффективности законодательства в рамках правового мониторинга будет проводиться самим государственным органом один раз в год. По итогам такой оценки государственный орган должен сформировать отчет, который направляется в Минюст. При этом отчет должен содержать конкретные данные, отражающие положительные и отрицательные стороны действующего закона. Подтверждающие материалы также прилагаются к отчету и будут подлежать обязательной публикации на портале «Открытых НПА».

Такой подход, по нашему мнению, должен обеспечить тщательный анализ каждой поправки (предложения), что соответственно повысит качество принимаемых нормативных правовых актов.

*Касательно проведения научной экспертизы и определения необходимости внесения изменений и дополнений в национальное законодательство в связи с заключением международных договоров, подлежащих ратификации*

Предлагается пересмотреть порядок проведения научной правовой экспертизы законопроектов.

Научная правовая экспертиза должна решать задачу подготовки проектов, отвечающих современному состоянию и перспективам развития общества и государства.

Однако действующий порядок проведения научной экспертизы законопроектов не в полной мере использует имеющийся научный потенциал.

Поэтому, вместо участия одной научной организации в подготовке научной экспертизы, как это происходит сейчас, предлагается привлекать к правовой экспертизе законопроектов экспертов из большого «пула».

Таким образом, предлагается не ограничиваться научными ресурсами одной организации, а создать условия для участия в этом процессе всех научных экспертов в стране, обладающих соответствующими знаниями.

Для этого предлагается создание реестра научных экспертов, который будет вести Институт законодательства и правовой информации, как координатор научной правовой экспертизы.

Эффективность и прозрачность проведения научных экспертиз будет обеспечиваться информационной системой. Эта система будет регулировать весь процесс проведения экспертизы.

В частности, вести электронный реестр научных экспертов, их рейтинг, а также содержать электронную базу заключений. Система также будет обеспечивать соблюдение сроков проведения научной правовой экспертизы.

Информационная система будет регулировать весь процесс проведения экспертизы, в частности вести электронный реестр научных экспертов, рейтинг, а также электронную базу экспертных заключений, обеспечивать соблюдение сроков проведения научной правовой экспертизы экспертом и другие вопросы.

Кроме того, определения необходимости внесения изменений и дополнений в национальное законодательство в связи с заключением международных договоров, подлежащих ратификации также будет предметом научно-правовой экспертизы.

Указанные подходы были презентованы и обсуждены на совещаниях с участием представителей высших учебных заведений.

*Касательно введения ответственности экспертов за качество результатов экспертизы законопроектов*

В разработке законопроектов участвуют не только отдельные эксперты, но и государственные органы, а также депутаты Парламента. Национальная

палата предпринимателей, экспертные советы, общественные советы также дают свои рекомендации по законопроекту.

При этом, позиции указанных государственных органов и организаций имеют рекомендательный характер и окончательное решение по принятию или непринятию принимает сам орган-разработчик.

В связи с этим, установление юридической ответственности только для экспертов является нецелесообразным, поскольку в законотворческом процессе участвуют все.

Кроме того, учитывая то, что гражданин входит в реестр научно-правовых экспертов и становится научно-правовым экспертом только на основании его собственного волеизъявления, по нашему мнению, самой эффективной мерой ответственности будет его исключение из вышеуказанного реестра.

В связи с этим законопроектом предлагается исключать на год научно-правовых экспертов из Реестра научно-правовых экспертов за неоднократное (три и более раз) ненадлежащее исполнение своих обязательств.

*Касательно расширения содержательной и аналитической информации пояснительных записок к законопроектам, в частности финансово-экономической обоснованности*

В законотворческий процесс внедряется новая стадия, в котором формируется Консультативный документ регуляторной политики, в рамках которого будут собраны все аналитические материалы, в том числе финансово-экономические расчеты.

К данному документу будет предоставлен доступ любому желающему через портал «Открытых НПА».

Таким образом, учитывая то, что содержательная и аналитическая информации уже будут содержаться в Консультативном документе регуляторной политики (является обязательным приложением к законопроекту), расширение содержательной части пояснительных записок будет излишним.

*Касательно регламентации в Законе Республики Казахстан «О правовых актах» единой нормотворческой процедуры с переносом всех положений из других отраслевых законов*

Закон «О правовых актах» регулирует общественные отношения, связанные с порядком разработки, представления, обсуждения, принятия, регистрации, введения в действие, изменения, дополнения, прекращения, приостановления действия и опубликования правовых актов Республики Казахстан.

Соответственно, все что касается особенностей разработки и принятия нормативных правовых актов должно содержаться в данном Законе.

В связи с этим законопроектом предлагается в Законе «О правовых актах» регламентировать единые нормотворческие процедуры с переносом в него положений из других законов связанных с этим процессом.

Таким образом, нормотворческий процесс будет регламентирован единообразно в рамках одного закона и одного подзаконного акта.

*Касательно внедрения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов*

Данный вопрос решен в рамках Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы и противодействия коррупции» от 28 ноября 2019 года.

*Касательно улучшения долгосрочного планирования законотворчества путем повышения качества аналитической работы и вовлечения научного сообщества, а также выработки предложений по совершенствованию порядка формирования планов законопроектных работ*

Долгосрочное планирование действительно зависит от качества аналитической работы и проведения широкомасштабных обсуждений, в том числе с научным сообществом.

Для этого Министерством юстиции как выше было отмечено в рамках законопроекта предлагается внедрить в нормотворческий процесс новый документ, а именно Консультативный документ регуляторной политики.

Консультативный документ будет содержать полную аналитическую картину по рассматриваемой проблеме и будет публиковаться на портале «Открытых НПА» для дальнейшего его обсуждения с населением.

В первое время органы-разработчики будут формировать Консультативный документ на основе имеющихся у них ресурсов по сбору информации, а в последующем аналитическая информация будет формироваться в рамках Е- заңнама.

В рамках Е- заңнама будет вестись мониторинг отзывов, комментариев общественности на интернет ресурсах и таким образом, будут спрогнозированы наиболее обсуждаемые и болезненные проблемы для общества.

Все эти мероприятия, по нашему мнению, будут способствовать улучшению планирования законотворчества.

Кроме того, на сегодняшний день для включения в План законопроектных работ достаточным является наличие концепции законопроекта, одобренный на заседании Межведомственной комиссии по законопроектной деятельности.

Однако необходимо учитывать, что разработка самого текста законопроекта также занимает длительное время и, соответственно, сроки, предусмотренные Планом могут быть нарушены.

В связи с этим, предлагается включать законопроекты в План законопроектных работ только при наличии не только одобренной концепции, но и предварительного текста законопроекта.

*Касательно обеспечения аутентичности текстов законопроектов на государственном и русском языках*

По данному вопросу, Министерством юстиции 15 ноября т.г. проведен круглый стол, по итогам которого были выработаны ряд рекомендаций.

Кроме того, 6 декабря т.г. запланировано проведение расширенного заседания Ученого совета, по итогам которого также будут выработаны рекомендации.

Об итогах реализации данных рекомендаций будет сообщено дополнительно.

*Касательно внедрения цифровых технологий в нормотворческий процесс*

На сегодняшний день создана система «Е-законама», которая представляет возможность всесторонне анализировать законодательство, его правоприменительную и судебную практику, в том числе с использованием сформированного массива информации.

Для этого в системе предусмотрен функционал «База знаний», где будет аккумулироваться вся информация по заданной тематике и сортироваться по областям законодательства.

Кроме того, в информационной системе будут авторизованы представители экспертного и научного сообщества не только юридического профиля, но и ученые в различных отраслях, а также неправительственные организации.

Конечной целью информационной системы наряду с повышением качества нормотворческой работы является разработка и принятие нормативно-правовых актов, которые соответствуют реальным потребностям граждан.

В настоящее время проводится работа по обучению сотрудников Минюста и интеграции с информационными системами государственных органов (ВС, КПСиСУ, МЦРОАП, МНЭ).

Вместе с тем в ходе практического применения выявлены отдельные недостатки, которые будут устраняться в рамках развития данной системы в 2020, 2021 годах.

*Касательно законодательного увеличения сроков введения в действие законов, предусматривающих новые обязанности граждан, в течение которых государственные органы обязаны будут провести исчерпывающую разъяснительную работу в СМИ и социальных сетях, недопущения в правовых актах норм различного толкования, а также определения вопросов, требующих обязательного разъяснения правовых актов, имеющих приоритетное значение для повседневной деятельности граждан и организаций в доступном формате*

Проблемы, связанные с подготовкой граждан к новому регулированию и разъяснением новых положений законов, всегда находятся на постоянном контроле не только руководства Правительства, но и общественности.

На сегодняшний день, институты разъяснения и подготовки граждан к новому регулированию требуют еще большего совершенствования.

В связи с этим в рамках законопроекта предлагается установить на законодательном уровне практику «переходного периода» в отношении норм, накладывающих дополнительные обязанности на граждан и бизнес.

Ненадлежащая разъяснительная работа и неготовность общества к предстоящим изменениям в рамках принятых законов, приводят к ситуации, когда нормы новых законов могут восприниматься неправильно.

В таком случае законодательные нововведения могут не соблюдаться гражданами.

В этой связи предлагается, чтобы государственные органы устанавливали сроки введения в действие нового регулирования с учетом готовности бизнеса и граждан.

К примеру, если в проекте закона есть новые обязанности для физических и юридических лиц, то сроки введения их в действие будут определяться исходя из сроков, необходимых для подготовки к исполнению новых обязанностей.

Кроме того, предлагается усилить механизмы информирования и представления разъяснений для населения и бизнеса о предстоящих законодательных изменениях.

Для этого к каждому законопроекту и принятому закону будет прилагаться программа информационного сопровождения и разъяснения.

Такая программа подлежит обязательному рассмотрению Межведомственной комиссией по вопросам законопроектной деятельности.

Это исключит формальный подход.

Данная программа будет содержать мероприятия, раскрывающие способы и сроки информирования граждан о предстоящих изменениях в законодательстве.

Программа информационного сопровождения и разъяснения как проекта закона, так и принятого закона обязательно согласовывается с Минюстом. За Минюстом также будет закреплена функция по контролю за реализацией данных программ.

Таким образом, указанные наработки законопроекта, а также публикация Консультативного документа регуляторной политики вместе со всей аналитической информацией на портале «Открытых НПА», по нашему мнению, будут способствовать обеспечению должной подготовки граждан и бизнеса к новому регулированию.

*Касательно усиления качества деятельности юридических служб по всей вертикали государственной службы*

Согласно положениям Типового положения о юридических службах государственных органов Республики Казахстан, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 9 ноября 2006 года № 1072 межведомственную координацию работы юридических служб государственных органов осуществляет Минюст, посредством обмена управленческой информацией, регулярного напоминания об исполнении Плана законопроектных работ Правительства Республики Казахстан, а также информирования о состоянии законопроектной работы.

Для эффективной реализации данной задачи, при Минюсте на сегодняшний день функционирует консультативно-совещательный орган, Координационный совет юридических служб государственных органов.

Целью деятельности Координационного совета является межведомственная координация деятельности государственных органов и методологическое руководство по вопросам регулирования и совершенствования нормотворческого процесса.

Работа Координационного совета строится на основе совместно принятых полугодичных планов работы. По инициативе члена Координационного совета могут созываться его внеочередные заседания, на рассмотрение которых выносятся внеплановые вопросы.

Заседания Координационного совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в полугодие.

По итогам заседаний Координационного Совета принимаются решения по проблемным вопросам, а также даются конкретные рекомендации направленные на совершенствования деятельности юридических служб.

Так, за 2018 и 2019 годы проведено 4 заседания Координационного Совета, на котором были рассмотрены вопросы, связанные с правовым мониторингом, ведомственным нормотворчеством, качеством подготовки проектов нормативных правовых актов и др.

Вместе с тем сотрудники юридических служб государственных органов на периодической основе проходят стажировку в Департаменте законодательства Министерства юстиции.

Кроме того, на сегодняшний день рассматривается вопрос оказания сотрудниками Минюста онлайн консультации через систему «Е-заңнама».

По нашему мнению, такая мера способствует не только оперативному реагированию на проблемные вопросы юридических служб, но и улучшению качества их деятельности.