

**Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің "Заң шығару процесін одан әрі жетілдіру" тақырыбына парламенттік тыңдауларды өткізу қорытындылары бойынша ақпараты
2019 жылғы 27 қыркүйектегі**

Заңдардың тұрақтылығын қамтамасыз етуге, құқық салалары бойынша заңнаманың жиі өзгеру себептеріне талдау жүргізуге, жаңа заңдарға енгізілетін түзетулерге шектеулер белгілеуге қатысты

Қабылданатын және қабылданған заңдардың тұрақтылығы мен сапасын қамтамасыз ету Әділет министрлігінің (бұдан әрі - Әділет министрлігі) ең маңызды міндеттерінің бірі болып табылады. Аталған міндетті табысты іске асыру мақсатында Әділет министрлігі жекелеген мемлекеттік органдарға да, жалпы норма шығармашылығы жүйесіне де ықпал етудің барлық ықтимал тұлғаларын қабылдайды.

Мәселен, Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2002 жылғы 10 желтоқсандағы № 1300 қаулысымен бекітілген Үкімет регламентінің (бұдан әрі - Үкімет регламенті) 82-тармағына сәйкес алдағы жылға арналған Жоспар жобасын Әділет министрлігі қалыптастырады.

Жоспарда көзделген заң жобаларын енгізу мерзімдері мемлекеттік органның бастамасы бойынша алып тасталған не көшірілген жағдайда заң жобасын әзірлеуге тікелей жауапты мемлекеттік органның бірінші басшысының орынбасарынан төмен емес лауазымды тұлғаның жауапкершілігі мәселесі қаралады.

Алайда, заң жобалау жұмыстары жоспарының бұзылуы мен мерзімдерінің өзгеруі үшін мемлекеттік органдардың басшыларын жауапкершілікке тарту заң шығару процесінің тұрақтылығына жеткілікті дәрежеде әсер етпейді.

Осыған байланысты, Әділет министрлігі мүдделі мемлекеттік органдармен бірлесіп, «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне нормашығармашылықты жетілдіру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заң жобасы шеңберінде қабылданған заңдардың тұрақтылығын қамтамасыз ету бойынша заңнамалық сипаттағы шаралар қабылдануда.

Әділет министрлігі жүргізген заңнаманың жиі өзгеруінің себептерін талдау мынаны көрсетті.

Мемлекеттік органдар бұрын жіберілген заңнамалық қателерді жою мақсатында, сондай-ақ жоспарлаудың нашар болуына байланысты қолданыстағы нормативтік құқықтық актілерге өзгерістер және (немесе) толықтырулар енгізуге жиі бастамашылық етеді.

Осы салдардың барлығы сапасыз талдаудан және көтерілген проблемалық мәселелердің жеткіліксіз пысықталуынан туындайды.

Тұжырымдаманы әзірлеу және құқықтық мониторинг жүргізу жөніндегі бұрын әзірленген тетіктер практикада олардан күтілетін нәтижелерді жеткілікті дәрежеде ақтамады.

Осылайша, Әділет министрлігінің қарауындағы 20 Тұжырымдаманың ішінде жүргізілген құқықтық мониторинг нәтижелері тек төрт тұжырымдамадан тұрады.

Бұл жұмыс істеп тұрған институттардың бөлінуіне байланысты. Бүгінгі таңда заң шығару қызметінің негізгі құралдарының (*мониторинг және жоспарлау*) өзара байланысы шынымен қамтамасыз етілмеген.

Осыған байланысты, Әділет министрлігі Заң жобасы шеңберінде реттеуші саясат ұғымын енгізуді ұсынуда, оның шеңберінде заң шығару қызметінің барлық сатысының әзірлеуден бастап енгізілген реттеудің тиімділігін бағалауға дейінгі өзара байланысы белгіленеді.

Сонымен қатар, барлық мемлекеттік органдар заңнамалық бастамаларды құқықтық мониторингтен бастауды міндеттеу ұсынылады.

Осылайша, құқықтық мониторинг нәтижесіз әзірленген заң жобасы заң жобалау жұмыстарының жоспарына енгізіле алмайды.

Осылайша, оны шешу алдындағы кез келген проблема құқықтық мониторинг шеңберінде мұқият талдануы тиіс.

Осындай талдаудың негізінде реттеуші саясаттың консультативтік құжаты қалыптастырылады, ол "ашық НҚА" порталында жарияланады және кейіннен жұртшылықпен және реттеу субъектілерімен талқыланады.

Бұл ретте, құқықтық мониторинг шеңберінде жиналған барлық талдамалық материалдар консультативтік құжатқа міндетті қосымша болып табылады және де міндетті түрде "Ашық НҚА" порталында жарияланатын болады.

Осылайша, алдағы уақытта кез келген адам заң жобасының тарихымен танысып, түзетулердің себептері мен мәнін түсіне алады.

Заң жобасы қоғамдық талқылаудың үш тәсілін қолдануды ұсынады.

Біріншісі – «Ашық НҚА» порталы арқылы қоғамдық талқылау бойынша қолданыстағы тәртіпті сақтау. Осы алаңда азаматтар өз ескертулері мен ұсыныстарын түсініктеме беру арқылы қалдыра алады.

Екінші-көпшілік тыңдаулар. Қоғамдық талқылаудың мұндай тәсілі әрбір тілек білдірушіні жеке тыңдауға мүмкіндік береді, сондай-ақ ниет білдірушілерге қаралатын мәселенің аспектілерін ашатын баяндама жасауға және өз шешу жолдарын ұсынуға мүмкіндік береді.

Қазір бұл кезең міндетті емес және мемлекеттік органның бірінші басшысының қалауы бойынша өткізіледі. Біз оны міндетті етуді ұсынамыз.

Үшінші-дебаттар. Бұл жаңалық АҚШ пен Австрияда кеңінен қолданылады. Кез келген ниет білдіруші пікірталасқа қатысушы бола алады, ол үшін авторланып, тиісті мәліметтерді толтыру қажет. Бұл «Ашық НҚА» порталының арнайы терезесінде болады деп жоспарлануда.

Егер ниет білдірушілердің саны бір қатысушыдан асып кетсе, 30 күндік мерзім өткеннен кейін дебатқа қатысуға ниет білдірушілерді жинау өткізіледі, онда түпкілікті кандидат анықталады.

Дебаттар міндетті түрде әзірлеуші органның сайтында, әлеуметтік желілерде және қажет болған жағдайда теледидар арналарында көрсетіледі.

Сонымен қатар, заң жобасымен заңдарға енгізілетін түзетулерге шектеу қойылады.

Осылайша, өзгерту және (немесе) толықтыру неғұрлым жоғары деңгейдегі заң талаптары, Қазақстан Республикасы Президентінің тапсырмасы негізінде, сондай-ақ Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің шешімдерін іске асыру мақсатында енгізілетін жағдайларды қоспағанда, Заңның бабын немесе оның жекелеген бөлігін өзгертуден және (немесе) толықтырудан кейін бір жылдан бұрын өзгертуге және (немесе) толықтыруға жол бермеу ұсынылады.

Заңнамалық және заңға тәуелді деңгейде регламенттеуге жататын мәселелерді ажырату жөнінде ұсыныстар әзірлеуге қатысты

Заңнамалық және заңға тәуелді деңгейлерде регламенттеуге жататын мәселелерді ажырату туралы мәселені қарастыру алдында құқық теориясы мен қолданыстағы заңнама тұрғысынан Заңның және заңға тәуелді актілердің мәні мен сипатын тұжырымдамалық түрде айқындау қажет.

Олардың заңды қасиеттері тұрғысынан заңдар жоғары заңдық күшке ие. Бұл:

1) барлық қалған құқықтық актілер заңдарды негізге алуға тиіс және оларға ешқашан қайшы келмеуге тиіс және заңға тәуелді актілер заңмен алшақтық болған жағдайда;

2) заңдар қандай да бір басқа орган тарапынан бекітілуге жатпайды;

3) оны шығарған органнан басқа, ешкім де заңды жоюға немесе өзгертуге құқылы емес.

Көрсетілген ерекшеліктерді ескере отырып, мынадай талаптар туындайды:

- заңдар шын мәнінде түбегейлі мәселелерді реттеуге тиіс;

- олар мазмұны бойынша және нысаны бойынша жасалуға тиіс;

- оларды сақтау еңсерілмейтін болуы тиіс.

Заңға сәйкес заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілер – заң актілері болып табылмайтын өзге де нормативтік құқықтық актілер, заңнамалық және өзге де саты бойынша жоғары тұрған нормативтік құқықтық актілердің негізінде және (немесе) оларды орындау және (немесе) одан әрі іске асыру үшін шығарылатын нормативтік құқықтық актілер.

Жоғарыда аталған ережеден заңға тәуелді акт – заңға сәйкес шығарылатын және оған қайшы келмейтін, Заңның қолданылуын нақтылайтын және ұйымдық қамтамасыз ететін құқық нормаларын қамтитын құжат деп түсінуге болады.

Заңға тәуелді актілер аз зерттелген, бірақ соған қарамастан, бүгінгі күні социумдағы қатынастарды реттеуде маңызды рөл атқаратын заң актілерінің ерекше блогын құрайды, өйткені құқықтық реттеу жүйесіндегі нормативтік актілердің көпшілігі заңға тәуелді нормативтік актілерді құрайды.

Соңғы, келесі ерекшеліктерге ие:

Біріншіден, заңға тәуелді нормативтік актілер-бұл қазақстандық құқықтың қайнар көздері.

Екіншіден, заңға тәуелді нормативтік актілер атқарушы билік органдары мен лауазымды тұлғалардың құзыретін іске асыру нысандарының бірі болып табылады.

Үшіншіден, осы актілермен міндеттер мемлекеттік билік органдарына да, азаматтарға да жүктелуі мүмкін, бұл адам мен азаматтың құқықтары мен бостандықтарын қорғау және қамтамасыз ету саласында белгілі бір проблемалар туындатады.

Төртіншіден, заңға тәуелді нормативтік актілер - бұл құқықтық реттеу тетігінің қажетті элементі.

Бесіншіден, бұл заңға тәуелді нормативтік актілердің ерекше заңдық күші, яғни олардың заңға тәуелді сипаты.

Ведомстволық нормативтік актілердің заңға тәуелді сипаты осы актінің қабылдайтын органның не лауазымды адамның мәртебесін негізге алады. Бұдан басқа, ведомстволық нормативтік актілердің заңды күші аз болғандықтан, атқарушы биліктің жоғары органдарының актілеріне бағыныстылық белгісі болады. Бұл ретте ведомстволық нормативтік актілердің аз заңды күші оларда қамтылған нормаларды орындаудың міндеттілігін кемітпейді. Бұл нормалар, сондай-ақ заңдардың бастапқы нормалары сияқты құқықтық реттеудің сипаты мен тәсілі бойынша міндеттеуші, тыйым салушы және басқарушы болуы мүмкін.

Конституцияның 61-бабының 3-тармағына сәйкес Парламент аса маңызды қоғамдық қатынастарды реттейтін, онда егжей-тегжейлі баяндалған негіз қалаушы қағидаттар мен нормаларды белгілейтін заңдар шығаруға құқылы. Барлық өзге қатынастар заңға тәуелді актілермен реттеледі, сол арқылы заң шығарушы маңызды қоғамдық қатынастардың толық тізбесін береді, оларды реттеу жөнінде заң қабылдануы тиіс.

Бұл ретте, Конституцияның осы нормасын әзірлеуші органдар әрдайым басшылыққа алмайды, өйткені бұл тізбе қоғамдық қатынастардың барлық салаларын қамтымайды.

«Қазақстан Республикасы Конституциясының 14 – бабының 1 және 2-тармақтарын, 24-бабының 2-тармағын, 77-бабы 3-тармағының 5) тармақшасын ресми түсіндіру туралы» Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің 1999 жылғы 10 наурыздағы № 2/2 Конституциялық Кеңес нормативтік қаулыларында ҚР Конституциясының 61-бабының 3-тармағына сәйкес Парламент қалыптасқан мән-жайлар мен орындылыққа қарай жаңа заң нормаларын белгілеуге, оның ішінде тұрақты өзгеріп отыратын және серпінді қоғамдық қатынастарды құқықтық реттеудің кемшіліктерін жоюға құқылы деп түсіндірілген.

ҚР Конституциясының 61-бабы 3-тармағының 3) тармақшасына сәйкес Парламент аса маңызды қоғамдық қатынастарды реттейтін, мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметін ұйымдастыру негіздеріне қатысты негіз қалаушы қағидаттар мен нормаларды белгілейтін заңдар шығаруға құқылы.

«Қазақстан Республикасы Конституциясының 54-бабын, 61-бабы 3-тармағының 1) және 3) тармақшаларын, сондай-ақ мемлекеттік басқаруды ұйымдастыру мәселелері жөніндегі басқа да бірқатар нормаларын ресми түсіндіру туралы» 2008 жылғы 15 қазандағы №8 ҚР ҰПҰ-ге сәйкес, ең алдымен, Конституция кіріспесінің идеяларын, сондай-ақ Қазақстан Республикасы Конституциясы қызметінің негізгі қағидаттарын, заң шығару қызметінің негізін қалаушы қағидаттар деп санаған жөн (Қоғамдық келісім мен саяси тұрақтылық; бүкіл халықтың игілігі үшін экономикалық даму; Қазақстан республикалық референдумда немесе Парламентте дауыс беруді қоса алғанда, демократиялық әдістермен мемлекеттік өмірдің неғұрлым маңызды мәселелерін шешу).

Парламенттің заң шығару қызметіндегі Конституцияның негізгі ережелері, сондай-ақ Қазақстанды демократиялық, зайырлы, құқықтық және әлеуметтік мемлекет, оның жоғары құндылықтары адам, оның өмірі, құқықтары мен бостандықтары болып табылатын бекіту туралы; президенттік басқару нысанындағы біртұтас мемлекет туралы; халықтық және мемлекеттік егемендіктің арақатынасы туралы; Мемлекеттік биліктің бірлігі және оны тармақтарға бөлу туралы; қолданылып жүрген құқық туралы нормалар болып табылады.; мемлекеттік органдардың жүйесін құру принциптері, мемлекеттік органдардың түрлері, оларды қалыптастыру тәртібі, Мемлекеттік органдардың функциялары мен өкілеттіктері, олар шығаратын (қабылдайтын) актілер, өзара қарым-қатынастар мен тең басқару негіздері.

«Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің 2008 жылғы 15 қазандағы №8 «Қазақстан Республикасы Конституциясының 54-бабын, 61-бабы 3-тармағының 1) және 3) тармақшаларын, сондай-ақ мемлекеттік басқаруды ұйымдастыру мәселелері жөніндегі басқа да бірқатар нормаларын ресми түсіндіру туралы» Нормативтік қаулысын түсіндіру туралы «ҚР ҚК 2013 жылғы 16 мамырдағы №2 ҚПҰ» Қазақстан Республикасы Конституциясының 54-бабын, 61-бабы 3-тармағының 1) және 3) тармақшаларын, сондай-ақ 3) Конституцияның 61-бабы 3-тармағының 3) тармақшасын құқықтық мәртебенің мазмұнына (басшылық жасау салалары, миссиялары, негізгі міндеттері, функциялары мен өкілеттіктері), мемлекеттік органдардың қызметін құру, тарату, қайта ұйымдастыру және ұйымдастыру тәртібіне қойылатын негізгі тәсілдерді айқындайтын негізгі принциптер мен нормаларды түсіну керек.

Заңдарда мемлекеттік органдардың қызметін ұйымдастырудың негізін құрайтын функциялары, сондай-ақ іске асырылуы Конституцияның 61-бабының 3-тармағында көрсетілген аса маңызды қоғамдық қатынастарды қозғайтын функциялар белгіленеді. Бұл, оның ішінде жеке және заңды тұлғалардың құқықтық субъективтілігі мәселелеріне, құқық шектеу сипатындағы шараларға, сондай-ақ құқық қорғау, бақылау-қадағалау функцияларын және жекелеген қызмет түрлерін жүзеге асырудың рұқсат беру тәртібін белгілеуді қоса алғанда, мемлекеттік органдардың мемлекеттік емес ұйымдармен жеке тұлғалардың өзара қарым-қатынастарына қатысты.

Заңға тәуелді деңгейде жүзеге асырылуы Конституцияның 61-бабының 3-тармағында аталған қоғамдық қатынастарды қозғамайтын функциялар белгіленеді. Бұл Заңда бекітілген функцияларды іске асыру тетігін анықтауға, мемлекеттік органдардың қызметін ішкі ұйымдастыруға, техникалық нормаларды қабылдауға (шығаруға) қатысты болуы мүмкін.

Осылайша, құқық теориясын және нормативтік-құқықтық актілерді талдау қалыптасқан проблема практикалық болып табылатынын көрсетеді, яғни ол заң және құқықтың жалпы теориясының талаптарын әзірлеуші мемлекеттік органдардың түсінбеуіне немесе дұрыс түсіндірмеуіне байланысты.

Сонымен қатар, заң шығаруды жетілдіру жөніндегі заң жобасы шеңберінде Сенаттың аталған ұсынымын іске асыру мақсатында «құқықтық актілер туралы» Заң «заңдар мен заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілерді қабылдау тәртібі» 9-1-баппен толықтырылды:

«1. Заңдар Қазақстан Республикасы Конституциясының 61-бабының 3-тармағында көзделген аса маңызды қоғамдық қатынастарды реттеу үшін қабылданады.

2. Егер заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілер заңдарды іске асыру мақсатында қабылданатын болса, оларда қандай заңдардың негізінде және оларды орындау үшін қабылданғаны көрсетілуге тиіс.»

Заң жобаларын және оларға заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілерді бір мезгілде әзірлеу жөніндегі міндеттерді орындауға қатысты

Үкімет регламентінің 114 тармағына сәйкес мемлекеттік органдар Әділет министрлігіне қабылданған заңнамалық актілердің іске асырылуы туралы ақпаратты ай сайын ұсынады.

2015, 2016, 2017 жылдары және 2018 жылдың бірінші жартыжылдығында қабылданған нормативтік құқықтық актілер (*Президент жарлықтары, Үкімет қаулылары, Премьер-Министрдің өкімдері*) бойынша Мемлекеттік органдардың қолда бар ақпараты бойынша мемлекеттік органдар бөлінісінде кесте қоса берілді (№2 қосымша).

Ақпараттан көріп отырғандай, талданып отырған кезеңдерде Үкіметтің қабылданған қаулыларының көп саны ИДМ, ҰЭМ және ҚМ үшін болған.

Бұл көрсетілген кезеңдерде кәсіпкерлік, салық, кедендік реттеу туралы кодекстердің қабылдануына байланысты, оларды іске асыру бірқатар заңға тәуелді актілерді қабылдауды талап етті.

Заңға тәуелді актілерде көрсетілген жылдар үшін заң нормаларының уақтылы және толық іске асырылуы бойынша мемлекеттік органдар Қазақстан Республикасы Премьер-Министрінің өкімдерін іске асыру жөнінде барлық қажетті шараларды қабылдады.

Министрлік сондай-ақ **2017 және 2018 жылдары** заңнамалық актілердің нормаларын іске асыруға қабылданған бұйрықтар бойынша талдау жүргізді.

Соңғы екі жылда (*2017-2018 ж.ж.*) әділет органдары өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы нормативтік құқықтық актілерді (*бұдан әрі - НҚА*)

есепке ала отырып, орталық және жергілікті мемлекеттік органдардың **18 150** ведомстволық НҚА тіркелді. Оның ішінде, **14 646** жергілікті мемлекеттік органдардың және **3 504** орталық мемлекеттік органдардың НҚА.

Анықтамалық: ОМО: 2017 ж. – 1531, 2018 ж. – 1973; ЖМО: 2017 ж. – 6611, 2018 ж. – 8035.

2017 жылмен салыстырғанда 2018 жылда ведомстволық НҚА саны 23%-ға өсуі байқалады.

Бұл, атап айтқанда, 2018 жылғы 1 қаңтардан бастап жергілікті өзін-өзі басқарудың дербес бюджетін (*бюджеттің 4-ші деңгейі*) енгізуге және заңнаманы жетілдіруге («Салық және бюджетке төленетін басқа да міндетті төлемдер туралы (Салық Кодексі)» Қазақстан Республикасының 2017 жылғы 25 желтоқсандағы Кодексі, «Қазақстан Республикасындағы кедендік реттеу туралы» Қазақстан Республикасының 2017 жылғы 26 желтоқсандағы Кодексі, «Жер қойнауы және жер қойнауын пайдалану туралы» Қазақстан Республикасының 2017 жылғы 27 желтоқсандағы Кодексі, «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне кәсіпкерлік қызметті реттеуді жетілдіру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасының 2018 жылғы 24 мамырдағы Заңы) байланысты.

Осылай, 2017-2018 жылдары қабылданған заңнамалық актілердің нормаларын іске асыру үшін Премьер-Министрдің **75** өкімдерімен мемлекеттік органдардың **1352** (2017 ж. – 505, 2018 ж. – 847) ведомстволық актілерді және **353** жергілікті мемлекеттік басқару органдарының актісін қабылдауы көзделген.

Орталық және жергілікті мемлекеттік органдар қабылдаған заңдардың нормаларын уақтылы іске асырмауы орын алғандығын атап өткен жөн.

Осылай, қабылданған заңдардың нормаларын іске асыруға қабылдауға жататын жергілікті мемлекеттік органдардың НҚА жалпы санынан (353) мерзімді бұза отырып, шамамен 59% (207) қабылданды, ал орталық 13,1% (178).

Бұл НҚА жобаларын әзірлеуші органдарымен сапасыз дайындықпен негізделген, ол тиісті деңгейде өңделмеген НҚА жобаларын пысықтауға қайтаруға немесе мемлекеттік тіркеуден бас тартуға әкеп соғады.

Осылай, 2018 жылда мемлекеттік тіркеуге түскен **11 524** актілерден **419** актілер бойынша бас тартылды, олардың қолданыстағы заңнамаға сәйкес келмеуіне байланысты (2017 ж. – 334).

Бұдан басқа, ведомстволық НҚА әзірлеу жөніндегі жұмыстарды тиісті болжамдау мен жоспарлаудың болмауы салдарынан әзірлеуші органдар қабылданған НҚА-ға бірнеше рет өзгерістер мен толықтырулар енгізуге мәжбүр.

Сонымен қатар, қабылданған Заңның тиімділігі құқық қолдану практикасынан ғана емес, оны іске асыруға бағытталған құқықтық актілердің уақтылы қабылдауынан және заңдылығынан да тәуелді.

Бір жағынан, бұл заң жобаларының сапасына байланысты. Мәселен, 2018 жыл ішінде қабылданған 15 заңда Парламенттің қарау нәтижелері бойынша құқықтық қатынастарды ведомстволық реттеуге байланысты нормалардың саны 62%(156-дан 419 актілерге дейін) өсті.

Мысалы, жоғары оқу орындарының академиялық және басқарушылық дербестігін кеңейту мәселелері бойынша өзгерістер енгізу туралы заң бойынша Парламентте қарау қорытындылары бойынша (әзірлеуші – БҒМ) уәкілетті органның құқықтық қатынастарды реттеуге арналған құзыретіне қатысты нормалардың саны 12-ден 59-ға дейін ұлғайды.

Кәсіпкерлік қызметті реттеуді жетілдіру мәселелері бойынша өзгерістер енгізу туралы заң жобасында (әзірлеуші – ҰЭМ) мұндай сілтеме нормаларының саны 10-нан 143-ке дейін өсті.

Демек, заң жобасымен бірге оны іске асыруға қажетті заңға тәуелді актілерді практикада бір мезгілде әзірлеуге қатысты Үкімет регламентінің талаптары (91-1-тармақ) тиісті деңгейде сақталмайды.

Регламенттің осы талаптарын мемлекеттік органдар іс жүзінде заңға тәуелді актілерді бір мезгілде әзірлеуге тиісті бақылаудың болмауына байланысты сақтамайды.

Осыған байланысты нормашығармашылық процесті жетілдіру жөніндегі заң жобасын іске асыру мақсатында әзірленетін заң шығару жұмысының жаңа ережелерінде заң жобасында заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілерге сілтеме нормалар болмаған жағдайда жол берілмейтін норма көзделген.

Бұдан басқа, заң жобасында түзету көзделген, оған сәйкес Әділет министрлігі Заң жобасын келісу кезінде заң жобасын жан-жақты пысықтау фактісін белгілеуді және оны іске асыру үшін қабылданатын заңға тәуелді нормативтік құқықтық актінің жобасы бойынша реттеу мәнін ашуды қамтитын заң жобасы бойынша қорытынды береді.

Құқықтық мониторингтің нәтижелерін жоспарланып отырған заң шығару қызметімен байланыстыра отырып, оны жетілдіруге қатысты

Бүгінгі күні Құқықтық мониторинг Үкіметтің 2016 жылғы 29 тамыздағы № 486 қаулысымен бекітілген Құқықтық мониторинг жүргізу қағидаларына сәйкес жүзеге асырылады.

Осы институттарды жетілдіру мақсатында Әділет министрлігі 2018 жылғы Құқықтық мониторинг бойынша 59 мемлекеттік органның (ОМО және ЖАО) қызметіне талдау жүргізді.

Талдау қорытындысы бойынша бекітілген кестеге сәйкес құқықтық мониторинг 269 заңнамалық актілерге, үкіметтің 564 нормативтік қаулыларына, министрлердің және орталық мемлекеттік органдардың өзге де басшыларының 4075 бұйрықтарына және аумақтық әділет органдарымен тіркелген 11 601 НҚА қатысты жүргізілгені анықталды.

Аталған құқықтық мониторинг қорытындысы бойынша кемшіліктер анықталды:

- 47 заңнамалық актілер бойынша;
- үкіметтің 86 актісі бойынша;
- орталық мемлекеттік органдардың 452 актісі бойынша.

Көрсетілген кемшіліктер көбінесе қатынастарды реттеуге және құқық қолдану практикасына әсер етпейтін ескірген, қайталанатын нормалардың болуымен байланысты.

Корпоративтік порталда орналастырылатын мемлекеттік органдардың есептерін талдау көрсеткендей, Құқықтық мониторинг формальды түрде жүргізіледі және заң шығару процесін жоспарлаумен ешқандай байланыспайды, ал Құқықтық мониторинг жүргізу қағидаларының 18-тармағына сәйкес заңнамалық актілер бойынша жүргізілген құқықтық мониторингтің нәтижесі тиісті заң жобаларын заң жобалау жұмыстарының жоспарына енгізу, заң жобасын Қазақстан Республикасы Парламентінің Мәжілісіне енгізу не басқа заң жобаларына түзетулер енгізу болып табылады.

Мемлекеттік органдар беретін ақпарат заңнаманың және құқық қолдану тәжірибесінің дұрыс жай-күйін көрсетпейді.

Жоғарыда атап өткендей, әзірленген заң жобасын тиісті мемлекеттік органның құқықтық мониторинг жүргізуінсіз Заң жобалау жұмыстарының жоспарына енгізбеу ұсынылады.

Сонымен қатар, мемлекеттік органдардың заң қызметтерін азаматтардың шағымдарын, сот және құқық қолдану практикасын қорытуды міндеттеу және осыдан кейін ғана орталық мемлекеттік органдардың салалық, ведомстволық бөлімшелері ұсынатын шараларды келісу ұсынылады.

Осылайша, құқықтық мониторинг сыбайлас жемқорлық, қайталанатын немесе ескірген нормаларды анықтауда ғана емес, сондай-ақ қолданыстағы нормативтік құқықтық актінің тиімділігіне бағалау жүргізуде де болады.

Осы мақсатта заң жобасы құқықтық мониторинг шеңберінде заңнаманың тиімділігін бағалауды енгізуді ұсынады.

Құқықтық мониторинг шеңберінде заңнаманың тиімділігін бағалауды мемлекеттік органның өзі жылына бір рет жүргізетін болады. Мұндай бағалаудың қорытындысы бойынша мемлекеттік орган Әділет министрлігіне жіберілетін есепті қалыптастыруы тиіс. Бұл ретте есеп қолданыстағы заңның оң және теріс жақтарын көрсететін нақты деректерді қамтуы тиіс. Растайтын материалдар есепке қоса беріледі және "ашық НҚА" порталында міндетті түрде жариялануға жатады.

Біздің ойымызша, мұндай тәсіл әрбір түзетуді (ұсынысты) мұқият талдауды қамтамасыз етуі тиіс, бұл тиісінше қабылданатын нормативтік құқықтық актілердің сапасын арттырады.

Ғылыми сараптама жүргізуге және ратификациялауға жататын халықаралық шарттарды жасасуға байланысты ұлттық заңнамаға өзгерістер мен толықтырулар енгізу қажеттігін айқындауға қатысты

Заң жобаларына ғылыми құқықтық сараптама жүргізу тәртібін қайта қарау ұсынылады.

Ғылыми құқықтық сараптама қоғам мен мемлекеттің қазіргі жағдайы мен даму перспективаларына жауап беретін жобаларды дайындау міндетін шешуі тиіс.

Алайда заң жобаларына ғылыми сараптама жүргізудің қолданыстағы тәртібі қолда бар ғылыми әлеуетті толық көлемде пайдаланбайды.

Сондықтан, ғылыми сараптама дайындауға бір ғылыми ұйымның қатысуының орнына заң жобаларын құқықтық сараптамаға үлкен "пулдан" сарапшыларды тарту ұсынылады.

Осылайша, бір ұйымның Ғылыми ресурстарымен шектеліп қоймай, елдегі тиісті білімі бар барлық ғылыми сарапшылардың осы процеске қатысуы үшін жағдай жасау ұсынылады.

Ол үшін ғылыми құқықтық сараптаманың үйлестірушісі ретінде заңнама және құқықтық ақпарат институты жүргізетін ғылыми сарапшылардың тізілімін құру ұсынылады.

Ғылыми сараптамаларды жүргізудің тиімділігі мен ашықтығы ақпараттық жүйемен қамтамасыз етілетін болады. Бұл жүйе сараптама жүргізудің барлық процесін реттейтін болады.

Атап айтқанда, ғылыми сарапшылардың электрондық тізілімін, олардың рейтингісін жүргізуге, сондай-ақ қорытындылардың электрондық базасын қамтуға тиіс. Жүйе сондай-ақ ғылыми құқықтық сараптама жүргізу мерзімдерінің сақталуын қамтамасыз ететін болады.

Ақпараттық жүйе сараптама жүргізудің барлық процесін реттейтін, атап айтқанда ғылыми сарапшылардың электрондық тізілімін, рейтингті, сондай-ақ сараптамалық қорытындылардың электрондық базасын жүргізетін, сарапшының ғылыми құқықтық сараптама жүргізу мерзімдерінің сақталуын және басқа да мәселелерді қамтамасыз ететін болады.

Бұдан басқа, ратификациялауға жататын халықаралық шарттарды жасасуға байланысты ұлттық заңнамаға өзгерістер мен толықтырулар енгізу қажеттігін айқындау да ғылыми-құқықтық сараптаманың мәні болады.

Заң жобаларын сараптау нәтижелерінің сапасы үшін сарапшылардың жауапкершілігін енгізуге қатысты

Заң жобаларын әзірлеуге тек жекелеген сарапшылар ғана емес, мемлекеттік органдар да, сондай-ақ Парламент депутаттары да қатысады. Ұлттық Кәсіпкерлер палатасы, сараптамалық кеңестер, Қоғамдық кеңестер заң жобасы бойынша өз ұсыныстарын береді.

Бұл ретте, көрсетілген мемлекеттік органдар мен ұйымдардың ұстанымдары ұсынымдық сипатта болады және қабылдау немесе қабылдамау жөніндегі түпкілікті шешімді әзірлеуші органның өзі қабылдайды.

Осыған байланысты, заң шығару процесіне барлығы қатысады, осылайша сарапшылар үшін ғана заң жауапкершілігін белгілеу орынсыз болып табылады.

Сонымен қатар, азаматтың тек оның өз ерік білдіру негізінде ғана ғылыми-құқықтық сарапшылар тізіліміне кіретінін және ғылыми-құқықтық сарапшы болуды ескере отырып, біздің пікірімізше, жауапкершіліктің ең тиімді шарасы оны жоғарыда көрсетілген тізілімнен алып тастау болады.

Осыған байланысты заң жобасымен ғылыми-құқықтық сарапшыларды бір жылға ғылыми-құқықтық сарапшылар тізілімінен өз міндеттемелерін

бірнеше рет (үш және одан да көп рет) тиісінше орындамағаны үшін алып тастау ұсынылады.

Заң жобаларына түсіндірме жазбалардың мазмұндық және талдамалық ақпаратын, атап айтқанда қаржы-экономикалық негізділігін кеңейтуге қатысты

Заң шығару процесіне жаңа кезең енгізілуде, онда реттеуші саясаттың консультативтік құжаты қалыптастырылады, оның шеңберінде барлық талдамалық материалдар, оның ішінде қаржы-экономикалық есептеулер жинақталатын болады.

Бұл құжатқа "Ашық НҚА" порталы арқылы кез келген тілек білдірушіге қол жеткізу ұсынылады.

Осылайша, мазмұнды және талдамалық ақпарат реттеуші саясаттың консультативтік құжатында (заң жобасына міндетті қосымша болып табылады) мазмұндалатынын ескере отырып, түсіндірме жазбалардың мазмұндық бөлігін кеңейту артық болатындығын атап өтеміз.

Қазақстан Республикасының "Құқықтық актілер туралы" Заңында бірыңғай норма шығару рәсімінің көшіре отырып, барлық ережелерді және басқа да салалық заңдар регламенттеуге қатысты

"Құқықтық актілер туралы" Заң Қазақстан Республикасының құқықтық актілерін әзірлеу, ұсыну, талқылау, қабылдау, тіркеу, қолданысқа енгізу, өзгерту, толықтыру, тоқтату, қолданылуын тоқтата тұру және жариялау тәртібіне байланысты қоғамдық қатынастарды реттейді.

Тиісінше, нормативтік құқықтық актілерді әзірлеу және қабылдау ерекшеліктеріне қатысты барлық нәрсе осы Заңда қамтылуға тиіс.

Осыған байланысты заң жобасымен «құқықтық актілер туралы» заңда осы процеске байланысты ережелерді басқа заңдардан көшіре отырып, бірыңғай норма шығармашылық рәсімдерді регламенттеу ұсынылады.

Осылайша, нормашығармашылық процесс бір заң және бір заңға тәуелді акт шеңберінде біркелкі регламенттелетін болады.

Нормативтік құқықтық актілердің жобаларына сыбайлас жемқорлыққа қарсы сараптама енгізуге қатысты

Бұл мәселе «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне мемлекеттік қызмет және сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заң жобасы аясында шешілуде, ол қазіргі уақытта Сенат Парламентінің қарауында.

Талдау жұмысының сапасын арттыру және ғылыми қоғамдастықты тарту жолымен заң шығармашылығын ұзақ мерзімді жоспарлауды жақсартуға, сондай-ақ заң жобалау жұмыстарының жоспарларын қалыптастыру тәртібін жетілдіру жөнінде ұсыныстар әзірлеуге қатысты

Ұзақ мерзімді жоспарлау шын мәнінде талдау жұмысының сапасына және кең ауқымды, оның ішінде ғылыми қоғамдастықпен талқылаулардың өткізілуіне байланысты.

Бұл үшін Әділет министрлігі жоғарыда атап өткендей, заң жобасы аясында нормашығармашылық процеске жаңа құжатты, атап айтқанда реттеушілік саясаттың консультативтік құжатын енгізуді ұсынуда.

Консультативтік құжат қаралып отырған мәселе бойынша толық аналитикалық бейнені қамтиды және оны одан әрі халықпен талқылау үшін «Ашық НҚА» порталында жарияланатын болады.

Бірінші уақытта әзірлеуші органдар ақпарат жинау жөніндегі қолда бар ресурстардың негізінде консультативтік құжатты қалыптастырады, ал кейіннен талдамалық ақпарат Е - заңнама шеңберінде қалыптастырылады.

Е-заңнама аясында интернет ресурстардағы жұртшылықтың пікірлеріне, пікірлеріне мониторинг жүргізіледі және осылайша қоғам үшін аса талқыланатын және ауыр проблемалар жарияланатын болады.

Біздің ойымызша, осы іс-шаралардың барлығы заң шығаруды жоспарлауды жақсартуға ықпал ететін болады.

Бұдан басқа, бүгінгі күні Заң жобалау жұмыстары жоспарына енгізу үшін заң жобалау қызметі жөніндегі ведомствоаралық комиссияның отырысында мақұлданған заң жобасы тұжырымдамасының болуы жеткілікті болып табылады.

Алайда, заң жобасының мәтінін әзірлеу ұзақ уақытты алатындығын және тиісінше, Жоспарда көзделген мерзімдер де бұзылуы мүмкін екендігін ескеру қажет.

Осыған байланысты заң жобаларын тек мақұлданған тұжырымдама ғана емес, сондай-ақ заң жобасының алдын ала мәтіні болған жағдайда ғана заң жобалау жұмыстарының жоспарына енгізу ұсынылады.

Заң жобалары мәтіндерінің мемлекеттік және орыс тілдеріндегі түпнұсқалығын қамтамасыз етуге қатысты

Аталған мәселе бойынша Әділет министрлігі ү.ж. 15 қарашада дөңгелек үстел өткізді, оның қорытындысы бойынша бірқатар ұсыныстар әзірленді.

Сонымен қатар, ү.ж. 6 желтоқсанда Ғылыми кеңестің кеңейтілген отырысын өткізу жоспарланған, оның қорытындысы бойынша ұсыныстар әзірленетін болады.

Осы ұсынымдарды іске асыру қорытындылары туралы қосымша хабарланатын болады.

Нормашығармашылық процеске сандық технологияларды енгізуге қатысты

Бүгінгі таңда «Е-заңнама» жүйесі құрылды, ол заңнаманы, оның құқық қолдану және сот практикасын, оның ішінде қалыптасқан ақпарат массивін пайдалана отырып, жан-жақты талдауға мүмкіндік береді.

Бұл үшін жүйеде «білім базасы» функционалы көзделген, онда берілген тақырып бойынша барлық ақпарат жинақталатын және заңнама салалары бойынша сұрыпталатын болады.

Сонымен қатар, ақпараттық жүйеде сараптамалық және ғылыми қауымдастық өкілдері ғана емес, сонымен қатар түрлі салалардағы ғалымдар, сондай-ақ үкіметтік емес ұйымдар авторланатын болады.

Ақпараттық жүйенің түпкі мақсаты норма шығару жұмысының сапасын арттырумен қатар азаматтардың нақты қажеттіліктеріне сәйкес келетін нормативтік-құқықтық актілерді әзірлеу және қабылдау болып табылады.

Қазіргі уақытта Әділет министрлігінің қызметкерлерін оқыту және мемлекеттік органдардың ақпараттық жүйелерімен интеграциялау (ЖС, ҚСЖАЕК, МОАТО, ҰЭМ) бойынша жұмыстар жүргізілуде.

Сонымен қатар практикалық қолдану барысында 2020, 2021 жылдары осы жүйені дамыту шеңберінде жойылатын жекелеген кемшіліктер анықталды.

Мемлекеттік органдар БАҚ-та және әлеуметтік желілерде толық түсіндіру жұмыстарын жүргізуге міндетті азаматтардың жаңа міндеттерін көздейтін заңдарды қолданысқа енгізу мерзімдерін заңнамалық түрде ұлғайтуға, құқықтық актілерде әртүрлі түсіндіру нормаларын болдырмауға, сондай-ақ азаматтардың және ұйымдардың күнделікті қызметі үшін қолжетімді форматта басым мәні бар құқықтық актілерді міндетті түсіндіруді талап ететін мәселелерді айқындауға қатысты

Азаматтарды жаңа реттеуге дайындаумен және заңдардың жаңа ережелерін түсіндірумен байланысты проблемалар әрдайым Үкімет басшылығының ғана емес, сонымен қатар жұртшылықтың да тұрақты бақылауында болады.

Бүгінгі күні азаматтарды түсіндіру және жаңа реттеуге дайындау институттары одан әрі жетілдіруді талап етеді.

Осыған байланысты заң жобасы шеңберінде азаматтар мен бизнеске қосымша міндеттер жүктейтін нормаларға қатысты "өтпелі кезең" тәжірибесін заңнамалық деңгейде белгілеу ұсынылады.

Қабылданған заңдар шеңберінде алдағы өзгерістерге қоғамның тиісінше түсіндірмеу жұмысы мен дайын еместігі жаңа заңдардың нормалары дұрыс қабылданбауы мүмкін жағдайға алып келеді.

Мұндай жағдайда заңнамалық жаңалықтарды азаматтар сақтамауы мүмкін.

Осыған байланысты мемлекеттік органдар бизнес пен азаматтардың дайындығын ескере отырып, жаңа реттеуді қолданысқа енгізу мерзімін белгілеуді ұсынады.

Мысалы, егер заң жобасында жеке және заңды тұлғалар үшін жаңа міндеттер болса, онда оларды қолданысқа енгізу мерзімдері жаңа міндеттерді орындауға дайындау үшін қажетті мерзімдерге сүйене отырып айқындалатын болады.

Бұдан басқа, алдағы заңнамалық өзгерістер туралы халық пен бизнес үшін ақпарат беру және түсініктеме беру тетіктерін күшейту ұсынылады.

Бұл үшін әрбір заң жобасына және қабылданған заңға ақпараттық сүйемелдеу және түсіндіру бағдарламасы қоса берілетін болады.

Мұндай бағдарлама заң жобалау қызметі мәселелері жөніндегі ведомствоаралық комиссияның міндетті қарауына жатады.

Бұл ресми көзқарасты жояды.

Аталған бағдарлама заңнамадағы алдағы өзгерістер туралы азаматтарды хабардар ету тәсілдері мен мерзімдерін ашатын іс-шараларды қамтитын болады.

Заң жобасын да, қабылданған заңды да ақпараттық сүйемелдеу және түсіндіру бағдарламасы міндетті түрде Әділет министрлігімен келісіледі. Әділет министрлігіне осы бағдарламалардың іске асырылуын бақылау функциясы де бекітіледі.

Осылайша, заң жобасының көрсетілген пысықтаулары, сондай-ақ реттеуші саясаттың консультативтік құжатын "Ашық НҚА" порталында барлық талдамалы ақпаратпен бірге жариялау біздің ойымызша, азаматтар мен бизнестің жаңа реттеуге тиісті дайындығын қамтамасыз етуге ықпал ететін болады.

Мемлекеттік қызметтің бүкіл вертикалі бойынша заң қызметтері қызметінің сапасын күшейтуге қатысты

Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2006 жылғы 9 қарашадағы № 1072 қаулысымен бекітілген Қазақстан Республикасы мемлекеттік органдарының заң қызметтері туралы Үлгі ереженің ережелеріне сәйкес мемлекеттік органдардың заң қызметтерінің жұмысын ведомствоаралық үйлестіруді Әділет министрлігі басқару ақпаратымен алмасу, Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң жобалау жұмыстары жоспарының орындалуы туралы тұрақты еске салу, сондай-ақ заң жобалау жұмыстарының жай-күйі туралы ақпараттандыру арқылы жүзеге асырады.

Осы міндетті тиімді іске асыру үшін Әділет министрлігінің жанында бүгінгі күні консультативтік-кеңесші орган, мемлекеттік органдардың заң қызметтерінің Үйлестіру кеңесі жұмыс істейді.

Үйлестіру кеңесі қызметінің мақсаты мемлекеттік органдардың қызметін ведомствоаралық үйлестіру және норма шығару процесін реттеу және жетілдіру мәселелері бойынша әдіснамалық басшылық болып табылады.

Үйлестіру кеңесінің жұмысы бірлесіп қабылданған жартыжылдық жұмыс жоспарлары негізінде құрылады. Үйлестіру кеңесі мүшесінің бастамасы бойынша оның кезектен тыс отырыстары шақырылуы мүмкін, олардың қарауына жоспардан тыс мәселелер шығарылады.

Үйлестіру кеңесінің отырыстары қажеттілігіне қарай, бірақ жарты жылда кемінде бір рет өткізіледі.

Үйлестіру кеңесі отырыстарының қорытындылары бойынша проблемалық мәселелер бойынша шешімдер қабылданады, сондай-ақ заң қызметтерінің қызметін жетілдіруге бағытталған нақты ұсынымдар беріледі.

2018 және 2019 жылдары Үйлестіру кеңесінің 4 отырысы өткізілді.

Сонымен қатар, бүгінгі таңда Әділет министрлігінің қызметкерлері «Е-заңнама» жүйесі арқылы онлайн кеңес беру мәселесін қарастыруда.

Біздің пікірімізше, мұндай шара заң қызметтерінің проблемалық мәселелеріне жедел ден қоюға ғана емес, олардың қызметінің сапасын жақсартуға да ықпал етеді.