

А.А. Нукушева

*Карагандинский университет имени академика Е.А. Букетова, Караганда, Казахстан
(E-mail: akuka007@mail.ru, ORCID ID: 0000-0001-8018-6666, WoS Researcher ID — AAK-2173-2021,
Scopus ID: 57193229324)*

Опыт законотворчества зарубежных стран в обеспечении качества законов

Одной из главных целей нормотворческой деятельности в любой стране является обеспечение качества и стабильности принимаемых в стране нормативных правовых актов. В Республике Казахстан последовательно проводятся реформы по формированию «Слышащего государства», где на первом месте стоит позиция гражданина как конечного пользователя, так называемая «человекоцентричная» модель государственного управления. Целью данного исследования является изучение опыта нормотворческой деятельности зарубежных государств и разработке рекомендаций, направленных на повышение качества законодательства в Республике Казахстан. Методологическую основу данного исследования составляют законы и категории материалистической диалектики, способствующие познанию отдельных правовых явлений, общенаучные методы познания общественных явлений и процессов, методы научного анализа и синтеза. При помощи формально-юридического метода проведен анализ норм действующего законодательства Республики Казахстан. С использованием сравнительно-правового метода изучено применение концепции «умного регулирования» в зарубежных странах и их правового регулирования. Конкретно-социологический метод был применен в изложении точек зрения международных и отечественных экспертов по рассматриваемым вопросам. В статье представлен обзор исследований, посвященных качеству государственного регулирования в странах мира. Проведенное исследование позволило выявить общие подходы в странах ОЭСР, ЕС, СНГ к переходу от традиционного государственного управления к формату «человекоцентричной» модели государственного управления.

Ключевые слова: нормотворческая деятельность, цифровизация нормотворческой деятельности, электронное правительство, концепция «умного регулирования», «упрощение» законодательства, «Открытое правительство», «Открытые НПА».

*Мудрый законодатель начинает не с издания законов,
а с изучения их пригодности для данного общества.
Ж.-Ж. Руссо*

Введение

Одной из главных целей нормотворческой деятельности в любой стране является обеспечение качества и стабильности принимаемых в стране нормативных правовых актов. В то же время «совершенствование нормотворчества является объективной потребностью, без реализации которой невозможно положительно воздействовать на экономические, социальные, культурные и иные процессы в обществе» [1].

В последние десятилетия наблюдается процесс «упрощения» законодательства как в зарубежных странах, так и в Казахстане. Общемировой тенденцией является отказ от избыточного регулирования [1]. «Нормативное перепроизводство, инфляция предписаний и норм — это не химера, а реальность», — констатируется в одном из публичных докладов Французской республики [2; 164].

Одним из эффективных методов совершенствования нормотворческой деятельности в Казахстане предполагают применение Концепции «умного регулирования» (smart regulation), которая широко используется в многих странах мира. По определению Европейской комиссии, «умное регулирование — это не про большее или меньшее регулирование, это про достижение результата наименее обременительным способом» [3; 17].

В контексте применения концепции «умного регулирования», как одного из методов модернизации нормотворческой деятельности, думаем, что уместно будет отметить и роль цифровизации в нормотворчестве. В современном мире от уровня цифровизации зависит уровень социально-экономического развития государства. В то же время «развитие цифрового пространства требует совершенствования регуляторной политики в сфере цифровизации и информатизации» [1].

Если обратиться к опыту стран ОЭСР по повышению качества и прозрачности законодательной деятельности, то одним из эффективных методов реализации концепции «умного регулирования» является информационная открытость нормативно-правовой базы.

В Республике Казахстан последовательно проводятся реформы по формированию «Слышащего государства». В рамках исполнения 94 и 96 шагов программы «План нации: 100 конкретных шагов» от 20 мая 2015 г. создан модуль «Открытое правительство» веб-портала «Электронное правительство» (egov.kz).

Целью «Открытого правительства» является создание прозрачного подотчетного государства, расширение прав и возможностей граждан в управлении государством, усиление борьбы с коррупцией, а также использование новых технологий для повышения эффективности государственного управления [4].

Интернет-портал открытых нормативно-правовых актов («Открытые НПА») является компонентом веб-портала «Электронное правительство», обеспечивающим размещение проектов нормативных правовых актов и иной информации для проведения процедуры публичного обсуждения [5]. Основными задачами портала «Открытые НПА» является обеспечение доступности для общественности всех разрабатываемых законопроектов, налаживание обратной связи между государственными органами — разработчиками и гражданами, формирование общественного представления относительно продвижения той или иной инновации в области нормативных правовых актов, а также создание финальных документов для последующего изучения.

Однако, как отмечается в Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года, «активного участия граждан в обсуждении не наблюдается. Низкий уровень обратной связи со стороны государственных органов, обусловленный недостаточным количеством, а в отдельных случаях некачественной составляющей механизмов взаимодействия с общественностью, служит причиной разочарования заинтересованных групп, а также снижает стимулы к участию в этом процессе» [1].

Целью данного исследования является изучение опыта нормотворческой деятельности зарубежных государств и разработке рекомендаций, направленных на повышение качества законодательства в Республике Казахстан.

Методы и материалы

Методологическую основу данного исследования составляют законы и категории материалистической диалектики, способствующие познанию отдельных правовых явлений, общенаучные методы познания общественных явлений и процессов, методы научного анализа и синтеза. При помощи формально-юридического метода проведен анализ норм действующего законодательства Республики Казахстан. С использованием сравнительно-правового метода проведен анализ применения концепции «умного регулирования» в зарубежных странах и изучении их правового регулирования. Конкретно-социологический метод был использован в изложении точек зрения международных и отечественных экспертов по рассматриваемым вопросам.

Обсуждение и результаты

С 80-х гг. XX века в западных странах идет активный поиск методов дерегулирования (упрощения), проводятся исследования возможности привлечения общественности в законодательный процесс. Так, в ряде западных стран (США, Великобритании, Германии, Голландии, Норвегии, Швеции) в рамках проводимых управленческих реформ развивается процедура оценки регулирующего воздействия (ОРВ) как элемент модели New public management (нового государственного менеджмента) [6; 38]. Австралия одна из первых стран ОЭСР, начиная с 1985 г., осуществила процедуру оценки регулирующего воздействия проектов законодательства [7; 9]. В дальнейшем процедура оценки регулирующего воздействия стала применяться повсеместно.

Под оценкой регулирующего воздействия понимается «оценка социально-экономических последствий вводимого или введенного ранее государственного регулирования для возможности отклонения или отправления на доработку нормативных актов, дающих негативный эффект» [8].

Одним из важных нововведений в Казахстане стало внедрение в законодательство процедуры анализа регуляторного воздействия (АРВ), которая используется в странах ОЭСР как принцип «умного регулирования», ориентированного на максимально эффективное достижение целей государственного регулирования при минимальных расходах бизнеса [9].

Главными достоинствами концепции «умного регулирования» в странах ОЭСР предполагается, во-первых, минимизировать уровень вмешательства государства, что приведет к снижению зарегулированности и административного бремени и, соответственно, к «упрощению» законодательства. «Цель состоит в том, чтобы упростить конкретные правила и сделать базовые условия регулирования ЕС гибкими, чтобы учитывать ежедневные бизнес-процессы. Крайне важно, чтобы конкретные меры по упрощению проводились в тех областях, которые бизнес считает наиболее важными. Чтобы идентифицировать эти области, предпринимаются усилия для непосредственного вовлечения конечных пользователей и учета их потребностей» [3; 17]; во-вторых, применение альтернативных методов, таких как саморегулирование; в-третьих, и это самое главное, фокус внимания смещается с процесса на результат, т.е. на первое место становится мнение гражданина как конечного пользователя, так называемая «человекоцентричная» модель государственного управления. Как отмечает М.Л. Давыдова, «данный подход требует отслеживания полного жизненного цикла нормативного акта: от его подготовки до реализации, включая внесение изменений, т.е. корректировку акта в процессе его действия. На всех этапах ключевое значение имеют получение и анализ той оценки, которую этому акту дают исполнители, адресаты его предписаний. В этих условиях создание качественной правовой нормы становится результатом совместных планомерных усилий правотворческого органа и общества, которые таким образом улучшают регулирование» [3; 17]. Одним из действенных способов понимания эффективности проводимой нормотворческой деятельности является система обратной связи с общественностью, с конечными пользователями разрабатываемых проектов нормативно-правовых актов. Это возможно путем активного вовлечения граждан в обсуждение законопроектов.

С 1996 г. по настоящее время Группа всемирного банка (World Bank Group) проводит комплексное исследование «Показатели качества государственного управления (Worldwide Governance Indicators)», в котором измеряют достижения стран мира в области качества и эффективности государственного управления. В методологии исследования используются шесть ключевых индикаторов, в двух из которых — «Качество законодательства» (Regulatory Quality) и «Верховенство закона» (Rule of Law) — исследуются способность правительства формулировать и реализовывать рациональную политику и правовые акты, которые допускают развитие частного сектора и способствуют его развитию, а также степень уверенности различных субъектов установленных законодательных нормах, а также соблюдения ими этих норм, в частности, эффективность и предсказуемость законодательной системы [10].

В качестве примера по совершенствованию государственного регулирования можно привести британский проект «Лучшее правительство» (The Better Government Initiative), результатом проведения которого было осознание, что одной из основ эффективности правительства является простое законодательство, отвечающее конкретным потребностям общества, соответственно, государство должно постоянно работать над формированием качественного законодательства, четко отвечающего потребностям общественности. При этом использование интеллектуального потенциала общества, в отношении которого будет применяться законодательство, непременно даст положительный эффект [11; 139, 140].

В 70–80 гг. XX века Франция стала на путь реформирования государственного регулирования по упрощению законодательства. Так, в 1983 г. правительство учредило Комиссию по упрощению административных форм, которая в дальнейшем была преобразована в Межведомственную дирекцию трансформации публичной сферы [2; 165].

Правовой основой на пути упрощения законодательства явилось принятие нормативно-правовых актов, посредством которых были отменено большое количество «неработающих» законов, что привело к облегчению административного бремени.

Концепция «Развитие социального диалога» 2011 г. стала результатом проведенного Правительством Франции первого Национального конгресса по проблемам упрощения законодательства. В дальнейшем были приняты некоторые законы, которые положили начало крупномасштабной реформе по упрощению административных процедур, получившей название «шок упрощения», которая продолжается и по сей день [2; 166].

Развитию эффективного диалога между государственными органами — разработчиками и гражданами — способствует информатизация законодательного процесса. Электронное участие становится стандартом для совершенствования практики демократии [12; 37]. Механизмами участия граждан являются единые платформы Интернет-ресурсов государственных органов, онлайн-консультации на веб-платформах, инструменты для онлайн-петиций, активное вовлечение (партнерство), диалог. Все

эти инструменты обеспечивают большую прозрачность, подотчетность и способность государственных органов реагировать, а также поощрять взаимодействие активных граждан.

Самым востребованными в настоящее время являются единые платформы Интернет-ресурсов государственных органов (e-Government — GOV), которые базируются на системе электронного документооборота, системах автоматизации управления государством и других информационных системах [13].

В октябре 2014 г., президент Французской национальной ассамблеи Клод Бартолоне объявил планы по оцифровке и открытию доступа к данным Ассамблеи как части Плана действий для Открытого государственного партнерства. В дополнение к открытию данных Программа осуществляет меры по мониторингу парламентской работы и разработке законопроектов. Предложения Программы осуществляются через Интернет-платформу <http://data.assemblee-nationale.fr/>. Каждый гражданин может внести вклад в исследование докладчиков, отвечающих за конкретные законопроекты, которые могут добавить вклады граждан в качестве приложений к своим докладам [12; 22].

В Германии, например, все этапы законодательного процесса полностью информатизированы. Через онлайн-приложение можно реализовать законодательную инициативу граждан. Инициативная группа размещает информацию о предлагаемой инициативе на специальном сайте (тема, дата и место сбора подписей в ее поддержку). Заинтересованные граждане могут высказать свою позицию об этой инициативе на Интернет-форуме.

2 июля 2008 г. Советом министров Австрии были приняты «Стандарты общественного участия». Основной целью было повышение качества от вовлечения общественности [12; 26]. В стране также разработаны специальные электронные карточки для входа на официальные веб-сайты государственных органов, позволяющие гражданам участвовать в управлении делами республики (электронное обсуждение законопроектов, голосование и др.).

В Соединенных Штатах Америки электронные версии как предлагаемых законопроектов, так и действующих нормативных правовых актов размещены на государственных веб-сайтах. Положительным аспектом американского нормотворчества, ведущим к сокращению бюрократической волокиты, является доступность выражения своего мнения и комментариев, тем самым активно вовлекая общественность в процессы нормотворчества.

Среди стран, относящихся к числу наиболее успешных стран в области развития электронного правительства и одновременно показавших очень высокие результаты в области развития электронного участия, можно выделить две страны — Эстонию и Финляндию.

В последние годы указанные выше два государства показывают неизменно высокое качество в области развития электронного правительства и электронного участия граждан в процессах управления государством.

Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) дают практически неограниченные возможности для граждан, кроме, разве что таких немногих вещей, как бракосочетание/ развод и продажа/ покупка недвижимости. X-road, протокол многоканальной связи, разработанный для предоставления онлайн-услуг, обеспечивает такие функции, как цифровая идентификация личности, электронное голосование, электронное налогообложение и электронная коммерческая деятельность, и это лишь некоторые примеры. Eesti.ee — это единое окно для государственной информации и электронных услуг. В Эстонии разработана Стратегия развития гражданского общества, которая вовлекает граждан в разработку политики и законодательных актов. Например, Портал гражданской инициативы rahvaalgatus.ee позволяет гражданам вносить предложения, вести обсуждения, составлять и отправлять коллективные обращения с цифровой подписью в парламент Эстонии» [14;13].

Финляндия располагает большими возможностями для участия электронного общества в процессах управления государством.

Kansalaisaloite.fi — онлайн платформа для подачи гражданских инициатив. Все финские граждане, имеющие право голоса, могут выражать инициативу и собирать письменные заявления в поддержку этих инициатив. Существует три типа гражданских инициатив, а именно они могут предложить: 1) новое законодательство; 2) изменения в существующее законодательство или 3) отменить действующее законодательство. Правовую основу для этой инициативы можно найти в Законе о гражданской инициативе от 2012 г.

Otakanta.fi — онлайн платформа для диалога. Онлайн платформа дает возможность различным формам общественных консультаций и участия: от разработки законопроекта, стратегического планирования и программ, оценки услуг и политик до картирования нужд и идей граждан. Платформа

будет служить министерствам, муниципалитетам, институтам, НПО и гражданам для открытых дискуссий по различным темам.

Lausuntopalvelu.fi — онлайн платформа для запроса комментариев. Эта платформа позволяет органам власти на национальном и местном уровне запрашивать комментарии и содействовать проведению общественных консультаций, а также проводить их мониторинг. Через эту платформу НПО и граждане могут подавать свои комментарии и заявления, а также просматривать заявления, поданные другими. Все финские службы электронного участия проводятся в онлайн формате, через отдельные веб-платформы.

Функциональность платформ поддерживается благодаря постоянным обновлениям, которые проводятся госорганами... [12; 38, 39].

Согласно исследованию ООН «Электронное правительство – 2020», 14 стран являются наиболее успешными в области развития электронного правительства (относящихся к высшему (VH) классу оценки в группе с очень высоким EGDI) — Дания, Республика Корея, Эстония, Финляндия, Австралия, Швеция, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Новая Зеландия, Соединенные Штаты Америки, Нидерланды, Сингапур, Исландия, Норвегия и Япония [14; 10].

Особенностью всех этих стран является эффективно функционирующий единый государственный портал, который предоставляет доступ к специализированным порталам (электронное участие, электронные услуги, открытые данные и государственные закупки). Вместе с тем правовая база электронного правительства ориентирована на защиту персональных данных и информации, цифровую безопасность и цифровую идентификацию.

В 2018 г. Казахстан перешел из группы высокого в группу очень высокого EGDI и продолжил ускорять темпы развития электронного правительства в рамках программы «Цифровой Казахстан», улучшая качество и количество государственных услуг, предоставляемых онлайн, расширяя ИКТ инфраструктуру и показатели цифровой грамотности населения, в целом [14; 57].

В 2020 г. Казахстан поднялся на десять или больше позиций в рейтинге EGDI, имеет самый высокий показатель EGDI (0,8375) и является членом второго по величине (V3) класса оценки в рамках группы очень высокого EGDI [14; 59].

В 2017 г. была утверждена Государственная программа «Цифровой Казахстан», принятие которой было направлено на ускорение экономического развития страны, улучшение качества жизни населения и создания необходимых условий для перехода к цифровой экономике. «Формирование систем электронного сопровождения нормативно-правовых актов позволит обеспечить более качественный процесс законотворчества, максимально прозрачный и общедоступный механизм, позволяющий общественности и, в особенности, бизнес-сообществу иметь возможность непосредственного участия в нормотворческом процессе. Указанные меры будут способствовать повышению уровня доверия к органам власти и формированию благоприятного климата для ведения бизнеса за счет открытости принимаемых законодательных инициатив» [15].

Правовой основой участия граждан Республики Казахстан в нормотворческом процессе являются Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г., Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V З РК «О правовых актах», Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 г. № 401-V З РК «О доступе к информации».

Граждане нашей республики могут получить информацию как о готовящихся, так и уже действующих нормативно-правовых актах, посредством:

- 1) получения ответа на свой запрос;
- 2) присутствия на заседаниях коллегий государственных органов в соответствии с законодательством Республики Казахстан;
- 3) просмотра на Интернет-ресурсах онлайн трансляций открытых заседаний Палат Парламента Республики Казахстан, а также совместных, местных представительных органов области, города республиканского значения, столицы и коллегий государственных органов, проведенных в конце года;
- 4) заслушивания и обсуждения докладов руководителей центральных органов исполнительной власти (за исключением Министерства обороны Республики Казахстан), акимов и руководителей национальных высших учебных заведений;
- 5) ознакомления с информацией в средствах массовой информации;
- 6) ознакомления с информацией на Интернет-ресурсе обладателя информации;
- 7) ознакомления с информацией на соответствующих компонентах веб-портала «Электронное правительство»;

8) иными способами, не запрещенными законодательством Республики Казахстан.

Также в Казахстане очень много Интернет-ресурсов, где можно найти информацию о принятых НПА как бесплатно, так и на платной основе (<https://online.zakon.kz/Lawyer>, <http://adilet.zan.kz/>, <https://BestProfi.com> и др.), а также Интернет-ресурсы, где можно найти проекты НПА (Открытые НПА (egov.kz), <http://parlam.kz/>, <https://atameken.kz/>), и сайты государственных органов-разработчиков).

Еще одним шагом в рамках проводимой в нашей стране политики цифровизации является разработка Министерством юстиции единой информационной системы «Е–законодательство». Целями создания данной системы была необходимость в автоматизации всех этапов нормотворческой деятельности, проведения качественного анализа НПА, вовлечения населения нашей республики в активное осуждение, обеспечение прозрачности всех стадий нормотворческого процесса, возможности проведения правового мониторинга.

Общественный фонд «Transparency Kazakhstan» провел исследование «Индекс участия и влияния граждан на законопроектную деятельность в Казахстане за 2020 год», которое проводилось во второй раз. Первое исследование было проведено 2018 г. Эксперты указанного выше фонда изучили процесс публичного обсуждения проектов НПА на портале «Открытые НПА». Для составления Индекса было выгружено и проанализировано 11 956 проектов НПА, 14 406 комментариев граждан и компаний и 13 699 ответов госорганов-разработчиков, а также проведено сопоставление содержания проектов с принятыми нормативными актами. Эксперты в своем исследовании ориентировались на план законопроектных правительства Казахстана на 2020 год, согласно которому 10 министерств обязались принять 22 закона в 9 сферах общественных отношений.

По итогам проведенного исследования эксперты «Transparency Kazakhstan» получили следующие результаты:

1. Индекс участия в обсуждении законопроектов по итогам 2020 г. составил 38,9 баллов. По сравнению с результатами исследования 2018 г. наблюдается рост вовлеченности со стороны граждан и компаний в публичное обсуждение законопроектов на 9,3 балла (29,6 баллов — в 2018 г.).

2. Индекс готовности властей обсуждать предложения в рамках публичных обсуждений по итогам 2020 г. составит 62 балла. Со стороны госорганов наблюдается снижение вовлеченности в публичное обсуждение своих проектов НПА на 13,8 баллов (75,8 баллов — в 2018 г.).

3. Индекс гражданского влияния на законодательный процесс по итогам 2020 г. составил 23,9 баллов. По сравнению с результатами исследования по итогам 2018 г. наблюдается снижение учета мнения участников публичных обсуждений на 15 баллов (38,9 баллов — в 2018 г.).

Госорганы-разработчики проектов НПА проявили наивысшую степень вовлеченности в обсуждении проектов НПА в сфере туризма и спорта — 88 баллов, воинского учета и безопасности — 80, лицензирования и аккредитации — 83, социального обеспечения — 58,8 баллов.

4. В сравнении с результатами исследования по итогам 2018 г. можно отметить рост числа технических и некорректных ответов.

5. Выявлена тенденция к снижению готовности государственных органов предоставлять корректные ответы, соответствующие сути запросов, комментариев и возражений.

6. Качественный анализ запросов и ответов показал, что доля некорректных комментариев со стороны граждан снизилась в сравнении с периодом 2018 г., а некорректных ответов госорганов на комментарии граждан и компаний, наоборот, возросла.

7. Увеличилось количество повторно публикуемых проектов НПА из-за грамматических, стилистических и правовых ошибок (с 6–8 раз по одному проекту до 15–45 раз по одному проекту).

8. По поправкам, имеющим влияние на конкретные профессиональные группы населения, бизнеса или экономические сферы отношений, наблюдается высокая степень мобилизации со стороны юридических лиц и граждан, связанных с этими компаниями. По этим проектам НПА поступает более 100 предложений и возражений, что могло блокировать дальнейшее принятие проекта НПА, или было проигнорировано и принято без учета мнения юридических лиц [16].

В контексте нашего исследования интересны результаты проведенного Е.М. Мухаметкалиевой, А.Ж. Бастаубаевой контент-анализа портала «Открытые НПА» об участии граждан нашей страны в обсуждении проектов НПА:

1. Одной из причин пассивного участия граждан являются сложности с восприятием текстов проектов НПА в связи с обильным использованием разработчиков специфической терминологии.

2. На сайте отсутствует информация на какую категорию населения направлен разрабатываемый НПА.

3. Количество проектов НПА на портале «Открытые НПА» увеличено искусственно — за счет дублирования некоторых проектов НПА [11;154].

На наш взгляд, рациональным видится предложение авторов «исключить технический барьер в виде обязательного наличия электронной цифровой подписи для комментирования проектов НПА» [11; 155]. Это даст возможность расширить «читательскую аудиторию» и тем самым повысить активность граждан по комментированию законопроектов на портале «Открытые НПА».

Выводы

Резюмируя проведенное исследование, можно отметить, что страны ОЭСР, ЕС, СНГ, в основном, имеют общие подходы к переходу от традиционного государственного управления к политике уменьшения избыточного вмешательства государства в «частный сектор», то есть к дерегулированию, «упрощению» законодательства, «умному регулированию».

На основе проведенного исследования можно предложить следующие рекомендации:

1. Продолжить изучение и анализ зарубежного опыта по созданию качественного законодательства, точно отвечающего потребностям граждан нашей страны.

2. Продолжить переход от традиционного государственного управления к концепции «умного регулирования».

3. На примере опыта стран ОЭСР и Европейского союза создать при Правительстве Республики Казахстан Комитеты по «умному регулированию».

4. Продолжить совершенствование процедуры анализа регуляторного воздействия (АРВ) в Казахстане.

5. Завершить создание единой информационной системы «Е–законодательство», которая, по мнению разработчиков, позволит полностью автоматизировать процесс нормотворчества, а также расширить возможности активного вовлечения граждан в процесс нормотворчества.

6. Необходимо широко освещать начало публичного обсуждения законопроектов, ведь «большинство граждан не только не заглядывает в такие порталы и не участвует в обсуждениях, но даже и не знает о них» [17;10].

7. Представляется целесообразным предложить необходимость обсуждения законодательной инициативы с народом еще до разработки законопроекта. По мнению Д.М. Биржановой, эта мера позволит сэкономить ресурсы государства, «затрачиваемые на разработку законопроекта, в случаях, когда общество не желает изменений в той или иной сфере правоотношений» [18; 167].

8. Усилить обратную связь с населением, возможно, продумать систему «поощрения активного участия».

9. Создавать такие нормы статей проектов НПА, которые доступны для восприятия каждому читающему эти законопроекты. Здесь уместно будет привести «завет профессора О. Хубера, который он дал составителям Гражданского кодекса Швейцарии: «Статьи должны включать не более трех частей, возможно, не более трех предложений» [19; 208].

Данное исследование финансировано Комитетом науки Министерства образования и науки Республики Казахстан. (Грант №АР09259787).

Список литературы

1 Об утверждении Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года. Указ Президента Республики Казахстан от 15 октября 2021 года № 674. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000674>

2 Андреева И.А. Упрощение законодательства во Франции: причины, этапы, итоги [Электронный ресурс] / И.А. Андреева // Тр. Академии управления МВД России. — 2018. — № 4 (48). — С. 163–170. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/uproschenie-zakonodatelstva-vo-frantsii-prichiny-etapy-itogi>

3 Давыдова М.Л. «Умное регулирование» как основа совершенствования современного правотворчества [Электронный ресурс] М.Л. Давыдова // Журн. росс. права. — 2020. — № 11. — С. 14–29. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/umnoe-regulirovanie-kak-osnova-sovershenstvovaniya-sovremennogo-pravotvorchestva>

- 4 Открытое правительство — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.nitec.kz/index.php/post/open_gov
- 5 О доступе к информации. Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года № 401–V ЗРК. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z150000401/z150401.htm>
- 6 Волкова А.В. Механизмы «умного регулирования» в публичной политике современной России: расширение гражданского участия / А.В. Волкова // Человек. Сообщество. Управление. — 2017. — Т. 18. — № 3. — С. 37–52. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanzimy-umnogo-regulirovaniya-v-publichnoy-politike-sovremennoy-rossii-rasshirenje-grazhdanskogo-uchastiya>
- 7 Купряшин Г.Л. Концепция «умного регулирования»: зарубежный опыт и возможность его применения в государственном управлении России / Г.Л. Купряшин, Н.Н. Сарычева // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). — 2013. — № 2. — С. 3–20. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptsiya-umnogo-regulirovaniya-zarubezhnyy-opyt-i-vozmozhnost-primeneniya-v-gosudarstvennom-upravlenii-rossii>
- 8 Оценка регулирующего воздействия. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki>
- 9 О проекте Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам внедрения новой регуляторной политики в сфере предпринимательской деятельности в Республике Казахстан». Постановление Правительства Республики Казахстан от 17 июня 2021 года № 418. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000418/history>
- 10 Качество государственного управления в странах мира / Гуманитарный портал: Исследования // Центр гуманитарных технологий, 2006–2022 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://gtmarket.ru/research/worldwide-governance-indicators>
- 11 Мухаметкалиева Е.М. Вовлечение общественности в нормотворческую деятельность Казахстана посредством использования краудсорсинга / Е.М. Мухаметкалиева, А.Ж. Бастаубаева // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2018. — № 3. — С. 138–163. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/vovlechenie-obschestvennosti-v-normotvorcheskuyu-deyatelnost-kazahstana-posredstvom-ispolzovaniya-kraudsorsinga>
- 12 Гражданское участие в процессе принятия решений. Обзор стандартов и практик в государствах членах совета Европы, ECNL, 2016 г. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://ecnl.org/sites/default/files/files/Civil-participation-in-decision-making-processes_An-Overview-of-Standards-and-Practices-in-CoE-Member-States_Rus.pdf
- 13 Электронное правительство. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki>
- 14 Исследование ООН: электронное правительство — 2020. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://publicadministration.un.org/egovkb/.pdf>
- 15 Об утверждении Государственной программы «Цифровой Казахстан». Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 декабря 2017 года № 827. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000827>
- 16 Шиян О.В. Transparency Kazakhstan. Индекс участия и влияния граждан на законопроектную деятельность в Казахстане за 2020 год // О.В. Шиян. — Алматы, 2021. — 95 с.
- 17 Жанузакова Л.Т. О совершенствовании законотворческой деятельности в Республике Казахстан и улучшении качества законопроектов / Л.Т. Жанузакова, Д. Досмырза // Роль правовых исследований в повышении эффективности законодательства: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (17 ноября 2017 г.). — Астана: Қазақстан Республикасының Заңнама институты, 2018. — С. 8–19.
- 18 Биржанова Д.М. Перспективы демократизации нормотворчества на основе процесса цифровизации / Д.М. Биржанова // Вестн. Ин-та законодательства Республики Казахстан. — 2018. — № 3 (52). — С. 164–170. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-demokratizatsii-normotvorchestva-na-osnove-protsesta-tsifrovizatsii>
- 19 Лафитский В.И. Сравнительное правоведение в законотворческой деятельности России и зарубежных стран / В.И. Лафитский // Юридическая техника. — 2021. — № 15. — С. 204–208.

А.А. Нукушева

Зандардың сапасын қамтамасыз етудегі шетелдердің заңшығарушылық тәжірибесі

Кез келген елдегі нормашығармашылық қызметтің басты мақсаттарының бірі елде қабылданатын нормативтік құқықтық актілердің сапасы мен тұрақтылығын қамтамасыз ету болып табылады. Қазақстан Республикасында «халық үніне құлақ асатын мемлекет» қалыптастыру бойынша реформалар дәйекті жүргізіліп келеді, онда азаматтың түпкі пайдаланушы ретіндегі ұстанымы, мемлекеттік басқарудың «адамға бағдарланған» моделі бірінші орында тұр. Осы зерттеудің мақсаты шет мемлекеттердің нормашығармашылық қызметінің тәжірибесін зерделеу және Қазақстан Республикасындағы заңдардың сапасын арттыруға бағытталған ұсынымдарды әзірлеу болып табылады. Бұл зерттеудің әдіснамалық негізін жеке құқықтық құбылыстарды, әлеуметтік құбылыстар

мен процестерді білудің жалпы ғылыми әдістерін, ғылыми талдау мен синтездеу әдістерін білуге ықпал ететін материалистік диалектиканың заңдары мен санаттары құрайды. Формалды-заң әдісінің көмегімен Қазақстан Республикасының қолданыстағы заңнамасының нормаларына талдау жүргізілген. Салыстырмалы-құқықтық әдісті пайдалана отырып, «ақылды реттеу» тұжырымдамасының шетелдерде қолданылуына және олардың құқықтық реттелуін зерделеуге сараптама жасалған. Нақты социологиялық әдіс қарастырылып отырған мәселелер бойынша халықаралық және отандық сарапшылардың көзқарастарын ұсынуға қолданылды. Мақалада әлем елдеріндегі мемлекеттік реттеу сапасына арналған зерттеулерге шолу берілген. Жүргізілген зерттеу ЭЫДҰ, ЕО, ТМД елдеріндегі дәстүрлі мемлекеттік басқарудан мемлекеттік басқарудың «адамға бағытталған» моделінің форматына көшудің жалпы тәсілдерін анықтауға мүмкіндік берді.

Кілт сөздер: нормашығармашылық қызмет, нормашығармашылық қызметті цифрландыру, электрондық үкімет, «ақылды реттеу» тұжырымдамасы, заңнаманы «оңайлату», «Ашық Үкімет», «Ашық НҚА».

A.A. Nukusheva

Experience of foreign countries lawmaking in ensuring the quality of laws

One of the main goals of regulatory activity in any country is to ensure the quality and stability of regulatory legal acts taken in the country. In the Republic of Kazakhstan, reforms are consistently carried out on the formation of a “hearing state”, where the position of a citizen as an end-user is in the first place, the so-called “person-centered” model of government control. The research aims to study the experience of the regulatory activity of foreign countries and the development of recommendations aimed at improving the quality of legislation in the Republic of Kazakhstan. The study’s methodological basis comprises the laws and categories of materialistic dialectics, contributing to the knowledge of individual legal phenomena, general scientific methods of knowledge of public phenomena and processes, methods of scientific analysis and synthesis. Through a formal legal method, an analysis of the norms of the current legislation of the Republic of Kazakhstan was carried out. An analysis of the application of the concept of “smart regulation” in foreign countries and the study of their legal regulation were carried out by applying the comparative-legal method. The specific-sociological method was used to present the views of international and domestic experts on the issues under consideration. The article presents a review of research on the quality of state regulation in the countries of the world. The study made it possible to identify general approaches in the OECD countries, the EU, the CIS to the transition from the traditional public administration to the format of the “person-centered” model of public administration.

Keywords: regulatory activity, digitalization of regulatory activity, electronic government, the concept of “smart regulation”, “Simplification” of legislation, “Open Government”, “Open NLA”.

References

- 1 Ob utverzhdenii Kontseptsii pravovoi politiki Respubliki Kazakhstan do 2030 goda. Ukaz Prezidenta Respubliki Kazakhstan ot 15 oktiabria 2021 goda № 674 [On the approval of the Concept of the Legal Policy of the Republic of Kazakhstan until 2030. Decree of the President of the Republic of Kazakhstan of October 15, 2021 N 674]. (2021, 15 October). *adilet.zan.kz* Retrieved from <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000674> [in Russian].
- 2 Andreeva, I.A. (2018). Uproshchenie zakonodatelstva vo Frantsii: prichiny, etapy, itogi [Simplification of legislation in France: reasons, stages, results]. *Trudy Akademii upravleniia MVD Rossii — Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 4 (48), 163–170. *cyberleninka.ru* Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/uproschenie-zakonodatelstva-vo-frantsii-prichiny-etapy-itogi> [in Russian].
- 3 Davydova, M.L. (2020). «Umnoe regulirovanie» kak osnova sovershenstvovaniia sovremennogo pravotvorchestva [“Smart regulation” as a basis for improving modern law-making]. *Zhurnal rossiiskogo prava — Journal of Russian Law*, 11, 14–29. *cyberleninka.ru* Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/umnoe-regulirovanie-kak-osnova-sovershenstvovaniya-sovremennogo-pravotvorchestva> [in Russian].
- 4 Otkrytoe pravitelstvo [Open Government] *www.nitec.kz* Retrieved from https://www.nitec.kz/index.php/post/open_gov [in Russian].
- 5 O dostupe k informatsii. Zakon Respubliki Kazakhstan ot 16 noiabria 2015 goda № 401–V Z RK [About access to information. Law of the Republic of Kazakhstan of November 16, 2015 N 401–V SAM]. (2015, 16 November). *adilet.zan.kz* Retrieved from <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401/z150401.htm> [in Russian].
- 6 Volkova, A.V. (2017). Mekhanizmy «umnogo regulirovaniia» v publichnoi politike sovremennoi Rossii: rasshirenie grazhdanskogo uchastiia [Mechanisms of “smart regulation” in the Public Policy of Modern Russia: expanding Civic Participation]. *Chelovek. Soobshchestvo. Upravlenie — Person. Community. Management*, 3, 37–52. *cyberleninka.ru* Retrieved from

<https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizmy-umnogo-regulirovaniya-v-publichnoy-politike-sovremennoy-rossii-rasshirenie-grazhdanskogo-uchastiya> [in Russian].

7 Kupriashin, G.L., & Sarycheva, N.N. (2013). Kontsepsiia «umnogo regulirovaniia»: zarubezhnyi opyt i vozmozhnost ego primeneniia v gosudarstvennom upravlenii Rossii [The concept of “smart regulation”: foreign experience and the possibility of its application in public administration in Russia]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo)* — *Bulletin of the Moscow University. Episode 21. Governance (State and society)*, 2, 3–20. [cyberleninka.ru](https://cyberleninka.ru/article/n/kontsepsiya-umnogo-regulirovaniya-zarubezhnyy-opyt-i-vozmozhnost-primeneniya-v-gosudarstvennom-upravlenii-rossii) Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/kontsepsiya-umnogo-regulirovaniya-zarubezhnyy-opyt-i-vozmozhnost-primeneniya-v-gosudarstvennom-upravlenii-rossii> [in Russian].

8 Otsenka reguliruiushchego vozdeistviia [Regulatory impact assessment]. [ru.wikipedia.org](https://ru.wikipedia.org/wiki/) Retrieved from <https://ru.wikipedia.org/wiki/> [in Russian].

9 O proekte Zakona Respubliki Kazakhstan «O vnesenii izmenenii i dopolnenii v nekotorye zakonodatelnye akty Respubliki Kazakhstan po voprosam vnedreniia novoi reguliatornoi politiki v sfere predprinimatelskoi deiatelnosti v Respublike Kazakhstan». Postanovlenie Pravitelstva Respubliki Kazakhstan ot 17 iyunia 2021 goda № 418 [About the draft Law of the Republic of Kazakhstan “On amendments and additions to some legislative acts of the Republic of Kazakhstan on the introduction of a new regulatory policy in the field of entrepreneurship in the Republic of Kazakhstan”. Resolution of the Government of the Republic of Kazakhstan of June 17, 2021 N 418]. (2021, 17 June). [adilet.zan.kz](https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000418/history). Retrieved from <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000418/history> [in Russian].

10 Kachestvo gosudarstvennogo upravleniia v stranakh mira / Gumanitarnyi portal: Issledovaniia (2006–2022) [The quality of public administration in the countries of the world / Humanitarian Portal: Research]. *Tsentr gumanitarnykh tekhnologii* — *Center for Humanitarian Technologies*. [gtmarket.ru](https://gtmarket.ru/research/worldwide-governance-indicators) Retrieved from <https://gtmarket.ru/research/worldwide-governance-indicators> [in Russian].

11 Mukhametkaliyeva, Ye.M., & Bastaubayeva, A.J. (2018). Vovlechenie obshchestvennosti v normotvorcheskuiu deiatelnost Kazakhstana posredstvom ispolzovaniia kraudsorsinga [Crowdsourcing as a Public Engagement Tool in Rulemaking Activities of Kazakhstan]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniia* — *Issues of state and municipal administration*, 3, 138–163. [cyberleninka.ru](https://cyberleninka.ru/article/n/vovlechenie-obshchestvennosti-v-normotvorcheskuyu-deyatelnost-kazakhstana-posredstvom-ispolzovaniya-kraudsorsinga). Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/vovlechenie-obshchestvennosti-v-normotvorcheskuyu-deyatelnost-kazakhstana-posredstvom-ispolzovaniya-kraudsorsinga> [in Russian].

12 Grazhdanskoe uchastie v protsesse priniatiia reshenii. Obzor standartov i praktik v gosudarstvakh-chlenakh soveta Evropy, ECNL (2016). [Civic participation in the decision-making process. Overview of standards and practices in the member States of the Council of Europe, ECNL]. [ecnl.org](https://ecnl.org/sites/default/files/files/Civil-participation-in-decision-making-processes_An-Overview-of-Standards-and-Practices-in-CoE-Member-States_Rus.pdf) Retrieved from https://ecnl.org/sites/default/files/files/Civil-participation-in-decision-making-processes_An-Overview-of-Standards-and-Practices-in-CoE-Member-States_Rus.pdf [in Russian].

13 Elektronnoe pravitelstvo [E-government]. [ru.wikipedia.org](https://ru.wikipedia.org/wiki/) Retrieved from <https://ru.wikipedia.org/wiki/> [in Russian].

14 Issledovanie OON: elektronnoe pravitelstvo — 2020 [UN Study: E-Government 2020]. [publicadministration.un.org](https://publicadministration.un.org/egovkb/) Retrieved from <https://publicadministration.un.org/egovkb/> [in Russian].

15 Ob utverzhdenii Gosudarstvennoi programmy «Tsifrovoy Kazakhstan». Postanovlenie Pravitelstva Respubliki Kazakhstan ot 12 dekabria 2017 goda № 827 [On the approval of the State Program “Digital Kazakhstan”. Resolution of the Government of the Republic of Kazakhstan of December 12, 2017 N 827]. (2017, 12 December). [adilet.zan.kz](https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000827) Retrieved from <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000827> [in Russian].

16 Shiiian, O.V. (2021). Transparency Kazakhstan. Indeks uchastiia i vliianiia grazhdan na zakonoproektnuiu deiatelnost v Kazakhstane za 2020 god [In Transparency Kazakhstan. The index of participation and influence of citizens on legislative activity in Kazakhstan for 2020]. Almaty [in Russian].

17 Zhanuzakova, L.T., & Dosmyrza, D. (2017). O sovershenstvovanii zakonotvorcheskoi deiatelnosti v Respublike Kazakhstan i uluchshenii kachestva zakonoproektov [On improving legislative activity in the Republic of Kazakhstan and improving the quality of draft laws]. *The role of legal research in improving the effectiveness of legislation: Mezhdunarodnaia nauchno-prakticheskaia konferentsiia (17 noiabria 2017 goda)* — *International Scientific and Practical Conference (pp. 8–19)*. Astana: Institut zakonodatelstva Respubliki Kazakhstan [in Russian].

18 Birzhanova, D.M. (2018). Perspektivy demokratizatsii normotvorchestva na osnove protsessa tsifrovizatsii [Prospects for the democratization of rule-making based on the digitalization process]. *Vestnik Instituta zakonodatelstva Respubliki Kazakhstan* — *Bulletin of the Institute of Legislation of the Republic of Kazakhstan*, 3, 164–170. [cyberleninka.ru](https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-demokratizatsii-normotvorchestva-na-osnove-protsessa-tsifrovizatsii) Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-demokratizatsii-normotvorchestva-na-osnove-protsessa-tsifrovizatsii> [in Russian].

19 Lafitskii, V.I. (2021). Sravnitelnoe pravovedenie v zakonotvorcheskoi deiatelnosti Rossii i zarubezhnykh stran [Comparative jurisprudence in the legislative activity of Russia and foreign countries]. *Yuridicheskaiia tekhnika* — *Legal technique*, 15, 204–208 [in Russian].