

ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СОВРЕМЕННОЙ ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ

*Райханова К.К., м.ю.н., ст.преподаватель кафедры теории и истории государства и права
КарГУ им.академика Е.А.Букетова,
Жилкибаев Е.А., магистрант юридического факультета КарГУ им. академика Е.А.Букетова*

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

На современном этапе развития казахстанского законодательства, в условиях продолжающегося наращивания темпов законодательной деятельности, большое внимание уделяется вопросам его обновления и упорядочивания. Эти задачи определены в Концепции правовой политики на период с 2010 до 2020 года, где указано: «В целях повышения эффективности нормотворческой деятельности необходимо продолжить работу по систематизации действующего законодательства, дальнейшей консолидации в разрезе отраслей законодательства; освобождению его от устаревших и дублирующих норм, восполнению пробелов в правовом регулировании, устранению внутренних противоречий в действующем праве; минимизации отсылочных норм в законах и расширению практики принятия законов прямого действия в рамках круга вопросов, по которым в соответствии с Конституцией могут приниматься законодательные акты...» [1; 2]. Концепция наметила концептуальные подходы к вопросам дальнейшей систематизации законодательства. Это главным образом, обусловлено той органической связью, которая существует между обеспечением правопорядка, а также эффективной систематизацией законодательства. Систематизация законодательства в значительной степени исключает возможности для неправильного и произвольного применения юридически норм, сокращает пробелы в нормативном материале, служит необходимой предпосылкой для того чтобы все субъекты строго соблюдали юридические нормы, полно и реально осуществляли предоставленные им права [2; 469-470].

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

Систематизация (от греч. systema – целое, состоящее из частей), это мыслительная деятельность, в процессе которой изучаемые объекты организуются в определенную систему на основе выбранного принципа [3; 24]. Систематизация законодательства может быть определена как комплекс мер, направленных на приведение нормативных правовых актов в определенную структурную упорядоченность. Систематизация представляет собой внесение в массив нормативных правовых актов порядка, размещение их в соответствии с определенным критерием. В результате систематизации законодательство в определенной мере восстанавливает свою внутреннюю

структуру, гармоничность, утраченные в ходе развития и изменения, восстанавливает свои регулятивные возможности. Законодательство нуждается в периодическом проведении систематизации различного уровня и формы.

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

Посредством систематизации выявляются и устраняются противоречия в законодательстве, производится его упорядочение. В данном аспекте эти два вида деятельности могут рассматриваться как изначальное (подготовка проектов новых актов) и последующее (приведение правовых нормативных актов в соответствие с новыми законодательными актами) правотворчество. Задача систематизации как правотворческой деятельности – упорядочение законодательства, выявление негативных тенденций в его развитии, подготовка предложений об их устранении.

В понятие систематизации законодательства включаются четыре самостоятельных формы правовой деятельности:

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

Инкорпорация законодательства - (лат. incorporatio)- способ систематизации действующего права путем объединения в сборнике или собрание правовых актов в хронологическом, алфавитном или ином порядке

Консолидация законодательства - подготовка и принятие укрупненных актов на базе объединения норм разрозненных актов изданных по одному вопросу;

Кодификация законодательства – процесс сведения к единству нормативно-правовых актов путем переработки их содержания [4; 46].

В систематизации законодательства нуждаются практически все отрасли законодательства, и прежде всего, нормативно правовые акты.

В Законе Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года введена гл 11. «Систематизация и учет нормативных правовых актов», однако в ней не дается точного определения понятию систематизации, что является значительным упущением в национальном законодательстве, так как отсутствие четкого разъяснения порождает множество противоречий. Однако в отличии от предыдущего закона «О нормативных правовых актов» 2008г. в гл.11 нового закона введен Государственный учет нормативных правовых актов, который включает в себя ведение государственного реестра нормативных правовых актов, Эталонного контрольного банка нормативных правовых актов Республики Казахстан. В законе урегулирован вопрос о проведение систематизации нормативных правовых актов (ст.52), где указано, что уполномоченные органы, принимающие нормативные правовые акты, проводят учет и систематизацию этих актов, ведут контрольные экземпляры принятых ими актов, в которые своевременно вносят все текущие изменения и дополнения. Порядок ведения учета и систематизации нормативных правовых актов уполномоченными органами определяется Правительством Республики Казахстан[5] .

Проблемы систематизации национального законодательства можно выделить, практически во всех отраслях права. Казахстанскими учеными были отмечены направления, нуждающиеся в упорядочении и совершенствовании законодательства [6,124]. Например, трудовое законодательство Республики Казахстан по количественным параметрам, особенно по массиву подзаконных актов уступает лишь гражданскому. В целом, оно за годы независимости развивалось циклично, сочетая современные реалии и определенный консерватизм. В современном трудовом законодательстве сохранилось немало концептуальных положений социалистического трудового права. Как известно, в условиях социализма правовое обеспечение социально-трудовых прав было довольно на высоком уровне. Другое дело, что рыночные отношения имеют свои правила и естественно социалистические принципы защиты трудовых правоотношений не могут быть сохранены в полном объеме. Если

говорить о систематизации трудового законодательства в постсоветском Казахстане, то она развивалась в восходящем направлении, в частности, от конкретного к общему. Несмотря на то, что в Казахстане действует Трудовой кодекс, состояние систематизации трудового законодательства оставляет желать лучшего, особенно на уровне подзаконных нормативных актов издаваемых министерствами и ведомствами, не говоря о локальных актах, принимаемых в организациях.

Систематизация в области чрезвычайных ситуаций прошла свой путь становления на протяжении нескольких лет. В начале пути одной из главнейших задач создание законодательной нормативной правовой базы в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны, обеспечение гласности в этой области, соблюдение прав и свобод юридических и физических лиц. Данная задача была достигнута путем издания на сегодняшний день соответствующих законов Республики Казахстан, которые регулируют отношения в такой разнонаправленной системе как предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций. Вместе с тем в настоящее время возникла настоятельная надобность в создании и реализации новой идеологии противодействия различным катастрофам на долгосрочную перспективу, необходимость формирования принципиально новой концепции в области чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны, промышленной и пожарной безопасности, государственного материального резерва и аварийно-спасательных служб, определения о разграничения полномочий в области гражданской защиты между органами государственного управления, организациями, согласно возросшим требованиям времени. Также существует необходимость в объединении всех направлений, которые задействованы в сфере чрезвычайных ситуаций в одну единую непоколебимую на законодательном уровне систему. Вышеназванными обстоятельствами продиктована консолидация законов в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В настоящее время формирование правовой системы Таможенного союза и Единого Экономического пространства еще не завершено, и законодательство интеграционных институтов находится в постоянном развитии. Так в целях полноценного обеспечения деятельности таможенного союза подписано уже более семидесяти соглашений, из которых более сорока уже вступили в силу. В этом году Парламент планирует представить для рассмотрения огромный массив законопроектов по заключенным соглашениям в рамках Таможенного Союза. В связи с этим процесс изменения законодательства неизбежен и в чем-то закономерен. Важность систематизации законодательства в форме кодификации в таможенной сфере очевидна, однако форсирование данного процесса неприемлемо ввиду актуальности накопления критической массы апробированного на практике действующего нормативного материала. Необходимо прохождения определенного отрезка времени, когда станут явными и неэффективными ряд норм и определяться контуры для совершенствования разработанного нормативного материала. Важным аспектом выступает необходимость гармонизации казахстанского законодательства с принципами и нормами международного права и международных договоров Республики Казахстан.

Большое практическое значение имеет рациональная организация систематизации законодательства как правотворческой деятельности. При решении этой задачи возможны два подхода, две модели организации систематизации законодательства – с организационным обособлением и без организационного обособления в самостоятельный вид деятельности, с созданием и без создания специализированного подразделения для систематизации законодательства [7; 221]. Если исходить из того, что знание законодательной техники является необходимым условием профессиональной деятельности каждого юриста, работающего в аппарате правотворческого органа и обеспечивающего правотворческий процесс, то отдельное подразделение для систематизации законодательства, в буквальном ее понимании как правотворческой деятельности, можно не создавать. Структурные подразделения, специализированные по отраслям законодательства, решая свои функциональные задачи, осуществляют и функцию систематизации законодательства в этом ее аспекте (анализируют правовые акты, действующие в их сфере, вносят предложения о проведении их в соответствие с позднее принятыми законодательными актами и т.д.). Такая организация систематизации законодательства получила широкое распространение, она имеет свои достоинства. При использовании этой модели систематизации законодательства ограничивается круг исполнителей, сокращается количество согласований внутри аппарата. Этот способ может быть эффективным при разработке и утверждении правил (стандартов), регламентирующих данный вид деятельности, определяющих порядок подготовки и внесения предложений о приведении нормативных правовых актов в соответствие с позднее принятыми законодательными актами, подобно тому, как это принято в сфере делопроизводства. Больше вопросов возникает при втором способе систематизации законодательства – создании отдельного подразделения для осуществления

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

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

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

Рассматривая актуальные вопросы систематизации законодательства, следует особо подчеркнуть необходимость и важность активного участия республиканских государственных органов в этой работе. В частности, их задача – способствовать приведению нормативно-правовых актов в соответствие с новыми законодательными актами. Сейчас данному способу систематизации законодательства уделяется недостаточное внимание. Центральные исполнительные и иные государственные органы ограничиваются, порой, изданием акта руководителя, в котором объявляется о принятии нового законодательного акта, регулирующего отношения в отрасли, и этим актом законодательный акт как бы вводится в действие. Несвоевременное приведение нормативных актов в соответствие с новыми законодательными актами объясняют иногда тем, что подзаконные нормативные правовые акты, противоречащие позднее принятым законодательным актам, применению не подлежат. На основании этого делается вывод, что проблемы якобы не существует, акты, противоречащие позднее принятым законодательным актам такого же или более высокого уровня, не должны применяться [8, 384]. С подобной аргументацией нельзя согласиться, поскольку в ней прослеживается стремление переложить работу по оценке применяемых нормативных актов на предмет их соответствия позднее принятым актам на участников регулируемых правоотношений, что совершенно недопустимо. Эта работа требует проведения сравнительного анализа и специальных

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

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

Список литературы

1. Указ Президента от 24 августа 2009 г. №858 «О концепции правовой политики на период с 2010 -2020 года» // Казахстанская правда, 2009.
2. Алесеев С.С. Общая теория права. Учебник 2 изд. - М., 2008 – 470 с.
3. Большой юридический словарь. Под ред. проф. Сухарева А.Я. - М., изд 3, 2007. – 466 с.
4. <http://www.inventech.ru/lib/strateg/24>
5. Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 г. №480-V3 РК Алматы: Юрист, 2016 г – 44 с.
6. Бусурманов Ж.Т. «Основные вопросы систематизации законодательства» Материалы научно-практической конференции. Актуальные проблемы систематизации национального законодательства: 18 марта 2011г. - Астана ГУ «Институт законодательства РК», 2011. - 124 с.
7. Ковшик Е.А. Систематизация действующего законодательства: организационные предпосылки // Вестник КАСУ - 2012. - №3.- С.221
8. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. - М., 2007. - 768 с.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОЦИАЛЬНОЙ СУЩНОСТИ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Полева И.А., доцент КарГУ им. академика Е.А. Букетова

*Туякова Н.Б., м.ю.н., ст. преподаватель кафедры теории и истории государства и права
КарГУ им. академика Е.А. Букетова*

Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев в своем послании народу «Казахстанский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее» заявил - все наши действия по достижению главной цели Стратегии-2050 должны следовать четким принципам и одним из них - это укрепление благополучия граждан. «Социальное самочувствие простых людей должно быть важнейшим индикатором нашего продвижения к главной цели»[1].

Каждый имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилье, медицинский уход и социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и права на обеспечение в случае наступления старости, безработицы, заболевания, инвалидности, вдовства, и в другом случае утраты средств к существованию по независящим от него факторам - основная задача государства и реализация функции в соответствии со статьей 25 Всеобщей декларации прав человека и ст. 11 Международного пакта об социальных, экономических и культурных правах.

Государство не имеет собственного интереса, которое отлично от общества. Цивилизованное государственное образование существует для обслуживания общества и предоставляет условия для его нормального развития, а также стабильности на основе рыночного типа экономики. Наше государство устанавливает общенациональные цели и определяет требования для создания той степени уровня жизни, которая собственно и отвечает представлениям о человеческом достоинстве.