**Куттубек Акунов**

**(Республики Казахстан)**

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

После распада СССР и приобретением суверенитета, в новых независимых республиках стали активно формироваться свои законодательные фундаменты, стали проводиться своя правовая политика. На сегодняшний день во всех этих республиках существуют свои актуальные проблемы в сфере нормотворчества (законотворчества). Рассмотрим текущие проблемы нормотворчества в Кыргызской Республике.

Нормотворческая деятельность центральных органов исполнительной власти относится к государственно-правовой сфере, направлена на установление регулятивного влияния на общественные отношения, порядок ее осуществления должен быть точно и детально зафиксирован. Правовое регулирование нормотворческой деятельности в этих органах осуществляется на трех уровнях: конституционном, законодательном и подзаконном.

Необходимо отметить, что с нормотворчеством тесно связаны такие юридические понятия, как правотворчество и законотворчество.

Правительство реализует нормы Конституции и законов посредством принятия постановлений и других подзаконных актов (в зависимости от особенностей правовой системы страны). В этом контексте необходимо рассмотреть роль нормотворческой деятельности исполнительной ветви власти, а также провести сравнение точек зрения различных авторитетных теоретиков современного государства и права.

Итак, по мнению известного украинского юриста, начальника юридического отдела Государственного предприятия «Госпоставка» А.А. Шевчука – «Исполнительной ветви власти принадлежит принципиальная и значительная роль в обеспечении эффективного и согласованного функционирования механизма государства. Исполнительная власть воплощает сущность, функциональную направленность, а также единство государства» [1].

Значение и роль исполнительной власти постоянно возрастают ввиду усложнения социально-экономического развития и задач по обеспечению целостности государства.

Как уже отмечалось, нормотворческая деятельность исполнительного органа власти осуществляется посредством принятия во исполнение конституции или законов подзаконных актов, а именно постановлений. Бесспорно, основной закон (конституция) не может быть перегружен процедурными нормами, а также досконально и детально регулировать определенный вопрос, отрасль или сферу деятельности, так как это не соответствует ее правовой природе. Тем не менее, форма подзаконных актов исполнительной власти должна получить свое определение в конституции.

Институт нормотворчества основывается на принципах, о которых ученые придерживаются различного мнения. Профессор Кыргызско-Российского славянского университета имени Б.Н. Ельцина Алдашев С.Б. выделяет следующие принципы нормотворчества: законность, демократизм, гласность, строгая дифференциация правотворческих полномочий, профессионализм, планирование, оперативность. [2].

Анализ текущего состояния законодательства и правотворческой деятельности Кыргызской Республики показывает, что качество принимаемых нормативных правовых актов не всегда находится на высоком уровне. Складывается перечень нижеследующих проблем нормотворчества:

- некачественный перевод проектов НПА;

- отсутствие учета («истории») законопроектной деятельности;

- некачественный анализ регулятивного (регуляторного) воздействия др.

- коллизия нормативных правовых актов;

Возникает естественный вопрос: Почему существуют эти проблемы? Почему они до сих пор не устранены?

Ответ есть, хоть он и звучит банально, но он правдив: пожалуй самым основным гарантом идеального формирования правовой системы и безупречного его действия является высокая правовая культура населения страны, включающая в себя всех субъектов и объектов государственного управления.

Хотелось бы рассмотреть подробнее вышеперечисленные проблемы в нормотворчестве:

1. Некачественный официальный перевод нормативных правовых актов.

Как известно, в Кыргызской Республике согласно Конституции, официальным языком страны признан русский язык. В соответствии с пунктом 3 статьи 6 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» - «В случае расхождения текста Конституции и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики на государственном языке с текстом на официальном языке, текст на государственном языке считается оригиналом, за исключением случаев, предусмотренных частью 4 настоящей статьи.».

Однако на практике происходит наоборот, в подавляющем большинстве случаев в первую очередь разрабатываются проекты нормативных правовых актов на официальном русском языке, после этого они переводятся на государственный язык. И очень часто эти переводы осуществляются «не очень» правильно, аутентичность не сохраняется, то есть случается так, что общий смысл проектов нормативных правовых актов на двух языках иногда бывают не идентичными друг с другом. Последствия подобных грубых правовых ошибок могут быть очень серьезными.

1. Отсутствие учета («истории») законопроектной деятельности.

Сегодня в Кыргызстане ряд профессиональных юристов считает, что в Кыргызстане не хватает «институциональной памяти» по законопроектным работам. Учет законопроектной деятельности позволил бы системно подходить к инициативам. Одной из форм учета может быть создание личного дела на закон и прилагающим к нему подзаконным актам, к которому имеют доступ все органы власти, обладающие правом законотворческой инициативы. Анализ регулятивного воздействия (АРВ) НПА по сути очень помог бы вести учет всей деятельности по одному НПА во всех ведомствах. Необходимо взращивать кадры, периодично Государственная кадровая служба ведет тренинги, как писать законы в соответствии с регламентом. Но текучка государственных служащих, а также слабое межведомственное взаимодействие не могут не отразиться на законотворчестве. Так, например, нередки случаи когда по одному и тому же вопросу в различных ведомствах может идти две отдельные работы, когда оба ведомства не владеют информацией о работе коллег. Таким образом, пока в Кыргызстане отсутствует так называемая «история законопроекта». По сути каждый раз вносятся изменения и каждый раз пишется новая справка. Бывают случаи, когда инициативы повторяются, а прилагающиеся материалы и инициаторы совсем иные, нет ретроспективного анализа и оценки фактического воздействия предыдущих изменений в закон или постановление. Более того, история позволила бы фиксировать результаты дискуссий, обсуждений и общественное мнение [3].

1. Некачественный анализ регулятивного (регуляторного) воздействия проекта НПА.

В современном нормотворчестве Анализ регулятивного воздействия (АРВ - Regulatory Impact Analysis (Assessment) – один из основных инструментов, который способствует принятию важного управленческого решения. АРВ проводится в отношении нормативных правовых актов, которые регулируют предпринимательскую деятельность. Согласно определению Организации Экономического Сотрудничества и Развития, АРВ - это «…процесс определения проблем и целей регулирования, выбора альтернатив достижения этих целей, с целью исключения излишнего и необдуманного регулирования, и, с использованием научных и поддающихся последующей проверке техник, применяемых на всей имеющейся доступной информации, а также с учетом различных мнений, полученных в ходе консультаций, анализа издержек и выгод выбранных альтернатив…» [4] .

Однако в Кыргызстане предприниматели жалуются, что АРВ в законотворческой деятельности в Кыргызстане оставляет желать лучшего. Что же из себя предоставляет АРВ в Кыргызстане? Де-юре АРВ - это технология выработки решений. То есть государство понимает, что регулировать предпринимательскую деятельность – это не простое дело, и надо сначала иметь четко выстроенную схему разработки регулирования для принятия качественного и эффективного решения. Для государственного аппарата необходим некий регламент, иначе говоря правила разработки регулирования. И этим регламентом служит АРВ, который определяет последовательность действий государственного органа при принятии регулятивного решения. При соблюдении установленных правил качество нормативных актов в разы повысится, что обеспечит соблюдение законотворческой техники, баланс интересов всех участников общественных отношений, а также результативность регулирования на решение выявленной проблемы. В этом и заключается суть АРВ, как технологии принятия управленческих решений. Но фактически на сегодня АРВ не применяется по своему истинному назначению и не редки случаи его фиктивного применения. Инициаторы законопроектов пытаются избегать данного института либо относятся к нему как отдельному виду экспертизы или аналитической справке, прилагающемуся к проекту. А на самом деле, когда выявляется проблема, требующая законодательного решения, должно быть проведено АРВ, которое дает видение, каким законом и в какой форме можно решить обозначенную проблему самым эффективным способом.

К сожалению, на сегодня нормотворческая активность в стране достаточно высока, что с одной стороны свидетельствует о нестабильности правового режима, низком качестве нормонотворческого процесса и излишней нагрузке государственного аппарата нормоотворческим процессом.

1. Правовые коллизии.

К сожалению, в нормотворческой сфере Кыргызстана есть факты правовых коллизий. Например, на протяжении многих лет до сегодняшнего времени должностные лица уполномоченного органа по контролю и регулированию деятельности по водному транспорту в своей работе руководствуются нормативными актами СССР и Российской Федерации. В частности, в пункте 3 постановления Правительства Кыргызской Республики от 11 мая 1999 года № 249 «Вопросы Государственной инспекции водного транспорта при Министерстве транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики» говорится: «Разрешить инспекции Регистра до разработки и утверждения новых Правил Регистра применение на территории Кыргызской Республики ранее действующих Правил.». В связи с этим надо уточнить, что орган «Инспекция Регистра» в Кыргызстане ныне не существует, а под термином «Правила Регистра» здесь подразумевается Правила речного Регистра, утвержденного приказом Минречфлота РСФСР №99 от 2 августа 1988 года, а также Правила российского речного регистра, вступившего в силу в 1 октября 1996 года. На сегодняшний день в Российской Федерации указанные нормативные акты утратили силу.

В добавление к указанному, в соответствии с пунктом 3 статьи 36 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» - «Нормативные правовые акты Союза ССР применяются на территории Кыргызской Республики до 31 декабря 2009 года в части, не противоречащей законодательству Кыргызской Республики.». Таким образом, вышеуказанная норма, которая предоставляет уполномоченному органу по водному транспорту право применения «ранее действующих Правил» - противоречит закону.

Современные проблемы нормотворчества в деятельности органов исполнительной власти остаются весьма актуальными и безусловно влияют на качество принимаемых нормативных правовых актов. В этом плане Правительству Кыргызской Республикой предстоит провести весьма сложную работу. К примеру, в ходе предстоящих работ по приведению нормативно-правовой базы страны в соответствие с принятой Конституцией, необходимо провести следующее:

- принятие комплексных мер по повышения качества проведения экспертиз проектов нормативных правовых актов (может быть экспертиза как со стороны государственных органов, так и независимых экспертов);

- обязательная подготовка прогноза принятия нормативно-правового акта (тщательный и всесторонний анализ разрабатываемого проекта нормативных правовых актов на предмет возможных положительных и отрицательных последствий после его принятия);

- устранение правовых пробелов и коллизий в действующем законодательстве, а также избегать их при разработке и принятии новых нормативных правовых актов [5].

Естественно, реализация этих мероприятий на практике потребует материальных средств и проявления воли государственных служащих руководящего звена.

**Литература:**

1. Шевчук А.А. Организационно-правовые основы нормотворчества центральных органов исполнительной власти в Украине // Проблемы законности. 2011. № 117.

2. Алдашев С.Б. Модернизация процесса правотворчества в Кыргызской Республике» [// politika.snauka.ru](http://politika.snauka.ru). (10.04.2017).

3. Чекиров А. Об АРВ и проблемах кыргызского законотворчества // [www.knews.kg](http://www.knews.kg). (10.04.2017).

4. Анализ регуляторного воздействия – инструмент для умного регулирования //www.kz.undp.org. (10.04.2017).

5. Тургунбаев Р.А. Законотворчество как сложное социальное явление (Кыргызская Республика) // Право и государство: теория и практика. 2007. № 1(25).

**Научный руководитель:**

кандидат юридических наук, профессор Примашев Нурзада Маканбетович.