

I. МЕМЛЕКЕТТІК ҚҰҚЫҚТЫҚ ДАМУ: ЖЕТІСПТЕРІ МЕН БОЛАШАҒЫ

I. ГОСУДАРСТВЕННОПРАВОВОЕ РАЗВИТИЕ:

ДОСТИЖЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Байжанова Г. К., заместитель начальника НИИ, кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции;

Тессман С. А., старший научный сотрудник Центра по проблемам исследования и мониторинга законодательства, регламентирующего деятельность ОВД, НИИ, подполковник полиции, кандидат юридических наук, доцент, подполковник полиции (Карагандинская академия МВД РК им. Б. Бейсенова)

ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОВД, И ПРОБЛЕМЫ ЕЕ ИЗУЧЕНИЯ В РАМКАХ ПРОВОДИМОГО МОНИТОРИНГА

Изучение правоприменительной практики сотрудниками структурных подразделений уполномоченного органа в рамках проводимого мониторинга должно осуществляться в соответствии с Законом Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. «О нормативных правовых актах», «Правилами проведения правового мониторинга нормативных правовых актов», утвержденными Постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 августа 2011 г. и Методическими рекомендациями по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов, утвержденными приказом И.о. Министра юстиции Республики Казахстан от 28 октября 2011 г.

Целями изучения правоприменительной практики должно явиться:

- выявление актуальных проблем, требующих правового регулирования;
- разработка государственных программ подготовки проектов нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД, ежегодных планов подготовки законопроектов;
- подготовка проектов нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД;
- систематизация законодательства Республики Казахстан;
- проведение аналитических исследований.

Организацию деятельности по изучению правоприменительной практики и руководство ею должны осуществлять руководители структурных подразделений уполномоченного органа.

Непосредственное изучение правоприменительной практики следует возложить на сотрудников структурных подразделений уполномоченного органа в соответствии с направленностью их деятельности. К изучению правоприменительной практики могут привлекаться специалисты заинтересованных государственных органов (организаций), научных и иных организаций, в первую очередь государственных.

Предмет изучения правоприменительной практики составляет практика применения одного или нескольких нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД.

Результаты проведенного нами исследования свидетельствуют о том, что изучение правоприменительной практики состоит из следующих последовательных этапов:

- определение предмета и целей изучения;
- сбор и анализ материалов, необходимых для изучения правоприменительной практики (нормативных правовых актов, предложений государственных органов и иных организаций, а также граждан, публикаций в печати), направление соответствующих запросов и др.;
- формулирование выводов, оформление результатов.

Перед изучением правоприменительной практики целесообразно установить, не проводилось ли таковое ранее по данному предмету, и в случае проведения ознакомиться с его результатами.

Изучение правоприменительной практики рекомендуется осуществлять путем анализа:

- правовых актов, принятых (изданных) государственными органами (должностными лицами) для разрешения конкретных вопросов правоприменения;
- информации государственных органов и иных организаций, а также граждан о практике применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД;
- обзоров практики применения законодательства, подготовленных государственными органами (например, Прокуратурой Республики Казахстан, Верховным судом Республики Казахстан);
- информации о правоприменительной практике, содержащейся в прилагаемых к законопроектам обоснованиях необходимости их принятия;
- информации, содержащейся в ежегодных посланиях Президента Республики Казахстан в части освещения проблемных вопросов правоприменения;
- информации заседаний Парламента Республики Казахстан, в том числе по результатам парламентских слушаний по вопросу о состоянии законности в Республике Казахстан;
- информации о конституционности нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД (отдельных их норм);
- результатов анализа нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД;
- материалов научно-практических семинаров, конференций, совещаний, проводимых по проблемным вопросам применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД;
- информации, содержащейся в средствах массовой информации, научных публикациях по вопросам применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД;
- результатов социологических исследований по вопросам применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД;
- статистической информации;
- иных материалов.

Виды и объем материалов, необходимых для изучения практики применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД, следует определять исходя из того, насколько информация, полученная в результате анализа данного вида материала, будет способствовать достижению целей изучения правоприменительной практики.

Отбор материалов необходимо производить таким образом, чтобы выводы, сделанные на основе анализа отобранной части материалов, были применимы ко всей совокупности изучаемого материала.

При изучении правовых актов, принятых (изданных) государственными органами (должностными лицами) для разрешения конкретных вопросов правоприменения, следует определить, правовые акты какой юридической силы и по каким вопросам необходимо изучить.

При этом изучению не подлежат правовые акты, которые не могут дать объективную информацию по изучаемой проблеме (например, правовые акты, принятые с нарушением законодательства).

Для определения объема необходимого материала при изучении правовых актов государственных органов (должностных лиц) следует:

- определить период, за который будет изучаться правоприменительная практика. Например, это может быть определенный период после вступления в силу новой редакции нормативного правового акта, внесения в него изменений и (или) дополнений;

- определить количество изучаемых нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД. В случае наличия по изучаемому вопросу значительного количества правовых актов из всех правовых актов по конкретному вопросу для изучения может быть взято их среднее количество в единицу времени.

При решении вопроса о направлении в государственные органы и иные организации запросов о практике применения одного или нескольких нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД, на наш взгляд, необходимо четко определять круг государственных органов и иных организаций, применяющих такие акты, а также временной период, за который необходимо предоставление информации.

При необходимости в государственные органы и иные организации могут быть направлены запросы о предоставлении информации о практике применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД.

В целях получения наиболее полной и объективной информации рекомендуется при подготовке запроса составлять перечень вопросов, на которые в первую очередь необходимо получить ответы в результате изучения правоприменительной практики.

Изучение материалов средств массовой информации рекомендуется проводить одновременно с изучением аналитических обзоров по анализу опубликованных в средствах массовой информации предложений по совершенствованию законодательства, регламентирующего деятельность ОВД.

Полагаем, что при изучении практики применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД, анализ имеющихся материалов должен осуществляться по следующим основным направлениям:

а) выявление:

- пробелов в правовом регулировании, нереализованных в законодательстве отсылочных норм;
- случаев использования аналогии права, аналогии закона;
- основных нарушений актов законодательства, их классификация и систематизация;
- правовых норм, имеющих неоднозначное толкование;
- коллизий, противоречий, дублирования нормативных предписаний, устаревших норм и иных недостатков;

б) установление случаев нечеткого разграничения правомерного и противоправного поведения.

При изучении практики применения диспозитивных норм, позволяющих применять их по нескольким вариантам, следует определить, какой из них наиболее часто применим, в каких ситуациях, по каким причинам, а также какой в наибольшей степени соответствует цели ее правового регулирования.

Формулирование выводов изучения практики применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД, должно осуществляться, на наш взгляд, с учетом следующих рекомендаций. В случае, если:

- выявлены пробелы в правовом регулировании, нереализованные в законодательстве отсылочные нормы — делается обоснованный вывод о необходимости правового регулирования данных общественных отношений, реализации в законодательстве отсылочных норм;

- выявлены недостатки нормотворческой техники (неопределенность терминов и иных нормативных предписаний, неправильное применение ссылок, дублирование нормативных предписаний, наличие устаревших норм и пр.) — готовятся предложения по устранению данных недостатков;

- общественные отношения урегулированы законодательством, но недостаточно конкретно, имеются лишь общие нормы — делается обоснованный вывод о необходимости конкретизации указанных норм;

- нормативный правовой акт, регламентирующий деятельность ОВД, противоречит или не соответствует социально-экономическим и иным потребностям общества — готовятся предложения о внесении изменений (дополнений) в такой акт или признании его утратившим силу;

- в нормативном правовом акте, регламентирующем деятельность ОВД, имеется логическое противоречие (например, ответственность за более серьезное правонарушение меньше, чем за менее серьезное правонарушение) — готовятся предложения по устранению таких противоречий;

- выявлены иные недостатки нормативного правового акта — готовятся обоснованные предложения по их устранению.

Необходимо отметить, что о результатах изучения практики применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД, должна быть составлена справка. Справка должна быть последовательно и логично изложена, внутренне согласована и включать в себя следующие структурные элементы:

- вводная часть (предмет и цели проводимого изучения, сроки проведения, иные необходимые сведения);

- описательная часть (характеристика правоприменительной практики, в том числе выявленных недостатков);

- заключительная часть (выводы и предложения по устранению выявленных недостатков).

Справка и (или) материалы, использованные при проведении изучения правоприменительной практики, следует хранить в специальных папках «Изучение правоприменительной практики».

Таким образом, на основе проведенного исследования мы приходим к выводу, что в настоящее время назрела необходимость принятия нормативного правового документа, регулирующего вопросы, связанные с изучением практики применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД. В этой связи предлагаем разработать методические рекомендации по изучению практики применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД, определяющие порядок организации и проведения структурными подразделениями уполномоченного органа изучения практики применения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД.