

1 STATE LAW AND MANAGEMENT

МЕМЛЕКЕТТІК ҚҰҚЫҚ ЖӘНЕ БАСҚАРУ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ

FTAMP 10.01.07; 28.23.01
ӨОЖ 007.52
JEL C8

<https://doi.org/10.46914/2959-4197-2025-1-3-7-16>

МУХАМАДИЕВА Г.Н.,^{*1}

з.ғ.к., профессор.

*e-mail: mukhamadiyevagn@gmail.com

ORCID ID: 0000-0001-7170-7343

АЛИМКУЛОВ Е.Т.,¹

з.ғ.к., қауымдастырылған профессор.

e-mail: alerbol@mail.ru

ORCID ID: 0000-0001-7782-409X

ЖАНИБЕКОВ А.К.,¹

PhD, қауымдастырылған профессор.

e-mail: zhan_akin@mail.ru

ORCID ID: 0000-0002-1116-2123

ЖҰМАДИЛОВА Н.С.,¹

докторант.

e-mail: nazerke.zhumadilova@kaznu.edu.kz

ORCID ID: 0000-0001-5689-0995

¹әл-Фараби атындағы ҚазҰУ,

Алматы қ., Қазақстан

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ ЗАҢ ШЫҒАРУ ҚЫЗМЕТІНІҢ НОРМАТИВТІК ҚҰҚЫҚТЫҚ НЕГІЗІН ТАЛДАУ: ПРОБЛЕМАЛАР, ҚАЙШЫЛЫҚТАР ЖӘНЕ ЖЕТІЛДІРУ ЖОЛДАРЫ

Аңдатпа

Мақалада Қазақстан Республикасындағы заң шығару қызметінің қолданыстағы нормативтік құқықтық базасына жан-жақты талдау жүргізілген. Авторлар норма шығару процесін реттейтін негізгі заңнамалық актілерді зерттейді, ішкі қайшылықтарды, олқылықтарды және институционалдық кедергілерді анықтайды. Заңнамалық жүйенің тиімді мемлекеттік басқару қағидаттарына сәйкестік дәрежесін бағалауға ерекше назар аударылды. Сонымен қатар, норма шығаруды, цифрландырудың ағымдағы жай-күйі, негізгі сын-қатерлер – құқықтық, этикалық және техникалық, сондай-ақ заңнаманы талдауды, әзірлеуді, қоғамдық талқылауды және мониторингті автоматтандыру үшін жасанды интеллектті (ЖИ) қолдану перспективалары қаралады. Зерттеу нәтижелері бойынша анықталған мәселелерді жою және заң шығару процесінің сапасын арттыру бойынша нақты ұсыныстар, атап айтқанда Қазақстандағы заң шығару процесін трансформациялаудағы жасанды интеллектті (ЖИ) қоса алғанда, цифрлық технологияларды енгізу, ашық басқару және адам құқықтарын қорғау қағидаттарын ескере отырып, ЖИ интеграциясы бойынша ұсыныстар ұсынылды. Ұсынылған ұсынымдар елдің құқықтық жүйесін жетілдіруге, оның ішкі және сыртқы ортаның өзгеруіне бейімделуін арттыруға, сондай-ақ азаматтардың мемлекеттік билік институттарына деген сенімін нығайтуға бағытталған.

Тірек сөздер: заң шығару қызметі, цифрлық технологиялар, жасанды интеллект, автоматтандыру, нормативтік құқықтық негіздер.

Кіріспе

Заң шығару қызметі қоғамдық қатынастардың тұрақтылығы мен болжамдылығын қамтамасыз ете отырып, құқықтық мемлекеттің негізі болып табылады. Қазақстан Республикасында соңғы онжылдықтарда құқықтық жүйені жаңғыртуға және халықаралық стандарттарға, сәйкестікке бағытталған заңнама саласында елеулі реформалар жүргізілді. Алайда, қол жеткізілген жетістіктерге қарамастан, заңнаманы жүйелеудің жеткіліксіздігімен, құқықтық қақтығыстар мен олқылықтардың болуымен, сондай-ақ құқық қолдану практикасының тиімсіздігімен байланысты проблемалар сақталуда.

Осы мақаланың мақсаты Қазақстан Республикасындағы заң шығару қызметінің нормативтік құқықтық негізін талдау, мәселелерді анықтау, сондай-ақ оларды шешу жолдарын ұсынудан көрінеді. Заңнаманы жүйелеу, заң шығару қызметінің сапасын арттыру сияқты мәселелеріне ерекше назар аударылады.

Зерттеу міндеттері: қолданыстағы мәселелер мен қайшылықтарды анықтай отырып, Қазақстан Республикасындағы заң шығару қызметінің нормативтік құқықтық негізіне талдау жүргізу; жүйелі тәсілдің жоқтығын, мемлекеттік органдар арасындағы тиімсіз өзара іс-қимылды және заң жобаларын жеткіліксіз пысықтауды қоса алғанда, заң шығару процесіндегі кемшіліктердің себептерін айқындау; цифрлық технологияларды енгізуді, процестің ашықтығын арттыруды қоса алғанда, заң шығару қызметін жетілдіру жөнінде ұсынымдар әзірлеу.

Материалдар мен әдістер

Мақаланы дайындау барысында жалпы ғылыми және арнайы құқықтық әдістер кешені қолданылды, бұл заң шығару қызметінің теориялық-құқықтық және практикалық аспектілерін жан-жақты ашуға мүмкіндік берді.

Негізгі әдістерге мыналар жатады:

- ♦ талдау және синтез – нормативтік құқықтық базаны, ғылыми көздерді және заңнаманы қолдану практикасын жүйелі түсіну үшін;
- ♦ индукция және дедукция – құқық қолдану практикасының зерттелген мысалдары негізінде логикалық қорытындылар құру кезінде;
- ♦ құқықтық модельдеу әдісі – заң шығару қызметін жетілдіру бойынша ұсыныстар әзірлеу.

Ақпараттық-нормативтік база ретінде «Парламент және оның депутаттарының мәртебесі туралы» Қазақстан Республикасының Заңы, «Құқықтық актілер туралы» Қазақстан Республикасының Заңы және т.б. нормативтік құқықтық актілер, отандық және шетелдік авторлардың ғылыми еңбектері, ғылыми конференциялар, құқықтық шолулар материалдары пайдаланылды.

Нәтижелер және талқылау

Қазақстан Республикасының Президенті Қасым-Жомарт Тоқаевтың 2019 жылғы 2 қыркүйектегі Қазақстан халқына Жолдауында азаматтардың сындарлы сауалдарына жедел және тиімді ден қоюға бағытталған «Халық үніне құлақ асатын мемлекет» тұжырымдамасын іске асыру міндеті қойылды. Осы сын-тегеуріндерге жауап ретінде цифрлық платформаларды және мемлекеттік қызметшілердің халықпен тікелей қарым-қатынасын қоса алғанда, қоғамды шешім қабылдау процесіне белсенді тартуға ықпал ететін тетіктер әзірленді және енгізілді [1]. Осыған байланысты, Мемлекет басшысы 2024 жылғы 2 қыркүйектегі жолдауында аталған тұжырымдаманы іске асырудың бес жылында ашықтық пен жауапкершіліктің жаңа стандарттарын белгілей отырып, қоғам мен билік құрылымдары арасындағы өзара іс-қимыл мәдениетін өзгертуге қол жеткізілгенін атап өтті. Алайда, диалогты одан әрі дамыту үшін процестің барлық қатысушыларының іс-әрекеттерінің адалдығын, объективтілігі мен заңдылығын қамтамасыз ету, сондай-ақ терең әлеуметтік-экономикалық өзгерістер мен адам құқықтарын қорғау жағдайында әділ қоғам құруға бағытталған реформаларды жалғастыру қажеттігі алға тартылды [2].

Қазақстан Республикасындағы заң шығару қызметінің нормативтік құқықтық негізін талдау заңнамалық процестің тиімділігі мен сапасын айқындайтын бірқатар негізгі аспектілерді айқындайды.

Қазақстан Республикасының Конституциясы норма шығару қызметінің негіздерін бекітетін негізгі құқықтық құжат болып табылады. Ол мемлекеттік биліктің құрылымын ғана емес, сонымен бірге нормативтік құқықтық актілерді қабылдау процесін, олардың иерархиясын, принциптері мен әрекет ету шектерін реттейді. 4, 44, 53, 61, 66 және 91-баптардың ережелері арқылы Президенттің, Парламенттің, Үкіметтің және басқа да субъектілердің нормативтік құқықтық актілерді әзірлеудегі, қабылдаудағы және өзгертудегі өкілеттіктері айқындалады [3]. Осылайша, Конституция елдегі заң шығару процесінің құқықтық негізі мен тұрақтылығын қамтамасыз етеді.

«Парламент және оның депутаттарының мәртебесі туралы» Қазақстан Республикасының Заңы Парламенттің ұйымдастырылуы мен жұмыс істеуі үшін құқықтық негізді қамтамасыз ете отырып, заң шығару процесінде маңызды рөл атқарады. Ол палаталардың құрылымын, сессияларды өткізу, заң жобаларын талқылау және қабылдау тәртібін айқындайды, сондай-ақ заң шығару бастамасы құқығын және депутаттардың заң жобаларын әзірлеуге және пысықтауға қатысуын бекітеді. Заң депутаттардың тәуелсіздігінің кепілдіктерін, олардың заң шығару процесіндегі өкілеттіктерін, соның ішінде түзетулер енгізуді және парламенттік тыңдауларға қатысуды белгілейді. Сонымен қатар, ол заңдардың орындалуы мен Үкіметтің қызметіне парламенттік бақылау тетіктерін реттейді. Осылайша, заң шығарудың тиімділігі мен есеп беруін қамтамасыз етеді [4].

«Құқықтық актілер туралы» Қазақстан Республикасының Заңы норма шығару процесін тікелей реттейтін негізгі нормативтік құжат болып табылады. Ол норма шығарудың сапасын, ашықтығы мен жүйелілігін қамтамасыз ете отырып, оның бірыңғай қағидаттары мен рәсімдерін белгілейді, сондай-ақ нормативтік құқықтық актілерді әзірлеу, ұсыну, талқылау, қабылдау, тіркеу, қолданысқа енгізу, өзгерту, толықтыру, олардың қолданысын тоқтату, тоқтата тұру және оларды жариялау тәртібіне байланысты қоғамдық қатынастарды реттейді. Сонымен қатар, заң ғылыми сараптама жүргізуді (6-тарау), мониторингті (10-тарау) және нормативтік құқықтық актілерді жүйелеу және есепке алуды (11-тарау) көздейді. Осылайша, сапалы және негізделген құқықтық реттеу үшін толыққанды құқықтық базаны қалыптастырады [5]. Осылайша, «құқықтық актілер туралы» Заң Қазақстан Республикасында норма шығарудың бірыңғай стандарттарын қалыптастырады, оның сапасын, ашықтығын және қолданыстағы заңнамамен келісілуін қамтамасыз етеді.

Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісі [6] мен Сенатының регламенттері [7] заңдарды енгізуден бастап қабылдауға және Президентке қол қоюға жіберуге дейінгі заң шығару процесінің барлық кезеңдерін қоса алғанда, палаталардың қызметін ұйымдастыру тәртібін егжей-тегжейлі реттейтін ішкі нормативтік актілер болып табылады. Мәжіліс регламенті заң жобаларын бастапқы қарау рәсімін, комитеттердің жұмысын, оқу мен дауыс беруді айқындайды, ал Сенат регламенті одан әрі қарау, түзетулер мен келісу рәсімдерін енгізу және оны Мәжіліске қайтару тәртібін сипаттайды. Егер Палаталар арасында келіспеушіліктер болса, келісу комиссияларын құруды реттейді. Дауыс беру, бекіту және Заң жобасын Президентке жіберу рәсімін сипаттайды. Екі ереже де заңдардың тиімді, ашық және келісілген қабылдануына ықпал ететін конституциялық және заңнамалық ережелерді толықтыра отырып, норма шығару процесін нақты ұйымдастыруды қамтамасыз етеді. Осылайша, ҚР Парламенті Мәжілісі мен Сенатының регламенттері заң шығару қызметінің процестік айқындылығы мен дәйектілігін қамтамасыз етеді. Олар заң жобаларын қараудың ішкі ұйымдастырылуы мен техникалық рәсімдерін реттеу арқылы конституциялық және заңнамалық нормаларды толықтырады, бұл заң шығару процесін тиімді, транспарентті және бақыланатын етеді.

«Үкімет туралы» Қазақстан Республикасының Заңы заң жобаларын әзірлеуші және бастамашы, сондай-ақ қабылданған заңдарды орындаушы ретінде айқындай отырып, Үкіметтің норма шығару үдерісіндегі шешуші рөлін бекітеді. 5, 6, 16 және 17-баптарға сәйкес Үкімет заң жобаларын Парламентке енгізіп қана қоймай, өз құзыреті шегінде заңға тәуелді актілерді қабылдайды, олардың сапасы мен іске асырылуына жауап береді. Осылайша, заң Үкіметтің тиімді және жүйелі заң шығару процесіне қатысуының құқықтық негізін құрайды [8].

«Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Қазақстан Республикасының Заңы мәслихаттар мен әкімдіктердің құқықтық актілерін әзірлеу, қабылдау және тіркеу процесін реттейді [9]. Ол заңдылық, ашықтық және негізділік

қағидаттарын белгілейді, азаматтардың құқықтарын қозғайтын актілерді келісу, сараптау және міндетті мемлекеттік тіркеу тәртібін айқындайды. Сондай-ақ, жариялауға қойылатын талаптар және қолдану тиімділігін бағалау мүмкіндігі көзделеді. Заң Жергілікті деңгейде норма шығарудың құқықтық реттілігі мен ашықтығын қамтамасыз етеді.

Қазақстан Республикасының Әділет министрлігі бекіткен реттеушілік әсерді бағалау әдістемесі (РӨБ) елдегі заң шығару процесін реттейтін маңызды құрал болып табылады [10]. Ол нормативтік құқықтық актілер (НҚА) жобаларының экономика, әлеуметтік сала, экология және әкімшілік кедергілерді қоса алғанда, әртүрлі салаларға әсерін бағалау үшін міндетті рәсімдерді белгілейді. Бұл әдіс жоспарлаудан бастап іске асыруға дейінгі НҚА әзірлеудің барлық кезеңдерінде қолданылады. Атап айтқанда, әдістеме мемлекеттік органдардан НҚА жобаларын дайындау сатысында реттеуші әсерге талдау жүргізуді талап етеді. Бұған ұсынылған реттеудің ықтимал салдарын бағалау, ықтимал тәуекелдерді анықтау және оларды азайту шараларын анықтау кіреді. Бұдан басқа, ол НҚА жобаларына міндетті түрде заң сараптамасын жүргізуді ұйғарады, бұл олардың қолданыстағы заңнамаға сәйкестігін арттыруға және норма шығару қызметінің сапасын жақсартуға ықпал етеді.

Осылайша, РӨБ әдістемесі Қазақстандағы заң шығару процесінің ашықтығын, тиімділігі мен сапасын қамтамасыз етуде шешуші рөл атқарады. Бұл нормативтік актілерді неғұрлым саналы және негізделген қабылдауға ықпал етеді, бұл өз кезегінде азаматтар мен бизнестің мемлекеттік реттеуге деген сенімін арттырады.

Қазақстан Республикасының 2030 жылға дейінгі құқықтық саясат тұжырымдамасы реттеуші саясаттың маңызды құрамдас бөлігі ретінде әкімшілік қысымды төмендету қажеттігіне назар аударады [11]. Ол үшін көптеген дамыған мемлекеттердің құқықтық саясатының тән белгісі болып табылатын РӨБ институтын үнемі жетілдіру көзделген. Тиімді РӨБ норма шығару процесінің алғашқы кезеңдерінде біріктірілген деректерді жинау және пайдалану үшін оқыту бағдарламалары мен сапаны бақылау тетіктерін қоса алғанда, нақты саясат пен нұсқауларды ұстануға тиіс. Ретроспективті бағалаудың нақты критерийлерін анықтау құқықтық саясаттың тиімділігін өлшеуге және ресурстарды бөлуге көмектеседі. Маңызды элемент – «Халық үніне құлақ асатын мемлекет» тұжырымдамасы, ол мүдделі тұлғалар топтарын, халықаралық және үкіметтік емес ұйымдарды қамтитын жұртшылықпен қарым-қатынас жасау үшін көбірек тиімді алаңдар құруды көздейді. Осындай кеңестерді өткізу қорытындысы бойынша ұсынылған шаралар негізінде айтылған пікірлердің қысқаша қорытындысы, сондай-ақ егжей-тегжейлі түсініктемелер жасалады. Бұл шаралар мемлекеттік басқарудың ашықтығы мен тиімділігін арттыруға, сондай-ақ азаматтардың мемлекеттік институттарға деген сенімін нығайтуға бағытталған.

«Ақпаратқа қол жеткізу туралы» заң ақпаратты заңмен тыйым салынбаған кез келген тәсілмен еркін алу және тарату жөніндегі әркімнің конституциялық құқығын іске асыру нәтижесінде туындайтын қоғамдық қатынастарды реттейді [12]. Осы заңға сәйкес ашық нормативтік құқықтық актілердің интернет-порталында нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеуші мемлекеттік органдар мүдделі мемлекеттік органдарға келісуге жібергенге дейін реттеушілік саясаттың консультативтік құжаттарын және нормативтік құқықтық актілердің жобаларын оларға түсіндірме жазбаларымен және салыстырма кестелерімен (заңдарға өзгерістер және (немесе) толықтырулар енгізілген жағдайларда) бірге, сондай-ақ Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң шығару жұмысының қағидаларында көзделген өзге де ақпаратты жария талқылау үшін орналастырады.

Сонымен қатар, 2021 ж. «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне норма шығаруды жетілдіру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заңына сәйкес норма шығару процесін мемлекеттік реттеу саясатын қалыптастырудың бірыңғай процесі ретінде қарастыруға мүмкіндік беретін «реттеуші саясат» ұғымы енген болатын. Бұл заң бойынша азаматтар мен мүдделі тараптарды заң шығару процесіне тартуға ықпал ететін консультативтік құжат арқылы заң жобаларын міндетті қоғамдық талқылау көзделген. Бұдан басқа, заң мемлекеттік органдарды заң жобалары бойынша ақпараттық-түсіндіру жұмыстарын жүргізуге міндеттейді және азаматтар мен бизнеске қосымша міндеттер жүктейтін нормалар үшін өтпелі кезеңді белгілейді. Реттеуші әсерді бағалау институтын енгізу және ғылыми құқықтық сарапшылардың тізілімін құру да норма шығару қызметінің сапасы мен тиімділігін арттыруға бағытталған [13].

«Ашық НҚА» интернет-порталында [14] заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілердің жобаларын орналастыру және жария талқылау процесі Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң шығару жұмысының қағидаларын [15] және «мемлекеттік көрсетілетін қызметтер туралы» Қазақстан Республикасының заңын [16] қоса алғанда, бірқатар нормативтік актілермен реттеледі. «Ашық НҚА» порталы – бұл нормативтік құқықтық актілердің жобаларын мемлекеттік және жергілікті атқарушы органдарда мақұлдау сәтіне дейін оларды талқылау алаңы ретінде құрылған «Ашық үкімет» жобасы компоненттерінің бірі.

Осы нормативтік актілерге сәйкес НҚА жобалары жария талқылау үшін «Ашық НҚА» порталында орналастырылады. Азаматтар жарияланған жобалармен танысып, оларды жақсарту бойынша өз ұсыныстарын енгізе алады. Ол үшін электрондық цифрлық қолтаңбаны (ЭЦҚ) пайдалана отырып, порталда тіркелу қажет. Тіркелгеннен кейін пайдаланушылар құжаттың негізгі мазмұнының нақты жолдарына түсініктеме қалдыра алады, сондай-ақ ескертпелері мен ұсыныстары арқылы өз пікірлерін білдіре алады.

НҚА жобаларын жария талқылау олар порталда орналастырылған кезден бастап он жұмыс күні ішінде жүргізіледі. Осы мерзім аяқталғаннан кейін келіп түскен ескертулер мен ұсыныстар қаралмайды. Әзірлеуші мемлекеттік органдар келіп түскен ескертулер мен ұсыныстарды үш жұмыс күні ішінде қарайды және негіздемелерді көрсете отырып, оларды қабылдау немесе қабылдамау туралы өз шешімдерін жариялайды. Ескертулер мен ұсыныстарға жауаптар белгіленген мерзімде ұсынылмаған жағдайда, жария талқылау мерзімі автоматты түрде үш жұмыс күніне ұзартылады.

Жария талқылау аяқталғаннан кейін қабылданған және қабылданбаған ескертулер мен ұсыныстар бойынша негіздемелерді қоса бере отырып, талқылау барысында алынған ескертулер мен ұсыныстардың тізбесі мен қысқаша мазмұны қамтылатын есеп қалыптастырылады. Бұл есеп «Ашық НҚА» порталында және тиісті мемлекеттік органдардың интернет-ресурстарында орналастырылады.

Сонымен, «Ашық НҚА» интернет-порталында заңға тәуелді НҚА жобаларын орналастыру және жария талқылау процесі азаматтарға елдің нормативтік базасын қалыптастыруға белсенді қатысуға мүмкіндік бере отырып, заң шығару процесінің тиімділігі мен ашықтығын қамтамыз етеді.

Осылайша, Қазақстан Республикасындағы заң шығару қызметінің ағымдағы нормативтік құқықтық негізіне талдау жүргізілді. Алайда, заңнамалық шеңбердің болуына қарамастан, іс жүзінде заңнамалық саясаттың тиімділігін төмендететін мәселелер жоқ емес. Мысалы, депутат өз сөзінде соңғы жылдары Қазақстан мемлекеттік және қоғамдық институттардың дамуына ықпал ететін маңызды заңдар қабылдағанын атап өтіп, алайда, қоғаммен кері байланыстың болмауы, заңнамалық өзгерістердің әлсіз аналитикалық негізі және құқық қолдану практикасын заң шығарудан оқшаулау сияқты проблемалар шешуді талап етеді деген болатын [17]. Кейбір зерттеушілердің пікірінше, көптеген азаматтар «Ашық НҚА» порталының бар екендігі туралы білмейді және онда НҚА жобаларын орналастыру туралы хабардар емес. Олар мемлекеттік органдар тарапынан белсенді ақпараттық-түсіндіру жұмыстарының болмауына байланысты деп көрсетеді [18].

Қорытынды

Осы зерттеулерге сүйене отырып, өзіміздің қорытындыға келетін болсақ, Қазақстандағы «Ашық НҚА» порталында заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілердің жобаларын жария талқылау процесі азаматтарды заң шығарушылыққа тартудың тиімділігін шектейтін бірқатар мәселелерді атауға болады.

Біріншіден, талқылауға қатысу мүмкіндігі туралы халықтың хабардарлығының төмен деңгейі. Жобалар әрдайым алдын-ала жарияланбайды немесе қысқа мерзіммен шектеледі, көбінесе тиісті ғылыми, заңгерлік және қоғамдық сараптамасыз ресми келісімдерден өтіп жатады. Бұл заңнаманың сапасын төмендетеді.

Екіншіден, ұсынылған материалдардың қол жетімділігінің төмендігі. Осы жерде тағы бір мәселені айтып кетуге болады. Порталдағы соңғы өзгерістер енді толық мәтінсіз НҚА жобаларының қысқаша мазмұнының ғана жариялануына әкелді, бұл терең талдауды және

негізделген ескертулерді қалыптастыруды қиындатады [19]. Бұл жобалар толық көлемде орналастырылуы керек деуші белгіленген ережелерге қайшы келеді [20]. Үшіншіден, ресми талқылау процедуралары болса да, қатысушылармен нақты кері байланыс жиі болмайды. НҚА жобаларын пысықтау кезінде азаматтардың көптеген ұсыныстары мен ескертулері ескерілмейді, бұл процеске деген сенімді төмендетеді және формальдылық ретінде қабылданады.

Сонымен қатар, НҚА сапасына қатысты мәселе бар. Көбінесе жобаларда техникалық қателер, дәлсіздіктер мен қайшылықтар болады, бұл дамудың жеткіліксіздігін және даму сатысында тиісті бақылаудың жоқтығын көрсетеді. Сәйкесінше, НҚА жобаларын жария талқылаудың тиімділігін арттыру үшін азаматтарды хабардар етуді жақсарту, ұсынылатын материалдардың қолжетімділігі мен толықтығын қамтамасыз ету, сондай-ақ қоғамдық ұсыныстарды нақты қарауға және есепке алуға кепілдік беру қажет.

Осы мәселелерді шешудің бір жолы ретінде заң шығару процесін толықтай цифрландыруды ұсынамыз. Мемлекеттік процестерді цифрландыру Қазақстанды жаңғыртудың басты бағыттарының біріне айналды. «Цифрлық мемлекетке» көшу жағдайында заң шығару қызметі саласына жасанды интеллектті қоса алғанда, цифрлық технологияларды енгізу ерекше маңызға ие болып отыр. Бұл қабылданатын шешімдердің ашықтығын, тиімділігі мен инклюзивтілігін арттыруға, азаматтардың норма шығару процесіне қолжетімділігін жақсартуға және заң сараптамасындағы адами факторды барынша азайтуға мүмкіндік береді. Мұндай жүйелерді енгізу заңнамадағы олқылықтар мен қайшылықтарды, қайталануларды анықтауға, сондай-ақ азаматтармен және сарапшылармен өзара іс-қимылды жақсартуға ықпал етеді. Сонымен қатар, жасанды интеллект шаблондар мен ұқсас халықаралық тәжірибені талдау негізінде нормативтік актілердің жобаларын құруды, азаматтардың пікірлерін біріктіріп, ұсыныстарды жіктеуді, құқықтық нормалардың әртүрлі салаларға әсер ету сценарийлерін модельдеуді, сот және құқық қолдану практикасын талдауды, яғни заңдардың орындалуын бақылауды тиімді жүзеге асыратын болады. Бұларға ЖИ:

- ♦ ашықтықты арттыру (заң жобаларын талдауға ашық қолжетімділік);
- ♦ есептілікті күшейту (нормадан ауытқуды қадағалау);
- ♦ қатысуды қамтамасыз ету (азаматтардың мыңдаған пікірлерін өңдеу);
- ♦ құқықтық сенімділікті сақтай отырып, заң шығару процесін жеделдету арқылы қол жеткізеді.
- ♦ Қазақстанның заң шығаруына енгізу бойынша келесідей ұсынымдар ұсынамыз:
- ♦ норма шығаруда ЖИ пайдалану үшін құқықтық базаны әзірлеу;
- ♦ «автоматтандырылған құқықтық сараптама», «цифрлық заң кеңесшісі» және т.б. ұғымдарды енгізу;
- ♦ заң шығарудың барлық кезеңдерін бірыңғай цифрлық ортаға біріктіру;
- ♦ заң жобаларын қолдану және талдау бойынша пилоттық жобалар әзірлеу және оларды тестілеу;
- ♦ қазақ тіліне арналған лингвистикалық модельдерді дамыту;
- ♦ кадрларды даярлау және этикалық сараптамалар мен жүйелерді жүргізу;
- ♦ заң университеттерінде LegalTech курстарын енгізу, әдеп жөніндегі комиссиялар құру.

Цифрландыру және заң шығару процесіне жасанды интеллектті енгізу Қазақстан үшін ашық және тиімді басқару жолында жаңа белестер ашады. Алайда, бұл өзгерістер нақты нормативтік шеңбермен, этикалық бақылаумен және цифрлық мәдениетті нығайтумен қатар жүруі керек. Егер осы шарттар сақталса, бұл құқықтық мемлекетті нығайту құралы болады. Осылайша, заң шығармашылығын цифрландыру заңнаманың сапасын жақсартуға, азаматтардың сенімін арттыруға және Қазақстанда тиімді құқық қолдануды қамтамасыз етуге бағытталған негізгі қадам болып табылады.

Қаржыландыру туралы ақпарат. Бұл ғылыми мақала Қазақстан Республикасы Ғылым және жоғары білім министрлігінің Ғылым комитеті қаржыландыратын «Қазақстан Республикасының заң шығармашылық процесіне жасанды интеллект құралдарын енгізу арқылы заңнаманың тиімділігі мен ашықтығын оңтайландыру және арттыру» бағдарламалық-нысаналы қаржыландыру іске асыру аясында әзірленді (грант № BR27101389).

ӘДЕБИЕТТЕР

- 1 «Сындарлы қоғамдық диалог – Қазақстанның тұрақтылығы мен өркендеуінің негізі» Мемлекет Басшысының 2019 жылғы 2 қыркүйектегі Қазақстан халқына Жолдауы. URL: https://www.akorda.kz/kz/addresses/addresses_of_president/memleket-basshysy-kasym-zhomart-tokaevtyin-kazakstan-halkyna-zholdauy (өтініш берілген күн: 21.04.2025)
- 2 «Әділетті Қазақстан: заң мен тәртіп, экономикалық өсім, қоғамдық оптимизм» Мемлекет басшысы 2024 жылғы 2 қыркүйектегі Қазақстан халқына Жолдауы. URL: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K24002024_1 (өтініш берілген күн: 21.04.2025)
- 3 Қазақстан Республикасының Конституциясы. Конституция 1995 жылы 30 тамызда республикалық референдумда қабылданды. URL: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K950001000_ (өтініш берілген күн: 22.04.2025)
- 4 Парламент және оның депутаттарының мәртебесі туралы Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 16 қазандағы № 2529 Конституциялық заңы. URL: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z950002529_ (өтініш берілген күн: 22.04.2025)
- 5 Құқықтық актілер туралы Қазақстан Республикасының Заңы 2016 жылғы 6 сәуірдегі № 480-V ҚРЗ. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1600000480> (өтініш берілген күн: 22.04.2025)
- 6 Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісінің Регламенті. Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісінің 1996 жылғы 8 ақпандағы Қаулысы. URL: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/B960000003_ (өтініш берілген күн: 23.04.2025)
- 7 Қазақстан Республикасы Парламенті Сенатының Регламенті. Қазақстан Республикасы Парламенті Сенатының 1996 жылғы 8 ақпандағы Қаулысы. URL: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/B960000002_ (өтініш берілген күн: 23.04.2025)
- 8 Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 18 желтоқсандағы № 2688 Конституциялық заңы. URL: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z950002688_ (өтініш берілген күн: 23.04.2025)
- 9 Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы N 148 Заңы. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z010000148> (өтініш берілген күн: 25.04.2025)
- 10 Реттеушілік әсерді талдауды жүргізу және пайдалану қағидаларын бекіту туралы Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрінің 2015 жылғы 30 қарашадағы № 748 бұйрығы. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/V1500012517> (өтініш берілген күн: 25.04.2025)
- 11 Қазақстан Республикасының құқықтық саясатының 2030 жылға дейінгі тұжырымдамасын бекіту туралы Қазақстан Республикасы Президентінің 2021 жылғы 15 қазандағы № 674 Жарлығы. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U2100000674> (өтініш берілген күн: 21.04.2025)
- 12 Ақпаратқа қол жеткізу туралы Қазақстан Республикасының Заңы 2015 жылғы 16 қарашадағы № 401-V ҚРЗ. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1500000401> (өтініш берілген күн: 25.04.2025)
- 13 Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне нормашығармашылықты жетілдіру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы Қазақстан Республикасының Заңы 2021 жылғы 12 наурыздағы № 15-VII ҚРЗ. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z2100000015> (өтініш берілген күн: 27.04.2025)
- 14 «Ашық НҚА» порталы. Заң жобаларын жария талқылау. URL: <https://egov.kz/cms/kk/articles/open-legalacts> (өтініш берілген күн: 27.04.2025)
- 15 Нормативтік құқықтық актілерді әзірлеу, келісу және мемлекеттік тіркеудің қағидалары. Қазақстан Республикасы Әділет министрінің м.а. 2023 жылғы 5 шілдедегі № 464 бұйрығы. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/V2300033048> (өтініш берілген күн: 01.05.2025)
- 16 Мемлекеттік көрсетілетін қызметтер туралы Қазақстан Республикасының 2013 жылғы 15 сәуірдегі № 88-V Заңы. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1300000088> (өтініш берілген күн: 01.05.2025)
- 17 Волков В.В. «Слышащее государство» в законотворческом процессе. – 2021. URL: https://zanmedia.kz/slyshashhee-gosudarstvo-v-zakonotvorcheskom-protsesse/59469/?utm_source (дата обращения: 02.05.2025)
- 18 Кусаинова И. Что не так с казахстанскими законами и почему многие о них ничего не знают. – 2024. URL: https://inbusiness.kz/ru/news/stabilnost-zakonov-i-prozrachnost-zakonoproektov-minyust-hochet-zainteresovat-narod?utm_source (дата обращения: 02.05.2025)
- 19 Доступ ограничен: обсуждать проекты НПА теперь почти невозможно. – 11.04.2025. URL: https://inbusiness.kz/ru/last/dostup-ogranichen-obsuzhdat-proekty-npa-teper-pochti-nevozmozno?utm_source (дата обращения: 02.05.2025)
- 20 Ашық нормативтік құқықтық актілердің интернет-порталында заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілердің жобаларын орналастыру және жария талқылау қағидаларын бекіту туралы Қазақстан Республикасы Әділет министрінің м.а. 2021 жылғы 30 қыркүйектегі № 849 бұйрығы. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100024634> (өтініш берілген күн: 21.04.2025)

REFERENCES

- 1 «Syndarly qoғamdyq dialog – Qazaqstannyń turaqtylyǵy men órkendeuiniń negizi» Memleket Bassysynyń 2019 jylǵy 2 qyrkúiekteǵy Qazaqstan halqyna Joldaýy. URL: https://www.akorda.kz/kz/addresses/addresses_of_president/memleket-basshysy-kasym-zhomart-tokaevty-n-kazakstan-halkyna-zholdaýy (ótinis berilgen kún: 21.04.2025) (In Kazakh)
- 2 «Ádilet Qazaqstan: zań men tártip, ekonomikalyq ósim, qoғamdyq optimizm» Memleket bassysy 2024 jylǵy 2 qyrkúiekteǵy Qazaqstan halqyna Joldaýy. URL: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K24002024_1 (ótinis berilgen kún: 21.04.2025). (In Kazakh).
- 3 Qazaqstan Respublikasynyń Konstitusiasy. Konstitusia 1995 jyl 30 tamyzda respublikalyq referendumda qabyldandy. URL: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K950001000_ (ótinis berilgen kún: 22.04.2025). (In Kazakh).
- 4 Parlament jáne onyń deputattarynyń mártebesi turaly Qazaqstan Respublikasynyń 1995 jylǵy 16 qazandaǵy № 2529 Konstitusialyq zańy. URL: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z950002529_ (ótinis berilgen kún: 22.04.2025). (In Kazakh).
- 5 Qúqyqtyq aktiler turaly Qazaqstan Respublikasynyń Zańy 2016 jylǵy 6 sáurdeǵy № 480-V QRZ. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1600000480> (ótinis berilgen kún: 22.04.2025). (In Kazakh).
- 6 Qazaqstan Respublikasy Parlamentı Májilisiniń Reglamentı. Qazaqstan Respublikasy Parlamentı Májilisiniń 1996 jylǵy 8 aqpandaǵy Qaulysy. URL: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/B960000003_ (ótinis berilgen kún: 23.04.2025). (In Kazakh).
- 7 Qazaqstan Respublikasy Parlamentı Senatynyń Reglamentı. Qazaqstan Respublikasy Parlamentı Senatynyń 1996 jylǵy 8 aqpandaǵy Qaulysy. URL: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/B960000002_ (ótinis berilgen kún: 23.04.2025) (In Kazakh)
- 8 Qazaqstan Respublikasynyń Úkimeıi turaly Qazaqstan Respublikasynyń 1995 jylǵy 18 jeltoqsandaǵy № 2688 Konstitusialyq zańy. URL: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z950002688_ (ótinis berilgen kún: 23.04.2025) (In Kazakh)
- 9 Qazaqstan Respublikasyndaǵy jergilikti memleketтік басқару jáne ózin-ózi басқару turaly Qazaqstan Respublikasynyń 2001 jylǵy 23 qańtardaǵy N 148 Zańy. URL: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z010000148_ (ótinis berilgen kún: 25.04.2025). (In Kazakh).
- 10 Retteusilik áserdi taldaudy júrgizu jáne paidalanu qaǵıdalaryn bekıtu turaly Qazaqstan Respublikasy Últtyq ekonomika ministriniń 2015 jylǵy 30 qarasadaǵy № 748 búıryǵy. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/V1500012517> (ótinis berilgen kún: 25.04.2025). (In Kazakh).
- 11 Qazaqstan Respublikasynyń qúqyqtyq saiasatynyń 2030 jylǵa deıingi tújyrymdamasyn bekıtu turaly Qazaqstan Respublikasy Prezidentiniń 2021 jylǵy 15 qazandaǵy № 674 Jarlyǵy. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U2100000674> (ótinis berilgen kún: 21.04.2025). (In Kazakh).
- 12 Aqparatqa qol jetkizu turaly Qazaqstan Respublikasynyń Zańy 2015 jylǵy 16 qarasadaǵy № 401-V QRZ. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1500000401> (ótinis berilgen kún: 25.04.2025). (In Kazakh).
- 13 Qazaqstan Respublikasynyń keıbir zańnamalyq aktilerine normaşıǵarmaşılyqty jetildiru máseleleri boıynsa ózgerister men tolyqtyrular engizu turaly Qazaqstan Respublikasynyń Zańy 2021 jylǵy 12 nauryздаǵy № 15-VII QRZ. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z2100000015> (ótinis berilgen kún: 27.04.2025). (In Kazakh).
- 14 «Aşyq NQA» portaly. Zań jobalaryn jaria talqylau. URL: <https://egov.kz/cms/kk/articles/open-legalacts> (ótinis berilgen kún: 27.04.2025). (In Kazakh).
- 15 Normativtik qúqyqtyq aktilderdi ázirleu, kelisu jáne memleketтік tirkeudiń qaǵıdalary. Qazaqstan Respublikasy Ádilet ministriniń m.a. 2023 jylǵy 5 şildegeı № 464 búıryǵy. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/V2300033048> (ótinis berilgen kún: 01.05.2025). (In Kazakh).
- 16 Memleketтік kórsetiletin qyzmetter turaly Qazaqstan Respublikasynyń 2013 jylǵy 15 sáurdeǵy № 88-V Zańy. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1300000088> (ótinis berilgen kún: 01.05.2025) (In Kazakh)
- 17 Volkov V.V. (2021) «Slyshashhee gosudarstvo» v zakonotvorcheskom processe. URL: https://zanmedia.kz/slyshashhee-gosudarstvo-v-zakonotvorcheskom-protsesse/59469/?utm_source (data obrashheniya: 02.05.2025). (In Russian).
- 18 Kusainova I. (2024) Chto ne tak s kazahstanskimi zakonami i pochemu mnogie o nih nichego ne znajut. URL: https://inbusiness.kz/ru/news/stabilnost-zakonov-i-prozrachnost-zakonoproektov-minyust-hochet-zainteresovat-narod?utm_source (data obrashheniya: 02.05.2025). (In Russian).
- 19 Dostup ogranichen: obsuzhdat' proekty NPA teper' pochtı nevozmozhno. 11.04.2025. URL: https://inbusiness.kz/ru/last/dostup-ogranichen-obsuzhdat-proekty-npa-teper-pochtı-nevozmozhno?utm_source (data obrashheniya: 02.05.2025). (In Russian).
- 20 Aşyq normativtik qúqyqtyq aktilderdiń internet-portalynda zańǵa táueldi normativtik qúqyqtyq aktilderdiń jobalaryn ornalastyru jáne jaria talqylau qaǵıdalaryn bekıtu turaly Qazaqstan Respublikasy Ádilet ministriniń m.a. 2021 jylǵy 30 qyrkúiekteǵy № 849 búıryǵy. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100024634> (ótinis berilgen kún: 21.04.2025). (In Kazakh).

МУХАМАДИЕВА Г.Н.,*¹

к. ю.н., профессор.

*e-mail: mukhamadiyevagn@gmail.com

ORCID ID: 0000-0001-7170-7343

АЛИМКУЛОВ Е.Т.,¹

к.ю.н., доцент.

e-mail: alerbol@mail.ru

ORCID ID: 0000-0001-7782-409X

ЖАНИБЕКОВ А.К.,¹

PhD, доцент.

e-mail: zhan_akin@mail.ru

ORCID ID: 0000-0002-1116-2123

ЖУМАДИЛОВА Н.С.,¹

докторант.

e-mail: nazerke.zhumadilova@kaznu.edu.kz

ORCID ID: 0000-0001-5689-0995

¹Казахский национальный университет

им. аль-Фараби,

г. Алматы, Казахстан

АНАЛИЗ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ПРОБЛЕМЫ, ПРОТИВОРЕЧИЯ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Аннотация

В статье проведен всесторонний анализ действующей нормативной правовой базы законодательной деятельности в Республике Казахстан. Авторы исследуют основные законодательные акты, регулирующие нормотворческий процесс, выявляют внутренние противоречия, пробелы и институциональные барьеры. Особое внимание было уделено оценке степени соответствия законодательной системы принципам эффективного государственного управления. Кроме того, будут рассмотрены текущее состояние цифровизации нормотворчества, основные вызовы – правовые, этические и технические, а также перспективы применения искусственного интеллекта (ИИ) для автоматизации анализа, разработки, общественного обсуждения и мониторинга законодательства. По результатам исследования были даны конкретные предложения по устранению выявленных проблем и повышению качества законодательного процесса, в частности по интеграции ИИ с учетом принципов внедрения цифровых технологий, открытого управления и защиты прав человека, включая искусственный интеллект (ИИ) в трансформации законодательного процесса в Казахстане. Представленные рекомендации направлены на совершенствование правовой системы страны, повышение ее адаптации к изменениям внутренней и внешней среды, а также на укрепление доверия граждан к институтам государственной власти.

Ключевые слова: законотворческая деятельность, цифровые технологии, искусственный интеллект, автоматизация, нормативно-правовые основы.

MUKHAMADIEVA G.N.,*¹

c.l.s., professor.

*e-mail: mukhamadiyevagn@gmail.com

ORCID ID: 0000-0001-7170-7343

ALIMKULOV E.T.,¹

c.l.s., associate professor.

e-mail: alerbol@mail.ru

ORCID ID: 0000-0001-7782-409X

DZHANIBEKOV A.K.,¹

PhD, associate professor.

e-mail: zhan_akin@mail.ru

ORCID ID: 0000-0002-1116-2123

ZHUMADILOVA N.S.,¹

PhD student.

e-mail: nazerke.zhumadilova@kaznu.edu.kz

ORCID ID: 0000-0001-5689-0995

¹Kazakh National University named after Al-Farabi,
Almaty, Kazakhstan

ANALYSIS OF THE REGULATORY LEGAL FRAMEWORK OF LEGISLATIVE ACTIVITY IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN: PROBLEMS, CONTRADICTIONS AND WAYS OF IMPROVEMENT

Abstract

The article provides a comprehensive analysis of the current regulatory framework for legislative activity in the Republic of Kazakhstan. The authors examine the main legislative acts regulating the rule-making process, identify internal contradictions, gaps and institutional barriers. Special attention was paid to assessing the degree of compliance of the legislative system with the principles of effective public administration. In addition, the current state of digitalization of rulemaking, the main challenges – legal, ethical and technical, as well as the prospects for using artificial intelligence (AI) to automate the analysis, development, public discussion and monitoring of legislation will be considered. Based on the results of the study, specific proposals were proposed to eliminate the identified problems and improve the quality of the legislative process, in particular, to integrate AI, taking into account the principles of digital technology, open governance and human rights protection, including artificial intelligence (AI) in the transformation of the legislative process in Kazakhstan. The recommendations presented are aimed at improving the country's legal system, increasing its adaptation to changes in the internal and external environment, as well as strengthening citizens' trust in public authorities.

Keywords: legislative activity, digital technologies, artificial intelligence, automation, regulatory framework.

Мақаланың редакцияға түскен күні: 11.06.2025