Дипломная работа

На тему: «Законодательные процессы в парламенте РК»

Алматы 2010

Содержание

Введение

1. Понятие и сущность законодеятельного процесса в Республике Казахстан

1.1 Понятие законотворческого процесса

1.2 Стадии и структура правотворческого процесса

1.3 Принципы законодеятельности

2. Парламент РК – основной субъект законодательной власти

2.1 Место и роль Парламента в механизме государственной власти РК

2.2 Законодательные полномочия Парламента РК

2.3 Оптимизация правового регулирования законопроектной деятельности Парламента РК

2.4 Делегирование законодательства

Заключение

Список использованной литературы

Введение

Едва ли в истории человечества можно найти общество, которое было бы вполне удовлетворено собственными законами. В любом государстве и в любую эпоху существует бесконечное разнообразие интересов-политических, экономических, социальных, религиозных, возрастных и т.д.

Для того чтобы упорядочить собственную жизнь, общество рождает власть, наделяя её определенными полномочиями и в то же время пытаясь ограничить ее. Общество права - это то общество, где власть вписана в рамки закона. При этом общество наделяет государство полномочиями, которые оно делит между тремя его ветвями: судебной, исполнительной и законодательной, в соответствии с Конституцией Республики Казахстан (п.4 ст.3). [1] Органы законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти самостоятельны. Государственную власть в Республике Казахстан осуществляют Президент, Парламент, Правительство и суды.

Приведенный в Конституции Республики Казахстан перечень ветвей государственной власти является замкнутым, то есть не подлежит пересмотрам и изменениям. Это сделано для создания стабильной и работоспособной конструкции государственной власти в Республике Казахстан. Выполняя свои задачи, органы государственной власти взаимодействуют друг с другом. При этом каждая ветвь государственной власти ограничивает другую и сдерживает её. Данную систему взаимоотношений принято называть системой сдержек и противовесов.

Законодательная ветвь власти ответственна за то, насколько полно она представляет общественные интересы, отражая их в соответствующих законах страны. Закон обязателен для всех именно в силу того, что он является актом Парламента, представляющего интересы всех слоев и социальных групп.

Закон - это, прежде всего форма и при отсутствии ее мы оказываемся в плену произвола. Ведь формально воля законодателя не знает ограничений - он способен принимать любые законы по своему усмотрению. Именно поэтому столь важно ограничить законодателя процедурой. Неукоснительное следование принципу легализма позволяет обществу самым непосредственным образом влиять на формирование воли законодателя на всех этапах, от внесения законодательной инициативы и до обнародования закона. [2, c.174]

Процесс создания правовых норм начинается с возникновения объективных общественных закономерностей, требующих правового регулирования, проходит через институты общества и государства, реализуется законодательной, исполнительной и судебной властями в присущих им формах. Но процесс создания правовых норм не может быть произвольным, субъективным, он базируется на принятых и закрепленных конституционно и нормативно правилах, которые государство обязано соблюдать. Оно связано собственной правовой системой, и эта зависимость закреплена в Основном законе государства. Отступая от принципа законности либо создавая законы, неспособные прижиться в обществе, противоречащие друг другу и общественной системе в целом, государственная власть ослабляет свой авторитет, снижает степень общественного доверия.

Реальность показывает, насколько широк круг вопросов, неурегулированных правом, без которых невозможно реализовать экономические и социальные программы, выдвигаемые жизнью.

Речь идет не только об обновлении, улучшении законодательства, но и о формировании многих принципиально новых правовых институтов, отвечающих новым экономическим условиям, критериям правового государства. Процесс законотворчества проходит в чрезвычайно сложной обстановке. Все это происходит на фоне экономического и финансового кризиса.

Курс на ускорение реформ заставляет законодателя стремиться к быстрому охвату правовых норм, регулированию новых общественных отношений. Это сказывается на качестве закона, его системности, стабильности правовой системы, уровне правовой защищенности граждан.

В связи с этим невозможно переоценить роль парламентаризма в подготовке качественных, отвечающих самым взыскательным требованиям, законов.

Законотворчество сложный и трудоемкий процесс, в ходе которого, должно появляться новое, по замыслу его автора, правообразование. Главное звено в законотворчестве – принятие законопроекта Парламентом.

Круг правомочий на принятие юридических нормативных актов предусмотрен Конституцией и другими законами. Так, в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, основным законодательным органом Республики Казахстан является Парламент Республики Казахстан.

Тема дипломной актуальна, в связи с тем, что в нашей стране уже более 18 лет, так как независимому государству, которым является Казахстан, в первую очередь нужна сильная законодательная власть, принимающая полноценные и обоснованные законы.

Цель дипломной работы заключается изучении законодательных процессов в Парламенте Республики Казахстан.

В соответствии с целью работы были определены следующие задачи, решение которых запланировано в процессе ее написания:

1. рассмотреть понятие, сущность, стадии и принципы законодеятельного (законодательного) процесса в Республике Казахстан;

2. определить место Парламента РК в механизме государственной власти;

3. проанализировать законодательные полномочия Парламента РК;

4. изучить оптимизацию правового регулирования законопроектной деятельности Парламента РК;

5. изучить институт делегирования законодательства в законотворчестве Республики Казахстан;

6. сделать выводы и сформулировать предложения.

При выполнении поставленных задач основное внимание уделялось Конституции Республики Казахстан, как основному закону республики. Д

Структурно данная дипломная работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы.

Во введении обосновывается актуальность темы дипломной работы, проводиться цель и задачи исследования.

В первой главе рассмотрены понятие и сущность законодейтельного процесса в Республике Казахстан.

Во второй главе Парламент РК проанализирован с точки зрения на него, как на основной субъект законодательной власти.

В заключении приведены выводы по исследованию проведенному в дипломной работе

Методологической основой данного исследования послужили нормативно-правовые акты действующего законодательства Республики Казахстан, также труды ведущих современных авторов, прмо или косвенно посвященные проблеме законотворчества и законодательных процессов в Парламенте Республики Казахстан.

# 1. Понятие и сущность законодеятельного процесса в Республике Казахстан

## 1.1 Понятие законотворческого процесса

В современном обществе люди и различного рода их объединения постоянно соприкасаются с правилами (нормами), зафиксированными в законах и подзаконных актах - с их требованиями, запретами и дозволениями, с необходимостью их соблюдения, исполнения и применения, с теми последствиями, которые наступают при их нарушении. Каждое государство устанавливает в общественных отношениях определенный порядок, который с помощью законодательства и законности формулирует их в правовых нормах, обеспечивает, охраняет и защищает. Законодательство охватывает большинство сфер человеческой жизнедеятельности, расширяет границы своего регулирующего воздействия на общественные отношения по мере усложнения социального бытия, непосредственно сопровождая людей в их общении друг с другом.

Столь значительная роль законодательства в жизни личности и общества предполагает знание, прежде всего, того, каким образом оно создается, формируется и развивается, в чем суть законотворчества. Без такого знания исключается сколько-нибудь успешная деятельность по созданию законов и подзаконных актов, призванных служить задачам обеспечения свободы личности и прогресса общества. [3, c.24]

Говоря о законотворческой деятельности государства, следует обратить внимание на то, что она является частью процесса правообразования. Характеризуя этот процесс, следует отметить, что есть, прежде всего, перевод объективных законов общественного развития на язык решений, облеченный в соответствующую юридическую форму. «Обычно сложившаяся в жизни норма реального поведения предшествует правовым предписаниям. В законе часто закрепляется то, что уже оправдало себя на практике, сформировалось как оптимальная форма поведения».

Закономерно было бы рассматривать законодательный процесс как часть процесса правообразования. Законотворчество - сложное социальное явление, имеющее управленческую природу. Это одна из форм государственного руководства обществом. Как любой социальный процесс - это сознательная, целенаправленная деятельность, осуществляемая через право и правовые нормы. Говоря о законотворчестве как о явлении социальном и юридическом, нельзя его ограничить лишь изданием нормативных актов. Оно охватывает более широкий круг процессов: подготовка нормативного акта, выявление потребностей в правовом регулировании тех или иных право образующих общественных отношений, направление и характер регулирования. [5, c.]

Комплексный подход к правотворчеству требует развития реальных связей между различными явлениями, участвующими в формировании права, осуществляющих переход от материальных факторов к сознанию и от него - к правовым нормам. Законотворчество – основное звено правотворчества. Правотворчество начинается тогда, когда необходимость нововведений уже назрела и их направление уже определено общественным развитием. На этом этапе в процесс правообразования вступают компетентные государственные органы.

Согласно традиционной точке зрения, правотворчество - это деятельность государства, направленная на создание юридических норм. В узком смысле под правотворчеством подразумевается непосредственно сам процесс создания правовых норм компетентными органами. В широкой трактовке данный процесс «исчисляется» с момента правотворческого замысла и до практической реализации юридической нормы (подготовка, принятие, опубликование и т.д.). [3, c.34]

Правотворчество - одно из основных звеньев механизма правового регулирования общественных отношений. Правотворческий процесс основывается на определенных принципах:

Демократизм и гласность правотворчества. Суть принципа заключается в процедуре разработки и принятия нормативного акта правотворческим органом. Большая роль при этом отводится привлечению граждан, трудовых коллективов к правотворческой деятельности, гласности ее осуществления, что выступает своеобразной гарантией от бюрократизма в реализации такой важнейшей функции. Распространена практика всенародного обсуждения законопроектов при помощи средств массовой информации: печати, радио, телевидения. Но высшим проявлением демократизма правотворчества является референдум. [5, c.17]

Профессионализм правотворчества. Этот принцип прямо и непосредственно связан с качеством правотворчества, эффективностью механизма принятия государственных решений. К такого рода деятельности должны привлекаться компетентные специалисты (юристы, социологи, политологи), которые обладают профессиональными знаниями и опытом в моделировании законопроектов.

Законность правотворчества. Вся правотворческая работа по подготовке, принятию и опубликованию нормативно-правовых актов должна осуществляться в рамках закона, и, прежде всего Конституции РК. Содержание правовых актов не должно быть антиправовым, а призвано отвечать идеалам правового государства, началам демократизма и гуманизма, нормам международного права. [6, c.38]

Научный характер правотворчества и его связь с правоприменительной практикой. Требования этого принципа в том, что законопроект готовится не просто сам по себе, произвольно, а при тщательном анализе социально-экономической ситуации в стране, политической обстановки, потребностей правового регулирования тех или иных сторон общественной жизни.

С учетом субъектного состава органов можно выделить три разновидности правотворческой деятельности: правотворчество государственных органов; санкционированное правотворчество; народное правотворчество (референдум).

Правотворчество государственных органов представляет собой такую разветвленную деятельность всех органов государственной власти и управления, в результате которой формируется система законодательства. Результатом правотворчества могут быть законы и различного рода подзаконные акты (указы президента, постановления Правительства). [5, c.22]

Санкционированное правотворчество - это разрешенная государством правотворческая деятельность должностных лиц и некоторых негосударственных организаций, результатом которой являются исключительно подзаконные акты.

Референдум проводится по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни. С его помощью народ осуществляет свою власть непосредственно. Итоги референдума окончательны, не подлежат никакому утверждению.

Таким образом, «правотворчество» представляет собой особую форму государственной деятельности по созданию, изменению и отмене правовых норм основанную на познании объективных социальных потребностей и интересов общества.

Законотворчество - это деятельность компетентных органов государственной власти, которая представляет собой особую правовую форму осуществления функций государства, состоящую в принятии, изменении или отмене правовых норм. Законотворческая деятельность отличается от других форм деятельности органов государственной власти тем, что здесь устанавливаются общеобязательные правила поведения (правовые нормы), адресованные всем субъектам правоотношений. В результате законотворчества нормы права получают свое закрепление в официальных документах - нормативно-правовых актах. [7, c.43]

Важнейшей задачей государства в области законодательной деятельности является приведение всей системы законодательства в соответствие конституционным и международно-правовым стандартам обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина, установление правопорядка и законности. Содержательный аспект законотворческой деятельности государства состоит в установлении и возведении в ранг законодательных актов принципов и норм права.

Законодательная деятельность занимает важнейшее место в механизме правового регулирования и управления обществом. Культура и уровень законотворческого процесса, а соответственно и качество принимаемых нормативно-правовых актов - это показатель цивилизованности общества и демократичности государства.

В юридической литературе законотворческую деятельность государства обычно называют правотворчеством, что, конечно, не соответствует природе права. Государство не творит право. Право рождается в рамках гражданского общества. Оно изначально формируется естественно, исторически независимо от деятельности законодателя. Задача государства - признать реально существующие правовые отношения и закрепить их в правовых нормах. [8, c.142]

Сложная структура социальной жизни объективно обусловливает потребность в юридическом регулировании общественных отношений. Различные экономические, социально-политические и иные общественные интересы, которые вызывают потребность в общеобязательных правилах поведения, в конечном счете, находят свое выражение в законодательных актах органов государственной власти.

Широко распространенный термин «правотворчество» связан с господствовавшим в отечественной юриспруденции позитивистским подходом в правопонимании, с отождествлением понятий «право» и «закон». От такой практики следует отказаться, так как это не дает возможности правильно трактовать социальную природу этих категорий и показать их место в механизме правового регулирования общественных отношений.

Итак, законотворчество - один из важнейших признаков практически любого государства независимо от его типа и формы.

В юридической литературе сложилось два взгляда на понятие законотворческого процесса. С одной стороны, законотворческий процесс ограничивается рамками официального прохождения законопроекта в высшем представительном органе. Более широкое понимание этого явления включает в законодательный процесс и всю предварительную деятельность по подготовке проекта закона. [9, c.68]

Подходы к определению законотворчества позволяют сделать вывод о том, что в науке сложилось представление о законотворчестве лишь как о процедуре принятия компетентным органом закона. Многими авторами предпринимались попытки более широкого исследования данного явления, однако все научные выводы сводятся к пониманию данного явления как процессуальной деятельности.

В данной связи предлагается рассмотреть альтернативную концепцию законотворчества, которая позволит обогатить традиционную точку зрения о законотворчестве и сделать возможным более широкое восприятие данного явления, направленного на упорядочение наиболее существенных социальных отношений на различных уровнях и в разных сферах общественной жизни.

Любой творческий процесс начинается с замысла. Последний есть результат восприятия жизненных явлений и их понимания различными субъектами на основе их глубинных индивидуальных особенностей (степень одаренности, опыт и др.). [2, c.115]

Под влиянием окружающей действительности у законодателя возникает некоторая идея, которая воплощается в соответствующий текст закона. Образ идеи трансформируется в форму, которая должна отвечать замыслу. Творческий процесс - это достижение единства формы и содержания.

Согласно общепринятому определению, творчество - деятельность, порождающая нечто качественно новое, никогда ранее не бывшее.

Немало определений творчества дается в философской литературе. Так, в философском словаре определение творчества характеризуется как процесс человеческой деятельности, создающий качественно новые материальные и духовные ценности. Творчество представляет собой возникшую в труде способность человека из доставляемого действительностью материала созидать (на основе познания закономерностей объективного мира) новую реальность, удовлетворяющую многообразным общественным потребностям. Виды творчества определяются характером созидательной деятельности (творчество изобретателя, организатора, научное и художественное творчество и т.п.).

Применительно к законотворчеству, именно написание юридических норм как научно-творческая деятельность... способствует пониманию права в качестве «ars boni et aequi» и пониманию юридических текстов как вершин культуры, человеческой цивилизации, являясь законотворческой деятельностью в материальном смысле слова (законотворчеством как таковым). [10]

Кроме того, законотворчество необходимо рассматривать как особый вид творчества. Применительно к законотворчеству возможно использовать данный термин с некими оговорками, так как этот вид творчества рассматривается как санкционированная, регламентированная властная процедура. Та свобода творчества, которая существует, к примеру, для художника как творца, неприемлема для законотворчества, так как существуют некие рамки, требования, установления, регламенты, обязательные для исполнения субъектами законотворчества.

Результат, которого хочет достигнуть творец закона, может быть ошибочным, однако этот результат в виде закона и дальнейшего его применения (или неприменения) достигается.

Учитывая изложенные обстоятельства, а также то, что законотворчество является важнейшей разновидностью права и нормотворческой деятельности, оно является сложным, системным правовым явлением, включающим в себя различные механизмы и способы выражения, обладающим особой формой, закрепленной действующим правом в виде законотворческого процесса, и нуждающимся в тщательном научном исследовании с целью достижения более эффективной работы законодательных органов государства над проектами законов.

Законотворческая деятельность представляет собой не столько политико-правовое, сколько, прежде всего, социально-правовое явление. Если законотворчество в самом общем виде может быть определено как деятельность (совокупность мероприятий и действий), направленная на создание правовых норм, обладающих высшей юридической силой, то законотворчество как специально-юридическая категория означает соответствующую юридически значимую деятельность. Законотворческая деятельность, будучи урегулированной правом, характеризуется строгой последовательностью операций (действий) по созданию законов и выражается в законотворческом процессе (его процессуальная сторона) как юридической форме функционирования механизма законотворчества во времени.

В этой связи вызывает возражение отождествление понятий «законотворческий процесс» и «законотворчество» на том основании, что без процесса само по себе законотворчество как материальная категория неосуществимо. Различие данных категорий состоит в том, что тот же механизм законотворчества в зависимости от определенных условий может по-разному функционировать во времени; различные же по типу механизмы законотворчества могут характеризоваться в то же время идентичными законотворческими процессами. С другой стороны, спорно и определение законотворческого процесса как фактического содержания законотворчества. Фактическое содержание законотворчества как научной категории составляет сама деятельность, направленная на создание закона, осуществляемая через специальный механизм законотворчества. В этом случае законотворческий процесс действует в качестве формы ее (деятельности) осуществления, характеристики функционирования механизма законотворчества (системы законодательных органов, законотворческих норм и т.д.) во времени. [11, c.94]

Процедура взаимодействия соответствующих органов государственной власти и их должностных лиц по поводу внесения законопроекта, его обсуждения, а также рассмотрения и принятия (непринятия) в качестве закона, как нормативного правового акта высшей юридической силы выступает в виде законотворческой деятельности в процессуальном смысле слова.

В данной связи необходимо учитывать, что указанные процедуры и мероприятия реализуются при непосредственном участии главного субъекта законотворчества - парламента либо непосредственно народа при принятии законопроекта на референдуме.

Кроме того, юридически обязательные для всех участников процесса процедурные правила, призванные обеспечить единый порядок процесса, определяются регламентом законодательного.

Ученые, определяя законотворчество как разновидность юридического процесса, высказывают различные позиции относительно его стадий. Однако при разнообразии мнений в основном выделяются следующие стадии: инициатива, обсуждение, принятие, обнародование.

В современной политологии настойчиво подчеркивается институциональный аспект государства. С точки зрения этого подхода государство - это совокупность взаимосвязанных учреждений и организаций, составляющих особую систему управления основными сферами общественной жизни. [12, c.144]

Понятие законотворчества неразрывно связано, по меньшей мере, с таким явлением, как государство. Для того чтобы сложилось правильное и полное представление о законотворчестве, его понимании, сущности, значении, необходимо рассматривать его в тесной взаимосвязи с государством на основе структурно-функционального анализа этих понятий.

Процесс создания правовых норм начинается с возникновения объективных общественных закономерностей, требующих правового регулирования, проходит через институты общества и государства, реализуется законодательной, исполнительной и судебной властями в присущих им формах.

Но процесс создания правовых норм не может быть произвольным, субъективным, он базируется на принятых и закрепленных конституционно и нормативно правилах, которые государство обязано соблюдать. Оно связано собственной правовой системой, и эта зависимость закреплена в основном законе государства.

Отступая от принципа законности либо создавая законы, не способные прижиться в обществе, противоречащие друг другу и общественной системе в целом, государственная власть ослабляет свой авторитет, снижает степень общественного доверия.

Государство есть сложная социальная организация, основным назначением которой является осуществление публичной власти в интересах всего общества, это отношения между людьми в обществе. Деятельность государства многогранна, она охватывает самые различные стороны общественной жизни. [8, c.134]

Так же как и государство, законотворчество - это итог, результат социально-духовного, политического, культурного, психоэмоционального творчества людей, общества. Законотворчество - это сумма правоотношений. Законотворчество - это продолжение природы государства, это система отношений.

В той мере, в какой понимаемые в вышеуказанном ракурсе законотворческие отношения урегулированы правом, они являются правоотношениями и составляют их особый вид. Будучи тесно связанными с иными правовыми отношениями людей в реальной общественной жизни, они не только не утрачивают своей специфики, а, напротив, именно благодаря этой специфике приобретают большое общественное значение, играя в высшей степени важную роль и занимая вполне определенное, достаточно значимое место в кругу иных правовых отношений. Поэтому, характеризуя законотворческие правоотношения как особый вид правоотношений, необходимо подвергнуть их параллельному анализу как с точки зрения связи, в которой они находятся с иными правоотношениями, так и с точки зрения специфики, благодаря которой они выступают в качестве правового общественного отношения особого рода.

В данной связи одним из важных вопросов является выявление объекта законотворческого правоотношения. Объектом правового отношения выступает то, на что направлены субъективные права и юридические обязанности его участников, иными словами, то, ради чего возникает само правоотношение. [13, c.11]

Правовые отношения осуществляются в формах взаимодействия субъектов по поводу правовых интересов в социальной, экономической, политической и иных сферах.

При этом важны причина и основание возникновения правовых отношений в сфере законотворчества. Обычно такой причиной правоотношения всегда будут потребности и правовые интересы субъектов в сферах социальных, экономических, духовно-культурных, политических отношений. Для возникновения законотворческих правоотношений требуется наличие определенного юридического факта.

Таким образом, для наличия законотворческих правоотношений требуется определенная деятельность людей и наличие правового предписания, связывающего с этой деятельностью известные юридические последствия.

Для законотворческих правоотношений характерно наличие связи между конкретными лицами, то есть ее участниками.

Стороной законотворческого правоотношения может стать только лицо, обладающее определенными признаками (за исключением референдума).

Другим важным моментом законотворческого правоотношения является то, что субъекты вступают в такие отношения с целью добиться каких-то результатов, в том числе и социально значимых последствий. [14, c.78]

Субъекты законотворческих правоотношений способны заметно влиять на возникновение данного правового отношения и на процесс его развития.

Если говорить о законотворческих правоотношениях в качестве самостоятельной разновидности общественных отношений, то необходимо дать определение понятию «законотворческие правоотношения», которые, на наш взгляд, являются особым видом правоотношений, осуществляемых в формах взаимодействия специальных субъектов по поводу создания законов.

Законотворчество в Республике Казахстан является важнейшим видом правотворчества, основным способом реализации правоустанавливающей функции государства. Законотворчество связано с поиском оптимальных форм правового регулирования: использованием традиционных и инновационных способов правового воздействия, направленных на урегулирование вновь возникших отношений.

Как функция государства законотворчество определяется как основное направление его деятельности, обусловленной его сущностью и содержанием, а также стоящими перед ним на том или ином этапе развития государства целями, задачами и социальным назначением.

В законотворческих функциях государства выражаются его сущность, предназначение, а структура государства определяется в первую очередь назначением и направлением деятельности, которую оно осуществляет.

Законотворческая функция государства предполагает разработку содержания и механизма реализации законов, способствующих нормальной жизнедеятельности общества. Это далеко не простое дело, как может показаться на первый взгляд, если учитывать, что законы разрабатывают, принимают и исполняют люди, еще недавно жившие в условиях, которые сегодня при помощи новых законов они призваны существенно изменить. Здесь, разумеется, мешают и стереотипы, и стремление лишь подправить, и прямое нежелание изменить вообще - вся эта палитра чувств и устремлений не может не отразиться в новых законах. Кроме того, многое в жизни общества постоянно меняется, поэтому в законах нужно уметь предвидеть возможные тенденции, освобождаясь от попыток выдавать желаемое за действительное. [15, c.163]

Таким образом, понятие законотворчества призвано, во-первых, установить систему взаимосвязанных институтов, обеспечивающих содержательную подготовку законов; во-вторых, закрепить стабильные демократические формы волеизъявления всех граждан и его использования; в-третьих, отразить применение различных форм деятельности высших органов государственной власти и других участников в процессе создания и принятия закона.

## 1.2 Стадии и структура правотворческого процесса

Любой процесс, в том числе, и законотворческий, протекает в определенных формах и может быть разбит на стадии (этапы).

Становление правовой системы - это длительный процесс, который происходит поступательно, т.е. через создание отдельных нормативных актов. Нормативный акт - это завершающее звено и непосредственный результат законотворческой деятельности.

Как любая процессуальная деятельность законотворчество представляет собой официальный порядок осуществления юридически значимых действий. Соответственно, возникает ряд взаимосвязанных взаимоотношений, например, правоотношения по поводу подготовки и принятия нормативного акта, т.е. соответствующие права и обязанности. Это обязанность подготовить и обсудить законопроект, право внести его на рассмотрение законотворческого органа, право этого органа рассмотреть проект и вынести по нему решение и т.д. Возникшие правоотношения носят как государственно-правовой (законодательная инициатива, принятие закона и т.д.), так и административно-правовой характер (дача поручения подчиненному органу подготовить проект). [16, c.139]

Как любая процессуальная деятельность законотворчество возникает лишь при наличии определенного юридического факта. Основанием возникновения законотворческого процесса является принятие официального решения о подготовке проекта нормативного акта.

Именно с момента принятия официального решения о подготовке проекта нормативного акта возникает определенное правоотношение, и с этого момента все действия по созданию нормативного акта качественно отличаются от действий, совершавшихся ранее и представляющих собой не процесс правотворчества, а предшествующие ему условия и предпосылки.

Несмотря на различные виды и особенности законотворческого процесса можно выделить общие стадии и принципы.

Говоря о стадии законотворческого процесса, определим ее как «самостоятельный этап процедурных действий по формированию государственной воли, организационно обособленный комплекс тесно связанных между собой действий, которые направлены на создание данного нормативного акта». Стадия законотворческой деятельности всегда выступает этапом процесса по подготовке и приданию официального значения нормативному акту. Определение количества стадий зависит от понимания сущности законотворческого процесса.

Некоторые ученые, определяя законотворчество как процедуру официального происхождения проекта нормативного акта в правотворческом органе выделяют стадии: законодательной инициативы, обсуждения законопроекта, его принятие и опубликование (все эти стадии

Существуют различные мнения относительно количества стадий законодательного процесса и, соответственно, объединения тех или иных процедур. В одних работах, посвященных данному вопросу, выделяют, например, только две из них: подготовка законопроекта и официальное возведение воли народа в закон. Некоторые исследователи различают три стадии: подготовка проекта нормативного акта (предварительная стадия), обсуждение и принятие нормативного акта (основная стадия) и введение в действие нормативного акта (решающая стадия). У других юристов встречается шесть стадий. Прогнозирование и планирование; внесение предложений о разработке законопроекта; разработка концепции и подготовка законопроекта; специальное и общественное обсуждение проекта; рассмотрение и принятие; опубликование закона и вступление его в силу. [17, c.154]

Как правило, в работах концептуального характера, посвященных данному вопросу, выделяются четыре основные стадии законодательного процесса:

* внесение законопроекта или законодательного предложения (законодательная инициатива);
* рассмотрение законопроекта в палатах, комитетах (комиссиях) парламента (обсуждение законопроекта);
* принятие закона;
* опубликование закона.

Но рассмотрим данную стадию с универсальной практической стороны.

В ходе нормотворческой деятельности необходимо соблюдать конституционно установленную процедуру подготовки и согласования законодательных актов, их принятия и вступления в силу. Процедура законодательной деятельности представляет собой процесс, состоящий из следующих стадий:

* законодательная инициатива;
* обсуждение законопроекта;
* принятие закона;
* подписание и обнародование закона.

Под законодательной инициативой понимается деятельность компетентных органов государственной власти и должностных лиц по внесению в законодательный орган предложения об издании нормативно-правового акта или же подготовленного законопроекта. Право на совершение такого рода действий именуется правом законодательной инициативы. Право законодательной инициативы означает, что законопроекты и законопредложения, вносимые субъектами этого права, законодательный орган обязан рассматривать независимо от того, будут они приняты или нет. Круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, строго определен в Конституции РК. Лишь они могут официально вносить законопроекты на рассмотрение парламента. [18, c.114]

В соответствии с Конституцией РК (ст. 61) право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики, депутатам Парламента, Правительству и реализуется исключительно в Мажилисе. Эти субъекты правотворчества пользуются правом законодательной инициативы в полном объеме, т.е. они могут вносить законопроекты и законопредложения по любому вопросу, относящемуся к ведению Республики Казахстан. [19, c.67]

Все субъекты законодательного процесса можно разделить на следующие группы:

* в обязательном порядке участвующие в законодательном процессе;
* участвующие в законодательном процессе в силу специфики конкретного законодательного акта.

К первой группе относятся те, чье участие в законодательном процессе обусловлено их компетенцией, ролью, которую они играют в жизни государства, - это депутаты парламента, глава государства, а также иные органы, непосредственно связанные с движением закона от реализации права законодательной инициативы до опубликования. Данные органы и лица всегда участвуют в законодательном процессе, поскольку это связано с их обязанностями. Исполнение возложенных обязанностей не исключает того, что в этом же процессе они могут реализовывать предоставленные им права.

Вторую группу составляют те, чье участие в создании закона связано со спецификой конкретного законодательного процесса. Последняя может быть вызвана видом нормативного акта (конституция, поправка к ней), важностью общественных отношений, подлежащих регулированию, процедурой принятия закона, особенностями сферы деятельности государства и общества.

При этом все субъекты законодательной инициативы:

* участвуют в этом процессе в силу своих полномочий, установленных, как правило, конституцией и принятыми в соответствии с ней иными законами;
* совершают в рамках законодательного процесса действия, всегда взаимосвязанные, взаимообусловленные выполнением другими субъектами процесса возложенных на них полномочий, т.е. действия, предпринимаемые субъектами, в полной мере приобретают логическую оправданность, значимость и целесообразность только при завершении всего процесса в целом;
* действуют в рамках нормативно определенных процедур, вызывают юридически значимые последствия;
* действуют с целью создания закона. [20, c.128]

Создание нормативного акта напрямую связано с выявлением потребностей общества, закономерностей его развития, поскольку в философско-правовом смысле целью законотворчества является согласование интересов различных социальных групп общества путем их перевода на язык норм права.

Перед внесением законопроекта в законодательный орган проводится большая работа по его подготовке. Принимается решение о подготовке законодательного акта и разрабатывается общая концепция будущего закона. Необходимо четко определить, имеется ли в действительности проблема, требующая принятия законодательного акта, и каков при этом должен быть объем правового регулирования. После этого осуществляется подготовка проекта нормативно-правового акта.

Вносимый законопроект должен отвечать всем требованиям, предъявляемым к его оформлению. После регистрации этот законопроект передается для предварительного рассмотрения в один или несколько комитетов согласно их предметной компетенции. Завершением стадии законодательной инициативы является решение вопроса о включении проекта закона в повестку дня очередного заседания парламента РК.

Обсуждение законопроекта - это весь процесс его рассмотрения законодательным органом, определяемый Конституцией РК и регламентами парламента. На этой стадии заслушиваются доклад о законопроекте, выступления депутатов, вносятся поправки в проект. После предварительного рассмотрения законопроекта в комитетах его выносят на рассмотрение парламента. [21, c.137]

Процедура официального рассмотрения и принятия законов осуществляется в трех чтениях, после каждого из которых парламент республики своим постановлением решает, принять или отклонить законопроект. Законопроект становится законом после того, как будет принят мажилисом парламента в третьем чтении.

Термин «чтение» означает определенную стадию законодательной процедуры, т.е. этап обсуждения законопроекта. При рассмотрении законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции и общепризнанным принципам и нормам международного права, рассматриваются его актуальность и практическая значимость, соответствие содержания законопроекта предмету регулирования соответствующих общественных отношений. При втором чтении проводится обсуждение законопроекта с внесенными поправками и решается вопрос о принятии проекта за основу. В третьем чтении проводится только голосование законопроекта для принятия его в качестве закона.

Принятие законопроекта происходит путем голосования его в законодательном органе. Закон считается принятым, когда он получает установленное конституцией большинство голосов от общего числа депутатов. Далее рассмотренный и одобренный закон направляется президенту для подписания и обнародования.

Завершающей стадией законодательного процесса является подписание и обнародование закона. Эта стадия определяет порядок опубликования и вступления закона в силу. В соответствии с конституцией принятый закон подписывает Президент РК и обнародует его. Законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней со дня их подписания Президентом и вступают в силу одновременно на всей территории Республики Казахстан, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу. [15, c.167]

На территории Республики Казахстан применяются только те законы, которые официально опубликованы, то есть пока закон не будет официально опубликован, он не может вступать в силу, а следовательно, не может и применяться.

В ходе законотворческой деятельности принимаются нормативные акты, как единичного характера, так и систематизированные (кодифицированные) нормативные правовые акты. Наиболее развитым видом является кодифицированное нормотворчество, с помощью которого закладываются основы законодательной системы страны (например, Гражданский, Уголовный, Семейный кодексы Республики Казахстан и др.). Путем издания единичных нормативных актов вносятся дополнения и изменения в кодифицированное законодательство. В ходе текущего нормотворчества устраняются противоречия и пробелы в действующем законодательстве.

Введение в действие закона означает создание условий, позволяющих субъектам общества беспрепятственно и эффективно удовлетворять многообразные интересы и потребности. Это, в свою очередь, приводит к качественному и количественному изменению таких потребностей, что вызывает необходимость в установлении новых нормативных регуляторов (т.е. принятие новых законов для регулирования развивающихся отношений в обществе).

На стадии принятия, возможно отклонение законопроекта. Типичным основанием отклонения законов является их противоречие Конституции РК, системе действующего законодательства. Нередко принятые палатами законы нарушают права и свободы граждан. Реализация многих законов не возможна из-за отсутствия финансовых гарантий. По-прежнему немалое число законов отражает узкоотраслевые или корпоративные интересы. Таким образом, налицо снижение уровня законотворческой деятельности, что тормозит проведение экономической и социальной реформ, решение проблем государственного строительства, реализацию основных направлений внутренней и внешней политики.

Представляется, что наиболее удачными является широкое понимание правотворчества, т.е. включение в этот процесс деятельности по подготовке и обсуждению проектов нормативных актов, в которой участвуют другие государственные органы, общественные организации, широкие круги общественности. На основании такого понимания и более развернутой является классификация стадий правотворческого процесса:

- первый - предварительное формирование государственной воли, внешне выражается в составлении проекта нормативного акта. Данная ситуация носит подготовительный характер и состоит из действий, которые непосредственно не порождают правовых норм. Она создаст основу для последующих стадий, являясь предпосылкой принятия акта, Здесь можно выделить ряд самостоятельных этапов: принятие решения о разработке проекта акта, подготовка проекта, его обсуждение, согласование и доработка.

- второй - официальное возведение государственной воли в норму права, т.е. издание нормативного акта. На этом этапе правотворческого процесса решающее значение имеет деятельность самого правотворческого органа. Сюда мы относим внесение проекта на обсуждение правотворческого органа, непосредственное обсуждение проекта, принятие нормативного акта и его опубликование. [17, c.155]

Таким образом, перечисленные стадии присущи всем видам правотворчества. Наиболее полно они проявляются при издании законов высшими законодательными органами государства. Эта деятельность наиболее полно моделирует правотворческий процесс, и хотелось бы остановиться более подробно на ней с точки зрения стадийности, как одного из видов правотворчества.

## 1.3 Принципы законодеятельности

Законотворчество (законодеятельность), как и любой вид деятельности в государственно-организованном обществе, должно быть упорядоченно, четко регламентировано, подчиняться определенным принципам, правилам, требованиям.

Исходя из понимания законотворчества как деятельности его участников, в том числе управомоченных органов по установлению, изменению и отмене законодательных правовых норм, в ее главных принципах следует видеть основополагающие идеи, которые характеризуют сущность и определяют общие направления данной деятельности. Поскольку законотворческая деятельность является важнейшей составной частью процесса правообразования в Республике Казахстан, то основные принципы законотворческой деятельности можно считать вместе с тем и основными принципами законотворческого процесса. [20, c.67]

Основные принципы законотворчества имеют объективное значение, их содержание зависит, в конечном счете, от экономических общественных отношений, от объективных закономерностей развития общества. Тем самым основные принципы законотворческой деятельности не есть произвольные веления тех или иных органов, должностных лиц. Они должны отражать и учитывать объективные факторы, влияющие на законодательное регулирование общественных отношений в РК, а также различные факторы общественного сознания, уровень культуры и правосознания народа и другие факторы и обстоятельства.

Несмотря на некоторое несовпадение количества выделяемых принципов, ученые-юристы, тем не менее, солидарны в вопросах о содержании исходных начал правотворчества, а следовательно, и законотворческого процесса.

Так, например, выделяют следующие принципы законотворчества:

* законность;
* демократизм;
* гласность;
* научная обоснованность;
* профессионализм. [22, c.81]

Другие ученые дополняют перечисленные выше принципы предъявляемым к законам требованием справедливости, т.е. установлением равных прав и обязанностей для всех субъектов права независимо от их происхождения, социального положения и отношения к религии.

В законотворческой (нормотворческой) деятельности законодатель должен основываться на определенных общих принципах - основополагающих идеях, реализация которых обеспечивает качество и эффективность всей системы права.

Основными принципами законотворческого процесса выступают следующие исходные положения.

Во-первых, это научный характер законотворчества и его связь с правоприменительной практикой. Принцип научности выражается в использовании достижений науки, приемов и методов научного анализа в законотворческом процессе. Органы законодательной власти при разработке и принятии юридических норм изучают объективные потребности развития социальной жизни, обосновывают необходимость и целесообразность правового регулирования существующих общественных отношений. Только в этом случае юридические нормы будут эффективными в механизме правового регулирования. Научная обоснованность законотворческой деятельности - необходимое условие повышения качества принимаемых законов и предпосылка эффективности содержащихся в них норм. Во многом это зависит от высокого профессионализма и компетентности тех, кто занят разработкой и научной экспертизой законопроектов. Научная экспертиза принимаемых законопроектов дает возможность выявить, насколько они отвечают предъявляемым требованиям. [18, c.126]

Научная обоснованность принятия юридических норм особенно возрастает в наши дни, когда общественная жизнь выдвигает на передний план новые проблемы правового регулирования социальных отношений. Это также вопросы, связанные и с межнациональными конфликтами, и с религиозным экстремизмом, и с международным терроризмом, и пр. При разработке новых нормативно-правовых актов законодатель должен определить, какие юридические нормы необходимы для новых условий и как они будут действовать. А для этого нужна четкая научно обоснованная политика в области законодательного процесса, которая могла бы своевременно выявить недостатки существующей нормативно-правовой базы, избежать просчетов в процессе дальнейшей законодательной деятельности. Необходима научно обоснованная концепция развития законодательства во взаимосвязи с экономическими, политическими и социальными реформами. Научное обеспечение законотворчества, требует активного влияния науки на процесс создания как законодательных актов, так и издаваемых на их основе подзаконных нормативных актов, конкретизирующих и развивающих положения закона. Не последнюю роль играет при этом уровень использованной при подготовке закона законодательной техники. [23, c.214]

Законодательная деятельность государства должна быть тесно связана с правоприменительной практикой. Именно она дает возможность судить о качестве и эффективности принятых нормативно-правовых актов, информирует о необходимости их изменения или отмены. Тем самым корректируется и совершенствуется работа законодательных органов.

Во-вторых, это принцип законности, который предполагает строгий учет иерархии правовых норм, соблюдение процессуальных правил принятия нормативно-правовых актов правомочными на то органами государственной власти. Конституция Республики Казахстан закрепляет принцип верховенства Конституции и законов Республики Казахстан по отношению ко всем другим нормативно-правовым актам. Подзаконные нормативные акты, принимаемые органами государства, должны соответствовать законам. Верховенство законов обеспечивает строгое соответствие всех норм права иерархической структуре системы права и их эффективную реализацию.

Под законностью в законотворчестве понимается то, что вся законотворческая работа по подготовке, принятию и опубликованию законов должна осуществляться в рамках закона и, прежде всего, Конституции РК. Однако принцип законности выступает в качестве системообразующего и должен пропитывать все сферы жизни общества, в том числе и законотворчество, ведь его общепризнанная суть заключается в том, что, являясь конституционным, он подразумевает, прежде всего, требование соблюдения законов. Следовательно, первейшей и непосредственной предпосылкой осуществления принципа законности является соблюдение установленных Конституцией РК и законодательными актами правил в деятельности всех государственных органов и должностных лиц, независимо от вида осуществляемой деятельности. [17, c.164]

В-третьих, принцип демократизма, который проявляется в демократической процедуре разработки и принятия нормативно-правовых актов представительными органами государственной власти, а также в широком привлечении граждан к законотворческой деятельности. Принцип демократизма предполагает непосредственное участие народа в законотворческой деятельности, а также учет общественного мнения при разработке и принятии нормативно-правовых актов. Народ участвует в законотворческом процессе через своих представителей (депутатов), а также через свои общественные организации, которые выступают с законодательной инициативой. Конституция РК предусматривает возможность принятия наиболее важных законопроектов (Конституция государства и др.) путем непосредственного всенародного голосования - референдума, что является наиболее ярким проявлением демократизма законотворчества. Законы, принятые путем референдума, имеют высшую юридическую силу.

В-четвертых, в процессе законотворчества должен соблюдаться принцип системности, который предусматривает внутреннюю логику построения права и изложения всей системы юридических норм, в том числе отраслей и институтов права. Принцип системности также предполагает их согласованность и непротиворечивость законов, т.е. единство всей системы законодательства страны.

Принцип системности также относят к числу основных принципов законотворчества, означающий строгий учет системы права, законодательства, построения отрасли права и т.д., а также принципами законотворчества предлагают считать:

* принцип компетентной адекватности нормативно-правовых установлений;
* принцип понятийно-терминологической определенности;
* принцип достаточной мотивированности норм права;
* принцип логической сбалансированности норм права;
* принцип обеспечения действенности норм права.

При этом принцип демократизма рассматривается как особый принцип законотворчества, который проявляется в гласности обсуждения проекта закона в законодательном органе, его свободной критике, рассмотрении альтернативных вариантов проекта закона и т.д. [7, c.111]

Однако, говоря о демократизме как о принципе, который позволяет наиболее полно и эффективно выявлять истинные цели законодателя и волю населения, выраженную в нормативном содержании закона, сложно говорить об одинаковой степени проявления принципа демократизма на разных стадиях законотворчества, а также при осуществлении на той или иной стадии своих полномочий каждым из участников законотворческого процесса. В строго регламентированной процедуре принятия закона каждый участник законотворческого процесса при осуществлении соответствующих его положению в законотворчестве функций в той или иной степени реализует принцип демократизма. Принцип демократизма в законотворчестве носит в большей степени идеологический характер. Такое его понимание в законотворчестве возникло в теории правотворчества советского периода, в бытность умозрительного отношения к праву, когда оно жило своей самостоятельной жизнью, не вмешиваясь в дела общества и государства. Ведь при осуществлении законотворчества не может не быть демократизма, в законотворчестве он неизбежен, это продолжение природы самого государства, законодательного органа, закона.

Аналогичным образом можно охарактеризовать и другие указанные выше принципы. Ведь они пронизывают и пропитывают собой всю правовую жизнь общества, всю правовую материю. Они служат ориентиром всей правотворческой (законотворческой), правоприменительной и правоохранительной деятельности государственных органов. Принципы демократизма, признания прав и свобод человека высшей ценностью, законности, гласности, профессионализма, научной обоснованности, являясь руководящими началами всей государственно-правовой системы, всех ее элементов и процессов, носят политико-правовой характер. Они выступают как свод юридических норм, организационно, функционально и социально скрепляющий общество и государство.

Как представляется, эти принципы не следует рассматривать как особенные свойства только законотворчества, которые должны влиять на процесс подготовки закона, его издание, установление гарантий соблюдения правовых требований, установленных этим законом, отражать его особенности, специфические черты и быть присущими только ему, хотя, безусловно, все они в полной мере характеризуют и этот вид государственной деятельности.

Кроме перечисленных в основной классификации принципов выделяют следующие основные законотворческие принципы:

* принцип заимствования и переработки накопленного опыта законотворческой работы;
* принцип практичности (прагматичности) законотворческого решения. [16, c.102]

Указанные принципы законотворчества носят в большей степени прикладной характер, и их можно охарактеризовать как требования к законотворчеству, выполнение которых строго обязательно для всех участников законотворческого процесса, так как они отражают более узкие свойства и качества законотворчества, а также его сущность, особенности.

В связи с этим многими учеными предлагается провести грань между категориями «принципы законотворчества» и «требования к законотворчеству».

Являясь идеологической категорией, принципы законотворчества представляются как выраженные в соответствующих нормативных актах исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, основы, закрепленные в нем закономерности. Принципы законотворчества - результат обобщения людьми определенных фактов и познания закономерностей, характерных для данного процесса и в своей совокупности выражающих его содержание. С одной стороны, они выражают закономерности данного процесса, а с другой - представляют собой наиболее общие нормы, которые действуют на всех его стадиях и распространяются на всех его субъектов. Эти нормы либо прямо сформулированы в законе, либо выводятся из общего смысла законов. Принципы законотворчества играют важную роль в правовом регулировании. Во-первых, они выступают в качестве руководящих идей для законодателя, определяя пути совершенствования правовых норм. Во-вторых, в случаях пробелов в законодательстве указанные принципы могут использоваться в качестве юридического основания. Принципы законотворчества должны обладать значительной устойчивостью и стабильностью, носить фундаментальный характер.

Исследуем понятие «требование». В философской литературе не дается определение понятию «требование». Бытовое понимание данной категории дается в толковом словаре русского языка, который определяет требование «как правило, требующее строго выполнения, то, чему следует неукоснительно подчиниться; норма, совокупность условий, которым кто-нибудь должен или что-нибудь должно соответствовать». [24, c.92] Для определения категории «требования к законотворчеству» требуется адаптация приведенного понятия к данной сфере.

Законотворчество как деятельность управомоченных государственных органов предполагает наличие определенных требований, которым должен подчиняться весь процесс создания закона. Изучение требований к законотворчеству позволяет определить его эффективность, целесообразность, научную обоснованность и т.д., что, в свою очередь, воздействует в порядке обратной связи на законотворческий процесс, позволяет уточнить, откорректировать, дополнить существующее законодательство, повысить его уровень, обогатить его практическим опытом.

Требования к законотворчеству обладают некоторыми особыми свойствами, позволяющими использовать их только в отношении законотворческих мероприятий. Но объективная обусловленность требований к законотворчеству не означает, что они действуют автоматически, стихийно. Их роль состоит в том, что, познав содержание таких требований, все участники данного процесса, а также государственные органы руководствуются ими в своей деятельности. Смысл каждого из таких требований заключается именно в том, что идея, составляющая его содержание, проявляется в действиях по подготовке и изданию законов, направляет эти действия на осуществление целей права. Необходимо подчеркнуть, что требования к законотворчеству находятся в органической взаимосвязи друг с другом, они взаимодействуют, обусловливают друг друга.

В соответствии с этим требования к законотворчеству можно определить как совокупность правил, условий, которым должен соответствовать процесс законотворчества, требующих строгого выполнения и неукоснительного подчинения, соблюдение которых позволит повысить его эффективность, уровень, обогатить его практическим опытом.

Проведенный анализ научных работ по вопросу определения принципов законотворчества позволяет сделать вывод о том, что многие авторы, рассматривая принципы законотворчества, говорят о них как о требованиях. Так, С.Г. Шеретов отмечает, что «законодательная деятельность сложна и ответственна. Ее порядок более или менее детально регламентируется нормативными правовыми актами Республики Казахстан. Общие требования к законодательной деятельности можно сформулировать как принципы законодательной деятельности». Таким образом, он определяет принципы законодательной деятельности как общие требования, отождествляя эти два понятия. [21, c.172]

При этом, характеризуя принципы законотворчества и требования к законотворчеству, следует учитывать следующие обстоятельства:

* требования к законотворчеству необходимо отличать от принципов законотворчества. Через принципы законотворчества выражаются сущность и социальное назначение, цели и задачи государства по управлению обществом в присущих ему формах и присущими ему методами. Требования к законотворчеству - это правила, условия, которыми ограничена законодательная деятельность соответствующих государственных органов, которым должен быть подчинен этот творческий процесс и которые можно использовать только в отношении законотворческих мероприятий;
* любое правило, которому должно подчиняться то или иное общественное явление, требует упорядочения, регламентации, в том числе и требования к законотворчеству должны быть регламентированы, закреплены в нормативных актах для обеспечения их неукоснительного соблюдения. Принципы законотворчества специально закрепляются в общих юридических нормах (нормах-принципах) - в конституциях, преамбулах законов;
* строгое и точное осуществление требований к законотворчеству означает последовательное воплощение в жизнь принципов данного процесса и права в целом;
* принципы законотворчества и требования к нему подвержены эволюции, в связи со сменой целей и задач государства и могут: а) исчезать одни и появляться другие; б) меняться содержание одного и того же принципа или требования;
* принципы законотворчества объективно обусловлены природой государства, а также характером общественных отношений, на которых базируется определенная система права. Характер принципов законотворчества той или иной правовой системы нельзя определять в отрыве от социально-экономических условий, структуры и содержания государственной власти, принципов построения и функционирования всей политической системы общества, а требования к законотворчеству направлены на реализацию этих принципов.

Таким образом, юридическое опосредование классификации видов требований к законотворчеству придает ее элементам нормативно-регулирующий характер, ибо оно непосредственно влияет на практику создания разных видов законов и определение их признаков, на установление между ними необходимого соотношения и связей.

правотворческий парламент государственный власть

# 2. Парламент РК – основной субъект законодательной власти

## 

## 2.1 Место и роль Парламента в механизме государственной власти РК

Ведущее место в системе разделения властей занимает законодательная ветвь власти. Законодательная власть - это делегированная народом своим представителям государственная власть, реализуемая коллегиально путем издания законодательных актов, а также наблюдения и контроля за исполнительной властью, главным образом в финансовой сфере.

Законодательная власть - это власть представительная. В ходе процедуры выборов народ передает власть депутатам и таким образом уполномочивает законодательные органы осуществлять государственную власть. Таким законодательным органом в Республике Казахстан является парламент.

Парламент РК является высшим представительным органом, принимающим законы и состоит из двух палат: Сената и Мажилиса. [25, c.41]

Сенат формируется двумя способами:

1) часть депутатов состоит из лиц, избираемых по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики на совместном заседании всех представительных органов, соответственно области, города республиканского значения и столицы Республики;

2) семь депутатов Сената назначаются Президентом Республики на срок полномочий Сената.

Депутатом Сената может быть гражданин Республики Казахстан, состоящий в гражданстве не менее пяти лет, достигших тридцати лет, имеющих высшее образование и стаж работы не менее пяти лет, постоянно проживающий на территории соответствующей области, города республиканского значения либо столицы Республики не менее трех лет. [26, c.8]

Мажилис состоит из семидесяти семи депутатов. Шестьдесят семь депутатов избираются по одномандатным территориальным избирательным округам, образуемым с учётом административно-территориального деления Республики и с примерно равной численностью избирателей. Десять депутатов избираются на основе партийных списков по системе пропорционального представительства и по территории единого общенационального избирательного округа.

Депутатом Мажилиса может быть гражданин Республики, достигший двадцати пяти лет. Депутат Парламента не может быть одновременно членом обеих Палат.

Срок полномочий депутатов Сената – шесть лет, срок полномочий депутатов Мажилиса – пять лет.

Сенат образуют депутаты, избираемые по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики Казахстан на совместном заседании депутатов всех представительных органов, соответственно области, города республиканского значения и столицы Республики. Семь депутатов Сената назначаются Президентом Республики на срок полномочий Сената.

Депутатом Сената может быть гражданин Республики Казахстан, состоящий в гражданстве не менее пяти лет, достигший тридцати лет, имеющий высшее образование и стаж работы не менее пяти лет, постоянно проживающий на территории соответствующей области, города республиканского значения либо столицы Республики не менее трех лет.

Избрание депутатов Сената осуществляется на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании. Половина избираемых депутатов Сената переизбирается каждые три года. При этом их очередные выборы проводятся не позднее чем за два месяца до окончания срока их полномочий. Срок полномочий депутатов Сената - шесть лет.

Мажилис состоит из семидесяти семи депутатов. Шестьдесят семь депутатов избираются по одномандатным территориальным избирательным округам, образуемым с учетом административно-территориального деления Республики и с примерно равной численностью избирателей. Десять депутатов избираются на основе партийных списков по системе пропорционального представительства и по территории единого общенационального избирательного округа. Депутатом Мажилиса может быть гражданин Республики, достигший двадцати пяти лет. [17, c.241]

Избрание депутатов Мажилиса осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Очередные выборы депутатов Мажилиса проводятся не позднее, чем за два месяца до окончания срока полномочий действующего созыва Парламента. Срок полномочий депутатов Мажилиса - пять лет.

Депутат Парламента не может быть одновременно членом обеих Палат.

Внеочередные выборы депутатов Парламента проводятся в течение двух месяцев с момента досрочного прекращения полномочий депутатов Парламента.

Избранным считается кандидат, набравший более пятидесяти процентов голосов избирателей или выборщиков, принявших участие в голосовании по одномандатному территориальному избирательному округу, на совместном заседании депутатов всех представительных органов соответственно области, города республиканского значения и столицы Республики. В случае, если ни один из кандидатов не набрал указанного числа голосов, проводится повторное голосование, в котором участвуют два кандидата, набравшие большее число голосов. Избранным считается кандидат, набравший большее число голосов избирателей или выборщиков, принявших участие в голосовании. К распределению депутатских мандатов по итогам выборов в Мажилис на основе партийных списков допускаются политические партии, набравшие не менее семи процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Выборы в Сенат считаются состоявшимися, если в голосовании приняло участие более пятидесяти процентов выборщиков. Порядок выборов депутатов Парламента Республики определяется конституционным законом. [27, c.189]

Депутат Парламента не в праве быть депутатом другого представительного органа, занимать иные оплачиваемые должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации. Нарушение настоящего правила влечёт за собой прекращение полномочий депутата.

Депутат пользуется правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым на сессиях Парламента и заседаниях его органов, в состав которых он входит. Депутат вправе избирать и быть избранным в координационные и рабочие органы Парламента его Палат; вносить предложения и замечания по повестке дня сессии, вносить предложения о заслушивании на сессии Парламента отчета должностных лиц, подотчетных палатам; обращаться с депутатскими запросами, вносить поправки к проекту законов, постановлений, других актов, принимаемых Парламентом; знакомить депутатов с обращениями граждан, имеющими общественное значение, осуществлять другие полномочия.

Депутат обязан участвовать в работе Парламента и его органов, в состав которых он избран. Депутат лично осуществляет свое право на голосование. Он не вправе передавать свой голос другому депутату. Депутат вправе вносить любые вопросы и предложения на рассмотрение Палат, участвовать в подготовке вопросов к рассмотрению, в обсуждении и принятии по ним решений, а также в организации проведения в жизнь принятых решений, в контроле за их выполнением.

Депутатский запрос является официально обращенным требованием должностным лицам государственных органов дать на сессии Парламента обоснованное разъяснение или изложить позицию по вопросам, входящим в компетенцию этого органа или должностного лица.

Депутат Парламента имеет право обратиться с запросом к премьер-министру и членам правительства, председателю Национального банка, председателю и членам Центризбиркома, генеральному прокурору, председателю Комитета национальной безопасности, председателю и членам Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета.

Должностное лицо обязано отвечать на запрос на пленарном заседании Парламента или Палаты. По ответу на депутатский запрос и результатам его обсуждения принимается постановление Парламента или его Палаты. [28, c.34]

Депутаты имеют право организовывать в Парламенте следующие объединения:

1. Фракция – организованная группа депутатов, представляющая политическую партию или иное общественное объединение, зарегистрированное в установленном законом порядке; она создается в целях выражения интересов политической партии или иного общественного объединения в парламенте;

2. Депутатская группа – объединение депутатов для осуществления своих полномочий, совместной работы в избирательных округах. [29, c.77]

Депутат ни от кого не зависим в своей работе. Воздействие в какой бы то ни было форме на депутата или его близких родственников с целью воспрепятствовать исполнению депутатских обязанностей, влечет ответственность. Должностные лица государственных органов и общественных объединений, органов местного самоуправления, организаций, не выполняющие своих обязанностей перед депутатами, представляющие ему заведомо ложную информацию, нарушающие гарантии депутатской деятельности, также подлежат ответственности.

Депутат как представитель народа в Парламенте должен придерживаться норм нравственности. Регламент Парламента установил правила депутатской этики, определяющие норм поведения, которыми они должны руководствоваться как при осуществлении депутатских полномочий, так и в неслужебное время. К правилам депутатской этики относятся следующие нормы:

- депутаты должны относиться друг к другу и всем другим лицам, участвующим в работе Палат Парламента, с уважением;

- депутаты не должны употреблять в своих выступлениях необоснованные обвинения, грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству депутатов и других лиц;

- депутаты не должны призывать к незаконным и насильственным действиям;

- депутаты не должны препятствовать нормальной работе Палат Парламента, его координационным и рабочим органам и т. д.

Парламент осуществляет свою работу в сессионном порядке. Сессия состоит из совместных и раздельных Палат, бюро Палат, постоянных комитетов и совместных комиссий Палат. Первая сессия Парламента нового созыва созывается Президентом Республики не позднее тридцати дней со дня опубликования итогов выборов и избрания не менее двух третей депутатов каждой из палат.

Сессия Парламента проходит в форме совместных и раздельных заседаний его Палат. Очередные сессии Парламента проводятся раз в год, начиная с первого рабочего дня сентября и по последний рабочий день июня.

Сессия Парламента открывается Президентом Республики и закрывается на совместных заседаниях Сената и Мажилиса. В период между сессиями Парламента Президент Республики по собственной инициативе, по предложению председателей Палат или не менее одной трети от общего числа депутатов Парламента может созвать внеочередное совместное заседание Палат. На нем могут рассматриваться лишь вопросы, послужившие основанием для его созыва. [21, c.187]

Совместные и раздельные заседания Палат проводятся при условии присутствия на них не менее двух третей от общего числа депутатов каждой из Палат и являются открытыми. В случаях, предусмотренных регламентами, могут проводиться закрытые заседания. Президент Республики, Премьер-Министр и члены Правительства, Председатель Национального Банка, Генеральный Прокурор, Председатель Комитета национальной безопасности имеют право присутствовать на любых заседаниях и быть выслушанными.

Палаты образуют постоянные комитеты, число которых не превышает семи в каждой Палате.

Каждая из Палат Парламента самостоятельно, без участия другой Палаты:

1) назначает на пятилетний срок на должность трех членов Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета;

2) делегирует половину членов комиссии, образуемой Парламентом в случае, предусмотренном пунктом 1 статьи 47 Конституции;

3) избирает половину членов совместных комиссий Палат;

4) прекращает полномочия депутатов Палат, а также по представлению Генерального Прокурора Республики Казахстан решает вопросы лишения депутатов Палат их неприкосновенности;

5) проводит по вопросам своей компетенции Парламентские слушания;

6) вправе по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Палат заслушивать отчеты членов Правительства Республики по вопросам их деятельности и большинством в две трети голосов от общего числа депутатов Палаты принимать обращение к Президенту Республики об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов Республики; если Президент Республики отклоняет такое обращение, то депутаты большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Палаты вправе по истечении шести месяцев со дня первого обращения повторно поставить перед Президентом Республики вопрос об освобождении от должности члена Правительства. В этом случае Президент Республики освобождает от должности члена Правительства;

7) формирует координационные и рабочие органы Палат;

8) принимает регламент своей деятельности и иные решения по вопросам, связанным с организацией и внутренним распорядком Палаты. [8, c.229]

Палаты возглавляют председатели, избираемые Сенатом и Мажилисом из числа депутатов, свободно владеющих государственным языком, тайным голосованием большинством голосов от общего числа депутатов Палат. Кандидатура на должность Председателя Сената выдвигается Президентом Республики Казахстан. Кандидатуры на должность Председателя Мажилиса выдвигаются депутатами Палаты.

Председатели Палат могут быть отозваны от должности, а также вправе подать в отставку, если за это проголосовало большинство от общего числа депутатов Палат.

Председатели Палат Парламента:

1) созывают заседания Палат и председательствует на них;

2) осуществляют общее руководство подготовкой вопросов, вносимых на рассмотрение Палат;

3) представляют Палатам кандидатуры к избранию на должности заместителей председателей Палат;

4) обеспечивают соблюдение регламента в деятельности Палат;

5) руководят деятельностью координационных органов Палат;

6) подписывают акты, издаваемые Палатами;

7) назначают по два члена Конституционного совета Республики Казахстан;

8) выполняют другие обязанности, возлагаемые на них регламентом Парламента;

Председатель Мажилиса:

1) открывает сессии Парламента;

2) созывает очередные совместные заседания Палат, председательствует на очередных и внеочередных совместных заседаниях Палат.

По вопросам своей компетенции председатели Палат издают распоряжения.

Для решения вопросов, касающихся совместной деятельности Палат, Сенат и Мажилис вправе на паритетных началах образовывать совместные комиссии. Комитеты и комиссии по вопросам своей компетенции издают постановления, порядок образования, полномочия и организация деятельности комитетов и комиссий определяются законом.

Наиболее важные вопросы рассматриваются на совместных заседаниях Мажилиса и Сената, например, вопрос о внесении изменений и дополнений в Конституцию. Такой вопрос предлагается только Президентом. Конституция должна быть стабильной и устойчивой, поэтому в нее нельзя часто вносить изменения. На совместной заседании Палат Парламента принимаются конституционные законы, которые не вносят в изменений в Конституцию. При помощи конституционных законов определяются полномочия Парламента, Президента, Правительства, Конституционного Совета, а также судебных органов. При помощи конституционных законов устанавливается порядок проведения выборов в Парламент, Президента, местных представительных органов (маслихаты), а также референдума (всенародного голосования). [7, c.161]

На совместном заседании Мажилис и Сенат рассматривается и утверждается республиканский бюджет, отчет правительства о его выполнении. Бюджет имеет важное значение для государства, народа, каждого человека. Ведь из бюджета выделяются средства на содержание государственных школ, институтов, лечебных учреждений, зарплаты учителям, медикам, ученым, государственным служащим, на содержание армии и т. д. Поэтому депутаты как представители народа должны строго контролировать, как собираются доходы в бюджет, как и на что расходуются народные деньги.

На совместном заседании Мажилиса и Сената решают вопрос о передаче Президенту законодательных полномочий Парламента. Если Парламент решит, что Президенту следует передавать законодательные полномочия, тогда Президент будет иметь право сам принимать законы. Для того, чтобы Президент не превратился в законодательный орган, ему предоставляется право принятия законов на срок до одного года.

Мажилис и Сенат на совместном заседании решают и другие важные вопросы.

Теперь рассмотрим, чем занимаются Мажилис и Сенат в отдельности. К исключительному ведению Мажилиса относится:

1) по предложению Президента Республики Казахстан вносит изменения и дополнения в Конституцию; принимает конституционные законы, вносит в них изменения и дополнения;

2) утверждает республиканский бюджет и отчеты Правительства и счетного комитета по контролю за изменением республиканского бюджета о его исполнении, вносит изменения и дополнения в бюджет.

3) проводит повторное обсуждение и голосование по законам или статьям закона, вызвавшим возражения Президента Республики, в месячный срок со дня направления возражений. Несоблюдение этого срока означает принятие возражений Президента. Если Парламент большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из Палат подтвердит ранее принятое решение, Президент в течение семи дней подписывает закон. Если возражения Президента не преодолены, закон считается непринятым или принятым в редакции, предложенной Президентом;

4) двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат по инициативе Президента вправе делегировать ему законодательные полномочия на срок, не превышающий одного года;

5) дает согласие на назначение Президентом Премьер-Министра Республики, председателя Национального Банка Республики;

6) заслушивает доклад Премьер-Министра о Программе Правительства и одобряет или отклоняет Программу. Повторное отклонение Программы может быть осуществлено большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из Палат и означает выражение вотума недоверия Правительству. Отсутствие такого большинства означает одобрение Программы Правительства.

7) большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из Палат, по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Парламента либо в случаях, установленных Конституцией, выражает вотум недоверия Правительству;

8) решает вопросы войны и мира;

9) принимает по предложению Президента Республики решение об использовании Вооруженных Сил Республики для выполнения международных обязательств по поддержанию мира и безопасности;

10) проявляет инициативу о назначении республиканского референдума;

11) заслушивает ежегодные послания Конституционного совета Республики о состоянии конституционной законности в Республике;

12) образует совместные комиссии Палат, избирает и освобождает от должности их председателей, заслушивает отчеты о деятельности комиссий;

13) осуществляет иные полномочия, возложенные на Парламент Конституцией. [22, c.94]

Парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате:

1) принимает законы;

2) обсуждает республиканский бюджет и отчеты о его исполнении, изменения и дополнения в бюджет, устанавливает и отменяет государственные налоги и сборы;

3) устанавливает порядок решения вопросов административно-территориального устройства Республики Казахстан;

4) учреждает государственные награды, устанавливает почетные, воинские и иные звания, классные чины, дипломатические ранги Республики, определяет государственные символы Республики;

5) решает вопросы о государственных займах и оказании Республикой экономической и иной помощи;

6) издает акты об амнистии граждан;

7) ратифицирует и денонсирует международные договоры Республики.

К исключительному ведению Сената относится:

1) избрание и освобождение от должности по представлению Президента Республики Казахстан председателя Верховного суда, председателя коллегий и судей Верховного суда Республики, принятие их присяги;

2) дача согласия на назначение Президентом Республики Генерального Прокурора и Председателя Комитета национальной безопасности Республики;

3) лишение неприкосновенности Генерального Прокурора, Председателя и судей Верховного Суда Республики;

4) досрочное прекращение полномочий местных представительных органов в соответствии с законодательством Республики;

5) делегирование двух депутатов в состав Высшего Судебного совета Республики Казахстан;

6) рассмотрение возбужденного Мажилисом вопроса об отрешении от должности Президента Республики и вынесение его результатов на рассмотрение совместного заседания Палат.

Президент может не подписать закон, или, иначе говоря, наложить вето. Тогда Президент направляет закон в Парламент на новое рассмотрение с указанием на его недостатки. В этом случае Парламент вновь рассматривает закон и может учесть замечания Президента, после чего закон передается на подпись Президенту.

## 2.2 Законодательные полномочия Парламента РК

Правовыми формами реализации компетенции Парламента Республики Казахстан являются принимаемые им акты, основные из которых – законы.

Закон характеризуется рядом черт. Он принимается только палатами Парламента и выражает волю народа Казахстана. Закон содержит правовые нормы и потому является нормативным актом. Он обязателен для исполнения и является юридической базой всех государственными органами, действующими на территории страны, органами местного самоуправления, общественными организациями и гражданами и обладает высшей юридической силой по сравнению с любыми актами государственных органов, кроме Конституции, которой закон не может противоречить. [30, c.214]

Законы принимаются палатами Парламента в особом порядке, который реализуется в законодательном процессе, представляющим собой совокупность действий, посредством которых осуществляется законодательная деятельность парламента. В Казахстане законодательный процесс состоит из нескольких стадий. Вкратце перечислим их.

Первая стадия законодательного процесса - законодательная инициатива - сводится к внесению на рассмотрение Мажилиса законопроекта. Право на совершение такого рода действий называется правом законодательной инициативы.

Вторая стадия законодательного процесса – рассмотрение законопроекта Сенатом. На этой стадии законопроект может подвергаться изменению путем внесения замечаний и предложений, и в случае отклонения будет отправлен на доработку в Мажилис.

Третья стадия наступает, если законопроект принят и одобрен Сенатом. В этом случае проект направляется на подпись главе государства. Затем подписанный закон обнародуется и публикуется в органах прессы. [31, c.50]

Факт внесения выработанного проекта в законотворческий орган имеет официальное юридическое значение. С этого момента прекращается первый этап процесса законотворчества - предварительное формирование государственной воли, и начинается новый этап - закрепление этой воли в нормах права. Правоотношения по выработке первоначального текста закона на этом этапе исчерпываются, но возникают новые, связанные с рассмотрением проекта в официальном порядке и вынесением решения.

Утверждение законопроекта является центральной стадией законотворческого процесса, т.к. именно на этом этапе происходит придание юридического значения правилам, находящимся в тексте законопроекта.

Можно выделить четыре основные стадии официального прохождения закона: внесение проекта на обсуждение законотворческого органа, непосредственное обсуждение проекта, принятие закона, его обнародование /опубликование/. [32, c.18]

Стадия официального внесения законопроекта в законотворческий орган сводится к направлению полностью готового проекта в законотворческий орган.

В юридической литературе принято выделять два вида официального вынесения проекта на рассмотрение.

Первый - кооперативное внесение, когда законотворческий орган обязан рассмотреть поставленный вопрос, т.к. связан волеизъявлением инициатора проекта. Второй - факультативное внесение, когда от руководства законотворческого органа зависит, поставить ли в повестку дня внесенный проект или оставить его без рассмотрения, направить ли для доработки или редактирования.

Такая градация необходима для характеристики права законодательной инициативы. В содержании права законодательной инициативы входят следующие элементы: действие, совершать которое оно предоставляет возможным, правомочные осуществлять его субъекты, последствия реализации этих действий.

По первому элементу права законодательной инициативы в специальной литературе высказываются две точки зрения.

Согласно одной из них, под "правом законодательной инициативы следует понимать возможность вносить проект на рассмотрение представительного органа власти". Представители другой точки зрения дают более широкое толкование. Они включают сюда "право вносить готовые законопроекты и предложения о разработке и принятии новых законов, отмене и изменении действующих".

По сути, широкая трактовка права законодательной инициативы вытекает из Конституции РК. [33, c.30]

Определяющим элементом содержания права законодательной инициативы является субъектный состав. Установить носителя права законодательной инициативы несложно. Таковым может быть любое лицо, орган или организация, наделенная правом вносить законопроекты в высшей представительный орган власти и реализующие это право. Согласно ст. 61, п.1 Конституции РК правом законодательной инициативы обладают депутаты Парламента Республики Казахстан и Правительство Республики. Сложнее установить, кто является субъектом в отношении права законодательной инициативы. Правоотношение законодательной инициативы как субъективное право и корреспондирующая ему обязанность возникает лишь в том случае, когда внесен законопроект и если к нему приложена, требуемая законодателем документация. [34, c.50]

Право законодательной инициативы возникает только с момента внесения законопроекта. Этому праву соответствует обязанность законотворческого органа принять внесенный проект и включить его рассмотрение в повестку дня ближайшего заседания, рассмотреть его и принять решение. [35, c.26]

Необходимо учитывать, что законодательная инициатива не предполагает обязанности законотворческого органа принять предложенный проект, тем более в том виде, в котором он представлен. Наличие такой обязанности было бы посягательством на верховенство представительной власти. Но при использовании права законодательной инициативы законотворческий орган связан волеизъявлением субъекта, имеющего такое право, следовательно, должен рассмотреть проект и принять по нему решение. Этим законодательная инициатива отличается от других видов законотворческих предложений. [36, c.39]

Наряду с обязательными, но все же дополнительными компонентами как получение законопроекта, его регистрация и информация о нем на сессии, главным все-таки является обязательное рассмотрение внесенного законопроекта или законодательного предложения в результате осуществления права законодательной инициативы. В данном случае Мажилис связывает себя своим же решением, закрепленным конституционно.

Проекты законов и законодательных предложений представляются к рассмотрению вместе с обоснованием необходимости их разработки, развернутой характеристикой целей, задач и основных положений будущих законов и их местом в системе законодательства, а также ожидаемых социально-экономических последствий их применения. При этом указываются коллективы и лица, принимавшие участие в подготовке законопроекта, реализация которого потребует дополнительных и иных затрат, прилагается его финансово-экономическое обоснование.

Зарегистрированный законопроект или законодательное предложение для предварительного рассмотрения и подготовки предложений о дальнейшей работе над ним, как правило, направляются в соответствующие комитеты Парламента.

Здесь необходимо отметить, что некоторые ученые включают еще две дополнительные стадии официального прохождения проекта нормативного акта в законотворческом органе. Это рассмотрение и доработка проекта во вспомогательном аппарате законотворческого органа и включение в повестку дня заседания законотворческого органа рассмотрения внесенного проекта. [37, c.13]

Думается, что такое расширение этой стадии правотворческой деятельности является логичным, т.к. непосредственному рассмотрению проекта законотворческим органом предшествует его разработка комиссиями и комитетами, связанная с подготовкой заключения по законопроекту.

В состав подготовительных комиссий и рабочих групп могут включаться депутаты, не входящие в состав комиссий и комитетов. А также в их работе могут принимать участие инициаторы законопроекта с правом совещательного голоса. Что касается альтернативных проектов, то они рассматриваются вместе с основным.

Подготовительная комиссия вправе принять решение о проведении предварительного обсуждения на местах: в трудовых коллективах, научных учреждениях, общественных организациях, на собраниях граждан. Законопроекты могут направляться на научную экспертизу, по ним могут запрашиваться заключения Правительства РК. Существует ряд законопроектов, которые вносятся только при наличии заключения Правительства. Согласно Конституции РК таковыми являются законопроекты об изменении финансовых обстоятельств государства, другие законотворческие проекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет госбюджета. [38, c.14]

Следующая стадия - это внесение законопроекта в повестку дня заседания законотворческого органа. Утверждение повестки дня - прерогатива самого законотворческого органа, который решает, какие вопросы и в какой последовательности должны быть рассмотрены на заседании.

Обсуждение проекта закона на заседании законотворческого органа дает возможность полно и всесторонне ознакомиться с проектом, досказать по нему мнения и соображения, внести все необходимые изменения и улучшения и в результате сформировать наиболее целесообразный и оптимальный вариант законодательного акта.

Обсуждение любого проекта начинается с доклада по нему. В качестве докладчика, как правило, выступает инициатор законопроекта. Рассмотрение проектов законов и законодательных предложений, предложенных Президентом, а также обращений Президента начинается с выступления официального представителя Президента с обоснованием необходимости их принятия.

В докладе любого инициатора проекта освещаются вопросы о необходимости принятия рассматриваемого проекта, о целях, которые стоят перед данным актом, характеризуется основное содержание проекта, важнейшие его новеллы, показывается, кто привлекался к разработке проекта. Также заслушиваются содоклады головной комиссии, оглашаются письменные заключения.

Мажилис обсуждает основные положения законопроекта и высказывает предложения и замечания в форме поправок, рассматривает предложения об опубликовании при необходимости проекта для обсуждения.

В зависимости от содержания проект по специальному решению законотворческого органа обсуждается либо целиком, либо по частям, главам, разделам, либо даже постатейно. Самые важные и самые сложные проекты могут обсуждаться сначала в целом, а потом по частям или по отдельным статьям. По результатам обсуждения Мажилис одобряет основные положения проекта или отклоняет его. В случае одобрения проект передается на рассмотрение в Сенат. [39, c.85]

Если вынесены альтернативные проекты по одному и тому же вопросу, Мажилис обсуждает их одновременно в ходе первого чтения и принимает решение о том, какой из проектов принять за основу.

Принятие официального решения по проекту законодательного акта - это решающая стадия официального прохождения проекта в законодательном органе. В результате ее осуществления проект превращается в правовой акт. Соответственно, предыдущие стадии этого этапа лишь создают предпосылки и условия для принятия окончательного правотворческого решения.

Конституция подробно регламентирует порядок принятия законов.

После обсуждения всех статей, разделов и глав законопроект принимается в целом. Решение по государственным законам принимается большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса. Согласно Конституции РК принятые им государственные законы в течение пяти дней направляются для рассмотрения в Сенат. Для одобрения закона в Сенате необходимо, чтобы за него проголосовали более половины членов палаты. Из данных положений Основного закона можно сделать вывод о том, что принятие законов Сенатом не носит обязательного характера, но если они стали предметом рассмотрения в этой палате Парламента и не нашли одобрения, то, согласно закону, требуется создание согласительной комиссии из представителей обеих палат. Комиссия рассматривает возникшие разногласия и ищет пути их устранения, дает свое заключение. После урегулирования разногласий проект законодательного акта вновь становится предметом рассмотрения Мажилиса. При несогласии Мажилиса с решением Сената для принятия закона необходимо, чтобы две трети членов этой палаты при повторном голосовании одобрили этот законопроект. [23, c.118]

Существует несколько нормативных актов, которые подлежат обязательному рассмотрению Сенатом после принятия их Мажилисом. Они касаются важнейших вопросов жизнедеятельности государства, к ним относятся: вопросы государственного бюджета, налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного и таможенного регулирования, денежной эмиссии, ратификация и денонсация международных договоров, вопросы войны и мира, защиты и статуса государственной границы.

Особый порядок предусмотрен для принятия государственных конституционных законов. Ввиду особой важности этих нормативных актов, Конституция предусматривает прохождение такого закона в обеих палатах парламента, и принятие их возможно при наличии трех четвертей от общего числа членов Сената и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Мажилиса.

Законы РК подписываются и обнародуются Президентом РК в течение 14 дней. Президент вправе вернуть до истечения указанного срока закон для повторного рассмотрения. В этом случае закон подписывается Президентом в семидневный срок после его повторного принятия двумя третями голосов в обеих палатах Парламента.

Процесс создания закона завершается его опубликованием. Чтобы стать общеобязательными велением государства, правовая норма должна объектироваться в общедоступных печатных изданиях, и этот процесс представляется особенно важным. Опубликование законов - главная предпосылка их вступления в силу и юридическое основание презумпции знания законов. Нельзя полагать, что граждане могут знать неопубликованный закон, и налагать на них ответственность за нарушение неизвестных им правил.

Опубликование есть установленный законом способ доведения до всеобщего сведения принятого законодательного акта, заключающийся, как правило, в помещении полного и точного его текста в общедоступном, официальном органе печати. [32, c.19]

Поскольку опубликование имеет осо6ое юридическое значение для вступления в силу и дальнейшего применения законодательного акта, оно представляет собой важнейший политический акт и совершается в строго определенном порядке.

На стадии опубликования завершается процесс создания закона. Следует отметить, что законотворческий процесс - это не просто механизм создания нормативного акта, это творческий процесс, деятельность созидательная, а, следовательно, креативная, подчиненная определенным логическим правилам и принципам.

Что касается того, как законодательный процесс закреплен в Конституции РК, то право законодательной инициативы принадлежит депутатам Парламента Республики Казахстан, Правительству Республики и реализуется исключительно в Мажилисе.

Президент Республики имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, а также объявлять рассмотрение проекта закона срочным, означающее, что Парламент должен рассмотреть данный проект в течение месяца со дня его внесения. При неисполнении Парламентом настоящего требования Президент Республики вправе издать указ, имеющий силу закона, который действует до принятия Парламентом нового закона в установленном Конституцией порядке. [40, c.23]

Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся:

1) правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц;

2) режима собственности и иных вещных прав;

3) основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, государственной и воинской службы;

4) налогообложения, установления сборов и других обязательных платежей;

5) республиканского бюджета;

6) вопросов судоустройства и судопроизводства;

7) образования, здравоохранения и социального обеспечения;

8) приватизации предприятий и их имущества;

9) охраны окружающей среды;

10) административно-территориального устройства Республики;

11) обеспечения обороны и безопасности государства.

Все иные отношения регулируются подзаконными актами.

Законопроект, рассмотренный и одобренный большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса, передается в Сенат, где рассматривается не более шестидесяти дней. Принятый большинством голосов от общего числа депутатов Сената проект становится законом и в течение десяти дней представляется Президенту на подпись. Отклоненный в целом большинством голосов от общего числа депутатов Сената проект возвращается в Мажилис. Если Мажилис большинством в две трети голосов от общего числа депутатов вновь одобрит проект, он передается в Сенат для повторного обсуждения и голосования. Повторно отклоненный проект закона не может быть вновь внесен в течение той же сессии. [21, c.233]

Внесенные большинством голосов от общего числа депутатов Сената изменения и дополнения в законопроект направляются в Мажилис. Если Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов согласится с предложенными изменениями и дополнениями, закон считается принятым. Если Мажилис тем же большинством голосов возражает против внесенных Сенатом изменений и дополнений, разногласия между Палатами разрешаются путем согласительных процедур.

Проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства Республики.

В связи с непринятием внесенного Правительством проекта закона Премьер-Министр вправе поставить на совместном заседании Палат Парламента вопрос о доверии Правительству. Голосование по этому вопросу проводится не ранее, чем через сорок восемь часов с момента постановки вопроса о доверии. Если предложение о вотуме недоверия не наберет установленного Конституцией необходимого числа голосов, проект закона считается принятым без голосования. Однако Правительство не может пользоваться этим правом более двух раз в год.

Парламент принимает законодательные акты в форме законов Республики Казахстан, постановлений Парламента, постановлений Сената и Мажилиса, имеющих обязательную силу на всей территории Республики.

Законы Республики вступают в силу после их подписания Президентом Республики.

Изменения и дополнения в Конституцию вносятся большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат.

Конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией, большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат.

Законодательные акты Парламента и его Палат принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Палат, если иное не предусмотрено Конституцией.

Проведение не менее двух чтений по вопросам внесения изменений и дополнений в Конституцию, принятия конституционных законов или внесения в них изменений и дополнений обязательно.

Законы Республики, постановления Парламента и его Палат не должны противоречить Конституции. Постановления Парламента и его Палат не должны противоречить законам.

Порядок разработки, представления, обсуждения, введения в действие и опубликования законодательных актов и иных нормативных правовых актов Республики регламентируется специальным законом и регламентами Парламента и его Палат.

Президент Республики Казахстан может распустить Парламент в случаях: выражения Парламентом вотума недоверия Правительству, двукратного отказа Парламента дать согласие на назначение Премьер-Министра, политического кризиса в результате непреодолимых разногласий между Палатами Парламента или Парламентом и другими ветвями государственной власти.

Парламент не может быть распущен в период чрезвычайного или военного положения, в последние шесть месяцев полномочий Президента, а также в течение одного года после предыдущего роспуска.

Рассмотренные выше законодательные полномочия Парламента РК во многом схожи с теми же полномочиями других стран, например, Франции, Германии, Российской Федерации. По большей части схожесть объясняется тем, что в основе конституционного строя многих государств и законодательства заложены основы римского права. [41, c.64]

Таким образом, можно сделать выводы, что полномочия парламента РК в области законотворчество, в связи с обнаруженной схожестью с законодательными полномочиями парламентов зарубежных стран, во многом отвечают требованиям предъявляемым странам с развитой демократией.

## 2.3 Оптимизация правового регулирования законопроектной деятельности Парламента РК

С развитием общества все его устои переживают эволюция, законодательная деятельности парламента не исключение. Чтобы соответствовать действительности и удовлетворять современным требованиям, законопроектная деятельность, должна быть проведена оптимизация ее правового регулирования.

Возникшая в результате познания правовых потребностей общества идея закона, должна быть социально адекватна, то есть отражать объективные реалии времени. Законы не должны слишком забегать вперед. Прогрессивность законов работает против них, так как этим законам не корреспондируют наличные социально-экономические отношения. [42, c.41]

В рамках законопроектной деятельности происходит предварительное формирование государственной воли, а истоки этой воли содержатся именно в идее закона, следовательно, в качестве основы формирования общей воли можно предложить принцип справедливости. И если идейные начала законов будут соответствовать этому принципу, то такие законы могут способствовать достижению целей, общих для максимального большинства заинтересованных субъектов.

Вторым элементом правового формата первой стадии законопроектной деятельности, по нашему мнению, должно быть закрепление механизмов познания правовых потребностей общества. Представляется, что для всеобъемлющего и обстоятельного изучения факторов, формирующих идею будущего закона, целесообразно нормативно определить совокупность способов и приемов изучения социальной материи, нуждающейся в правовом регулировании. Совершенствование законопроектной деятельности должно осуществляться в направлении усиления социологического компонента. Для того чтобы в законе присутствовала адекватная социальная мотивация, необходимо проведение социологических исследований. Целесообразно законодательно закрепить предварительные опросы граждан в общегосударственном масштабе, особенно при формировании идей законов, которые касаются основных прав и свобод человека. Выявлению общественного мнения, учету и правильному его отражению при принятии законодательных актов способствует обобщение материалов всевозможных социологических исследований.

Немаловажное значение на первой стадии имеет решение вопроса об адекватном уровне правового регулирования. Далеко не все отношения должны быть урегулированы законодательными средствами. Для обеспечения верховенства закона необходимо законодательное закрепление перечня вопросов, которые могут быть урегулированы только законом. Это предложение неоднократно высказывалось в научной литературе, как учеными-теоретиками, так и специалистами-практиками. Все участники законотворческого процесса должны быть вооружены критериями, способствующими правильному выбору предмета законодательного регулирования. [43, c.49] Представляется целесообразным нормативное закрепление также оснований подготовки законов. В современных условиях динамика общественных отношений носит весьма напряженный характер, что и обусловило всплеск законотворческой деятельности. Но в то же время не всякая проблема предполагает издание нового закона, порой для урегулирования определенного вопроса общественной жизни вполне можно ограничиться внесением изменений действующих законов. Поэтому необходимо урегулировать правом вопрос об обязательном наличии мотивированного и обоснованного решения о целесообразности разработки новой законодательной идеи. [44, c.33]

Вторая стадия законопроектной деятельности - это формирование концепции законопроекта. Мы считаем, что рамки правового регулирования данной стадии должны включать в себя правовое закрепление следующих компонентов:

* понятия «концепция законопроекта» и обязательность ее разработки для всех законов;
* структуры концепции законопроекта как обязательной совокупности определенных элементов;
* обязательности проведения комплексной экспертизы концепции законопроекта;
* обязательности обсуждения концепций наиболее важных законопроектов;
* разработки базовой концепции для взаимосвязанных законопроектов.

На сегодняшний день в Казахстанском законодательстве отсутствует определение концепции законопроекта, что, по нашему мнению, существенно затрудняет законопроектную деятельность, поскольку именно концепция законопроекта представляет собой как бы основной стержень, «скелет» будущего закона. [45, c.22]

Требуется относительно строгая законодательная дефиниция понятия «концепция законопроекта». Также должны быть нормативно закреплены требования к структуре концепции законопроекта, чтобы она представляли собой совокупность элементов, расположенных в определенной последовательности, то есть, были «стандартизованы». В юридической литературе активно дискутируется вопрос, должна ли готовиться концепция законопроекта при разработке каждого закона. На наш взгляд, ответ на этот вопрос должен быть положительным, при условии, что закон имеет собственный предмет правового регулирования. Кроме того, следует нормативно закрепить обязательность разработки концепций таких законопроектов. Если же в результате познания правовых потребностей общества возникает необходимость регулирования достаточно широкого спектра взаимосвязанных общественных отношений и оформились идеи создания нескольких законов, то для таких законопроектов представляется конструктивным разработка единой базовой концепции. Такая возможность, на наш взгляд, должна получить правовое оформление хотя бы в качестве рекомендательного характера. [46, c.2]

На данном этапе развития законотворческой практики, когда принципиально меняется подход к содержательной стороне процесса создания законов, все более важное значение приобретает институт экспертизы в законотворческом процессе. По нашему мнению, необходимо нормативно закрепить обязательность проведения экспертных оценок законопроекта еще на стадии создания его концепции. Причем экспертиза в данном случае должна носить комплексный и независимый характер. Именно многосторонняя (правовая, экономическая, экологическая, гендерная и т.д.) экспертная оценка концепции законопроекта позволит на ранней стадии определить «узкие места» в планируемом законодательном регулировании тех или иных общественных отношений.

Не менее важно предварительное обсуждение концепции законопроекта. Очевидно, что широкомасштабное исследование общественного мнения стоит проводить тогда, когда речь идет о концепциях законопроектов, способных существенно затронуть интересы граждан. Такие формы обсуждения, не связывая его участников готовыми формулировками, позволят лучше учесть общественное мнение, дадут возможность оценить полный спектр различных точек зрения, а значит, и больше вариантов для выбора наилучшего решения. Если же разрабатывается законопроект со специальным предметом, то необходимо выяснить мнение специалистов - теоретиков и практиков в той сфере общественной жизни, отношения в которой призван регулировать будущий закон. По нашему мнению, необходимо нормативно закрепить такой дифференцированный подход к вопросу обсуждения концепций законопроектов. [47, c.11]

На следующей стадии законопроектной деятельности осуществляются действия и операции по разработке текста законопроекта. Безусловно, палитра отношений, возникающих в процессе перевода концептуальных положений в конкретные нормативные предписания значительно богаче, следовательно, и формат правового регулирования многограннее. И все же представляется, что основополагающими моментами правовой регламентации данной стадии должно быть правовое закрепление:

* принципов разработки законопроекта;
* обязательности подготовки аналитических материалов о состоянии правового регулирования отношений, которые предполагается урегулировать разрабатываемым законопроектом;
* механизмов согласования интересов;
* возможности подготовки нескольких законопроектов на основе одной концепции;
* возможности конструктивного участия научных учреждений, общественных организаций в процессе разработки законопроекта.

Принципы подготовки законопроектов в предельно концентрированном виде несут информацию о том, в каком направлении должна совершаться юридическая деятельность. Безусловно, такие универсальные принципы, как законность, демократизм, научность, гласность, объективность, лежат в основе процесса разработки законопроекта, но предметную сторону этой стадии должны оформлять специальные принципы.

В научной литературе высказывалось мнение, что в основе всякой системной деятельности по созданию нового лежат следующие принципы: принцип концентрированности действий; принцип комплексности; принцип этапности.

При той динамике, которая присуща сфере правового регулирования, и глубокой взаимосвязи отношений, находящихся в этой сфере, разработка законопроектов немыслима без увязки с действующими нормативными правовыми актами. В связи с чем, перед началом разработки законопроекта необходимо подготавливать аналитические материалы о состоянии правового регулирования данных отношений или, справку о действующем регулировании по соответствующему вопросу. Важным представляется нормативное закрепление требования, чтобы тексты действующих нормативных правовых актов анализировались по контрольным экземплярам их официальных изданий, отражающим все последующие (после принятия) изменения и дополнения, внесенные в данные акты в официальном порядке. [44, c.33]

Объективная действительность создает почву для возникновения многообразных, очень часто разнонаправленных и противоречивых интересов отдельной личности, различных социальных групп, государства. По этой причине обязательной составляющей современной законопроектной деятельности должно стать согласование интересов и выработка общей законодательной воли. На наш взгляд, для того, чтобы в разрабатываемом законопроекте были закреплены наиболее совпадающие общественные интересы, механизмы согласования интересов должны быть достаточно обстоятельно разработаны и нормативно закреплены. В специально-юридическом (формально-юридическом) аспекте согласование интересов может быть представлено как набор разнообразных тактических приемов применения, технико-юридических средств выражения согласованных интересов в конструированном законе.

Современная законопроектная деятельность осуществляется в условиях гласности, которая обеспечивает плюрализм мнений и позиций по содержанию законодательного регулирования. В связи с чем, концепция законопроекта на стадии воплощения ее в полновесный текст может оформиться в несколько вариантов законопроектов. Подготовка альтернативных проектов на одну и ту же тему - примечательная новелла современной законотворческой практики. Представляется конструктивным нормативное закрепление возможности, а по некоторым, наиболее общественно значимым вопросам, и обязательности разработки нескольких альтернативных законопроектов. [44, c.34]

Процесс разработки законопроектов представляет собой творческую деятельность по созданию норм права как различных моделей, вариантов правового регулирования общественных отношений, что сопряжено с переработкой большого количества информации. Такая информация должна обладать достаточной полнотой и быть своевременно предоставленной. Желательно, чтобы разработчикам законопроекта была обеспечена возможность обращаться в государственные органы, общественные организации, научные учреждения с целью выделения специалистов для консультирования и участия в разработке проекта. На наш взгляд, это достаточно важное положение законопроектной работы следовало бы закрепить нормативно.

Заключительная стадия законопроектной деятельности носит комплексный характер, поскольку предполагает экспертизу, апробацию и обсуждение разработанного законопроекта. Многогранность данной стадии обуславливает ее весьма емкий правовой формат, основными элементами которого, на наш взгляд, должно быть правовое закрепление:

* обязательности проведения комплексной экспертизы законопроекта;
* использования компьютерных технологий при экспертной оценке качества законопроектов;
* сфер жизнедеятельности общества, по которым обязательно проведение апробации законопроекта;
* механизмов апробации;
* сфер жизнедеятельности общества, по которым обязательно всенародное обсуждение законопроекта;
* механизмов анализа, обобщения и учета замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения;
* сроков обсуждения.

На страницах юридической научной литературы встречаются предложения о проведении различного вида экспертиз: политической, организационной, правоприменительной, экономико-финансовой, правоохранительной, исторической, демографической, тендерной. Выводы экспертиз должны иметь форму комплексного заключения. [47, c.13]

Для научно обоснованного и полного анализа качества проектов законов целесообразно применять автоматизированную систему оценки качества проектов, основанную на применении современной компьютерной техники и технологии. На наш взгляд, необходимо нормативно закрепить обязательность использования компьютерных технологий, так как это позволит проводить более тщательный и всесторонний экспертный анализ. [48, c.6]

При познании правовых потребностей общества, когда происходит оценка тенденций социального развития, прогнозы относительно вектора изменения правовой действительности в определенной степени носят вероятностный характер. Чем больше инноваций и нововведений в законе, тем больше необходимости в его экспериментальной проверке. В связи с этим представляется весьма актуальным нормативно закрепить не только спектр вопросов, по которым обязательно проводится апробация законопроектов, но и сами механизмы апробации.

Именно такой подход позволит при законодательном регулировании наиболее сложных общественных отношений создать конструктивные и эффективные законы.

Таким образом, значительный эффект в повышении качества законов дает обсуждение законопроектов. Причем наиболее результативно, сочетание различных форм обсуждения подготовленного проекта. Хорошо организованное обсуждение законопроектов, достаточно полный учет и квалифицированное обобщение дали бы возможность избавиться от многих дефектов законотворчества, способствовали бы выработке оптимальных текстов законов, позволили бы реализовать на практике основополагающую конституционную норму о том, что единственным источником власти в Республике Казахстан является народ.

## 2.4 Делегирование законодательства

Делегирование полномочий парламентом означают передачу части своих прав другому органу. В абсолютном большинстве случаев парламент уступает часть своих прав (полномочий) исполнительной власти – правительству. Объясняется это явление по–разному. Иногда об этом говорят так, что, поскольку, парламентская процедура и практика всегда является достаточно протяженной во времени, а часто требуется принятие быстрых решений, поэтому законодательство ряда стран предусматривает возможность передачи парламентом своих полномочий другим органам, которые эти вопросы могут решать более оперативно, а парламент будет затем только контролировать, как эти решения выполняются.

Делегированное законодательство – достаточно распространенное явление для современной западной государственной практики. [49, c.168] Вопрос о делегированном законодательстве в некоторых учебниках излагается в разделе «Правительство», потому что делегированное законодательство, в основном, принимается правительством. Однако все–таки слово «законодательство» подразумевает законодательный орган, а законодательный орган передает свои полномочия, поэтому данный вопрос логичнее рассматривать в разделе «Парламент».

Делегированное законодательство – тема достаточно сложная. В разных источниках его формы и виды излагаются по–разному. Если обобщить несколько подходов к этому явлению, то виды делегированного законодательства можно классифицировать следующим образом.

Фиксированная компетенция. Это означает, что полномочия парламента строго закреплены в законе или конституции. Иными словами, есть конкретный перечень вопросов, по которым парламент принимает законы. Этот перечень и называется фиксированной компетенцией. В этом случае подразумевается, что те вопросы, которые не попали в перечень полномочий парламента, могут решаться исполнительной властью – правительством. «Все остальное» может быть весьма существенным. Акты правительства, формально, не будучи законами, могут фиксировать очень важные вопросы, такие вопросы, которые, скажем, в других странах регулируются и законами. Это сфера тех важных проблем, которые обычно относятся к регулированию при помощи законов. Такой порядок, как об этом пишут исследователи, существует во Франции.

Уступка полномочий или прямая делегация. Дело в том, что парламент принимает специальный закон, посредством которого делегирует часть своих полномочий правительству. В этом же законе говорится, что нормы правительством должны приниматься под контролем парламента. Правительство, на основе этого специального акта принимает законы. Такой специальный акт может действовать на протяжении определенного срока. К примеру, в данном акте записано, что эти полномочия передаются на 1 год или на 2 года. Иногда – на весь срок действия парламента, т.е. на срок его полномочий. Такой способ передачи полномочия можно охарактеризовать как прямая передача. И это прямо выражается в тексте закона. [50, c.4]

Принятие такого закона, где полномочия на издание нормативных актов правительством подразумевается. Этот вариант наступает тогда, когда закон сформулирован неопределенно, т.е. парламент принимает неконкретный закон, который требует развития при помощи правительственных актов. Такая практика достаточно распространена. Во Франции такие законы называются «законы–рамки» или «рамочные законы», в англосаксонских странах это называется «скелетным» законодательством. Правительство получает право на издание нормативных актов, поскольку подразумевается, что данный закон, принятый парламентом, определил лишь основные параметры общественных отношений, урегулировал эти параметры, а правительство будет их конкретизировать. В данном случае передача полномочий происходит косвенно. Передача полномочий подразумевается.

В научных источниках называют и четвертую разновидность делегированного законодательства, когда правительство принимает нормативные акты, регулирующие весьма важные нормативные отношения без какого–то полномочия со стороны законодательной власти. Парламент либо молчаливо соглашается с тем, что правительство присвоило себе эти полномочия, либо, если он с этим не согласен, эти акты оспаривает или отменяет. Оспаривание и отмена встречаются редко. Как правило, такой вариант означает узурпацию полномочий, присвоение полномочий исполнительной властью без разрешения парламента. [27, c.102]

Наиболее характерен такой процесс не в сфере принятия актов, а в сфере заключения международных договоров. Если президент подписывает какой–либо международный договор или соглашение, и парламент не вмешивается в этот процесс, то исполнительная власть присваивает часть власти законодательной.

Рассмотрим особенности делегирования законодательной функции в законодательстве Республики Казахстан. Временная передача парламентом своих полномочий по принятию законов главе государства либо правительству (институт делегированного законодательства) распространена в ряде зарубежных стран со смешанной либо парламентарной формами правления. Она представляет собой одно из средств выхода из сложных ситуаций в общественном развитии через ускоренное совершенствование законодательства путем предоставления права издавать законодательные акты президентам (главам государств) либо правительствам с соблюдением установленных в конституциях либо в законах требований. К таковым могут быть отнесены особые процедуры принятия закона о передаче полномочий, сроки делегирования предметы (сферы) законодательного регулирования и другие условия.

В соответствии с п. 1 ст. 3 Конституции Республики Казахстан «единственным источником государственной власти является народ».

Право выступать от имени народа и государства принадлежит Президенту Республики Казахстан, а также Парламенту Республики в пределах его конституционных полномочий (п. 3 ст. 3 Конституции РК). Государственная власть в республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов (п. 4 ст. 3 Конституции РК).

Единство государственной власти в совокупности с институциональным разделением ее на ветви обеспечивает эффективность и устойчивость власти, а также скоординированность и взаимодействие принадлежащих к различным ветвям власти государственных органов.

В ст. 40 Конституции РК закреплены функции Президента Республики - Главы государства, его высшего должностного лица, определяющего основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющего Казахстан внутри страны и в международных отношениях; выступающего символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина; обеспечивающего согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом. [51]

Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом республики, осуществляющим законодательные функции. []

Конституционные функции и полномочия Президента Республики и Парламента обеспечивают реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, законодательной регламентации важнейших общественных отношений с принятием Главой государства единоличных решений как в области правоприменения, так и нормотворчества. В результате достигается согласованность и оперативность в деятельности высших государственных органов.

Казахстанская модель президентской формы правления позволяет, исходя из сложившихся объективных обстоятельств, в соответствии с Конституцией Республики и волеизъявлением Президента и Парламента Республики, проводить временное перераспределение законотворческих полномочий.

Действующим Основным законом страны предусмотрено два основания делегирования Парламентом законодательных полномочий Президенту Республики.

В соответствии с подпунктом 3 ст. 53 Конституции РК Парламент на совместном заседании палат двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из палат по инициативе Президента вправе делегировать ему законодательные полномочия на срок, не превышающий одного года. В данной норме определяется субъект инициативы, порядок принятия Парламентом решения и срок, на который передаются полномочия. По мнению Конституционного Совета, действие настоящего положения Конституции рассчитано на периоды, когда в условиях мирного времени требуется оперативное принятие или изменение соответствующих законодательных актов

Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254-III «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» [53] введено еще одно основание для делегирования Парламентом законодательных полномочий Президенту Республики. В п. 2 ст. 45Конституции РК закреплено: «В случае предусмотренном подпунктом 4 ст. 53 Конституции РК, Президент Республики издает законы...». В подпункте же 4 статьи 53 Конституции установлено, что Парламент на совместном заседании Палат «решает вопросы войны и мира».

Парламентом Республики в случае вооруженного нападения на Республику Казахстан другого государства (группы либо коалиции государств), а также в случаях предусмотренных международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, объявляется состояние войны. [54] При этом «состояние войны» - это «отношения государств с момента объявления войны между ними (фактического начала военных действий) до ее окончания (фактического прекращения)». С момента объявления состояния войны или фактического начала военных действий наступает военное время, которое истекает с момента объявления о прекращении военных действий, но не ранее их фактического прекращения.

Состояние войны непосредственно влияет на организацию государственной власти, правовую систему страны, затрагивает различные юридические отношения. В местностях, где введено военное положение, расширяются полномочия органов военного управления, к ним переходят все функции органов государственной власти и управления в области обороны и обеспечения общественного порядка; могут быть приняты меры, включающие временное ограничение прав и свобод граждан и других лиц; перевод государственных органов и иных организаций, а также экономики республики на функционирование в условиях военного положения. [55]

Перечисленные, а также некоторые иные отношения в мирное время урегулированы принятыми Парламентом республики законами.

Следовательно, подобные правоотношения могут быть приостановлены или изменены только равными по юридической силе нормативными правовыми актами - законами. Однако ситуации состояния войны и военного положения не всегда смогут позволить исполнять все предусмотренные Конституцией парламентские процедуры законотворческого процесса.

Вполне обоснованным является распространение Конституцией права Президента издавать законы и на случаи пребывания республики в состоянии войны. При этом, согласно п. 2 ст. 63 Конституции, Парламент и Мажилис Парламента не могут быть распущены в период военного положения.

Осуществление главой государства законодательных полномочий в условиях пребывания Казахстана в состоянии войны (военного времени) непосредственно корреспондируется с нормами п. 1 ст. 39, подпункта 17 ст. 44, подпунктов 1 - 11 п. 3 ст. 61 Конституции республики.

Данное правомочие Президента республики основано также на подпункте 21 ст. 44 Конституции, согласно которому Президент республики «осуществляет другие полномочия в соответствии с Конституцией и законами республики». [56, c.8]

Таким образом, применительно к предмету обращения изложенное означает, что Президент республики в случае делегирования ему Парламентом законодательных полномочий вправе издавать законы как в мирное время (подпункт 3 ст. 53 Конституции РК), так и в военное время (п. 2 ст. 45 и подпункт 4 ст. 53 Конституции РК).

4. Конституцией закреплены важнейшие общественные отношения, которые регулируются Парламентом посредством принятия законов. Перечень таких отношений установлен п. 3 ст. 61 Основного закона и является исчерпывающим, что было констатировано Конституционным Советом в нормативном постановлении от 15 октября 1997 года № 17/2 «Об официальном толковании статей 53 - 57 Конституции Республики Казахстан, устанавливающих полномочия Парламента и его палат». [57] Следовательно, при делегировании Парламентом законодательных полномочий главе государства он вправе издавать законы по вопросам, перечисленным в п. 3 ст. 61 Конституции РК.

Таким образом, можно подвести итог и сформулировать следующие вывод.

Парламент Республики Казахстан вправе делегировать Президенту республики полномочия по изданию законов:

* в мирное время в соответствии с подпунктом 3 ст. 53 Конституции РК;
* в военное время в соответствии с п. 2 ст. 45 и подпунктом 4 ст. 53 Конституции РК.

На основании указанных статей Конституции Президент республики вправе осуществлять делегированные Парламентом полномочия по изданию, приостановлению действия и отмене законов, внесению в законы изменений и дополнений

Пределами осуществления Президентом Республики делегированных законодательных полномочий являются:

* в мирное время, исходя из подпункта 3 ст. 53 Конституции РК, - принятие Парламентом на совместном заседании палат двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из палат по инициативе Президента республики закона о временном делегировании Главе государства законодательных полномочий на срок, не превышающий одного года;
* в военное время, исходя из пункта 2 ст. 45 и подпункта 4 ст. 53 Конституции РК, - принятие Парламентом на совместном заседании палат решения об объявлении состояния войны. [56, c.8]

Президент республики в случаях делегирования ему законодательных полномочий вправе издавать законы, которыми регулируются отношения, указанные в п. 3 ст. 61 Конституции Республики Казахстан.

# Заключение

В заключении исследования можно подвести и итоги и сделать выводы.

Законотворчество в разных странах имеет ряд особенностей. Однако, несмотря на существующие отличия, можно выделить следующие общие признаки законодательного процесса: состоит из нескольких этапов (стадий), последовательность и обязательность которых установлены, как правило, законами и иными принятыми в соответствии с ними нормативными актами; осуществляется специальными субъектами; результатом является создание акта высшей юридической силы - закона.

К субъектам законодательного процесса относятся его участники, действия которых направлены на создание закона. В их число могут входить государственные органы, должностные лица, граждане, различные общественные политические силы: политические партии, общественные организации и т.д.

Учитывая различия в содержании терминов «законотворческий» и «законодательный» процесс, необходимо различать понятия «субъект законотворчества» и «субъект законодательного процесса». Первое носит более широкий, общесоциальный характер; субъект законодательного процесса всегда участвует в законотворчестве. В то же время органы, организации, лица, занимающиеся, например, выявлением потребности в принятии закона (одной из стадий законотворчества), не всегда могут быть сами участниками правоотношений, составляющих законодательный процесс.

Участие в законодательном процессе его субъектов основано на их правах и обязанностях.

Соответствующим правом, закрепленным в законодательных актах, например, руководствуются все субъекты права законодательной инициативы, т.е. участники законодательного процесса, обладающие правом возбуждать перед законодательным органом вопрос об издании нового закона. Субъективное право инициатора состоит в том, что он свободен в выборе времени для реализации своей инициативы. Он может воспользоваться предоставленным ему правом, но может и воздержаться от этого. Только наличие объективного интереса в решении какой-либо социальной задачи юридическими средствами, в сочетании с субъективным интересом инициатора к этому предмету, формирует решение субъекта права законодательной инициативы использовать это право.

Таким образом, законодательный процесс, на наш взгляд, является процессом, отражающим работу законодательного органа по своевременному появлению необходимого для регулирования общественных отношений закона, в то время как законотворческий процесс является процессом, отражающим работу более широкого круга субъектов над содержанием закона.

Гармонизация двух взаимодополняющих, но разных по предназначению процессов, в конечном счете, определяет качество принимаемых законов, а также роль и значение подзаконных актов в современном казахстанском правотворчестве.

Из рассмотренного законотворческого процесса в Республики Казахстан можно сделать следующие выводы:

* законодательная инициатива принадлежит в первую очередь Президенту Республики Казахстан, а также Депутатам Парламента и членам Правительства.
* проект и формулировку закона разрабатывает и принимает на начальной стадии Мажилис Парламента.
* в обработке и принятии закона принимают активное участие Мажилис и Сенат Парламента, Конституционный Совет и Президент Республики Казахстан.
* заключительный этап принятия закона заключается в подписании его Президентом Республики Казахстан;
* Парламент Республики Казахстан может делегировать Президенту РК, на определенный срок законодательные полномочия.

Из этого можно сделать вывод, что принятие закона не нарушает статус Казахстана как правового и демократического государства. Законопроекты и законы рассматриваются на всех стадиях разработки, разными государственными органами. Таким образом, законотворческий процесс в нашей стране направлен на соблюдение прав и свобод граждан, а также на рациональное использование государственных ресурсов и бюджета.

Подытожив все изложенное выше, необходимо выделить ряд насущных проблем современного законотворчества.

Во-первых, необходимо изменить существующую практику законотворчества на стадии подготовки проекта закона. Здесь представляется возможным разработка проекта группой ученых-специалистов, которая заменила бы ведомственный порядок подготовки законопроектов. Целесообразно выносить важнейшие законопроекты на всенародное обсуждение, предварительно разработав механизм подведения итогов обсуждения и их учета в законопроекте.

Серьезной проблемой является неоправданная законотворческая активность. Многие законы изменяются и дополняются уже через несколько месяцев или даже недель после их принятия. Причина происходящего - вовсе не в изменчивой социальной практике, как утверждают некоторые, а в изначально заниженных требованиях к принимаемым законопроектам. В результате их применения обнаруживается множество «дыр», которые приходится немедленно «штопать».

Во-вторых, качество самого закона. Основная задача состоит в том, чтобы создать надежный организационно-правовой заслон немотивированным законодательным актам. Только научно обоснованная норма может быть облечена в официально-правовые формы, и это, следует закрепить конституционно.

Очень важной является проблема понятийной определенности законодательства. Для достижения краткости и точности юридического языка большое значение имеет правильное использование правовой терминологии. Необходимо создать единый терминологический словарь законодательства.

Еще одна проблема – баланс запретительных и разрешительных норм в нашем законодательстве. Необходимо конституционно установить круг вопросов общеправового характера, который должен регулироваться исключительно на законодательном уровне, уточнить систему государственных органов, обладающих правом законодательствовать.

Среди всех проблем законотворчества наиболее остро встает проблема исполнения законов. Многие законы, которые создаются с огромными интеллектуальными и психологическими закатами не работают, парализуя всю правовую систему, все три власти - законодательная, исполнительная и судебная - должны сосредоточиться именно на реализации принятых решений.

Естественно, перечисленный перечень трудностей законотворческого процесса не является исчерпывающим. Необходимо глубокое научное исследование этих вопросов, разработка на его основе практических мер по совершенствованию законотворческого процесса. Закон, если даже он воплощает насущные интересы, не будет работать автоматически. Для его реализации требуется особый механизм, который начинает действовать на организационном этапе. Только так государство может воздействовать на государственный механизм и общество в целом с целью установления отношений, предписанных законом.

# Список использованной литературы

1.Нормативные акты:

1. Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995, с изменениями и дополнениями от 07.10.1998
2. Гоббс Т., Левиафан Н. Мир философии: книга для чтения. Ч.2:Человек. Общество. Культура. Москва: Полит. Издат., 1991, 315с.
3. Научные основы правотворчества./Отв. Ред. Р.О. Халорина. Москва: Юрид. Издат. 1981, 119с.
4. Алексеев С.С. Как готовить закон? // Известия. I992. 14 декабря.
5. Конституционное право Республики Казахстан. Сагиндыкова А.Н. Алматы «Бiлiм» 1999. С. 18.
6. Основы государства и права Казахстана. Сапаргалиев Г. Алматы «Атамура» 1998. С. 44.
7. Амандыкова С.К. Конституционное право Республики Казахстан. Караганда, 1998, 212 с.
8. Конституционное право Республики Казахстан. / Составитель А.Т. Ащеулов. Алматы: КазГЮА 2001, 656 с.
9. Абельдинов А.К. Развитие нормотворчества в Казахстане. Алматы, 1998, с. 228
10. Дьяченко С. От скепсиса к вере. // Казахстанская правда. 14.02.2002
11. Конституционное право. / Отв. Ред. В.В. Лазарев. Москва: Юристъ, 1999, 592 с.
12. Васильев Р.Ф. Законодательный процесс. Москва, 2000, 309 с.
13. Мами К. Нормотворческая деятельность Президента Республики Казахстан.//ЮГ. 2000, 38, 30.августа
14. Общая теория государства и права. М.Н.Марченко. М. «Зерцало» 1998. Т-2. С. 16.
15. Баишев Ж. Конституционное право Республики Казахстан. Алматы: Жети Жаргы, 2001, 392 с.
16. Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. - М.: Юрид. Лит. 1991.-160с.
17. Сапаргалиев Г. Конституционное право РК: академический курс. - Алматы: Жете - жаргы, 2002, 528с.
18. Сагиндыкова А.Н. Конституционное право Республики Казахстан: курс лекции. Алматы: Билим, 1999, 336 с.
19. Конституция Республики Казахстан. Комментарий./Под ред. Г.С. Сапаргалиева. Алматы, 1998, 432 с.
20. Котов А.К. Конституционализм в Казахстане: опыт становления и эффектность механизма власти - Алматы: Изд - во КазГЮА, 2000.- 285с.
21. Шеретов С.Г. Конституционное право Республики Казахстан: краткий курс. Алматы: Данекер 2002, 174 с.
22. Черняков А.А. Конституционное право Республики Казахстан: проблемы теории и практики: теорет. и дидакт. материалы / А.А. Черняков, ВШ права "Адилет" Алматы: Адилет Пресс, 1997, 162 с.
23. Рахымбеков Ш.Р. Законодательный процесс в Республике Казахстан. // Конституция Республики Казахстан и актуальные проблемы юридической науки (материалы международной научно-практической конференции от 25. 11. 1995 года) Алматы. 1997, 257 с.
24. Словарь русского языка. // Под редакцией А.П.Евгеньевой. Т-4. М. 1986. С. 92.
25. Абдильдин С. Парламент Казахстана: От союза к государственности. /С. Абдильдин. Алматы: Казахстан, 1993,182 с.
26. Абдыкаримов О. Развитие парламентаризма - развитие демократии./ Юридическая газета. 2000 05.04.
27. Парламент и законодательная власть Казахстана./ Отв. Ред. Таранов А.А. -Алматы: Жете-жаргы, 1995г. 157 с.
28. Щеголихин Ш. Как нам обустроить Сенат.// Юридическая газета 36, 21.09.2002
29. Мухамеджанов Э.Б. Парламент РК и законодательные органы зарубежных стран: Алматы: Баспа, 1997.-77с.
30. Абдукаримова З. Парламент и парламентаризм./З. Абдукаримова.// Поиск: сер. Гуманитарная, 2002, 2, с. 213-216
31. Жусупов Б. Упорядочение законодательной деятельности - веление времени. // Юридическая газета. 2000, 4 19 января
32. Есенжанов А., Кеталов М. Опубликование нормативно - правового акта: окончательная стадия нормотворческого процесса и начало правоприменительной практики. // Правовая реформа в РК 2002, 2, с. 17-20
33. Канагатова К. Проблемы реализации права законодательной инициативы в РК.// Право и государство. 2000, 4, с. 30-32
34. Мухамеджанов Б. Законодательная инициатива Правительства - важный инструмент государственного управления. // Правительственный вестник 12, 1999, с. 50-58
35. Самалдыкова З.. Проблемы права законодательной инициативы в Республике Казахстан // Фемида,1998, 10, с.25-31
36. Салимбаева Ж. Право законодательной инициативы и лоббизм. //Вестник Министерства Юстиции. 1996, 5, с. 39-40
37. Темирбулатов С. Законотворческий процесс и верховенство Конституции. // Мысль. -1997, 8, с. 12-15
38. Сафинов К. Роль Правительства в законотворческом процессе. // Правовая реформа в Казахстане. 2002, 2 (15), с. 14-16
39. Зиманов С.З. Конституция и Парламент Республики Казахстан. Алматы, 1996, 160 с.
40. Мухамеджанов Э.Б. Парламент Республики Казахстан // Предприниматель и право. 1996, 23-24
41. Амандыкова С.К. Некоторые проблемы становления законотворческого процесса. // Вестник КазГУ. Сер. Юридическая, 2001, 3, с. 63-69
42. Елекеев И. Демократизация законотворческого процесса и стабильность законодательства.// Закон и время. 5, 1997, с.41- 45
43. Абельдинов А. Предпосылки и условия развития законодательства и юридической техники. // Фемида. 2000. 7, с. 48-49
44. Абельдинов А. Как совершенствовать правотворческий процесс. //Фемида,1998,10,с. 32-34
45. Башарова Ж.М. Законотворчество: проблемные вопросы. // Вестник КазГУ. Серия юридическая. 1995, Вып.2 с.19-27
46. Байгельди О. Законы должны отражать уровень демократизаций общества. //Юридическая газета. 2000, 16 (335), с.1-4
47. Абельдинов А. Обновлять законодательство поспешая, но не торопясь.//Мир закона,2001,9,с. 10-13
48. Ахметов К. О некоторых вопросах совершенствования нормотворческой деятельности в РК. // Фемида, 2003, 3, с. 5-9
49. Конституционное право Республики Казахстан. Сагиндыкова А.Н. Алматы «Бiлiм» 1999. Словарь терминов.
50. Кудрявце В.Н. О правопонимании и законности // Государство и право - 1994. - 3.- С.4-6
51. Конституционный закон Республики Казахстан «О Президенте Республики Казахстан» от 26.12.1995
52. Конституционный закон Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16.10.1995
53. Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254-III «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»
54. Закон Республики Казахстан от 7 января 2005 года № 29-III «Об обороне и Вооруженных силах Республики Казахстан»)
55. Закон Республики Казахстан от 5 марта 2003 года № 391-II «О военном положении»)
56. Тойжанова А. Делегирование законодательных функции Президенту: проблемы реализации.//Правовая реформа в Казахстане. 2002, 4(17), с. 8-10
57. Нормативное постановление Конституционного Совета РК от 15 октября 1997 года № 17/2 «Об официальном толковании статей 53 - 57 Конституции Республики Казахстан, устанавливающих полномочия Парламента и его палат».