**СОДЕРЖАНИЕ**

1. Введение.  Принцип разделения властей.
2. Законодательная власть. Органы законодательной власти и их полномочия.
3. Парламент РК. Состав, структура, функции.
4. Законодательный процесс. Стадии принятия законопроекта в РК.
5. Заключение. Парламентаризм в Казахстане.

**ВВЕДЕНИЕ**

**ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ**

Государственная власть в правовом государстве не является абсолютной. Это обусловлено не только господством права, связанностью государственной власти правом, но и тем, как организована государственная власть, в каких формах и какими органами она осуществляется. Здесь необходимо обратиться к теории разделения властей. Согласно этой теории смешение, соединение властей (законодательной, исполнительной, судебной) в одном органе, в руках одного лица чревато опасностью установления деспотического режима, где невозможна свобода личности. Поэтому для того, чтобы предотвратить возникновение авторитарной абсолютной власти, не связанной правом эти ветви власти должны быть разграничены, разделены, обособлены.

С помощью разделения властей правовое государство организуется и функционирует правовым способом: государственные органы действуют в рамках своей компетенции, не подменяя друг друга; устанавливается взаимный контроль, сбалансированность, равновесие во взаимоотношениях государственных органов, осуществляющих законодательную, исполнительную и судебную власть.

Принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную означает, что каждая из властей действует самостоятельно и не вмешивается в полномочия другой. При его последовательном проведении в жизнь исключается всякая возможность присвоения той или иной властью полномочий другой. Принцип разделения властей становится жизнеспособным, если он еще и обставляется системой “сдержек и противовесов” властей. Подобная система “сдержек и противовесов” устраняет всякую почву для узурпации полномочий одной власти другой и обеспечивает нормальное функционирование органов государства.

Классическим образцом в этом отношении являются США. Согласно теории разделения властей, в ней законодательная, судебная и исполнительная власти действуют как три силы в замкнутом круге своих полномочий. Но при этом предусмотрены формы воздействия органов одной власти на органы другой. Так, президент наделен правом налагать вето на законы, принимаемые Конгрессом. В свою очередь, оно может быть преодолено, если при повторном рассмотрении законопроекта в его пользу отдадут голоса 2/3 депутатов каждой из палат Конгресса. Сенат наделен полномочием утверждения членов правительства, назначаемых президентом. Он также ратифицирует договоры и иные международные соглашения, заключаемые президентом. В случае совершения президентом преступлений, Сенат обращается в суд для решения вопроса о вынесении ему “импичмента”, т.е. об отстранении от должности. “Возбуждает” же дело об импичменте Палата Представителей. Но могущество Сената ослабляется тем, что ее председателем является вице-президент. Но последний может принимать участие в голосовании лишь в том случае, если голоса разделяются поровну. Конституционный контроль в стране осуществляет Верховный суд США.

Необходимо обратить внимание на то, что в современных демократических государствах (таких, как США, Германия) наряду с классическим делением государственной власти на “три власти” федеративное устройство является также способом децентрализации и “разделения” власти, предупреждающим ее концентрацию.

Теперь, основываясь на Конституции Республики Казахстан, рассмотрим принцип разделения властей в Казахстане. Ст.3 п.4 Конституции Республики Казахстан гласит: “Государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом её разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов.” К органами законодательной власти в Республике Казахстан относится Парламент состоящий из двух палат: Сената и Мажилиса, и Конституционный Совет. Исполнительная ветвь власти в Республике Казахстан сосредоточена в руках Президента Республики Казахстан, а так же Правительства РК, которое возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью. К органам судебной власти в Республике Казахстан относятся: Верховный Суд Республики и местные суды Республики, учреждаемые законом. Парламент Республики Казахстан является представительным и законодательным органом Республики Казахстан. Закон считается одобренным Парламентом, если за него проголосовало более половины от общего числа депутатов  обеих Палат. Принятые большинством голосов от общего числа депутатов Сената проект становится законом и в течение десяти дней передаются на подпись Президенту Республики. Президент Республики Казахстан является главой государства, гарантом Конституции Республики Казахстан, прав и свобод человека и гражданина; представляет Республику Казахстан внутри страны и в международных отношениях; представляет Парламенту предложение о назначении Председателя Национального Банка Республики Казахстан, Генерального Прокурора и Председателя Комитета Нац. Безопасности; ставит перед Парламентом вопрос об отставке Правительства; формирует правительство Республики Казахстан путем назначения на должность по предложению Председателя Правительства Республики Казахстан заместителей Председателя Правительства; является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Республики Казахстан назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Республики Казахстан.

Для демократического общества принцип разделения властей особо важен и значим. Он выражает не только разделение труда между государственными органами, но и умеренность, “рассредоточенность” государственной власти, предупреждающую ее концентрацию, превращение ее в авторитарную и тоталитарную власть. Этот принцип в демократическом обществе предполагает, что все три власти одинаковы, равновелики по силе, служат противовесами по отношению друг к другу и могут “сдерживать” одна другую, не допускать доминирования одной из них. Например, превращения управленческой власти в авторитарную, а законодательной — во “всевластие”, в тоталитарную власть, подчиняющую себе и управление, и правосудие.

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ**

**ОРГАНЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ИХ ПОЛНОМОЧИЯ.**

Основным значением органов законодательной власти (представительных органов) является законодательная деятельность. В демократических государствах эти органы занимают центральное место в структуре госаппарата. Представительные органы государственной власти подразделяются на высшие и местные.

К высшим органам государственной власти относятся парламенты. Одной из их важнейших функций является принятие законов.

Система законодательных (представительных) органов государственной власти в регионах РК устанавливается ими в соответствии с основами конституционного строя Республики Казахстан (ст. 85 «Местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории»).

Названная статья устанавливает основные полномочия местного законодательного (представительного) органа государственной власти — маслихата:

1) утверждение планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении;

2) решение отнесенных к их ведению вопросов местного административно-территориального устройства;  
3) рассмотрение отчетов руководителей местных исполнительных органов по вопросам, отнесенным законом к компетенции маслихата;

4) образование постоянных комиссий и иных рабочих органов маслихата, заслушивание отчетов об их деятельности, решение иных вопросов, связанных с организацией работы маслихата;  
5) осуществление в соответствии с законодательством Республики иных полномочий по обеспечению прав и законных интересов граждан.

Право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти региона РК принадлежит депутатам, акиму территориально-административной единицы, представительным органам местного самоуправления. Конституцией Республики Казахстан право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного региона РК.

Представительный орган местного самоуправления – выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории административно-территориальной единицы.  
Полномочия представительных органов местного самоуправления определены Конституцией Республики Казахстан и описаны выше.

К формам прямого волеизъявления граждан (непосредственной демократии)  относятся местный референдум, собрания (сходы) граждан, народная правотворческая инициатива.  
 Местный референдум по своей юридической силе выше юридической силы актов органов местного самоуправления.

Местный референдум может проводиться по вопросам местного значения, при изменении границ территории и при определении структуры органов местного самоуправления.

Решение о проведении местного референдума принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с законодательством.

В местном референдуме имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории административно-территориальной единицы, обладающие избирательным правом. Граждане участвуют в местном референдуме непосредственно и на добровольной основе. Голосование на местном референдуме осуществляется тайно, контроль за волеизъявлением граждан не допускается.

Решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления. Если для его реализации требуется издание нормативного правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять такой акт. Принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Собрания (сходы) граждан могут созываться для решения вопросов местного значения. Порядок их созыва и проведения, принятия и изменения решений, пределы компетенции устанавливаются в соответствии с законами РК.

Население, помимо этого, имеет право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения. Проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению на от¬крытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения — официальному опубликованию (обнародованию).

**ПАРЛАМЕНТ РК**

**Состав, структура, функции.**

Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательные функции. Полномочия Парламента начинаются с момента открытия его первой сессии и заканчиваются с началом работы первой сессии Парламента нового созыва, но могут быть прекращены досрочно в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией. Организация и деятельность Парламента, правовое положение его депутатов определяются конституционным законом  
Парламент состоит из двух Палат: *Сената* и *Мажилиса*, действующих на постоянной основе.

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.

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, и 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.  
Депутат Парламента приносит присягу народу Казахстана. Он не связан каким бы то ни было императивным мандатом.

Депутаты Парламента обязаны принимать участие в его работе. Голосование в Парламенте осуществляется только лично. Отсутствие депутата без уважительных причин на заседаниях Палат и их органов более трех раз, как и передача права голоса, влечет за собой применение к нему установленных законом мер взыскания.

Депутат Парламента не вправе быть депутатом другого представительного органа, занимать другие 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 влечет за собой прекращение полномочий депутата.  
Депутат Парламента в течение срока своих полномочий не может быть арестован, подвергнут приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия соответствующей Палаты, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений.  
Полномочия депутата Парламента прекращаются в случае подачи в отставку, признания депутата недееспособным, роспуска Парламента и иных предусмотренных Конституцией случаях. Депутат Парламента лишается своего мандата при вступлении в силу обвинительного приговора суда в отношении него, его выезда на постоянное место жительства за пределы Республики Казахстан.

**Парламент на совместном заседании Палат:**

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.

**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.

**К исключительному ведению Мажилиса относится:**

1) принятие к рассмотрению и рассмотрение проектов законов;

2) подготовка предложений по возражениям Президента Республики Казахстан на законы, принятые Парламентом Республики;

3) избрание и освобождение от должности по представлению Президента Республики Председателя, заместителя Председателя, секретаря и членов Центральной избирательной комиссии Республики;

4) объявление очередных выборов Президента Республики;

5) делегирование двух депутатов в состав Квалификационной коллегии юстиции;

6) выдвижение обвинения против Президента Республики в совершении государственной измены.

**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.

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.

Сессия Парламента проходит в форме совместных и раздельных заседаний его Палат. Первая сессия Парламента созывается Президентом Республики Казахстан не позднее тридцати дней со дня опубликования итогов выборов. 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.

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.

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.

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС**

**СТАДИИ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОПРОЕКТА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

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.

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.

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/.

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.

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.

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.

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.  
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.

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.

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.

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.

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.  
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 Основном законе нашего государства, 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.

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.  
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.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

С образованием Межпарламентской Ассамблеи начался качественно новый этап в сотрудничестве парламентов стран СНГ, в развитии совместной законотворческой практики. Главной стратегической задачей Межпарламентской Ассамблеи является создание модельного законодательства, которое приобщило бы нас друг к другу. На этом направлении межпарламентского сотрудничества нужно, видимо, сосредоточить усилия национальных парламентов и повысить эффективность работы самой Ассамблеи, превращая все ее органы в надежный инструмент многосторонней интеграции. Вместе с тем Межпарламентская Ассамблея должна содействовать сближению и гармонизации национальных законодательств.

Первые шаги строительства демократии в государствах Евразийского региона показали, что реальная демократия требует четкого законодательного и государственного обеспечения, планомерного воспитания политической и правовой культуры. Формирование конституционных основ функционирования национальных парламентов – одна из составляющих этого процесса.

Опыт показывает, что становление парламентаризма - процесс сложный. Первый парламент независимого Казахстана, вступив в непреодолимые противоречия с исполнительной властью, самораспустился. Второй парламент был признан нелегитимным на основании решения Конституционного Суда о нарушении законодательства при проведении выборов.

С принятием Конституции Республики Казахстана в 1995 г. Парламент работает на двухпалатной основе. Можно отметить, что полномочия палат Парламента Республики Казахстан и особенности законотворческого процесса в определенной степени напоминают полномочия I Государственной думы и Государственного совета в России начала XX в. Так, все законопроекты, принятые Государственной думой России, должны были поступать в Государственный совет и лишь затем, в случае принятия их советом, представляться на утверждение императору. Фактически Государственный совет был подлинной верхней палатой, обладающей теми же правами, что и Дума. Законотворческий процесс Парламента Республики Казахстан строится по следующей схеме: Мажилис, где реализуются законодательные инициативы, рассматривает и одобряет проект, Сенат принимает или отклоняет закон, вносит свои замечания и предложения; принятый Сенатом закон направляется на подпись главе государства.

Новейшая история парламентаризма Казахстана показывает, сколь долгое время потребовалось, чтобы решился важнейший для казахстанского народа вопрос - аграрный, который остро стоял еще в начале XX в. Новые попытки урегулировать земельные отношения нормами права были сделаны в начале 90-х годов, и только 24 января 2001 г. данный вопрос получил свое законодательное закрепление с принятием Закона Республики Казахстан о земле.

Говоря об исторически сложившихся методах и формах парламентской работы, следует назвать, прежде всего, депутатские запросы. В теории права это важная и эффективная форма депутатской деятельности, но на практике, к сожалению, мы зачастую путаем вопросы и запросы. В результате множество частных, мелких вопросов, не имеющих общественного значения, преподносятся как запросы к главе Правительства, другим руководителям государственных органов. Тем самым мы неправомерно загружаем Правительство текущими вопросами, а в результате теряется значимость этой важной формы парламентской работы.

Изучая историю парламентаризма, мы должны делать для себя выводы, извлекать уроки. Накопленный опыт парламентаризма показывает, что только высокопрофессиональный парламент может успешно решать сегодня сложные задачи создания правовой базы в различных сферах общественной жизни. Авторитет и успех законодательного органа зависит от умелой организации работы политических фракций и депутатских групп, их парламентского сотрудничества при принятии сложных правовых решений. Важным аспектом деятельности Парламента являются его взаимоотношения с Правительством на основе конституционного принципа сдержек и противовесов.  
Надо сказать, что в последнее время во взаимоотношениях Парламента и Правительства Казахстана не наблюдалось непреодолимых противоречий. Вместе с тем мы не всегда легко приходим к единому мнению при решении таких сложных вопросов, как бюджет страны, социальное обеспечение граждан, местное государственное управление и самоуправление, государственные займы, кредиты и другие. Так, продолжительное время вместе с Правительством обсуждался проект Налогового кодекса Республики Казахстан. Но процесс успешно завершился, и бюджет 2002 г. был сформирован на основе нового Налогового кодекса.

Полагаем, что при решении сложных правовых вопросов, затрагивающих интересы государства, общества в целом и каждого гражданина, необходимо, прежде всего, достижение согласия двух палат, а затем - Парламента и Правительства. Только разумное движение навстречу друг другу без неоправданной амбициозности может способствовать успешному решению задачи построения правового, демократического и социального государства.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Конституция Республики Казахстан, Алматы, 1995;

2. Алексеев С.С. Как готовить закон? // Известия. I992. I4 декабря;

3. Теория права и государства. / Под ред. Лазарева В.В./. М.: Юрид.л., 1994;

4. О.А. Абдыкаримов, Выступления  «Законодательная и представительная власть: история и современность», 2001;

5. Ресурсы Интернет:

www.parlam.kz – официальный сайт Парламента РК;

www.government.kz – официальный сайт Правительства РК;

www.mpa.ru – информационно-аналитический портал ИТАР-ТАСС