

Университет КАЗГЮУ

НИИ уголовно-процессуальных исследований
и противодействия коррупции

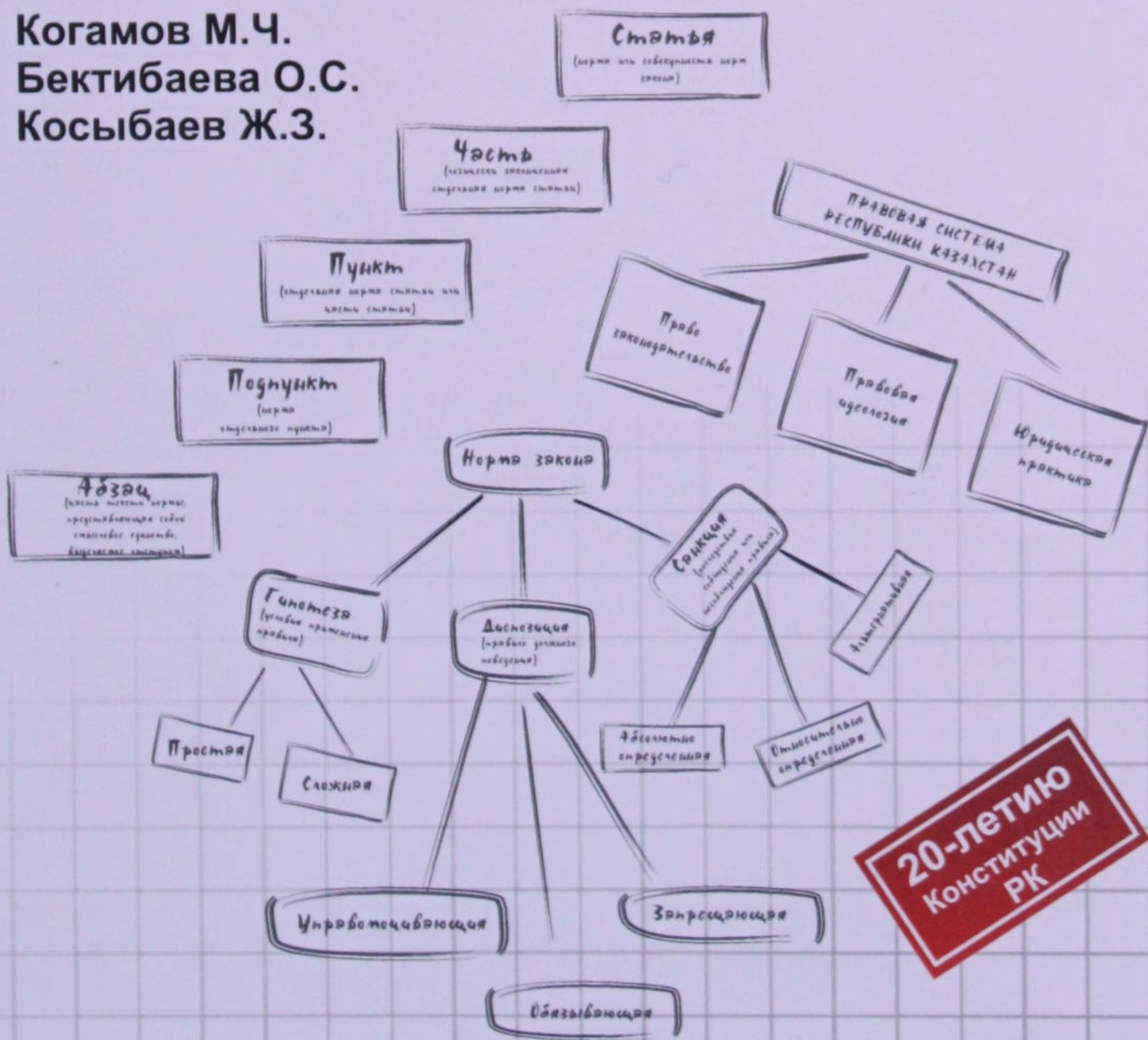


KAZGUU
UNIVERSITY

Азбука

Законотворчества

Когамов М.Ч.
Бектибаева О.С.
Косыбаев Ж.З.





СОДЕРЖАНИЕ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

УДК 342 (075)
ББК 67.400.6 я 7
К 27



KAZGUU
UNIVERSITY

НИИ уголовно-процессуальных исследований
и противодействия коррупции

Когамов М.Ч., Бектибаева О.С., Косыбаев Ж.З.

АЗБУКА ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

УДК 342 (075)
ББК 67.400.6 я 7

АЛМАТЫ
«ЖЕТИ ЖАРҒЫ»
2015

ISBN 978-601-288-087-8

УДК 342 (075)
ББК 67.400.6 я 7
К 57

**Одобрено Ученым советом
Казахского Гуманитарно-Юридического Университета**

Под общей редакцией
доктора юридических наук, профессора
Когамова Марата Чекишевича

Рецензенты:

Абдиров Н.М. – доктор юридических наук, профессор,
Депутат Мажилиса Парламента РК,
Председатель Правового Совета партии «Нур Отан»;
Смагулов А.А. – доктор юридических наук,
Директор Института законодательства РК.

Авторы:

Когамов М.Ч. – доктор юридических наук, профессор (Разделы 1-5, 8, 10, 12)
Бектибаева О.С. – доктор PhD в области права (Разделы 6-7, 9, 14)
Косыбаев Ж.З. – кандидат педагогических наук, доцент (Разделы 11, 13)

Когамов М.Ч.

К 57 **Азбука законотворчества: Учебное пособие** / М.Ч. Когамов,
О.С. Бектибаева, Ж.З. Косыбаев. – Алматы: «Жеті Жарғы», 2015. –
88 с.

ISBN 978-601-228-087-8

Учебное пособие посвящено актуальной правовой и практической проблеме – процессу создания законов, законотворчеству государственных органов (Парламента, Правительства) и отдельных должностных лиц государства (Президента, депутатов Парламента), что отвечает потребностям правового государства.

Учебное пособие может быть использовано законодателями, научными работниками, преподавателями, работниками государственных органов – разработчиков законодательных актов, а также будет полезно всем, кто интересуется проблемами национального правотворчества.

**УДК 342 (075)
ББК 67.400. 6 я 7**

ISBN 978-601-288-087-8

© Когамов М.Ч., Бектибаева О.С.,
Косыбаев Ж.З., 2015
© ТОО «Жеті Жарғы», 2015

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	4
1. Республика Казахстан как правовое государство	5
2. Правовая система Республики Казахстан	11
3. Действующее право Республики Казахстан.....	12
4. Конституция как закон законов Республики Казахстан.....	16
5. Отрасли национального права: предмет и метод правового регулирования.....	19
6. Понятие и стадии законотворческого процесса.....	21
7. Концепция проекта закона: понятие и структура.....	38
8. Закон: структура, признаки, виды.....	41
9. Норма закона и ее структура: гипотеза, диспозиция, санкция.....	47
10. Соотношение статьи и нормы статьи закона.....	53
11. Юридическая техника и язык закона	54
12. Пробелы в праве: устранение и преодоление. Аналогия закона и аналогия права	58
13. Правовая культура общества и личности	60
14. Научная правовая экспертиза проектов законов	64
Памятка законотворца	69
Приложения.....	81

ПРЕДИСЛОВИЕ

Как известно, процесс создания законов, законотворческая деятельность – сердцевина всего правотворческого процесса. Находясь под влиянием правовой идеологии общества и государства, сконцентрированной в Посланиях Главы государства, Концепции правовой политики и Государственных программах на правовую тематику, законотворческий процесс является основой формирования действующего права (законодательства) и правоприменительной практики. От качества законов зависит и другая продукция правотворчества, включая подзаконные акты государственных органов и должностных лиц.

Учитывая это, авторский коллектив КазГЮУ (д.ю.н., профессор М.Ч. Когамов, доктор PhD О.С. Бектибаева, к.п.н., доцент Ж.З. Косыбаев) подготовил настоящее учебное пособие, в котором в краткой и доступной форме описан весь механизм движения закона: от этапа законодательной инициативы до его вступления в действие. Иначе говоря, эта работа о том, что такое закон и как он создается.

Содержание работы построено по принципу от общего к частным положениям законотворческого процесса, от характеристики закона в целом – к выявлению особенностей его отдельных норм и их структурных элементов: гипотезы, диспозиции и санкции. Ведь по справедливому суждению, сложившемуся в юридической науке, без гипотезы норма бессмысленна, без диспозиции немыслима, без санкции бессильна.

Цель данного пособия – сформировать у читателя цельное, системное видение по широкому кругу вопросов, которое позволит иметь ясное представление о Казахстане как о правовом государстве, его Конституции, правовой системе и том месте, которое в нем занимают ее ключевые элементы: право, юридическая практика, правовая идеология, правотворчество, правовая культура, отрасли права, закон, норма закона и т.п.

Таким образом, в учебном пособии предпринята попытка дать комплексную оценку появлению закона как первичной формы права (законодательства) в правовой системе общества и государства.

С уважением,
Ректор КазГЮУ
Т. НАРИКБАЕВ

1. Республика Казахстан как правовое государство

«Республика Казахстан утверждает себя ... правовым ... государством». С этих строк начинается изложение первых норм пункта 1 статьи 1 Конституции РК 1995 года.

Что стоит за этими словами?

Какой смысл, согласно Конституции и действующему праву, вкладывается в термин «правовое государство»?

Каковы его ключевые принципы?

К чему провозглашение идеи правового государства обязывает наши государственные, прежде всего, законодательные органы?

Ответы на эти вопросы мы попытаемся дать в данном разделе.

Выражение «правовое государство» опирается на длительную историю теории и практики идей правовой государственности (она была сформулирована в зарубежной юридической литературе первой трети XIX века).

Анализируя имеющиеся определения понятия «правовое государство», приходим к выводу: все они, начиная с первого, предложенного Карлом Велькером еще в 1813 году, вкладывают в его либеральную сущность различные механизмы связывания или ограничения государственной власти с помощью права, которое играет ключевую роль в формировании государственного строя и доминирует в стране как средство закрепления и реального обеспечения правового статуса личности.

В основе понятия любого правового государства всегда стоит следование определенным **принципам** (исходным нормативным идеям, началам, которые раскрывают его сущность, определяют основные подходы к его функционированию и дальнейшему развитию).

В перечне исходных принципов правового государства на первый план необходимо поставить его **происхождение**. В своем происхождении правовое государство должно быть, прежде всего, результатом поэтапного, естественноисторического развития, а не следствием угрозы силой или агрессии против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства.

Для Казахстана такой проблемы в историческом разрезе в целом не существовало. Идея казахстанского правового государства берет начало в

истории права кочевой цивилизации казахов. Здесь явственно видна связь времен, о которых академик НАН РК С.З. Зиманов прозорливо заметил: «Золотой век» законности и правосудия, когда-то являвшийся достоянием поколений на древней земле казахов, становится теперь неотъемлемой частью нашей истории и, допуская, вполне возможно, станет достоянием цивилизации вообще» (Зиманов С. ППС, 10 томов. – Алматы: Заң, 2009. Т. 10, С. 51).

Идеи казахского права нашли свое отражение в первой Конституции суверенного Казахстана (1993 год), которой был провозглашен курс на построение правового государства. А уже 30 августа 1995 года **волей народа Казахстана** наша Республика приняла действующую Конституцию страны, которая закрепила юридические основы постсоветского правового государства и начала активно формировать новую конституционную модель национальной государственности.

Конституция является «законом законов» правового государства. Именно на основе Конституции построена вся политическая и правовая система общества, а также достигается определенный баланс между тремя «китами»: политикой, правом и экономикой.

В статье 3 Конституции прямо указано, что народ – единственный источник государственной власти, а также приведены формы реализации народом данной власти: непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также путем делегирования своей власти государственным органам.

Тем самым в качестве неотъемлемого принципа казахстанского правового государства провозглашается **принцип народовластия**. Этот принцип специфичен именно для Казахстана и является отличительным признаком отечественной модели правового государства.

Конституция и законы в нашей стране объективно обладают качеством **верховенства**. Это неоспоримо и принципиально для правового государства.

На признак верховенства Конституции и законов указывают:

- особый порядок их принятия;
- юридическая сила и сущность;
- направленность на регулирование важнейших общественных отношений.

Изменить, дополнить или отменить закон вправе только тот орган, который его принял, причем в строго оговоренном порядке, установленном законодательством.

Верховенство Конституции и закона – также важнейший принцип правосудия. Конституция прямо предписывает, что судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону (п. 1 ст. 77).

Еще одним ключевым принципом правового государства во все времена являлось **полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина**. В Казахстане именно права и свободы человека определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов (п. 2 ст. 12 Конституции РК).

Наиболее значимой в этом аспекте выступает обстоятельная регламентация правовых статусов всех субъектов права. Осуществляться такая регламентация должна не путем простого перечисления их субъективных прав и юридических обязанностей, а посредством подробного рассмотрения механизма реализации правоспособности и дееспособности каждого из них с предоставлением государственным органам адекватных полномочий по максимальной защите прав и свобод каждого человека и гражданина.

Ограничиваться права и свободы человека могут только законами. Причем основополагающие из этих прав (предусмотренные ст.ст. 10, 11, 13-15, п. 1 ст. 16, ст.ст. 17, 19, 22, п. 2 ст. 26 Конституции) не подлежат ограничению ни в каких случаях (п.п. 1, 3 ст. 39 Конституции РК).

Не менее значимым принципом правового государства является **разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви**. Этот принцип закреплен в пункте 4 статьи 3 Конституции РК. Там записано, что государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Между собой эти ветви взаимодействуют с использованием системы сдержек и противовесов.

Система сдержек и противовесов также закреплена в Конституции и представляет собой совокупность конституционных норм-ограничений в отношении конкретной государственной ветви власти: законодательной, исполнительной, судебной.

Сообразно данному принципу построены соответствующие разделы Конституции: «Президент», «Парламент», «Правительство», «Конституционный Совет», «Суды и правосудие». Необходимо обратить внимание на последовательность изложения разделов, а также функции высших государственных органов власти и управления страной, которые, осуществляя присущие им специфические полномочия, логично дополняют друг друга, и все вместе работают на проведение идей правовой государственности.

Президент страны – символ и гарант государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом как ее единственным источником.

Парламент – высший представительный орган Республики, осуществляющий законодательные функции. Принимает законы, в отношении которых разработан подробный конституционный механизм движения законопроектов от разработки до принятия и подписания Президентом. В законотворческой деятельности Парламента серьезными блокирующими полномочиями по отношению к законам, признанным не соответствующими Конституции РК, обладают Президент (возвращает закон или отдельные его статьи в Парламент для повторного обсуждения и голосования) и Конституционный Совет (признает закон неконституционным, в том числе ущемляющим закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина).

Правительство – коллегиальный орган, олицетворяющий исполнительную ветвь власти, которая функционирует в условиях правомерного ограничения деятельности входящих в ее систему государственных органов управления и должностных лиц. Основным предназначением данной ветви является исполнение принятых Парламентом законов с целью проведения в жизнь политики государства. Правительство возглавляет систему исполнительных органов и несет ответственность перед Президентом Республики, а в ряде случаев – перед Мажилисом Парламента и Парламентом. Президент вправе по собственной инициативе принять решение о прекращении полномочий Правительства и освободить от должности любого его члена. Мажилис Парламента или Парламент могут выразить вотум недоверия Правительству.

Судебная власть. Применяет законы для восстановления нарушенных конституционных и иных прав личности, в том числе от незаконных действий и решений органов и должностных лиц государственной власти и управления. Порядок судопроизводства жестко регламентируется законами. Ими же определяются особые процедуры отмены или изменения судебных актов в порядке ревизии вышестоящими судами.

Помимо соблюдения обязательных принципов процесс утверждения государства в качестве правового находится в прямой зависимости от состояния и эффективности **правотворчества, правоприменения и правовой культуры общества.**

Центральным звеном правотворческого процесса выступает **законотворчество** (т.е. создание и принятие законов). Субъекты и стадии законотворческого процесса прямо определяются в Конституции страны, получая дальнейшую регламентацию в нормах Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» (принят в 1998 году).

Данный Закон достаточно подробно регулирует разработку и рассмотрение законопроектов, принятие, регистрацию, опубликование и введение в действие законов, их изменение, дополнение, прекращение или приостановление действия. Тем самым в стране формируется действенный законотворческий механизм.

Однако стоит иметь в виду, что даже такая детально регламентированная процедура имеет свои недостатки.

Остановимся только на одной проблеме законотворчества – официальном толковании нормативных правовых актов.

Статья 45 Закона РК «О нормативных правовых актах» определяет субъекта официального толкования норм Конституции в лице Конституционного Совета. В свою очередь, официальное толкование норм подзаконных актов, согласно данному Закону, вправе осуществлять органы или должностные лица, которые их приняли (издали). А вот кто официально разъясняет нормы законов – Закон «О нормативных правовых актах» не устанавливает. При этом он рекомендует, но не обязывает разъяснять цели принимаемого нормативного правового акта и основные задачи, которые перед ним стоят, во вступительной части, то есть преамбуле (п. 6 ст. 18).

На наш взгляд, необходимо, чтобы каждый вновь принимаемый закон, в том числе закон, которым вносятся изменения и дополнения, обязательно сопровождался:

- кратким разъяснением мотивов его принятия;
- обязательным разъяснением смысла терминов и определений, используемых в законе (п. 7 ст. 18 Закона «О нормативных правовых актах»);
- краткими комментариями законодателя ко всем нормам издаваемого закона сразу после текста нормы.

При таком подходе законодательство постепенно расширит перечень «узаконенной», легитимной юридической терминологии, которую затем можно обоснованно использовать при составлении соответствующих юридических справочников для широкого круга пользователей. Это позволит обеспечить исполнение требования пункта 3 статьи 19 Закона «О нормативных правовых актах» о применении в тексте нормативного правового акта юридической терминологии.

Кроме того, предложенный подход к разработке законопроектов значительно приблизит нас к разрешению проблемы официального толкования непосредственно законодателем страны тех законодательных актов, перечень которых установлен подпунктом 2 статьи 1 Закона «О нормативных правовых актах».

Качество правотворчества напрямую взаимосвязано с законностью **правоприменения**. Правоприменение представляет собой особую, всегда актуальную форму реализации права в условиях правовой государственности.

Результаты правоприменения становятся основой дальнейшего совершенствования правотворчества. Поэтому в современных условиях возрастает роль и назначение постановлений Правительства, нормативных постановлений Конституционного Совета, нормативных постановлений Верховного Суда, Приказов Генерального Прокурора по вопросам приме-

нения норм и положений действующего права РК. Их назначение заключается в детализации норм законодательных актов, а также в преодолении пробелов действующего права.

Немаловажную роль в этом процессе играет совершенствование процедур правового мониторинга и научной экспертизы нормативных правовых актов, которые сложились и заявили о себе в казахстанской юридической практике и полностью отвечают потребностям теории и практики правового государства.

На состоянии правоприменения существенно отражаются периодические реорганизации различных секторов правовой государственности, его административной и судебной систем, что требует большей продуманности объективных реформ «на ходу».

Архиважным направлением совершенствования идей правовой государственности также остается повышение уровня **правовой культуры** общества и государства. Именно эта культура является первоосновой и синтезом правовой образованности личности, состояния развития права, законодательства, правотворчества, правоприменения.

Назрела острая необходимость в принятии отдельного нормативного правового акта, в котором следует закрепить идеологию (механизмы) совершенствования структуры правовой культуры общества, государства и отдельно взятой личности на протяжении всего процесса нормативного регулирования их жизнедеятельности. Такая идеологическая «оснастка», на наш взгляд, существенно отразится на улучшении качества правотворчества и правоприменения в условиях современной правовой государственности.

Краткие выводы и рекомендации

*Либеральную сущность **правового государства** составляют различные механизмы связывания или ограничения государственной власти с помощью права, которое играет ключевую роль в формировании государственного строя и доминирует в стране как средство закрепления и реального обеспечения правового статуса личности.*

Принципы казахстанской модели правового государства:

- происхождение в результате поэтапного, естественноисторического развития;
- народовластие;
- верховенство Конституции и законов;
- полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина;
- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви.

Состояние и эффективность правотворчества, правоприменения и правовой культуры общества играют ключевую роль в становлении правового государства.

Рекомендации

1. Регламентация правовых статусов всех субъектов права должна осуществляться не путем простого перечисления их субъективных прав и юридических обязанностей, а посредством подробного рассмотрения механизма реализации правоспособности и дееспособности каждого из них с предоставлением государственным органам адекватных полномочий по максимальной защите прав и свобод каждого человека и гражданина.

2. Необходимо, чтобы каждый вновь принимаемый закон, в том числе закон, которым вносятся изменения и дополнения, обязательно сопровождался:

- кратким разъяснением мотивов его принятия;*
- обязательным разъяснением смысла терминов и определений, используемых в законе;*
- краткими комментариями законодателя ко всем нормам издаваемого закона сразу после текста нормы.*

3. В целях дальнейшего совершенствования правоприменительной практики следует продолжить развитие институтов правового мониторинга и научной экспертизы нормативных правовых актов.

4. Назрела острая необходимость в принятии отдельного нормативного правового акта, закрепляющего идеологию (механизмы) совершенствования структуры правовой культуры общества, государства и отдельно взятой личности на протяжении всего процесса нормативного регулирования их жизнедеятельности.

2. Правовая система Республики Казахстан

Понятие «правовое государство» неразрывно связано с понятием «правовая система общества». Правовое государство опирается на правовую идеологию, писаное право, юридическую практику, которые в совокупности характеризуют юридическую сферу общества (см. Приложение № 1).

Правовая идеология – это система взглядов, идей, характеризующих построение национальной правовой системы общества в конкретно-исторический отрезок времени. К политико-правовым документам, содержащим правовую идеологию современного правового государства, следует отнести Конституцию и действующую Концепцию правовой политики РК.

Писаное право РК – это действующее право РК, содержание которого раскрыто в пункте 1 статьи 4 Конституции РК. Действующим правом в

Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики. При этом все другие источники права, перечисленные в пункте 1 статьи 4 Конституции РК, должны соответствовать ее нормам, что еще раз подчеркивает верховенство норм Конституции в системе действующего права страны.

Юридическая практика – это организационно-правовые основы правовой системы общества, практическая база деятельности в области правотворчества и правоприменения, действие нормативных правовых актов во времени, в пространстве и по кругу лиц.

Краткие выводы и рекомендации

Правовая идеология – это система взглядов, идей, характеризующих построение национальной правовой системы общества в конкретно-исторический отрезок времени.

Писаное право РК – это действующее право РК, содержание которого раскрыто в пункте 1 статьи 4 Конституции РК.

Юридическая практика – это организационно-правовые основы правовой системы общества, практическая база деятельности в области правотворчества и правоприменения, действие нормативных правовых актов во времени, в пространстве и по кругу лиц.

3. Действующее право Республики Казахстан

Действующее право Республики Казахстан является одним из признаков правовой системы общества. Оно представляет собой совокупность источников права, то есть законодательных и иных нормативных правовых актов, при помощи которых регулируются правовые отношения между субъектами права.

Согласно решению Конституционного Совета РК, под действующим правом страны по смыслу пункта 1 статьи 4 Конституции РК следует понимать «те нормы Конституции и других перечисленных в данной статье нормативных правовых актов, а также международных обязательств Республики, которые на конкретный момент не отменены, а международные обязательства не расторгнуты. В случае внесения в установленном порядке в ранее принятые акты изменений и дополнений, а также принятия новых актов нормы этих актов включаются в состав действующего права, а признанные утратившими силу исключаются из него. Вновь принятые нормы должны вводиться в действие с соблюдением положений об обратной силе закона, закрепленных в подпункте 5 пункта 3 статьи 77 Конституции» (ПКС от 28 октября 1996 года № 6/2, п. 1).

В иерархии источников действующего права на первом месте объективно находится **Конституция РК** от 30 августа 1995 года. Как Основной Закон государства, именно она устанавливает и возглавляет систему действующего права РК, придает конституционным нормам высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики, а также устанавливает обязательность официального опубликования всех принимаемых нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан как важнейшее условие их применения (п. 4 ст. 4).

Второе место в иерархии действующего права Конституция РК отдает **конституционным законам**, то есть законам, которые названы в Конституции конституционными и принимаются по вопросам, предусмотренным и органически связанным с Конституцией. Это Конституционные законы: «О Президенте Республики Казахстан», «О Первом Президенте Республики Казахстан – Лидере Нации», «О Парламенте РК и статусе его депутатов», «О Правительстве РК», «О Конституционном Совете РК», «О судебной системе и статусе судей РК».

Третьими по значимости в иерархии источников действующего права следует назвать **кодексы**. В соответствии с Законом РК от 24 марта 1998 года «О нормативных правовых актах» кодексы относятся к основным нормативным правовым актам (пп. 1 п. 2 ст. 3), в которых объединены и систематизированы правовые нормы, регулирующие однородные важнейшие общественные отношения (ст. 3-1). Примерами кодексов могут быть Гражданский, Гражданский процессуальный, Уголовный, Уголовно-процессуальный, Трудовой и другие кодексы.

Действующее право регламентирует право-, дееспособность широкого круга субъектов правовых отношений, то есть физических и юридических лиц. Правовой статус каждого из них подробно регламентирован в самых разнообразных **законах**, регулирующих социальную, экономическую, культурную, правоохранительную, гражданскую, военную и другие сферы.

Составной частью действующего права является пакет **международных договорных и иных обязательств Республики Казахстан универсального, регионального и двустороннего характера**. Порядок заключения, выполнения, изменения и прекращения различных видов международных договоров в нашей стране определяется Законом РК от 30 мая 2005 года «О международных договорах Республики Казахстан». Закон различает международные договоры, подлежащие ратификации с принятием соответствующих законов Парламентом РК, а также утверждение, принятие международных договоров, не подлежащих ратификации, Президентом или Правительством Республики (ст.ст. 11-19). К примеру, в соответствии со статьей 11 Закона во всех случаях подлежат ратификации международные договоры: 1) предметом которых являются права и

свободы человека и гражданина; 2) выполнение которых требует изменения действующих или принятия новых законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотрено законами Республики Казахстан; 3) о территориальном разграничении Республики Казахстан с другими государствами, включая международные договоры о прохождении Государственной границы Республики Казахстан, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа Республики Казахстан и т.д.

Официальное толкование норм Конституции по самому широкому кругу вопросов занимает центральное место в деятельности Конституционного Совета, который оформляет свои решения **нормативными постановлениями**, являющимися составной частью действующего права. Конституционный Совет – «телохранитель» Конституции и «второй законодатель» страны. Наряду с нормами Конституции и законами его нормативные постановления создают нормы действующего права и занимают особое место в системе нормативных правовых актов, так как по своей юридической силе фактически приравниваются к нормам и положениям Конституции (ст.ст. 4, 74). Иначе говоря, результаты официального толкования норм Конституции, содержащиеся в ежегодных посланиях Конституционного Совета Парламенту РК о состоянии конституционной законности в Республике, а также в его решениях, обеспечивают переход текущего законодательства в другое качество без разрушения основы, духа и институтов Конституции.

Как и нормативные постановления Конституционного Совета, **нормативные постановления Верховного Суда** в соответствии с Законом РК «О нормативных правовых актах» не входят в общепринятую иерархию нормативных правовых актов (п. 4 ст. 4), тем самым подчеркивается их особое значение в системе действующего права вообще (ст.ст. 4, 81 Конституции, пп. 3 п. 2 ст. 17, пп. 3 п. 1 ст. 22 Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей РК»).

Они издаются на основе и во исполнение Конституции и законов и содержат юридические нормы. В соответствии с пунктом 1 статьи 4, статьей 81 Конституции только и исключительно Верховный Суд на своем Пленарном заседании вправе принимать нормативные постановления, дающие разъяснения по вопросам применения в судебной практике норм, положений, институтов законодательства, в том числе норм Конституции. По этому поводу достаточно определенно высказался Конституционный Совет: «Норму пункта 1 статьи 4 Конституции РК, устанавливающую, что к действующему праву относятся нормативные постановления Верховного Суда, следует понимать таким образом, что Верховный Суд уполномочен издавать нормативные постановления только по вопросам применения в судебной практике норм законодательства, в том числе и норм Конституции» (ПКС от 6 марта 1997 года № 3, п. 1).

Нормативное постановление принимается Верховным Судом по результатам обобщения судебной практики на основе тщательного изучения уголовных дел и судебных решений по ним. Назначение нормативного постановления заключается в обеспечении правильного и единообразного понимания смысла юридических предписаний (норм, положений, институтов) в нормативных правовых актах с целью их единообразного применения в сфере правосудия.

Нормативные постановления Верховного Суда не создают и не устанавливают новых правовых норм (это функция законодателя). Они лишь содержат разъяснение, конкретизацию смысла толкуемых юридических норм в связи с их высокой абстрактностью, использованием специальной терминологии и дефектами правотворческого процесса и т.д., однако действуют в единстве с ними, обеспечивая их законное и обоснованное применение в юридической практике. Их учет обязателен всеми правоприменителями.

По результатам обобщения судебной практики Верховный Суд может выявить слабые стороны в действующем законодательстве. Его реакция в таких случаях – обращение Председателя Верховного Суда к Главе государства с предложениями по совершенствованию законодательства (пп. 4 п. 2 ст. 20 Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан»). При обнаружении несоответствия применяемых в судебной практике нормативных правовых актов Конституции Верховный Суд, как и другие суды страны, вправе обратиться в Конституционный Совет для признания их неконституционными (ст. 78 Конституции).

Краткие выводы и рекомендации

Действующее право Республики Казахстан представляет собой совокупность источников права, то есть законодательных и иных нормативных правовых актов, при помощи которых регулируются правовые отношения между субъектами права.

Иерархия источников действующего права:

- 1. Конституция Республики Казахстан;*
- 2. Конституционные законы;*
- 3. Кодексы;*
- 4. Законы;*
- 5. Подзаконные акты.*

*Составной частью действующего права является пакет **международных договорных и иных обязательств Республики Казахстан** универсального, регионального и двустороннего характера. Закон различает международные договоры, подлежащие обязательной ратификации Парламентом страны, и международные договоры, не подлежащие ратифи-*

кации, которые утверждаются, принимаются Президентом или Правительством.

Не входят в общепринятую иерархию нормативных правовых актов **нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда РК**, тем самым подчеркивается их особое значение в системе действующего права. При этом нормативные постановления Конституционного Совета фактически создают нормы действующего права и занимают особое место в системе нормативных правовых актов, так как по своей юридической силе приравниваются к нормам и положениям Конституции. Нормативные постановления Верховного Суда, в свою очередь, не создают и не устанавливают новых правовых норм (это функция законодателя). Они лишь содержат разъяснение, конкретизацию смысла толкуемых юридических норм и действуют в единстве с ними, обеспечивая их законное и обоснованное применение в юридической практике.

4. Конституция как закон законов Республики Казахстан

30 августа 2015 года исполняется 20 лет Конституции Республики Казахстан – основы строительства суверенитета, правовой системы общества и государства, которую народ нашей страны, как единственный источник государственной власти, принял на республиканском референдуме в 1995 году.

Оглядываясь назад, нетрудно заметить, что все эти годы во исполнение норм Конституции происходит в целом системный и необратимый процесс последовательной и постоянной защиты прав и свобод человека и гражданина, а также укрепления национальной государственности и независимости в международных отношениях. В его основе – внутренняя логика Конституции, определяющая движение Казахстана к утверждению себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, во главу угла которого поставлена полноценная защита прав и интересов человека и гражданина и одновременно стремление к ограничению с помощью ее норм политической власти от возможных злоупотреблений.

При относительной стабильности Конституции за эти годы в нее дважды вносились изменения и дополнения, которые отличаются высокой степенью прогрессивности. Так, в октябре 1998 года в Конституцию была заложена норма о судопроизводстве с участием присяжных. Потребовалось время для научного осмысления и обсуждения этого нововведения, и с января 2007 года в нашем уголовном процессе начал действовать суд присяжных. За его деятельностью ведется постоянный правовой и научный мониторинг, имеющий целью повышение эффективности правового регулирования данного института. В мае 2007 года в Конституцию внесены изменения и дополнения, в соответствии с которыми с 1 сентября 2008

года в нашей стране введено судебное санкционирование содержания под стражей лиц, совершивших преступления, практика применения которого с целью обеспечения законности его избрания органами уголовного преследования и судом также постоянно корректируется через издание соответствующих разъяснений Верховного Суда и Генерального Прокурора.

Конституцию принято считать Основным Законом страны. Что это значит? В иерархии всех законодательно установленных нормативных правовых актов Конституция стоит на первом месте. Поэтому нормы и положения всех остальных нормативных правовых актов не должны противоречить нормам и положениям Конституции. Кроме того, в основе понимания Конституции лежат и указания самой Конституции о том, что она имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики.

Эти вроде бы простые истины должны пониматься всеми. Но на практике выявляется, что все субъекты права, включая граждан, практически не используют нормы Конституции. И это один из серьезных изъянов правовой культуры общества и государства. Он заметен даже по тому, что не всегда текст Конституции РК можно увидеть на рабочем столе чиновника или в руках простых граждан. Мы говорим о Конституции как об Основном Законе, но в повседневной практике ее нормами не руководствуемся. Тогда как, подчеркнем, **Конституция должна стать настольной книгой каждого гражданина**. Кроме того, ситуацию усугубляет малое количество судебных и иных правовых решений, основанных на использовании норм Конституции страны.

Важно помнить, что Конституция, прежде всего, – фундамент нашего юридического суверенитета. Как базовый учредительный политико-правовой акт, она закрепляет конституционный строй, права и свободы человека и гражданина, устанавливает форму правления и государственного устройства, учреждает высшие органы государственной власти Республики.

Однако самая **главная миссия Конституции РК**, как основы законодательства страны, – принимаемые законы не должны нарушать права и свободы человека и гражданина, а должны эффективно обеспечивать их защиту уже в процессе самого правоприменения. Квинтэссенцией всего духа Конституции в этом плане выступают нормы ее пункта 2 статьи 12, констатирующего, что **«права и свободы человека ... определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов»**.

Поэтому надо предпринять действенные меры, чтобы нормы и положения Конституции РК, идеи конституционной законности стали неотъемлемой частью юридической вооруженности каждого гражданина страны. Радует реакция Президента на День Конституции. В этот день он еще раз дает понять всему обществу, что означает для каждого из нас Консти-

туция. Также многое делается всем юридическим сообществом страны. Особо следует выделить пропаганду принципов Конституции в деятельности Конституционного Совета, Генеральной прокуратуры, Министерства юстиции, Уполномоченного по правам человека, Комиссии по правам человека при Президенте страны. А в целом следует более интенсивно пропагандировать нормы и положения Конституции всеми государственными органами, организациями, научно-педагогическими кадрами и т.д. Надо больше говорить не о достоинствах нашей Конституции (они неоспоримы), а о конкретных случаях применения ее норм или сохраняющемся несоответствии положений отдельных законов ее нормам и положениям.

Изменить ситуацию позволит также закрепление понятия «конституция», которого нет ни в самой Конституции РК, ни в Законе «О нормативных правовых актах», тогда как в теории права и государства такое определение давно выработано. Это обстоятельство отражается на объеме и частоте использования норм Конституции в массовой и общественной практике, прежде всего, при разрешении конкретных дел и споров. Все субъекты права должны знать назначение Конституции как Основного Закона в обществе и государстве, что возможно через установление определения данного высшего нормативного правового акта.

Краткие выводы и рекомендации

Конституция – фундамент нашего юридического суверенитета, базовый учредительный политико-правовой акт, закрепляющий конституционный строй, права и свободы человека и гражданина, устанавливающий форму правления и государственного устройства, учреждающий высшие органы государственной власти Республики.

В иерархии всех законодательно установленных нормативных правовых актов Конституция стоит на первом месте. Поэтому нормы и положения всех остальных нормативных правовых актов не должны противоречить нормам и положениям Конституции.

Главная миссия Конституции РК – принимаемые законы не должны нарушать права и свободы человека и гражданина, а должны эффективно обеспечивать их защиту уже в процессе самого правоприменения.

Рекомендации

1. Надо предпринять действенные меры, чтобы нормы и положения Конституции РК, идеи конституционной законности стали неотъемлемой частью юридической вооруженности каждого гражданина нашей страны. Конституция должна стать настольной книгой каждого гражданина.

2. Следует более интенсивно пропагандировать нормы и положения Конституции всеми государственными органами, организациями, научно-педагогическими кадрами и т.д. При этом надо больше говорить не о достоинствах Конституции, а о конкретных случаях применения ее норм или сохраняющемся несоответствии положений отдельных законов нормам и положениям Конституции.

3. Необходимо нормативно закрепить понятие «конституция».

5. Отрасли национального права: предмет и метод правового регулирования

Мы уже рассмотрели внешнее выражение действующего права РК в форме разных правовых источников. Эти источники включают конкретные нормы права, которые в зависимости от их содержания и объема (совокупности) образуют отдельные институты, подотрасли и отрасли права.

Отрасль права по содержанию является самым крупным образованием действующего права. В сравнении с институтом и подотраслью она включает в себя большую совокупность норм права, регулирующих определенную сферу общественных отношений.

В действующем праве Республики Казахстан выделяются следующие отрасли:

- Конституция РК;
- законодательство о государственном и общественном устройстве;
- гражданское законодательство;
- гражданско-процессуальное законодательство;
- законодательство об исполнительном производстве;
- трудовое законодательство;
- брачно-семейное законодательство;
- законодательство о социальном обеспечении;
- финансовое законодательство;
- налоговое законодательство;
- таможенное законодательство;
- законодательство о государственном регулировании хозяйственной деятельности;
- законодательство об охране окружающей среды и использовании природных ресурсов;
- социально-культурное законодательство;
- законодательство об обороне, безопасности и правопорядке;
- законодательство об административных правонарушениях;
- уголовное законодательство;
- уголовно-процессуальное законодательство;
- уголовно-исполнительное законодательство;
- международное право и международные отношения;

- жилищные правоотношения;
- законодательство в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (см. Постановление Правительства РК от 26 декабря 2002 года № 1378 «О классификации отраслей законодательства РК»).

Как видно из названий, в основе деления действующего права на конкретные отрасли лежат предмет и метод правового регулирования определенных общественных отношений.

Каждая отрасль права отвечает за отдельный участок общественной жизни, состоящий из системы однородных общественных отношений. Предмет правового регулирования обозначает, какие общественные отношения регулируют и контролируют нормы отрасли права. Например, предметом трудового законодательства являются трудовые отношения работника и работодателя, предметом уголовно-процессуального законодательства – отношения в связи производством по уголовному делу и т.д.

Метод правового регулирования отвечает на вопрос о том, как регулирует данные общественные отношения отрасль права, какие специфические приемы и способы для этого применяются.

В юридической литературе выделяют следующие методы правового регулирования тех или иных общественных отношений:

- императивный (субъекты права вправе совершать только те действия, которые им разрешены);
- диспозитивный (субъекты права вправе совершать любые действия, прямо не запрещенные законом);
- поощрительный (стимулирования);
- рекомендательный (совета).

Например, императивный метод преобладает в нормах административного и уголовного законодательства. Диспозитивный метод доминирует в нормах гражданского права. Поощрительный метод характерен для всех отраслей права, которые могут содержать нормы позитивного характера для субъектов отрасли права. Рекомендательный метод присутствует во всех отраслях права, но больше присущ нормам отраслей права, связанным с судопроизводством. Принято считать, что диспозитивный метод характерен для всех отраслей частного права, а императивный – для отраслей публичного права. Поощрительный и рекомендательный методы, как правило, действуют в сочетании с императивным или диспозитивным методами правового регулирования тех или иных общественных отношений.

Предмет и метод правового регулирования определяют роль и назначение отрасли в действующем праве. Их правильное понимание и применение позволяют более полно и точно отрегулировать те или иные общественные отношения, охватываемые отраслью права, не допустить смешения норм отраслей права между собой, а также перехода, проникновения норм одной отрасли в содержание норм другой отрасли права. Иначе говоря, знание природы предмета отрасли права и метода правового

го регулирования устанавливает законность и обоснованность, дух, букву норм конкретной отрасли в действующем праве РК.

В качестве наиболее характерного примера формы выражения отраслей действующего права можно привести кодексы (форма закона и источник права), в которых объединены и систематизированы по предмету и методу правового регулирования правовые нормы, регулирующие однородные важнейшие общественные отношения: бюджетные; гражданские; гражданские процессуальные; брачно-семейные; экологические; водные; земельные; лесные; налоговые; таможенные; трудовые; связанные с исполнением уголовных наказаний; связанные с привлечением к административной ответственности; связанные с привлечением к уголовной ответственности; уголовно-процессуальные; в сфере здравоохранения (ст. 3-1 Закона «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 года).

Краткие выводы и рекомендации

Отрасль права по содержанию является самым крупным образованием действующего права. Она включает в себя большую совокупность норм права, регулирующих определенную сферу общественных отношений.

В основе деления действующего права на конкретные отрасли лежат предмет и метод правового регулирования определенных общественных отношений.

Предмет правового регулирования обозначает, какие общественные отношения регулируют и контролируют нормы отрасли права.

Метод правового регулирования отвечает на вопрос о том, как регулирует данные общественные отношения отрасль права, какие специфические приемы и способы для этого применяются.

В юридической литературе выделяют следующие методы правового регулирования тех или иных общественных отношений:

- императивный (субъекты права вправе совершать только те действия, которые им разрешены);*
- диспозитивный (субъекты права вправе совершать любые действия, если иное не предусмотрено законом);*
- поощрительный (стимулирования);*
- рекомендательный (совета).*

6. Понятие и стадии законотворческого процесса

Особая значимость законов в системе действующего права страны обусловила создание детально регламентированной процедуры их разработки, рассмотрения и принятия. Эта процедура получила название законотворческого процесса.

Законотворческий процесс представляет собой урегулированную нормами права деятельность уполномоченных субъектов по разработке и принятию законов, их совершенствованию и признанию утратившими силу. На различных этапах в законотворческую деятельность вовлекаются представители исполнительной ветви власти, неправительственных и общественных организаций, население. В одних случаях участие тех или иных из них является обязательным, в других – факультативным.

Однако ключевым субъектом законодательной власти в стране является Парламент Республики Казахстан. Именно к его исключительной компетенции относятся принятие законов, внесение в них изменений и дополнений, признание их утратившими силу.

Традиционно в структуре законотворческого процесса выделяют следующие стадии:

- 1. Законодательная инициатива;**
- 2. Рассмотрение и принятие законопроекта;**
- 3. Подписание закона;**
- 4. Официальное опубликование** (см. Приложение № 2).

Рассмотрим их более подробно.

Первая стадия. Законодательная инициатива. Законодательная инициатива представляет собой официальное внесение текста проекта закона, обязательного к рассмотрению Парламентом.

При этом важно понимать, что содержание данной стадии не исчерпывается простым внесением текста проекта закона на рассмотрение Парламента. Оно значительно шире и может быть представлено в виде следующих этапов:

- 1 этап.** Принятие решения о разработке законопроекта;
- 2 этап.** Разработка законопроекта;
- 3 этап.** Согласование доработанного законопроекта;
- 4 этап.** Внесение законопроекта на рассмотрение в Мажилис Парламента Республики Казахстан.

В нашей стране субъектами законодательной инициативы являются:

1. Президент Республики Казахстан;
2. Депутат Парламента Республики Казахстан;
3. Правительство Республики Казахстан.

Для каждого из перечисленных субъектов устанавливается особый порядок реализации права законодательной инициативы.

Законодательная инициатива Президента Республики Казахстан

1 этап – принятие решения о разработке законопроекта. Решение о необходимости разработки того или иного законопроекта Президент Республики Казахстан принимает самостоятельно либо по результатам рассмотрения предложений о разработке проекта соответствующего закона, представленных его Администрацией, Правительством, центральными и

местными государственными органами, органами местного самоуправления, а также негосударственными организациями и гражданами (п. 4 Правил реализации права законодательной инициативы Президента Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 21 сентября 2007 года № 413).

Оформляется такое решение поручением Главы государства соответствующему государственному органу, негосударственной организации или гражданину (гражданам).

2 этап – разработка законопроекта. Как правило, разработка законопроекта в порядке законодательной инициативы Президента страны обеспечивается Государственно-правовым отделом его Администрации. Однако она может быть поручена и другим государственными органам, которые, по общему правилу, должны завершить ее в месячный срок, после чего внести разработанный законопроект в Администрацию Президента.

В таком случае Государственно-правовым отделом Администрации проводится экспертиза представленного законопроекта с учетом предложений и замечаний ее заинтересованных подразделений. При наличии замечаний законопроект возвращается разработчику для их устранения и доработки.

Дальнейшая процедура подготовки законопроекта законодательно не регламентируется. Проведение научной экспертизы в этом случае также не является обязательным. Необходимость ее проведения определяют непосредственно Президент либо его Администрация.

Одновременно с проектом закона разрабатывается текст специального послания Главы государства Парламенту страны.

3 этап – согласование доработанного законопроекта. Готовый проект закона, разработанный в порядке законодательной инициативы Главы государства, согласовывается с заинтересованными подразделениями его Администрации и, при необходимости, с иными государственными органами.

Законопроекты, требующие финансовых затрат, в обязательном порядке рассматриваются Министерством экономики и бюджетного планирования и Республиканской бюджетной комиссией.

Подготовленный и согласованный законопроект, а также проект специального послания вносятся на рассмотрение Главе государства.

4 этап – внесение законопроекта на рассмотрение в Мажилис Парламента Республики Казахстан. Для законопроектов, вносимых в порядке законодательной инициативы Президента страны, решение о внесении оформляется специальным посланием Главы государства, представляющим собой официальное письмо Президента Республики Казахстан, которым проект законодательного акта вносится в Мажилис Парламента Республики Казахстан. Специальное послание должно содержать наименование проекта законодательного акта и обоснование его принятия.

стан

1 этап – принятие решения о разработке законопроекта. В Правительстве Республики Казахстан процедура принятия решений о разработке законопроектов урегулирована более детально.

Правительством ежегодно составляется план законопроектных работ, который согласовывается с Президентом страны. Проект данного плана разрабатывает Министерство юстиции Республики Казахстан. На более длительный срок составляется перспективный план законопроектных работ.

Утвержденные ежегодный и перспективный планы законопроектных работ представляют собой документальное оформление решения Правительства о разработке перечисленных в них проектов законов.

2 этап – разработка законопроекта. Процедура разработки законопроекта уполномоченными органами Республики Казахстан состоит из двух относительно самостоятельных частей.

Первая – разработка концепции соответствующего законопроекта (за исключением проектов законов, принятие которых предусмотрено Бюджетным кодексом). Концепция законопроекта представляет собой обоснование необходимости его принятия и отражает основное содержание.

Концепции законопроектов в обязательном порядке проходят научную экспертизу, после чего представляются на рассмотрение Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности при Правительстве Республики Казахстан. При одобрении комиссией представленной концепции на ее основе и в строгом соответствии с ней осуществляется разработка собственно проекта закона, что является второй частью рассматриваемой процедуры.

Для разработки законопроекта уполномоченным органом создается рабочая группа с обязательным включением в ее состав представителей ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», соответствующих научно-исследовательских институтов в определенной отрасли права. Также могут привлекаться представители гражданского общества, депутаты Парламента и ученые из необходимых отраслей науки. Кроме того, уполномоченный орган может поручить разработку законопроекта одному из своих подразделений (при обязательном участии работников юридического подразделения уполномоченного органа), подведомственным государственным организациям, а также специалистам, научным учреждениям, отдельным ученым и их коллективам на договорной основе.

Передача полномочий по разработке законопроекта подведомственным организациям и иным лицам по договору допускается в тех случаях, если иное не установлено планом законопроектных работ или поручением о разработке законопроекта.

Рабочей группой разрабатывается законопроект, в котором в обязательном порядке должны быть определены предмет правового регулирования, его основные принципы, а также основные понятия, используемые в тексте законопроекта.

Подготовленный законопроект направляется на научную экспертизу. Заключение такой экспертизы носит рекомендательный характер (за исключением заключений государственной экологической экспертизы). Разработчик вправе самостоятельно принимать решение о необходимости устранения изложенных в заключении замечаний и доработке законопроекта с последующим проведением повторной или дополнительной экспертизы.

Однако если разработчиком будет принято решение о непринятии рекомендаций проведенной экспертизы, им в обязательном порядке приводятся аргументы такого непринятия, которые должны найти отражение в справочном листе к законопроекту.

Помимо научной экспертизы проекты законов, затрагивающих интересы частного предпринимательства, направляются в Национальную палату предпринимателей Республики Казахстан и аккредитованные объединения субъектов частного предпринимательства для получения экспертных заключений. Эти заключения носят рекомендательный характер и являются обязательным приложением к законопроектам до их принятия.

По аналогии с заключением научной экспертизы разработчик проекта в случае несогласия с экспертным заключением должен привести в справочном листе к законопроекту аргументированные обоснования причин такого несогласия.

Получив и обработав необходимые заключения, разработчик законопроекта направляет его на согласование во все заинтересованные государственные органы. После прохождения этого согласования проект закона в обязательном порядке согласовывается с Министерством юстиции, которое организует юридическую экспертизу на предмет соответствия Конституции и законодательным актам, а также с Министерством национальной экономики и Министерством финансов. В случае получения отрицательного заключения хотя бы одного из этих министерств законопроект не может быть внесен в Канцелярию Премьер-Министра, если иное не оговорено Премьер-Министром.

Одновременно с направлением законопроекта на согласование в заинтересованные государственные органы разработчик размещает его на своем интернет-ресурсе с приложением проекта пояснительной записки к нему, пояснительной записки и проекта постановления Правительства Республики Казахстан, которым планируется внести законопроект на рассмотрение Парламента страны, а также иных необходимых документов. Полученные экспертные заключения Национальной палаты предпринима-

телей Республики Казахстан и аккредитованных объединений субъектов частного предпринимательства либо аргументированные обоснования их непринятия также размещаются на интернет-ресурсе.

Для проектов законов, имеющих социальное значение, с учетом необходимости максимально широкого информирования населения о ходе работы над ними уже с момента их разработки предусматривается размещение на интернет-ресурсе пресс-релиза на государственном, русском, а при необходимости – и на иных языках. Указанные меры предпринимаются с целью вовлечения граждан Республики Казахстан в обсуждение разработанного законопроекта с использованием СМИ и современных интернет-технологий.

Обсуждение законопроекта является значимым этапом разработки, т.к. позволяет выявить его существенные недостатки и дополнить новыми нормативными положениями, способными оптимизировать правовое регулирование общественных отношений, входящих в его предмет.

По результатам обсуждения проект закона дорабатывается с учетом общественного мнения. В случае внесения концептуальных изменений в содержание законопроекта он направляется на дополнительную научную экспертизу.

Завершается процедура разработки законопроекта уполномоченным государственным органом его внесением в Правительство страны (Канцелярию Премьер-Министра) с приложением документов, предусмотренных пунктом 95 Регламента Правительства Республики Казахстан, утвержденного постановлением Правительства Республики Казахстан от 10 декабря 2002 года № 1300.

3 этап – согласование доработанного законопроекта. Законопроект, разрабатываемый в соответствии с Планом законопроектных работ Правительства РК, после его внесения в Канцелярию Премьер-Министра проходит обязательную презентацию, порядок проведения которой детально урегулирован положениями Регламента Правительства Республики Казахстан.

После проведения презентации, по итогам которой оформляется протокол, законопроект со всеми материалами, необходимыми для его всестороннего рассмотрения, направляется на согласование в Администрацию Президента Республики Казахстан.

По поступившему проекту закона заинтересованными структурными подразделениями Администрации проводится экспертиза, которая, по общему правилу, осуществляется в течение 10 рабочих дней (по кодексам и законопроектам, вносящим в них изменения, этот срок составляет 15 рабочих дней). В результате проведенной экспертизы составляются заключения, которые вместе со всеми материалами за подписью Руководства Администрации направляются в Канцелярию Премьер-Министра,

где происходит устранение замечаний и разногласий по законопроекту. Только после этого он может быть внесен в Парламент страны в порядке законодательной инициативы Правительства.

4 этап – внесение законопроекта на рассмотрение в Мажилис Парламента Республики Казахстан. По законодательной инициативе Правительства страны решение о внесении законопроекта оформляется постановлением Правительства.

Законодательная инициатива депутата Парламента Республики Казахстан

1 этап – принятие решения о разработке законопроекта. Порядок принятия депутатом Парламента решения о разработке законопроекта в законодательстве не регламентирован. Однако, по логике вещей, оно может основываться на собственной инициативе депутата либо на предложениях, представленных депутату негосударственными организациями и населением.

2 этап – разработка законопроекта. Процедура разработки законопроекта в порядке законодательной инициативы депутата Парламента действующим правом также не урегулирована.

Однако в соответствии с пунктом 11 Правил проведения научной экспертизы, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 мая 2002 года № 598, направление проектов нормативных правовых актов и концепций законопроектов на научную экспертизу может осуществляться депутатами Парламента при инициировании ими законопроектов (за исключением научной экономической экспертизы). Изложенная формулировка позволяет предположить, что уже на стадии разработки законопроекта в порядке законодательной инициативы депутата Парламента депутат, инициировавший такую разработку, может направить подготовленный проект закона для проведения научной экспертизы.

При этом прямо такая обязанность законодательством не устанавливается.

3 этап – согласование доработанного законопроекта. В случае разработки по инициативе депутата Парламента законопроекта, предусматривающего сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, по нему необходимо получение положительного заключения Правительства Республики Казахстан.

Поступившие в Правительство проекты законов, инициированные депутатами Парламента страны, подлежат рассмотрению на заседании Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности при Правительстве Республики Казахстан.

Государственный орган, определенный в качестве ответственного за подготовку заключения, представляет в Министерство юстиции предварительное заключение по проекту Закона, инициированному депутатами

трение комиссии предварительные финансово-экономические расчеты в части возможного сокращения государственных доходов или увеличения государственных расходов.

На основании предварительного заключения Межведомственной комиссией вырабатываются предложения по положительной либо иной оценке инициированного депутатами законопроекта.

С учетом этих предложений государственный орган, в чью компетенцию входят регулируемые законопроектом отношения, разрабатывает проект заключения Правительства на государственном и русском языках, который в обязательном порядке согласовывается с Министерствами юстиции, национальной экономики и финансов. При необходимости к проекту заключения разработчиком прикладываются финансово-экономические расчеты в части возможного сокращения государственных доходов или увеличения государственных расходов.

Проект заключения также должен содержать сведения о нормах, предусматривающих сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов из бюджета, заключение Республиканской бюджетной комиссии по таким нормам, сведения о соответствии предлагаемых законопроектом норм Конституции, действующим законодательным актам, целесообразности их принятия.

Подготовленный проект заключения Правительства вносится в Канцелярию Премьер-Министра с приложением копии протокольного решения Межведомственной комиссии, писем Министерств юстиции, национальной экономики и финансов, а также иных вышеназванных документов.

После регистрации в Канцелярии Премьер-Министра проект заключения выносится на заседание Правительства для последующего голосования или на заочное голосование членов Правительства.

Одобренный проект заключения оформляется Канцелярией на бланке Правительства за подписью Премьер-Министра либо лица, исполняющего его обязанности.

4 этап – внесение законопроекта на рассмотрение в Мажилис Парламента Республики Казахстан. По законодательной инициативе депутата Парламента решение о внесении законопроекта в Мажилис оформляется представлением депутата Парламента.

Таким образом, в соответствии с пунктом 27 Регламента Мажилиса Парламента Республики Казахстан, утвержденного постановлением Мажилиса Парламента от 8 февраля 1996 года, материалы по вносимому в Парламент законопроекту должны содержать:

1) постановление Правительства, в случае если проект внесен Правительством;

- 3) пояснительную записку с обоснованием необходимости принятия закона, характеристикой его целей и задач;
- 4) финансово-экономический расчет, если реализация закона требует затрат;
- 5) положительное заключение Правительства по проекту закона, инициируемому депутатом и предусматривающему сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов;
- 6) прогнозы возможных экономических, социальных, юридических, экологических последствий действия принимаемого закона;
- 7) заключение научной экспертизы, за исключением законопроектов о ратификации и денонсации международных договоров;
- 8) справочный лист, в котором указываются сведения: о государственном органе, ответственном за подготовку проекта; составе рабочей группы (если она создавалась); докладчике по законопроекту;
- 9) перечень законодательных актов, подлежащих изменению, дополнению или признанию утратившими силу в связи с принятием данного закона, и предложения о разработке нормативных правовых актов, необходимых для реализации данного закона.

Материалы представляются на казахском и русском языках.

При внесении законопроекта о внесении изменений и дополнений в законодательные акты Республики Казахстан предоставляется сравнительная таблица действующей и новой редакции статей с соответствующим обоснованием изменений и дополнений, выполненная с соблюдением правил юридической техники.

Если законопроект затрагивает интересы субъектов частного предпринимательства, представляется экспертное заключение аккредитованного объединения субъектов частного предпринимательства.

Изложенный перечень представляет собой обобщенную совокупность документов, вносимых в Парламент страны вместе с проектом закона, при этом, как уже было отмечено выше, для разных субъектов законодательной инициативы перечень необходимых приложений к законопроекту будет выглядеть по-разному.

Вторая стадия. Рассмотрение и принятие законопроекта. В Парламенте страны законопроект проходит последовательное рассмотрение в Мажилесе и Сенате Парламента, которое осуществляется в порядке, предусмотренном Регламентами Парламента Республики Казахстан (постановление Парламента Республики Казахстан от 20 мая 1996 года) и его палат (постановление Мажилеса Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года и постановление Сената Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года).

Парламента, за 5 календарных дней до заседания Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности, а также совместно с Министерствами национальной экономики и финансов вносит на рассмотрение комиссии предварительные финансово-экономические расчеты в части возможного сокращения государственных доходов или увеличения государственных расходов.

На основании предварительного заключения Межведомственной комиссией вырабатываются предложения по положительной либо иной оценке инициированного депутатами законопроекта.

С учетом этих предложений государственный орган, в чью компетенцию входят регулируемые законопроектом отношения, разрабатывает проект заключения Правительства на государственном и русском языках, который в обязательном порядке согласовывается с Министерствами юстиции, национальной экономики и финансов. При необходимости к проекту заключения разработчиком прикладываются финансово-экономические расчеты в части возможного сокращения государственных доходов или увеличения государственных расходов.

Проект заключения также должен содержать сведения о нормах, предусматривающих сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов из бюджета, заключение Республиканской бюджетной комиссии по таким нормам, сведения о соответствии предлагаемых законопроектом норм Конституции, действующим законодательным актам, целесообразности их принятия.

Подготовленный проект заключения Правительства вносится в Канцелярию Премьер-Министра с приложением копии протокольного решения Межведомственной комиссии, писем Министерств юстиции, национальной экономики и финансов, а также иных вышеназванных документов.

После регистрации в Канцелярии Премьер-Министра проект заключения выносится на заседание Правительства для последующего голосования или на заочное голосование членов Правительства.

Одобренный проект заключения оформляется Канцелярией на бланке Правительства за подписью Премьер-Министра либо лица, исполняющего его обязанности.

4 этап – внесение законопроекта на рассмотрение в Мажилис Парламента Республики Казахстан. По законодательной инициативе депутата Парламента решение о внесении законопроекта в Мажилис оформляется представлением депутата Парламента.

Таким образом, в соответствии с пунктом 27 Регламента Мажилиса Парламента Республики Казахстан, утвержденного постановлением Мажилиса Парламента от 8 февраля 1996 года, материалы по вносимому в Парламент законопроекту должны содержать:

1) постановление Правительства, в случае если проект внесен Правительством;

- 2) представление, если проект закона инициирован депутатом (депутатами);
- 3) пояснительную записку с обоснованием необходимости принятия закона, характеристикой его целей и задач;
- 4) финансово-экономический расчет, если реализация закона требует затрат;
- 5) положительное заключение Правительства по проекту закона, инициируемому депутатом и предусматривающему сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов;
- 6) прогнозы возможных экономических, социальных, юридических, экологических последствий действия принимаемого закона;
- 7) заключение научной экспертизы, за исключением законопроектов о ратификации и денонсации международных договоров;
- 8) справочный лист, в котором указываются сведения: о государственном органе, ответственном за подготовку проекта; составе рабочей группы (если она создавалась); докладчике по законопроекту;
- 9) перечень законодательных актов, подлежащих изменению, дополнению или признанию утратившими силу в связи с принятием данного закона, и предложения о разработке нормативных правовых актов, необходимых для реализации данного закона.

Материалы представляются на казахском и русском языках.

При внесении законопроекта о внесении изменений и дополнений в законодательные акты Республики Казахстан предоставляется сравнительная таблица действующей и новой редакции статей с соответствующим обоснованием изменений и дополнений, выполненная с соблюдением правил юридической техники.

Если законопроект затрагивает интересы субъектов частного предпринимательства, представляется экспертное заключение аккредитованного объединения субъектов частного предпринимательства.

Изложенный перечень представляет собой обобщенную совокупность документов, вносимых в Парламент страны вместе с проектом закона, при этом, как уже было отмечено выше, для разных субъектов законодательной инициативы перечень необходимых приложений к законопроекту будет выглядеть по-разному.

Вторая стадия. Рассмотрение и принятие законопроекта. В Парламенте страны законопроект проходит последовательное рассмотрение в Мажилесе и Сенате Парламента, которое осуществляется в порядке, предусмотренном Регламентами Парламента Республики Казахстан (постановление Парламента Республики Казахстан от 20 мая 1996 года) и его палат (постановление Мажилиса Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года и постановление Сената Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года).

Внесенные в порядке законодательной инициативы проекты законов проходят предварительную проверку на соответствие представленных материалов установленному перечню необходимых документов, а также на аутентичность их текстов на казахском и русском языках. При положительном результате проверки законопроект в течение 5 рабочих дней регистрируется в Аппарате Мажилиса и направляется руководству Палаты.

Руководство Палаты направляет поступивший законопроект для рассмотрения и подготовки заключения в соответствующий постоянный комитет (комитеты) Мажилиса. Наличие заключений постоянных комитетов Палаты, а также соответствующего отдела ее Аппарата выступает необходимым условием для рассмотрения проекта закона на пленарном заседании Мажилиса Парламента.

Если зарегистрированный законопроект направляется Руководством Палаты в два и более ее постоянных комитета, головным считается тот, который указан в постановлении первым.

Комитет организует заседания рабочей группы, в которые могут привлекаться разработчики законопроекта, представители государственных органов, неправительственных организаций и научного сообщества.

Постоянный комитет вправе направить поступивший проект закона на независимую научную и иные экспертизы.

Обсуждение поступившего законопроекта проходит открыто, по его результатам комитет выносит заключение. Головной комитет готовит пакет документов, включающий в себя:

- заключение с обоснованием необходимости принятия или отклонения законопроекта;
- проект постановления Мажилиса о результатах рассмотрения законопроекта;
- сравнительную таблицу к законопроекту, в которой обобщены поправки постоянных комитетов и депутатов Палаты.

Законопроект, подготовленный к рассмотрению на пленарном заседании, материалы к нему, а также заключение Отдела законодательства Аппарата направляются головным комитетом в Бюро Палаты не позднее чем за три рабочих дня до ее заседания для внесения на рассмотрение пленарного заседания Мажилиса.

На основании поступившего заключения Бюро Мажилиса Парламента вносит предложение о включении проекта закона в повестку дня пленарного заседания.

Рассмотрение проектов законов на пленарном заседании может осуществляться в одном или в двух чтениях.

В ходе рассмотрения законопроекта следует, в первую очередь, внимательно изучить представленные с ним сопутствующие документы, в особенности экспертные заключения и предложения, поступившие от на-

селения и институтов гражданского общества. Наиболее тщательно необходимо проверить замечания и предложения, отклоненные разработчиком, проанализировав аргументацию и обоснование отказа в их принятии.

Вторым шагом должна стать проверка положений законопроекта на их соответствие Конституции РК, а также нормативным правовым актам высшего уровня и международным обязательствам страны. Законопроект необходимо оценивать системно в структуре действующего права нашего государства, чтобы избежать противоречия в положениях различных нормативных правовых актов и исключить злоупотребления в процессе правоприменения. Также нужно учитывать принципы конкретной отрасли права, в которой разработан законопроект, и соответствие предлагаемой разработчиком редакции этим принципам.

Депутаты должны четко представлять возможные социально-экономические последствия, которые повлечет за собой принятие закона, быть уверенными в том, что предложения законопроекта в достаточной мере научно обоснованы, предлагают актуальные методы регулирования конкретных общественных отношений и оптимально соотносятся с потребностями правоприменительной практики, общества и государства. Но самое главное – что они не подразумевают необоснованного ограничения либо ущемления прав и свобод человека и гражданина, гарантированных ему Конституцией и законами страны.

Кроме того, следует проанализировать каждую норму проекта на предмет наличия в ее содержании условий для совершения коррупционных правонарушений, а также ведомственного либо группового интереса, обеспечиваемого законопроектом.

По результатам рассмотрения решение по законопроекту принимается путем голосования.

Проекты конституционных законов одобряются Мажилисом не менее чем двумя третями голосов от общего количества депутатов Мажилиса. Мажилис Парламента вправе отклонить проект конституционного закона большинством голосов от общего количества депутатов Палаты. Отклоненный проект конституционного закона возвращается его инициатору.

Проекты законов одобряются большинством голосов от общего числа депутатов Палаты.

На голосование ставится отдельно каждая статья либо глава, или раздел проекта закона с внесенными поправками, а затем весь проект в целом. Палата может принять решение о голосовании сразу по законопроекту в целом, если ни один из депутатов не возражает против такого порядка.

По результатам рассмотрения законопроекта Палата принимает одно из следующих решений:

- 1) одобрить;
- 2) вернуть на доработку в комитет;

3) провести последующие чтения;

4) отклонить.

Одобренный законопроект с постановлением Мажилиса в течение 10 дней со дня его одобрения направляется на рассмотрение в Сенат Парламента.

В Аппарате Сената после получения одобренного Мажилисом проекта закона также осуществляется проверка на предмет полноты представленных материалов, после чего производится его регистрация (в течение 2 рабочих дней).

В целом процедура рассмотрения законопроекта в Сенате Парламента аналогична процедуре его рассмотрения в Мажилисе. Руководством Палаты также назначаются комитеты, ответственные за подготовку заключений по проекту, и определяется головной комитет.

По итогам обсуждения Сенат принимает одно из следующих решений:

1) одобрить законопроект в первом чтении;

2) принять одобренный Мажилисом законопроект;

3) направить в Мажилис внесенные Сенатом соответствующие изменения и дополнения в законопроект;

4) отклонить в целом одобренный Мажилисом законопроект и вернуть его в Мажилис.

Решение Палаты оформляется соответствующим постановлением Сената.

Законопроект, отклоненный Сенатом в целом, в течение двенадцати дней с момента принятия решения возвращается в Мажилис с мотивированным обоснованием отклонения и стенограммой заседания Сената.

Постановление Сената о внесении изменений и дополнений в законопроект возвращается в Мажилис с соответствующей сравнительной таблицей, стенограммой заседания Сената по результатам его рассмотрения в срок не более двух недель с момента принятия решения.

Если Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов по законопроекту и не менее чем двумя третями голосов по проекту конституционного закона согласится с предложенными изменениями и дополнениями депутатов Сената, соответственно закон либо конституционный закон считаются принятыми и передаются в Сенат для предоставления его в течение десяти дней на подпись Президенту Республики.

Если Мажилис тем же количеством голосов возражает против внесенных Сенатом изменений и дополнений, разногласия между ними разрешаются путем согласительных процедур (созданием согласительных комиссий). Согласительная комиссия рассматривает лишь те положения законопроекта, по которым возникли разногласия между Сенатом и Мажилисом, стремясь выработать предложения в виде единого текста соответствующих статей законопроекта.

Третья стадия. Подписание закона. Законопроект, рассмотренный и одобренный Мажилисом, а затем принятый Сенатом Парламента Республики в порядке, установленном пунктом 4 статьи 61 Конституции страны, становится законом. Однако это не означает, что ему придан полный статус закона, поскольку обретение соответствующей юридической силы возможно лишь после подписания его Главой государства, о чем говорится в пункте 2 статьи 62 Конституции.

Подписание закона Президентом Республики свидетельствует о том, что он приобрел завершённую юридическую форму, занял свое место в иерархии нормативных правовых актов и влился в правовую систему государства. Сам факт обретения законом юридической силы еще не означает начала регулирования общественных отношений и поэтому не может повлечь ожидаемых правовых последствий, то есть это недействующий закон. На указанном этапе еще рано говорить об окончании законодательного процесса. Именно подписание Главой государства придает законопроекту официальный статус закона Республики Казахстан.

В случае если представленный на подписание Президенту проект закона вызовет у него возражения, Глава государства вправе направить их в Парламент страны, который в соответствии с подпунктом 2 пункта 2 статьи 54 Конституции Республики Казахстан «...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 Мажилис и Сенат большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из Палат подтвердят ранее принятое решение, Президент в течение одного месяца подписывает закон. Если возражения Президента не преодолены хотя бы одной из Палат, закон считается непринятым или принятым в редакции, предложенной Президентом... При этом возражения Президента на конституционные законы преодолеваются Парламентом не менее чем тремя четвертями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат».

Дополнительным этапом данной стадии законотворческого процесса может стать проверка вновь принятого закона Конституционным Советом на соответствие Конституции страны.

Согласно подпункту 2 пункта 1 статьи 72 Конституции Республики Казахстан, Конституционный Совет по обращению Президента Республики Казахстан, Председателя Сената, Председателя Мажилиса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-Министра рассматривает до подписания Президентом принятые Парламентом законы на их соответствие Конституции Республики.

Основанием для возбуждения конституционного производства является обращение указанных субъектов, оформленное на двух языках (казахском и русском).

Председатель Конституционного Совета своим распоряжением определяет члена Конституционного Совета для осуществления подготовки материалов к заседанию Конституционного Совета.

По принятому к производству обращению член Конституционного Совета в установленные Председателем сроки обязан подготовить материалы к рассмотрению на заседании Конституционного Совета, для чего он:

1) определяет участников конституционного производства, разъясняет им их права и обязанности, предусмотренные статьей 21 Конституционного закона «О Конституционном Совете Республики Казахстан»;

2) истребует относящиеся к предмету обращения необходимые документы и иную информацию путем направления в соответствующие органы или должностным лицам запросов, которые подписываются Председателем Конституционного Совета или членом Конституционного Совета;

3) при необходимости опрашивает соответствующих должностных лиц, привлекает специалистов, экспертов и поручает производство исследований, экспертиз;

4) дает поручения руководителям подразделений и работникам аппарата Совета о представлении необходимых справочно-информационных материалов и заключений;

5) не позднее чем за два дня до начала заседания обеспечивает вручение копий материалов членам Конституционного Совета. Готовит проект решения Конституционного Совета. Свои замечания по проекту решения члены Совета представляют докладчику в письменном виде.

Конституционный Совет рассматривает принятое к производству обращение и выносит по нему итоговое решение в течение месяца со дня поступления обращения. Этот срок по требованию Президента Республики Казахстан может быть сокращен до десяти дней, если вопрос не терпит отлагательства.

Четвертая стадия. Официальное опубликование. Введение в действие. Конституционная процедура предусматривает обязательное обнародование законов. Это следует из подпункта 2 статьи 44 Конституции РК, устанавливающего конституционную обязанность Главы государства обнародовать подписанный им закон. Указанная стадия является завершающей в законотворческом процессе, после чего можно говорить о возможности реализации закона, то есть о фактическом введении в действие юридической силы закона, ведь именно с момента официального опубликования зачастую отсчитывается срок вступления вновь принятого закона в действие. Официальное опубликование нормативных правовых актов должно быть осуществлено в течение тридцати календарных дней после их вступления в силу.

Порядок введения в действие законов, в том числе кодексов, определяется в самих законах (кодексах) либо отдельными законами. При этом, по

общему правилу, законодательные акты Республики Казахстан вводятся в действие по истечении десяти календарных дней после дня их первого официального опубликования, если в самих актах или актах о введении их в действие не указаны иные сроки.

Краткие выводы и рекомендации

Законотворческий процесс представляет собой урегулированную нормами права деятельность уполномоченных субъектов по разработке и принятию законов, их совершенствованию и признанию утратившими силу.

*Ключевым субъектом законодательной власти в стране является **Парламент Республики Казахстан**.*

Традиционно в структуре законотворческого процесса выделяют следующие стадии:

- 1. Законодательная инициатива;*
- 2. Рассмотрение и принятие законопроекта;*
- 3. Подписание закона;*
- 4. Официальное опубликование.*

Законодательная инициатива представляет собой официальное внесение текста проекта закона, обязательного к рассмотрению Парламентом.

Содержание данной стадии не исчерпывается внесением текста проекта закона на рассмотрение Парламента. Она состоит из следующих этапов:

- 1 этап. Принятие решения о разработке законопроекта;*
- 2 этап. Разработка законопроекта;*
- 3 этап. Согласование доработанного законопроекта;*
- 4 этап. Внесение законопроекта на рассмотрение в Мажилис Парламента Республики Казахстан.*

Субъектами законодательной инициативы являются:

- 1. Президент Республики Казахстан;*
- 2. Депутат Парламента Республики Казахстан;*
- 3. Правительство Республики Казахстан.*

Для каждого из перечисленных субъектов устанавливается особый порядок реализации права законодательной инициативы.

*Наиболее детально регламентирована процедура внесения законопроекта в порядке законодательной инициативы **Правительства** страны, в особенности на этапе **разработки** законопроекта, который состоит из двух относительно самостоятельных частей: разработки **концепции** законопроекта и последующей разработки на ее основе собственно **законопроекта**.*

Материалы по вносимому в Парламент законопроекту должны содержать:

- 1) постановление Правительства, в случае если проект внесен Правительством;
- 2) представление, если проект закона инициирован депутатом (депутатами);
- 3) пояснительную записку с обоснованием необходимости принятия закона, характеристикой его целей и задач;
- 4) финансово-экономический расчет, если реализация закона требует затрат;
- 5) положительное заключение Правительства по проекту закона, инициируемому депутатом и предусматривающему сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов;
- 6) прогнозы возможных экономических, социальных, юридических, экологических последствий действия принимаемого закона;
- 7) заключение научной экспертизы, за исключением законопроектов о ратификации и денонсации международных договоров;
- 8) справочный лист, в котором указываются сведения: о государственном органе, ответственном за подготовку проекта; составе рабочей группы (если она создавалась); докладчике по законопроекту;
- 9) перечень законодательных актов, подлежащих изменению, дополнению или признанию утратившими силу в связи с принятием данного закона, и предложения о разработке нормативных правовых актов, необходимых для реализации данного закона.

Данный перечень представляет собой **обобщенную** совокупность документов, вносимых в Парламент страны вместе с проектом закона. Для **разных субъектов** законодательной инициативы перечень необходимых приложений к законопроекту будет выглядеть по-разному.

В Парламенте страны законопроект проходит последовательное **рассмотрение** в Мажилисе и Сенате Парламента.

Внесенные в порядке законодательной инициативы проекты законов руководство Мажилиса Парламента направляет для рассмотрения и подготовки **заключения** в соответствующий постоянный **комитет (комитеты)** Мажилиса. Постоянный комитет вправе направить поступивший проект закона на **независимую научную и иные экспертизы**.

Обсуждение поступившего законопроекта проходит открыто, по его результатам комитет выносит **заключение**.

На основании поступившего заключения Бюро Мажилиса Парламента вносит предложение о включении проекта закона в повестку дня **пленарного заседания**. Рассмотрение проектов законов на пленарном заседании может осуществляться в одном или в двух чтениях.

По результатам рассмотрения в Мажилисе Парламента **решение** по законопроекту принимается путем голосования.

Одобренный законопроект с постановлением Мажилиса направляется на рассмотрение в **Сенат** Парламента. Процедура рассмотрения законопроекта в Сенате Парламента **аналогична** процедуре его рассмотрения в Мажилисе.

Законопроект, рассмотренный и одобренный Мажилисом, а затем принятый Сенатом Парламента Республики, становится **законом**. Однако это не означает, что ему придан полный статус закона, поскольку обретение соответствующей юридической силы возможно лишь после **подписания** его Главой государства. Подписание закона Президентом Республики свидетельствует о том, что он приобрел завершённую юридическую форму, занял свое место в иерархии нормативных правовых актов и влился в правовую систему государства.

В случае если представленный на подписание Президенту проект закона вызовет у него **возражения**, Глава государства вправе направить их в Парламент страны. Кроме того, дополнительным этапом данной стадии законотворческого процесса может стать **проверка** вновь принятого закона **Конституционным Советом** на соответствие Конституции.

Конституционная процедура предусматривает обязательное обнародование законов. **Официальное опубликование** нормативных правовых актов должно быть осуществлено в течение тридцати календарных дней после их вступления в силу. Порядок же **введения в действие** законов, в том числе кодексов, определяется в самих законах (кодексах) либо отдельными законами.

Рекомендации

При рассмотрении проекта закона необходимо:

- внимательно изучить представленные с ним сопутствующие документы, экспертные заключения и предложения, поступившие от населения и институтов гражданского общества;
- проанализировать замечания и предложения, отклоненные разработчиком, а также аргументацию и обоснование отказа в их принятии;
- проверить положения законопроекта на их соответствие Конституции РК, нормативным правовым актам вышестоящего уровня и международным обязательствам страны;
- учитывать принципы конкретной отрасли права, в которой разработан законопроект, и соответствие предлагаемой разработчиком редакции этим принципам;
- оценить возможные социально-экономические последствия, которые повлечет за собой принятие закона;
- убедиться в том, что предложения законопроекта в достаточной мере научно обоснованы, предлагают актуальные методы регулирования конкретных общественных отношений и оптимально соотносятся с потребностями правоприменительной практики, общества и государства;

– удостовериться, что нормы проекта закона не подразумевают необоснованного ограничения либо ущемления прав и свобод человека и гражданина, гарантированных ему Конституцией и законами;

– рассмотреть каждую норму проекта на предмет наличия в ее содержании условий для совершения коррупционных правонарушений, а также ведомственного либо группового интереса, обеспечиваемого законопроектом.

7. Концепция проекта закона: понятие и структура

Законотворческий процесс, подробно рассмотренный в 6 разделе, начинается с разработки концепции законопроекта – первого этапа законопроектной деятельности уполномоченных органов Республики Казахстан. Создание детально проработанной, отвечающей всем требованиям законодательства и актуальным потребностям общества и государства концепции будущего закона выступает залогом включения в его структуру наиболее действенных правовых механизмов, способных в будущем обеспечить эффективную правоприменительную практику.

В литературе предлагается такое понятие данного элемента законотворчества: «Концепция законопроекта – относительно автономный прием юридической техники, самостоятельный начальный этап законотворчества, представляющий собой выражение правовых позиций ее составителей в форме специально подготовленной научно-практической прогнозной информации, содержащей определенную экономически оправданную системную трактовку юридически значимой деятельности, механизм ее правового опосредования и реализации, выступающую развернутым обоснованием необходимости подготовки и принятия конкретного закона» (Баранов В.М. Концепция законопроекта и ее роль в повышении эффективности принятия закона. По материалам сайта: http://o-patriotizme.narod.ru/zak_deyatGD2003_konfer_konz.htm).

Предложенное определение, безусловно, перегружено специальными терминами и изложено чрезмерно формализованным языком, однако сущность и назначение концепции проекта закона, ее специфические признаки переданы автором абсолютно верно.

Концепция законопроекта объединяет в себе сущностные характеристики, с одной стороны, самостоятельного приема юридической техники, позволяющего создать достаточно детальную и, что немаловажно, аргументированную модель будущего закона, а с другой, – отдельного этапа законодательной деятельности с присущими ему процедурными рамками, определяющими сроки и порядок разработки концепции, а также представления ее на научную правовую экспертизу.

Помимо этого концепция законопроекта действительно содержит обоснование необходимости его принятия (включающее в себя прогнозную информацию, экономические предпосылки и последствия), а также конкретные механизмы реализации цели и задач принятия законопроекта.

В практическом применении более удобным представляется определение концепции проекта закона в качестве обоснования необходимости его принятия и совокупности положений, отражающих его основное содержание (Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И. Конституционное право России: Энциклопедический словарь / Под общей ред. В.И. Червонюка. – М.: Юрид. лит., 2002. – 432 с.).

Разработка концепции законопроекта должна осуществляться на основе и с учетом положений основных программных документов страны в соответствующей отрасли. К ним относятся Послания Президента Республики Казахстан народу Казахстана, государственные стратегии, государственные программы и программы, утвержденные Правительством Республики Казахстан, концепции, доктрины, нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда страны и т.д.

В обязательном порядке в концепции законопроекта излагаются конкретные и обстоятельные аргументы, свидетельствующие о необходимости его принятия для преодоления негативных явлений и процессов, обусловленных несовершенным действующим законодательством. В качестве аргументации должны приводиться примеры из практики с указанием краткой фабулы имевших место ситуаций, мнения о правильности применения норм закона, выводы и предложения.

Неотъемлемой составляющей концепции проекта закона выступает прогноз социальных, финансово-экономических, экологических, криминологических и иных последствий принятия законопроекта в зависимости от сферы его правового регулирования. При прогнозировании последствий оценивается влияние будущего акта на целевые индикаторы, показатели, риски стратегического плана государственного органа.

Структура концепции законопроекта определяется Правилами организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан, утвержденными постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 августа 2003 года № 840.

Согласно данным Правилам, структурными элементами концепции проекта закона являются:

1. Название законопроекта (в соответствии с требованиями Закона Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213 «О нормативных правовых актах»);
2. Обоснование необходимости разработки законопроекта (анализ действующего законодательства в соответствующей области правового регулирования, определение причины недостаточной эффективности суще-

ствующих правовых механизмов (при их наличии), выявление пробелов, коллизий в законодательстве, устаревших норм либо наличия множественности актов, регулирующих сходные правоотношения, причин неправильного применения действующего законодательства) **(Заметим, что это одна из слабomotивированных позиций ее разработчиков)**;

3. Цели принятия законопроекта (устранению каких проблем правоприменительной практики, негативных явлений и процессов послужит принятие законопроекта) **(Заметим, что цели раскрываются разработчиками очень поверхностно)**;

4. Предмет регулирования законопроекта (какие общественные отношения регламентируются нормами и положениями проекта закона);

5. Структура законопроекта (из каких структурных элементов: глав, разделов, статей или пунктов состоит законопроект);

6. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия в случае принятия законопроекта (в рамках прогнозирования правовых последствий оценивается влияние будущего акта на существующий механизм правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере, в частности, наличие пробелов и противоречий в законодательстве, неэффективных и декларативных норм, отсутствие механизма реализации прав и обязанностей; при прогнозировании социальных последствий проводится анализ воздействия, которое может оказать принятие акта на развитие общества в целом, так и его отдельных социальных групп, на повышение уровня и качества жизни: влияние на уровень образования и занятости населения, социальную структуру общества, доступность услуг здравоохранения, улучшение жилищных условий, развитие институтов гражданского общества и другие последствия; при прогнозировании финансово-экономических последствий оцениваются связанные с принятием акта прямые и косвенные расходы из республиканского и местного бюджетов; расходы правоприменителей и иных субъектов реализации норм акта; доходы республиканского и местного бюджетов, а также доходы физических и юридических лиц; иные расходы и доходы, а также иной экономический эффект: влияние на развитие конкуренции; доступность кредитных ресурсов; создание новых рабочих мест и другие последствия) **(Заметим, что разработчики не в полной мере используют официальные статистические данные)**;

7. Необходимость одновременного (последующего) приведения других законодательных актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом (анализ действующего законодательства на предмет несоответствия нормам законопроекта с приведением конкретных положений нормативных правовых актов, требующих последующей корректировки) **(Заметим, что разработчики отражают не весь массив законодательных актов, требующих изменений и дополнений)**;

8. Регламентированность предмета законопроекта иными нормативными правовыми актами (анализ положений действующего законодательства, регулирующих предмет законопроекта) (**Заметим, что разработчики осуществляют не полный анализ действующего права по предмету законопроекта**);

9. Наличие по рассматриваемому вопросу зарубежного опыта (изучение зарубежного опыта, сравнительно-правовой анализ) (**Заметим, что разработчики не всегда в обязательном порядке выполняют данное требование, более того, не выделяют того позитивного, что можно взять на вооружение во внутреннее право РК**);

10. Предполагаемые финансовые затраты, связанные с реализацией законопроекта (к информации о предполагаемых финансовых затратах из государственного бюджета прилагаются соответствующие финансовые расчеты) (**Заметим, что для проведения соответствующих экономических расчетов отсутствуют в полном объеме официальные статистические данные**) (см. Приложение № 3).

Краткие выводы и рекомендации

Концепция законопроекта объединяет в себе сущностные характеристики, с одной стороны, самостоятельного **приема юридической техники**, позволяющего создать достаточно детальную и, что немаловажно, аргументированную модель будущего закона, а с другой, – **отдельного этапа законодательной деятельности** с присущими ему процедурными рамками, определяющими сроки и порядок разработки концепции, а также представления ее на научную правовую экспертизу.

Помимо этого, концепция законопроекта содержит **обоснование необходимости его принятия** (включающее в себя прогнозную информацию, экономические предпосылки и последствия), а также конкретные механизмы реализации цели и задач принятия законопроекта.

Структура концепции законопроекта определяется Правилами организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан, утвержденными постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 августа 2003 года № 840.

Разработка концепции законопроекта осуществляется на основе и с учетом положений основных **программных документов** страны в соответствующей отрасли.

8. Закон: структура, признаки, виды

Продуктом законотворческого процесса, подробно описанного в 6-7 разделах, является **закон**. Согласно подпункту 1 статьи 1 Закона «О нормативных правовых актах», термин «закон» означает нормативный правовой

акт, который регулирует важнейшие общественные отношения, устанавливает основополагающие принципы и нормы, предусмотренные пунктом 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан, принимается Парламентом Республики Казахстан, а в случаях, предусмотренных подпунктом 3 статьи 53 Конституции Республики Казахстан, – Президентом Республики Казахстан.

Этим Законом установлен перечень законодательных актов, к которым отнесены конституционный закон, закон, вносящий изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан, указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу конституционного закона, кодекс, закон, указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, постановление Парламента Республики Казахстан, постановления Сената и Мажилиса, и дается определение некоторых из них (пп. 2, 5, 6, 9 ст. 1).

Конституционный закон – закон, названный в Конституции Республики Казахстан конституционным, принимаемый в порядке, установленном пунктом 4 статьи 62 Конституции Республики Казахстан.

Кодекс – закон, в котором объединены и систематизированы правовые нормы, регулирующие однородные важнейшие общественные отношения, предусмотренные статьей 3-1 Закона «О нормативных правовых актах».

Закон, вносящий изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан, – закон, принимаемый в порядке, установленном пунктом 3 статьи 62 Конституции Республики Казахстан.

Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу конституционного закона, а также **указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона**, относятся к числу актов Президента РК, издаются на основе и во исполнение Конституции и законов Республики. **Указами Президента Республики:** 1) осуществляются конституционные полномочия Президента, требующие издания акта Президента Республики; 2) решаются вопросы обеспечения согласованного функционирования всех ветвей государственной власти, установленной Конституцией и законами, ответственности органов власти перед народом Казахстана; 3) осуществляется правовое регулирование вопросов, не входящих в законодательную компетенцию Парламента, а также не относящихся к установленной законами компетенции Правительства и других государственных органов; 4) принимаются решения по стратегическим вопросам экономического и социально-политического развития Республики Казахстан (п. 2 ст. 45 Конституции РК, ст.ст. 20-21 Конституционного закона от 26 декабря 1995 года «О Президенте РК»).

Постановления Парламента Республики Казахстан, постановления Сената и Мажилиса относятся к числу актов Парламента РК, входят в число законодательных актов, но не являются законами. Согласно пунктам 1, 4 статьи 13 Конституционного закона от 16 октября 1995 года

«О Парламенте РК и статусе его депутатов», Парламент принимает имеющие обязательную силу на всей территории Республики законодательные акты в форме законов Республики Казахстан, в том числе конституционных, постановлений Парламента. Сенат и Мажилис по вопросам своей компетенции принимают постановления. Законы Республики, постановления Парламента и его Палат не должны противоречить Конституции Республики. Постановления Парламента и его Палат не должны противоречить законам.

Законом «О нормативных правовых актах» также регламентируется структура самого законодательного акта и порядок внесения проекта законодательного акта в Мажилис Парламента и отзыва его из Парламента; принятия закона; подписания официального текста закона; официального опубликования закона, а также время вступления в силу и введения в действие закона (ст.ст. 21-3, 25, 29, 31-32, 36).

Обстоятельно вопросы движения законодательных актов (рассмотрения и одобрения) описаны в Регламенте Парламента РК (см. Постановление Парламента Республики Казахстан от 20 мая 1996 года), Регламентах Мажилиса (см. Постановление Мажилиса Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года) и Сената Парламента РК (Постановление Сената Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года).

Закон, независимо от его вида, принимается в особом порядке (1), исходит от соответствующих государственных органов и должностных лиц (Парламента, Президента) (2), обладает высшей юридической силой (3), регулирует наиболее ценные, важнейшие общественные отношения, отвечающие потребностям общества и государства (4) (*подробнее об этом см. раздел б*).

Как и всякий нормативный правовой акт, закон имеет определенную структуру, главные характеристики которой содержит статья 18 Закона «О нормативных правовых актах» – «Структура нормативного правового акта» (см. *Приложения № 4, 5*).

Основными структурными элементами нормативного правового акта являются **абзац, часть, подпункт, пункт и статья**, содержащие в себе нормы права. Внутри статьи, пункта и подпункта нормативного правового акта может быть часть – логически законченная отдельная норма права, выделяемая отступом, которая начинается с заглавной буквы.

Абзацем считается часть текста, представляющая собой смысловое единство, выделяемая отступом в первой строке и начинающаяся со строчной буквы, кроме первого абзаца части, который начинается с заглавной буквы. Абзацы заканчиваются точкой с запятой (кроме первого и последнего абзацев части).

Законодательные акты, как правило, состоят из **статей** с наименованием «статья», которые могут включать в себя **часть, пункт, подпункт**

и абзац. Близкие по содержанию статьи (пункты) значительных по объему нормативных правовых актов могут объединяться в **главы**. Несколько глав, близких по содержанию, могут объединяться в **разделы**, а разделы – в **части** нормативного правового акта. В больших по объему главах и разделах могут выделяться **параграфы и подразделы** соответственно. Параграфы и подразделы в законах обозначаются словами «параграф» и «подраздел».

Кодекс состоит из статей, которые, как правило, подразделяются на части без их наименования словом «часть», нумерующиеся арабскими цифрами.

Каждые пункт, статья, параграф, глава, подраздел и раздел нормативного правового акта нумеруются арабскими цифрами. Нумерация статей, глав, разделов и частей нормативного правового акта является сквозной. Самостоятельными являются нумерация параграфов в каждой главе и нумерация подразделов в каждом разделе нормативного правового акта. Нумерация подпунктов в пунктах и пунктов в статьях соответственно самостоятельна. Нумерация подпунктов в пунктах обозначается арабскими цифрами со скобкой следующим образом: 1), 2), 3) и далее.

В случаях, когда необходимо разъяснить цели принятия закона и основные задачи, которые перед ним стоят, изложению норм права предшествует **вступительная часть (преамбула)**. Вступительная часть (преамбула) не излагается в проектах законов о внесении изменений и (или) дополнений в законодательные акты Республики Казахстан.

При необходимости уточнения терминов и определений, используемых в нормативном правовом акте, в нем помещается статья (пункт), разъясняющая их смысл. Термины и определения в нормативном правовом акте на казахском языке располагаются в алфавитном порядке. Термины и определения в нормативном правовом акте на русском языке должны соответствовать порядку их изложения на казахском языке. Термины и определения, используемые в нормативном правовом акте, должны соответствовать терминам и определениям, применяемым в вышестоящем нормативном правовом акте, регулирующем однородные общественные отношения. Структурный элемент нормативного правового акта может быть дополнен примечанием, когда соответствующие указания невозможно изложить в тексте нормативного правового акта без ущерба для смысла нормы права.

В целях удобства пользования каждая глава, раздел, часть, а также параграф главы и подраздел раздела нормативного правового акта должны иметь заголовки. Статьи законодательных актов должны иметь заголовки, за исключением законодательных актов о внесении изменений и (или) дополнений в законодательные акты. Заголовки частей, разделов, подразделов, глав и параграфов нормативного правового акта отделяются от пре-

дыдущего текста двумя межстрочными интервалами, а от последующего текста – одним. В структуру кодекса входит оглавление. В структуру нормативного правового акта могут включаться приложения.

Законодателю следует стремиться к тому, чтобы каждый законодательный акт имел преамбулу, статью, разъясняющую термины и определения, употребляемые в нем, и примечания. Это станет, на что мы обратили внимание выше, практическим шагом к закреплению права толкования норм законодательного акта именно Парламентом РК.

В силу существования законодательных актов вполне логично, что все остальные нормативные правовые акты, перечень которых приведен в подпунктах 4-8 пункта 2, пункте 3 статьи 3, пункте 2 статьи 45 Закона «О нормативных правовых актах», должны быть отнесены к числу **подзаконных актов**, то есть изданных на основе и во исполнение законов, однако содержащих нормы права. Следовательно, подзаконные акты из числа нормативных правовых актов являются источниками действующего права РК.

Подзаконные нормативные правовые акты – не являющиеся законодательными нормативные правовые акты, издаваемые на основе и (или) во исполнение и (или) для дальнейшей реализации законодательных и иных вышестоящих по иерархии нормативных правовых актов, – гласит подпункт 3 статьи 1 Закона «О нормативных правовых актах».

Например, Правительство РК в соответствии с Конституционным законом РК от 18 декабря 1995 года «О Правительстве РК» на основе и во исполнение Конституции Республики, законов, актов Президента, иных нормативных правовых актов издает нормативные и индивидуальные постановления (п. 1 ст. 10). Видами подзаконных актов являются приказы Министра, приказы руководителя центрального исполнительного органа, не входящего в состав Правительства, приказ руководителя ведомства центрального исполнительного органа (п. 4 ст. 22, п. 5 ст. 23, п. 5 ст. 24 Конституционного закона РК от 18 декабря 1995 года «О Правительстве РК») и т.д.

Подзаконные акты принимаются и применяются именно на основе закона, конкретизируют его нормы в точном соответствии с их смыслом и назначением, служат основой для возникновения, развития и прекращения соответствующих общественных отношений, являются источником действующего права и рассчитаны на многократное применение.

В отличие от нормативных правовых актов, указанных в пунктах 2, 3 статьи 3 Закона «О нормативных правовых актах», **правовые акты индивидуального применения не входят в законодательство Республики Казахстан и не относятся к нормативным правовым актам** (п. 6 ст. 3 Закона «О нормативных правовых актах»). Правовой акт государственных органов относится к актам индивидуального применения, является письменным официальным документом установленной формы и: 1) рас-

считан на одноразовое либо иное ограниченное по времени применение; 2) распространяется на индивидуально определенных лиц; 3) применяет и (или) реализует установленные законодательством права и обязанности индивидуально определенных лиц (пп. 1-3 п. 2 ст. 4 Закона от 27 ноября 2000 года «Об административных процедурах»). Например, ими могут быть приказы руководителя организации. Приказами оформляются решения правового характера, а также по оперативным, организационным, кадровым (прием, перемещение, совмещение, перевод, увольнение; аттестация, повышение квалификации, присвоение званий; изменение фамилии; поощрения, награждения, наложение дисциплинарных взысканий; оплата труда, премирование, различные выплаты; все виды отпусков работников; дежурства по профилю основной деятельности; командировки) и другим вопросам работы организации (п. 45 Типовых правил документирования и управления документацией в государственных и негосударственных организациях: Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 декабря 2011 года № 1570).

Краткие выводы и рекомендации

Продуктом законотворческого процесса является закон, который представляет собой правовой акт, регулирующий важнейшие общественные отношения, устанавливающий основополагающие принципы и нормы, предусмотренные пунктом 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан, принимаемый Парламентом Республики Казахстан, а в отдельных случаях – Президентом Республики Казахстан.

Закон, независимо от его вида, принимается в особом порядке, исходит от соответствующих государственных органов и должностных лиц (Парламент, Президент), обладает высшей юридической силой, регулирует наиболее ценные, важнейшие общественные отношения, отвечающие потребностям общества и государства.

Законодательные акты, как правило, состоят из статей с наименованием «статья», которые могут включать в себя часть, пункт, подпункт и абзац.

В силу существования законодательных актов вполне логично, что все остальные нормативные правовые акты должны быть отнесены к числу подзаконных, то есть изданных на основе и во исполнение законов, однако содержащих нормы права.

Подзаконные акты принимаются и применяются именно на основе закона, конкретизируют его нормы в точном соответствии с их смыслом и назначением, служат основой для возникновения, развития и прекращения соответствующих общественных отношений, являются источником действующего права и рассчитаны на многократное применение.

Правовые акты индивидуального применения не входят в законодательство Республики Казахстан и не относятся к нормативным правовым актам.

Рекомендации

Законодателю следует стремиться к тому, чтобы каждый законодательный акт имел преамбулу, статью, разъясняющую термины и определения, употребляемые в нем, и примечания.

9. Норма закона и ее структура: гипотеза, диспозиция, санкция

Норма права – основной, базовый элемент всей правовой системы государства. Именно в ней излагаются конкретные правила поведения и запреты, определяются условия и порядок их применения, а также устанавливается наказание за их несоблюдение.

Норма права – это обеспечиваемое силой государства правило должного поведения, из которого вытекают права и обязанности участников общественных отношений.

В свою очередь, **норма закона** есть то же правило, изложенное в тексте нормативного правового акта конкретного вида – закона. При этом неверно отождествлять норму закона и его статью (*более подробно см. раздел 10*).

Норма закона – это конкретное правило поведения, в то время как статья закона – всего лишь средство его закрепления, формального изложения. Поэтому нередки случаи, когда статья закона по своему объему не совпадает с воплощенной в ней нормой закона. В одной статье закона может излагаться несколько его норм. И, наоборот, одна норма закона, а точнее, ее структурные элементы могут излагаться в различных статьях закона.

Для того чтобы лучше уяснить этот принцип, необходимо более подробно остановиться на структуре нормы закона, которая идентична структуре нормы права.

Традиционно в структуре нормы права выделяются три элемента: гипотезу, диспозицию и санкцию. **Гипотеза** – это элемент нормы права, указывающий на условия ее применения. **Диспозиция** – собственно правило должного поведения, определяющее субъективные права и обязанности участников правоотношений. **Санкция** – правовые последствия несоблюдения или соблюдения установленного правила (*см. Приложение № 6*).

Гипотеза бывает *простая* и *сложная*. Простая гипотеза определяет одно условие реализации установленного нормой закона правила поведения. Сложная гипотеза предусматривает два и более таких условий. Рас-

смотрим это на примере норм Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 4 июля 2014 года (далее – УПК РК).

Часть 2 статьи 2 УПК РК гласит: *«В случае противоречия между правилами настоящего Кодекса и конституционным законом Республики Казахстан действуют положения конституционного закона».*

Гипотезой в данной норме выступает речевая формула *«В случае противоречия между правилами настоящего Кодекса и конституционным законом Республики Казахстан»*, т.е. она предусматривает единственное условие для применения правила – наличие противоречия между правилами Уголовно-процессуального кодекса и положениями конституционного закона.

В свою очередь, часть 2 статьи 14 УПК РК определяет: *«Содержание под стражей и домашний арест допускаются только в предусмотренных настоящим Кодексом случаях и лишь с санкции суда с предоставлением заключенному под стражу либо домашний арест права судебного обжалования».*

Здесь сложная гипотеза представлена сразу тремя условиями: *«в предусмотренных настоящим Кодексом случаях»*, *«с санкции суда»*, *«с предоставлением заключенному под стражу либо домашний арест права судебного обжалования».*

Диспозиции по своему характеру подразделяются на:

- **управомочивающие** (предоставляющие право действовать определенным образом);
- **обязывающие** (устанавливающие обязанность совершать определенные действия);
- **запрещающие** (устанавливающие запрет совершать определенные действия).

В качестве примера возьмем нормы Гражданского кодекса Республики Казахстан: Общая часть от 27 декабря 1994 года и Особенная часть от 1 июля 1999 года (далее – ГК РК).

В соответствии с пунктом 2 статьи 416 ГК РК: *«При отказе продавца передать индивидуально определенную вещь покупатель вправе предъявить продавцу требования, предусмотренные статьей 355 настоящего Кодекса».*

Диспозицией данной нормы является речевая формула: *«покупатель вправе предъявить продавцу требования, предусмотренные статьей 355 настоящего Кодекса».* Она наделяет покупателя правом, но не обязанностью предъявить требования об изъятии индивидуально определенной вещи у продавца и относится к числу управомочивающих диспозиций.

Пункт 1 статьи 408 ГК РК определяет: *«Продавец обязан передать покупателю товар, предусмотренный договором».*

Обязывающая диспозиция изложена в форме выражения «*обязан передать покупателю товар, предусмотренный договором*», возлагающего на продавца конкретную обязанность по передаче товара.

В пункте 2 статьи 409 ГК РК закреплено: «*Договор купли-продажи признается заключенным с условием его исполнения к строго определенному сроку, если из договора ясно вытекает, что при нарушении срока покупатель утрачивает интерес к исполнению договора.*

Продавец не вправе исполнять такой договор до наступления или после истечения определенного в нем срока без согласия покупателя».

Запрещающая диспозиция в данной норме излагается во втором предложении речевой формулой «*Продавец не вправе исполнять такой договор до наступления или после истечения определенного в нем срока без согласия покупателя*» и прямо устанавливает продавцу запрет на исполнение договора при условиях, предусмотренных гипотезой нормы.

Отличаются формулировки диспозиций и в зависимости от метода правового регулирования соответствующей отрасли права: диспозитивного либо императивного (более подробно см. раздел 5).

Метод **диспозитивности** обычно подразумевает закрепление в нормах права нескольких вариантов должного поведения, при этом выбор конкретного из них остается за участником правоотношений. Метод диспозитивности в большей степени присущ цивилистике, частному праву.

Так, например, пункт 2 статьи 421 ГК РК гласит: «*Если продавец передал покупателю наряду с товарами, ассортимент которых соответствует договору, товары с нарушением условий договора об ассортименте, покупатель вправе по своему выбору:*

- 1) *принять товары, соответствующие условиям договора об ассортименте, и отказаться от остальных товаров;*
- 2) *отказаться от всех переданных товаров;*
- 3) *потребовать замены товаров, не соответствующих условиям договора об ассортименте, товарами в ассортименте, предусмотренном договором;*
- 4) *принять все переданные товары».*

Диспозиция этой нормы предлагает несколько возможных и правомерных вариантов поведения покупателя.

Метод **императивности** устанавливает в нормах права конкретные, безальтернативные правила поведения и наиболее характерен для публичного права.

Например, часть 3 статьи 780 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях устанавливает:

«Истребуемые сведения должны быть направлены в течение трех суток со дня получения требования».

Диспозиция указанной статьи определяет единственно возможную меру должного поведения при истребовании дополнительных сведений в ходе производства об административном правонарушении.

Санкции дифференцируются в зависимости от степени определенности на:

– **абсолютно определенные** (устанавливаются конкретные, безальтернативные вид и размер ответственности);

– **относительно определенные** (могут применяться различные размеры ответственности в пределах одного вида);

– **альтернативные** (предусматривающие несколько видов ответственности по выбору правоприменительного органа).

В нормах Уголовного кодекса Республики Казахстан от 3 июля 2014 года (далее – УК РК) большинство санкций носит относительно определенный либо альтернативный характер. Это обусловливается необходимостью соблюдения принципа индивидуального назначения наказания в зависимости от тяжести наказания, степени вины и личности обвиняемого.

В качестве примера относительно определенной санкции можно рассмотреть часть 1 статьи 99 УК РК: *«Убийство, то есть противоправное умышленное причинение смерти другому человеку, –*

наказывается лишением свободы на срок от восьми до пятнадцати лет».

Санкция *«наказывается лишением свободы на срок от восьми до пятнадцати лет»* предусматривает один вид наказания (лишение свободы), но допускает его различные размеры (от 8 до 15 лет).

Альтернативная санкция предусматривается статьей 100 УК РК: *«Убийство матерью своего новорожденного ребенка как во время родов, так и в последующий период, совершенное в условиях психотравмирующей ситуации или в состоянии психического расстройства, не исключающего вменяемости, –*

наказывается ограничением свободы на срок до четырех лет либо лишением свободы на тот же срок».

В этом случае санкция *«наказывается ограничением свободы на срок до четырех лет либо лишением свободы на тот же срок»* устанавливает два альтернативных вида наказания (ограничение свободы и лишение свободы).

Примером же абсолютной санкции может служить часть 4 статьи 346 УПК РК: *«Лица, присутствующие в зале судебного заседания, но не являющиеся участниками процесса, в случае нарушения ими порядка по распоряжению председательствующего удаляются из зала судебного заседания».*

В этой норме санкция *«удаляются из зала судебного заседания»* не предусматривает никаких иных вариантов и является абсолютной.

Вернемся к соотношению норм и статей закона. Как уже было отмечено, по содержанию они не всегда совпадают между собой. В некоторых случаях одни элементы норм закона могут излагаться в одних его статьях, а другие элементы этих же норм – в других.

Так, например, статья 159 УПК РК гласит: *«За неисполнение процессуальных обязанностей, предусмотренных статьями 71, 78, 80, 81, 82, 90, 142, 144, 156 и 165 настоящего Кодекса, и нарушение порядка в судебном заседании на потерпевшего, свидетеля, специалиста, переводчика и иных лиц, за исключением адвоката, прокурора и подсудимого, может быть наложено денежное взыскание в размере и порядке, которые установлены статьей 160 настоящего Кодекса».*

Гипотезы и диспозиции норм закона излагаются соответственно в статьях 71, 78, 80, 81, 82, 90, 142, 144, 156 и 165 УПК РК, а санкции этих норм – в статье 159 УПК РК.

Интересны случаи, когда диспозиция (собственно правило должного поведения) нормы закона воплощается в различных его статьях.

В частности, часть 1 статьи 166 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан от 13 июля 1999 года (далее – ГПК РК) устанавливает: *«После принятия заявления и возбуждения гражданского дела судья производит подготовку дела к судебному разбирательству с целью обеспечения своевременного и правильного его разрешения».*

А статья 170 ГПК РК гласит: *«В порядке подготовки дела к судебному разбирательству с учетом обстоятельств дела судья производит следующие действия:*

1) *опрашивает истца по существу заявленных им требований, выясняет у него возможные со стороны ответчика возражения, предлагает, если это необходимо, представить дополнительные доказательства, разъясняет истцу его процессуальные права и обязанности;*

2) *в необходимых случаях вызывает ответчика, опрашивает его по обстоятельствам дела, выясняет, какие имеются возражения против иска и какими доказательствами эти возражения могут быть подтверждены, разъясняет ответчику его процессуальные права и обязанности;*

3) *разрешает вопрос о вступлении в дело соистцов, соответчиков и третьих лиц без самостоятельных требований, а также решает вопрос о замене ненадлежащего ответчика;*

4) *разъясняет сторонам их право разрешить спор в порядке медиации либо обратиться за разрешением данного спора в арбитраж или третейский суд и последствия такого действия;*

4-1) *обеспечивает получение сторонами разъяснения организациями профессиональных медиаторов порядка и принципов процедуры медиации;*

4-2) разъясняет законным представителям несовершеннолетних истца или ответчика их право обратиться с ходатайством о передаче дела по подсудности в районный и приравненный к нему суд по месту жительства соответствующей стороны;

5) извещает о времени и месте разбирательства дела заинтересованных в его исходе граждан или организации;

6) разрешает вопрос о вызове свидетелей в судебное заседание;

7) по ходатайству сторон или по собственной инициативе назначает экспертизу, а также разрешает вопрос о привлечении к участию в деле специалиста, переводчика;

8) по ходатайству сторон истребует от организаций или граждан доказательств;

9) в случаях, не терпящих отлагательства, производит, с извещением лиц, участвующих в деле, осмотр на месте письменных и вещественных доказательств;

10) направляет судебные поручения;

11) разрешает вопрос об обеспечении иска;

12) по просьбе истца выносит определение о возвращении поданного им заявления;

13) совершает иные необходимые процессуальные действия».

Тем самым законодатель в двух различных статьях ГПК РК излагает норму закона, содержащую правило должного поведения судьи при подготовке дела к судебному разбирательству.

Краткие выводы и рекомендации

Норма права – это обеспечиваемое силой государства правило должного поведения, регулирующее права и обязанности участников общественных отношений.

Норма закона – то же правило, изложенное в тексте нормативного правового акта конкретного вида – закона. При этом неверно отождествлять норму закона и его статью.

В структуре нормы права выделяют три элемента: гипотезу, диспозицию и санкцию. **Гипотеза** – это элемент нормы права, указывающий на условия ее применения. **Диспозиция** – собственно правило должного поведения, определяющее субъективные права и обязанности участников правоотношений. **Санкция** – правовые последствия несоблюдения или соблюдения установленного правила.

Гипотеза бывает **простая** и **сложная**. Простая гипотеза определяет одно условие реализации установленного нормой закона правила поведения. Сложная гипотеза предусматривает два и более таких условий.

Диспозиции по своему характеру подразделяются на:

- **управомочивающие** (предоставляющие право действовать определенным образом);
- **обязывающие** (устанавливающие обязанность совершать определенные действия);
- **запрещающие** (устанавливающие запрет совершать определенные действия).

Санкции дифференцируются в зависимости от степени определенности на:

- **абсолютно определенные** (устанавливаются конкретные, безальтернативные вид и размер ответственности);
- **относительно определенные** (могут применяться различные размеры ответственности в пределах одного вида);
- **альтернативные** (предусматривающие несколько видов ответственности по выбору правоприменительного органа).

10. Соотношение статьи и нормы статьи закона

При описании структуры нормативного правового акта было указано, что законодательные акты, как правило, состоят из статей с наименованием «статья», которые могут включать в себя конкретные нормы в виде части, пункта, подпункта и абзаца. В этой связи необходимо знать о том, **в каком соотношении между собой находятся статья и норма статьи закона.**

Статья, как форма выражения нормы закона, обычно включает порядковый номер и имеет название.

В отличие от статьи норма статьи закона – это одобренное законодателем общеобязательное, формально определенное правило поведения, обеспечиваемое принуждением и поощрением, направленное на регулирование определенных общественных отношений.

Иначе говоря, норма статьи закона – это совокупность в разном сочетании гипотезы (условие реализации нормы), диспозиции (право-, дееспособность субъекта общественного отношения) и санкции (наказание или поощрение субъекта права за неправомерное или правомерное поведение), что зависит от специфики предмета и метода правового регулирования в конкретной отрасли действующего права.

Норма, как содержание закона и его первичная клеточка, находит свое отражение в каждой части, пункте, подпункте и абзаце статьи закона.

При разработке закона его нормы могут излагаться в статьях закона самым разным образом, но при соблюдении такого условия, как обеспечение данным законом полноценного правового регулирования того или иного общественного отношения во избежание принятия подзаконных актов.

В идеале статья закона может одновременно содержать норму – гипотезу, норму – диспозицию и норму – санкцию. Среди других вариантов изложения норм: гипотеза и диспозиция; диспозиция и санкция; диспозиция; гипотеза; санкция.

Кроме того, допускается изложение правила поведения не в конкретной норме статьи закона, а в нормах статьи другого закона, иного нормативного правового акта, к которому она отсылает. В литературе эту норму еще называют бланкетной (отсылочной).

Во введении к Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года прямо указано, что в целях повышения эффективности нормотворческой деятельности необходимо продолжить работу по систематизации действующего законодательства, дальнейшей консолидации в разрезе отраслей законодательства; освобождению его от устаревших и дублирующих норм, восполнению пробелов в правовом регулировании, устранению внутренних противоречий в действующем праве; минимизации отсылочных норм в законах и расширению практики принятия законов прямого действия в рамках круга вопросов, по которым в соответствии с Конституцией могут приниматься законодательные акты.

Краткие выводы и рекомендации

Статья, как форма выражения нормы закона, обычно включает порядковый номер и имеет название.

В отличие от статьи норма статьи закона – это одобренное законодателем общеобязательное, формально определенное правило поведения (права и обязанности), обеспечиваемое принуждением и поощрением, направленное на регулирование определенных общественных отношений.

Норма, как содержание закона и его первичная клеточка, находит свое отражение в каждой части, пункте, подпункте и абзаце статьи закона.

11. Юридическая техника и язык закона

Подготовка закона, как и любого другого документа, осуществляется в соответствии с определенными правилами. С учетом особой социальной значимости законов и иных правовых актов в законотворческой деятельности применяется специальный механизм юридической техники, обеспечивающий их объективность и устойчивость.

Юридическая техника – это совокупность средств, приемов, правил разработки, оформления, публикации, систематизации и применения за-

конов, иных правовых актов, обеспечивающая их совершенство и эффективное использование.

Уровень юридической техники свидетельствует о юридической культуре и совершенстве нормотворческого процесса.

Знание законодательных процедур и приемов юридической техники имеет большое значение в нормотворческой деятельности. Это связано с признанием прав и свобод человека и гражданина высшей социальной ценностью, с их реализацией и обеспечением.

Различают следующие приемы (способы) юридической техники.

1. По степени обобщения конкретных показателей:

Абстрактный – при формулировании нормы права используется обобщающая формулировка;

Казуистический – при формулировании нормы права последовательно перечисляются условия, при которых она действует.

2. По способу изложения элементов юридической нормы:

прямой – гипотеза, диспозиция и санкция изложены в одной статье нормативного правового акта;

отсылочный – отдельные элементы нормы (или гипотеза, или диспозиция, или санкция) изложены в других конкретных статьях конкретного закона, и к ним сделана отсылка или она подразумевается;

бланкетный – разновидность отсылочного, но отсылка делается в общей форме, чаще всего путем упоминания соответствующих правил, инструкций, иных законодательных актов.

В качестве средств юридической техники используются:

1) **средства юридического выражения воли законодателя**, которые могут реализовываться в различном построении норм права, в помещении их в соответствующую отрасль права;

2) **средства словесно-документального изложения текста документа** (реквизиты: наименование акта, его заголовок, дата принятия, вступление в действие, подписи и т.п.);

3) **структурное построение**: определенный порядок расположения материала, его расчлененность и согласованность и др.;

4) **правовые презумпции** – закрепленные в законодательстве предположения о наличии или отсутствии определенных юридических фактов, с которыми нормы права связывают наступление юридических последствий. По способу отражения правовые презумпции могут быть **законодательными**, т.е. закрепленными в законе (например, презумпция невиновности – в уголовном и административном процессе), и **фактическими** (выработанными юридической практикой: незнание закона не освобождает от ответственности);

5) **правовые фикции** – несуществующие положения, признаваемые в соответствии с законодательством существующими и влекущие соот-

ветствующие юридические последствия. Фикции в нормативных актах выражаются словами «как бы», «как если бы», «допустим» и другими. Фиктивным является начало исчисления срока для признания гражданина безвестно отсутствующим или умершим (ст. 31 Гражданского Республики Казахстан);

б) **правовые аксиомы** – положения, не требующие в юридическом процессе доказательств (всякое сомнение толкуется в пользу обвиняемого; ответственность может наступить только за вину; закон обратной силы не имеет; несправедливо наказывать дважды за одно и то же правонарушение; нет преступления без указания на то в уголовном законе и др.);

7) **правовые оговорки** – имеющие специальную нормативно-лексическую форму положения, которые частично изменяют содержание или объем действия нормы права и порождают определенные юридические последствия. **Формы нормативного выражения правовых оговорок** – термины и логико-языковые конструкции, при помощи которых в нормативных актах выражаются (устанавливаются) оговорки («как правило», «кроме случаев», «за исключением», «как минимум», «при необходимости», «имея в виду», «независимо от» и др.).

При издании юридических норм большое значение имеют их правильная формулировка и изложение в тексте закона. Юридические понятия и термины должны быть точными и ясными, чтобы не было двусмысленности и истинный смысл не расходился с текстуальными формулировками. Юридическая терминология представляет собой словесное обозначение определенных понятий, используемых законодателем при нормотворческой деятельности.

Юридическая техника используется на всех стадиях жизнедеятельности закона: в процессе разработки первоначального варианта законопроекта, в ходе его обсуждения и рассмотрения, при оформлении и принятии закона, в процессе его толкования и реализации.

Отдельную и довольно обширную тему в рамках юридической техники составляет язык нормативных правовых актов. Своеобразие нормативно-правового стиля языка состоит в том, что он выражает волю законодателя, формирует официальные документы. Его характерными чертами являются безличность (отсутствие индивидуальной авторской манеры), нейтральность, точность, конкретность, простота и лаконичность. Язык закона, других правовых документов строг, официален.

Основные требования к стилю и языку нормативных правовых актов выражаются в необходимости использования терминов с четким и строго очерченным смыслом, употребления слов и выражений в прямом и непосредственном значении, отказа от неоправданных неологизмов (слов, словосочетаний, недавно появившихся в языке), неустоявшихся терминов, жаргонизмов (слов, употребление которых свойственно людям, образуя-

щим обособленные социальные группы), чрезмерного использования иностранной лексики.

Таким образом, основными принципами (требованиями) к работе над внешней формой законопроектов выступают:

1. Точность и определенность юридической формы: формулировок, выражений и отдельных терминов нормативного правового акта;
2. Ясность и доступность языка нормативного правового акта для адресатов, на которых он распространяет свое действие;
3. Полнота регулирования соответствующей сферы отношений;
4. Конкретность регулирования, борьба с декларативностью нормативных правовых актов;
5. Использование апробированных, устоявшихся терминов и выражений, имеющих широкое хождение;
6. Максимальная экономичность, оптимальная емкость, компактность законодательных формул;
7. Системное построение права, т.е. цельность, сбалансированность, внутренняя связь и взаимозависимость всех частей правовой системы, логическая последовательность изложения мысли законодателя;
8. Унификация, единообразие формы и структуры нормативных актов, способов изложения правовых предписаний.

Технику обнародования (опубликования) нормативных правовых актов образуют правила, порядок и условия опубликования, содержащиеся в Законе Республики Казахстан от 24 марта 1998 года «О нормативных правовых актах».

Важно, чтобы каждый юридический документ имел свое «лицо», свои реквизиты, то есть такие внешние обозначения, которые бы отражали предмет регулирования, сферу действия и другие параметры, облегчающие оперативный поиск и использование нужной правовой информации. Речь идет, прежде всего, о форме акта – закон, указ, постановление и т.д.; его наименовании; территориальном масштабе действия; месте и времени принятия, подписания, регистрационном номере, а также о должностных лицах, подписавших эти документы.

Следует учитывать, что при подготовке законов и других правовых актов с учетом билингвизма (двуязычия) в юридической практике для Казахстана весьма актуальными остаются проблемы аутентичности текстов законопроектов на русском и казахском языках. Оценка аутентичности проектов законов представляет анализ на соблюдение норм литературного языка и юридической техники.

Основной целью оценки аутентичности проектов законов является достижение содержательного и понятного языка закона для точной передачи смысла и однозначности толкования норм.

Краткие выводы и рекомендации

Юридическая техника – это совокупность средств, приемов, правил разработки, оформления, публикации, систематизации и применения законов, иных правовых актов, обеспечивающая их совершенство и эффективное использование.

Юридическая техника используется на всех **стадиях** жизнедеятельности закона: в процессе разработки первоначального варианта законопроекта, в ходе его обсуждения и рассмотрения, при оформлении и принятии закона, в процессе его толкования и реализации.

Основными **принципами** (требованиями) к работе над внешней формой законопроектов выступают:

1. Точность и определенность юридической формы: формулировок, выражений и отдельных терминов нормативного правового акта;
2. Ясность и доступность языка нормативного правового акта для адресатов, на которых он распространяет свое действие;
3. Полнота регулирования соответствующей сферы отношений;
4. Конкретность регулирования, борьба с декларативностью нормативных правовых актов;
5. Использование апробированных, устоявшихся терминов и выражений, имеющих широкое хождение;
6. Максимальная экономичность, оптимальная емкость, компактность законодательных формул;
7. Системное построение права, т.е. цельность, сбалансированность, внутренняя связь и взаимозависимость всех частей правовой системы, логическая последовательность изложения мысли законодателя;
8. Унификация, единообразие формы и структуры нормативных актов, способов изложения правовых предписаний.

Рекомендации

Следует учитывать, что при подготовке законов и других правовых актов с учетом билингвизма (двуязычия) в юридической практике для Казахстана весьма актуальными остаются проблемы аутентичности текстов законопроектов на казахском и русском языках. Оценка аутентичности проектов законов представляет анализ на соблюдение норм литературного языка и юридической техники.

12. Пробелы в праве: устранение и преодоление.

Аналогия закона и аналогия права

Действующее право РК, характеристику которого мы дали выше, наглядно показывает, насколько обширна законодательная база государства, во главе которой стоит Конституция РК. Поэтому соответствующим

государственным органам (должностным лицам) очень важно следить за периодической коррекцией этого законодательства с целью устранения и преодоления его пробелов. Как известно, **пробелы в законодательстве устраняются** Парламентом путем принятия законов (основных, сопутствующих). **Преодоление пробелов в законодательстве** – это задача Конституционного Совета, Верховного Суда, Генерального Прокурора и других наделенных этим правом субъектов права, которые должны постоянно, в пределах компетенции, вести мониторинг правоприменения норм права и восполнять их с использованием возможностей институтов аналогии закона и аналогии права.

Аналогия закона заключается в регулировании общественных отношений по делу или спору на основе нормы конкретного закона, которая одновременно рассчитана на решение других его институтов и положений.

Большие возможности для законности правоприменения открывает решение возникающих проблем на основе **аналогии права**. Иначе говоря, субъект права объективно может столкнуться с ситуациями полного отсутствия соответствующих норм как в самом законе, регулирующем определенные общественные отношения, так и в других законах РК. В этих случаях на помощь приходит Конституционный Совет и Верховный Суд, во многих решениях которых содержатся примеры, разъясняющие те или иные подобные случаи в сфере правоприменения на основе прямого применения конституционных принципов и принципов той или иной отрасли права.

В контексте изложенного, законодателю полезно знать о коллизиях между нормами статей одного закона либо между нормами статей разных законов по одному и тому же вопросу, чего не следует допускать в ходе законотворческой деятельности. **Коллизия** – это расхождение, несовпадение, столкновение соответствующих норм статей закона по одному и тому же вопросу между собой, иначе говоря, речь идет о выборе той или иной коллизионной нормы при регулировании конкретного общественного отношения. В основе коллизии норм закона, как правило, могут быть разные причины. Пути преодоления коллизии между нормами статей одного закона (или законов) – это решение конкретного правового вопроса на основе общих принципов и смысла права (законодательства) с использованием правила аналогии права либо внесение соответствующих изменений и дополнений в закон или законы. Опасность коллизии норм статей закона (законов) состоит в том, что ее существование является примером дефектов в правотворчестве и условием для совершения коррупционных правонарушений. В последнем случае субъект права будет придерживаться той нормы статьи закона, которая ему более выгодна в ущерб требованиям законности.

Краткие выводы и рекомендации

Преодоление пробелов в законодательстве – это задача Конституционного Совета, Верховного Суда, Генерального Прокурора и других наделенных этим правом субъектов права, которые должны постоянно, в пределах компетенции, вести мониторинг правоприменения норм права и восполнять их с использованием возможностей институтов аналогии закона и аналогии права.

Аналогия закона заключается в регулировании общественных отношений по делу или спору на основе нормы конкретного закона, которая одновременно рассчитана на решение других его институтов и положений.

*В ситуациях полного отсутствия соответствующих норм как в самом законе, регулирующем определенные общественные отношения, так и в других законах РК на помощь приходит Конституционный Совет и Верховный Суд, во многих решениях которых содержатся примеры, разъясняющие те или иные подобные случаи в сфере правоприменения на основе прямого применения конституционных принципов и принципов той или иной отрасли права (**аналогия права**).*

Коллизия – это расхождение, несовпадение, столкновение соответствующих норм статей закона по одному и тому же вопросу между собой.

Пути преодоления коллизии между нормами статей одного закона (или законов) – это решение конкретного правового вопроса на основе общих принципов и смысла права (законодательства) с использованием правила аналогии права либо внесение соответствующих изменений и дополнений в закон или законы.

13. Правовая культура общества и личности

Право, как мораль и религия, является институтом культуры, определяется ее содержанием. Все юридические нормы являются нормами культуры, однако не все нормы культуры становятся юридическими нормами. В число отобранных попадают только те культурные нормы, которые имеют наибольшую значимость для всего общества, для выполнения общесоциальных задач государства.

Право – часть социальной культуры, которая определяет один из ее видов – правовую культуру. Формирование правовой культуры не является обособленным процессом от развития других видов культуры – политической, моральной, эстетической. Их объединяет общность задачи – создание морально-правового климата в обществе, который гарантировал бы личности реальную свободу поведения в соединении с ответственностью перед обществом, обеспечивал бы ее права, социальную защищенность, уважение ее достоинства.

Правовая культура служит необходимым условием формирования высоких моральных качеств гражданина. Знание и понимание сущности и социального назначения правовых явлений – права, правосудия, законности, правовой ответственности, стойкая убежденность в необходимости точного соблюдения норм права способствуют укреплению в сознании человека основных принципов и категорий морали.

Правовая культура является составной частью и важнейшим началом демократии.

В зависимости от носителя правовой культуры различают правовую культуру общества и правовую культуру личности.

1. Правовая культура общества – разновидность общей культуры, представляющая собой систему ценностей, достигнутых человечеством в области права и относящихся к правовой реальности данного общества.

Под *системой ценностей* понимаются активность субъектов права в правовой сфере, добровольность выполнения требований правовых норм, реальность прав и свобод граждан, эффективность правового регулирования, качественные законы, совершенная законодательная техника, развитая правовая наука, юридическое образование, эффективная юридическая практика, стабильный правопорядок.

Таким образом, составляющими *структуры правовой культуры общества* выступают:

- 1) культура правосознания – высокий уровень правосознания, включающий оценку закона с позиций справедливости, прав человека;
- 2) культура правового поведения – правовая активность граждан, выражающаяся в правомерном поведении;
- 3) культура юридической практики – эффективная деятельность законодательных, судебных, правоприменительных, правоохранительных органов.

2. Правовая культура личности – это обусловленные правовой культурой общества степень и характер прогрессивно-правового развития личности, обеспечивающие ее правомерную деятельность.

Правовая культура личности включает:

- 1) знание законодательства – информированность была и остается важным каналом формирования юридически зрелой личности;
- 2) убежденность в необходимости и социальной полезности законов и подзаконных актов;
- 3) умение пользоваться правовым инструментарием – законами и другими актами – в практической деятельности.

Правовая культура личности характеризует уровень правовой социализации члена общества, степень усвоения и использования им правовых начал государственной и социальной жизни. Правовая культура личности означает не только знание и понимание права, но и правовые суждения о

нем как о социальной ценности и, главное, – активную работу по его осуществлению, по укреплению законности и правопорядка.

Содержанием правовой культуры личности являются:

- 1) правосознание и правовое мышление. Правовое мышление должно стать элементом культуры каждого человека;
- 2) правомерное поведение;
- 3) результаты правомерного поведения и правового мышления.

Таким образом, показателем правовой культуры личности является правовая активность личности как высшая форма правомерного поведения, которая предполагает:

1. Наличие высокого уровня правосознания; готовность к инициативной правомерной деятельности в правовой сфере на основе уважительного отношения к праву, убежденности в необходимости и справедливости правовых норм, в добровольном их соблюдении, хорошем знании права;

2. Целенаправленную, инициативную, позитивную, социально полезную деятельность личности, направленную на развитие демократии, укрепление законности и правопорядка.

Правовая культура личности способствует выработке стиля правомерного поведения. Культурный стиль правомерного поведения характеризуется постоянством соблюдения правовых принципов в правомерном поведении, спецификой решения жизненных проблем, выражающейся в особенностях выбора варианта правомерного поведения в границах, которые определены правовыми нормами.

Правовая культура складывается из ряда взаимосвязанных элементов:

1. Уровня правосознания и правовой активности граждан, который выражается в степени освоения права гражданами, должностными лицами; в направленности на соблюдение запретов, использование прав, исполнение обязанностей. Каждый субъект призван: осмыслить, что право представляет собой большую ценность в сфере общественных отношений; знать право, понимать его смысл, уметь истолковать те или иные положения закона, выяснить его цель, определить сферу действия; уметь применять в практической деятельности добытые правовые знания, использовать закон для защиты своих прав, свобод и законных интересов; уметь вести себя в сложных правовых ситуациях и т.д.;

2. Уровня (объема) знания права, который зависит от того, является ли гражданин профессиональным юристом, работником правотворческой или правоприменительной сферы или он занимается иной деятельностью.

Профессионалу-юристу необходимо доскональное знание правовых предписаний.

Гражданин – не юрист – использует минимум правовых знаний, который требуется для его работы, поведения в быту, семье. Это, прежде всего, знание принципов права, основных норм конституционного права (прав и свобод, избирательной системы и др.), трудового, семейного, граждан-

ского, предпринимательского права; понимание единства прав и обязанностей, ответственное отношение к осуществлению того и другого. Ему должны быть в общем виде известны нормы, предусматривающие и регулирующие юридическую ответственность и общий порядок привлечения к ней, возраст, с которого наступает юридическая и, прежде всего, уголовно-правовая и гражданско-правовая ответственность;

3. Состояния юридической практики:

а) уровня правотворческой деятельности и состояния законодательства, которые выражаются в совершенстве содержания и формы нормативных правовых актов, в их качестве, продуманности, согласованности, культуре юридических текстов, т.е. в юридической технике подготовки, принятия и опубликования нормативных правовых актов, решения процедурных законодательных вопросов;

б) уровня судебной, правоохранительной деятельности и состояния правоприменительной практики, которые выражаются в качестве работы судебных, правоохранительных и иных органов, что является показателем правореализующей культуры должностных лиц, их профессионального знания законодательства, четко налаженной работы по рассмотрению правовых вопросов и доведению их до полного юридического разрешения;

4. Режим законности и правопорядка – состояния фактической упорядоченности общественных отношений, урегулированных с помощью правовых средств, содержанием которых является совокупность правомерных действий субъектов права. Прочность правопорядка зависит от состояния законности, без которой невозможна правовая культура. Убежденность в необходимости соблюдения правовых предписаний и их соблюдение – это основа режима законности и правопорядка.

Названные элементы правовой культуры являются теми юридическими явлениями, которые входят в правовую систему общества.

Краткие выводы и рекомендации

Правовая культура общества – разновидность общей культуры, представляющая собой систему ценностей, достигнутых человечеством в области права и относящихся к правовой реальности данного общества.

Элементами структуры правовой культуры общества выступают:

1) культура правосознания – высокий уровень правосознания, включающий оценку закона с позиций справедливости, прав человека;

2) культура правового поведения – правовая активность граждан, выражающаяся в правомерном поведении;

3) культура юридической практики – эффективная деятельность законодательных, судебных, правоприменительных, правоохранительных органов.

Правовая культура личности – это обусловленные правовой культурой общества степень и характер прогрессивно-правового развития личности, обеспечивающие ее правомерную деятельность.

Правовая культура личности включает:

- 1) знание законодательства – информированность была и остается важным каналом формирования юридически зрелой личности;*
- 2) убежденность в необходимости и социальной полезности законов и подзаконных актов;*
- 3) умение пользоваться правовым инструментарием – законами и другими актами – в практической деятельности.*

Содержанием правовой культуры личности являются:

- 1) правосознание и правовое мышление. Правовое мышление должно стать элементом культуры каждого человека;*
- 2) правомерное поведение;*
- 3) результаты правомерного поведения и правового мышления.*

14. Научная правовая экспертиза проектов законов

Правовая система Республики Казахстан как правового государства должна опираться на качественное, эффективное законодательство. Соответственно, этим параметрам должны отвечать принимаемые нормативные правовые акты. Для обеспечения высокого качества законов обязательным является проведение научной правовой экспертизы законопроектов, которая выступает одной из разновидностей научной экспертизы проектов нормативных правовых актов, проводимой в порядке главы 4 Закона Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213 «О нормативных правовых актах».

В соответствии с положениями данного документа по проектам нормативных правовых актов, вносимым на рассмотрение Парламента Республики Казахстан, проведение научной экспертизы в зависимости от регулируемых ими правоотношений обязательно, за исключением случаев внесения проектов законодательных актов в порядке законодательной инициативы Президента Республики Казахстан, когда научная экспертиза может не проводиться.

В то же время ни данным Законом, ни подзаконными нормативными актами не предусматривается порядок проведения обязательной научной экспертизы законопроектов, вносимых в Парламент страны в порядке законодательной инициативы его депутатов. Безусловно, Регламентами Парламента и его Палат предусматривается возможность назначения научной экспертизы поступившего проекта закона, однако ни одной из норм не провозглашается обязательность назначения такой экспертизы при внесении законопроекта в рамках законодательной инициативы депутата. Также

не устанавливается обязательный характер направления самим депутатом законопроекта на научную экспертизу в процессе его разработки.

В целом решение о проведении научной правовой экспертизы законопроекта принимается следующими органами, вносящими его в порядке законодательной инициативы:

- Президентом Республики Казахстан или по его поручению Руководителем Администрации Президента Республики Казахстан;
- депутатами Парламента Республики Казахстан;
- Правительством Республики Казахстан либо уполномоченным им органом.

Субъектами проведения научной правовой экспертизы, как и других видов экспертиз, являются научные учреждения и высшие учебные заведения соответствующего профиля, привлекаемые на конкурсной основе. Кроме того, проведение экспертизы может быть поручено экспертам из числа ученых и специалистов, в том числе из других государств и международных организаций.

Эксперт должен иметь высшее образование и (или) ученую степень, обладать специальными знаниями, опытом в области научной правовой экспертизы. Обязательным условием при выборе субъекта проведения научной, в том числе правовой экспертизы выступает его непричастность к подготовке направляемого на экспертизу законопроекта.

По общему правилу, для проведения научной экспертизы проект может быть направлен также в иностранные или международные организации. Данная альтернатива незначительно востребована при проведении научной правовой экспертизы ввиду ее специфики, подразумевающей необходимость владения эксперта глубокими познаниями в области внутреннего права страны.

Основным предназначением научной правовой экспертизы законопроекта выступают:

- 1) оценка качества, обоснованности, своевременности, правомерности законопроекта, соблюдения в законопроекте закрепленных Конституцией Республики Казахстан прав человека и гражданина;
- 2) определение возможной эффективности представленного проекта закона;
- 3) выявление возможных отрицательных последствий принятия законопроекта.

Для решения указанных задач перед экспертами при проведении научной правовой экспертизы ставятся следующие вопросы:

- проверка на соответствие законопроекта Конституции Республики Казахстан, нормативным правовым актам вышестоящих уровней, международным обязательствам Республики Казахстан;

- оценка социальных, экономических, научно-технических и иных последствий принятия законопроекта;
- определение наличия условий для совершения коррупционных правонарушений в связи с принятием проекта закона;
- определение наличия причин и условий для ущемления права на гендерное равенство в связи с принятием проекта закона;
- определение перечня нормативных правовых актов, подлежащих уточнению при условии принятия законопроекта;
- характеристика научной проработанности норм законопроекта, выработка научно обоснованных предложений по улучшению законодательной базы;
- выявление возможных противоречий принципам соответствующей отрасли права;
- выявление явного или скрытого ведомственного или группового интереса, обеспечиваемого проектом закона;
- получение ответов на иные вопросы, вытекающие из законопроекта.

Все эти вопросы в обязательном порядке включаются в предмет научной правовой экспертизы проекта закона. Отсутствие экспертных выводов хотя бы по одному из них может повлечь за собой необходимость производства повторного экспертного исследования его положений.

При раскрытии вопроса о наличии условий для совершения коррупционных правонарушений в связи с принятием проекта закона в заключении эксперта отражаются: нормы, способствующие совершению коррупционных правонарушений; предложения по устранению выявленных пробелов; рекомендации в форме норм проекта нормативного правового акта, препятствующих совершению коррупционных правонарушений; общая оценка последствий принятия проекта в части возможности их совершения; определение возможной эффективности борьбы с коррупционными правонарушениями.

Научная экспертиза должна проводиться в сроки, не превышающие пятнадцати календарных дней со дня представления научной организации или эксперту проекта нормативного правового акта или концепции законопроекта и материалов к ним.

По результатам правовой экспертизы законопроекта составляется экспертное заключение, которое должно содержать мотивированные, научно обоснованные, объективные и полные выводы по предмету экспертизы. Помимо ответов на поставленные вопросы в экспертном заключении научной экспертизы проекта закона должны быть указаны следующие данные:

- 1) общие положения (организация и/или лицо, привлеченное организацией, проводившие научную экспертизу; отрасли науки, по которым проведена научная экспертиза; государственный орган – разработчик; предмет

и цели научной экспертизы; наименование законопроекта; его назначение; структура представленного на экспертизу проекта закона);

2) описание проблемных вопросов, на решение которых направлен законопроект, в том числе оценка обоснованности и своевременности его принятия;

3) описание всех известных и эффективных способов, механизмов, подходов к разрешению проблемных вопросов, на решение которых направлено принятие закона, в том числе применявшихся на разных исторических этапах, в зарубежной практике, а также описание смежных сфер правоотношений и влияния на них в виде последствий от принятия проекта закона;

4) анализ предлагаемых законопроектом способов, механизмов, подходов к разрешению поставленных проблемных вопросов, возможных последствий от принятия тех или иных способов разрешения проблемных ситуаций.

Выводы научной правовой экспертизы законопроектов носят рекомендательный характер. В течение семи рабочих дней после получения заключения научной правовой экспертизы государственные органы, в компетенцию которых входит рассмотрение вопросов, затрагиваемых в экспертном заключении, обязаны принять меры по рассмотрению данных замечаний и предложений и представить соответствующую информацию в Министерство юстиции Республики Казахстан.

В случае несогласия с замечаниями и предложениями экспертов государственный орган – разработчик направляет проект на дополнительную экспертизу с обоснованием их непринятия. При этом при внесении проекта закона и экспертного заключения по нему на рассмотрение Правительства Республики Казахстан государственный орган – разработчик должен предоставить аргументированные обоснования причин непринятия рекомендаций, содержащихся в экспертном заключении по законопроекту.

Также дополнительная экспертиза проводится при внесении концептуальных изменений в проект нормативного правового акта, концепцию законопроекта в результате его доработки и до внесения в Правительство Республики Казахстан после согласования законопроекта с заинтересованными государственными органами.

В случаях, когда заключение научной организации или эксперта по результатам первоначальной научной экспертизы недостаточно обоснованно либо его правильность вызывает сомнение, проводится повторная научная экспертиза.

Дополнительная и повторная научные экспертизы должны проводиться в сроки, не превышающие пяти рабочих дней со дня представления научной организации или эксперту проекта нормативного правового акта или концепции законопроекта и материалов к ним.

Краткие выводы и рекомендации

По проектам нормативных правовых актов, вносимым на рассмотрение Парламента Республики Казахстан, проведение **научной экспертизы** в зависимости от регулируемых ими правоотношений обязательно, за исключением случаев внесения проектов законодательных актов в порядке законодательной инициативы Президента Республики Казахстан, когда научная экспертиза может не проводиться.

Решение о проведении научной правовой экспертизы законопроекта принимается следующими **субъектами**, вносящими его в порядке законодательной инициативы:

- Президентом Республики Казахстан или по его поручению Руководителем Администрации Президента Республики Казахстан;
- депутатами Парламента Республики Казахстан;
- Правительством Республики Казахстан либо уполномоченным им органом.

По результатам правовой экспертизы законопроекта составляется **экспертное заключение**, которое должно содержать мотивированные, научно обоснованные, объективные и полные выводы по предмету экспертизы.

Выводы научной правовой экспертизы законопроектов носят **рекомендательный** характер.

ПАМЯТКА ЗАКОНОТВОРЦА

1. Республика Казахстан как правовое государство

Либеральную сущность **правового государства** составляют различные механизмы связывания или ограничения государственной власти с помощью права, которое играет ключевую роль в формировании государственного строя и доминирует в стране как средство закрепления и реального обеспечения правового статуса личности.

Принципы казахстанской модели правового государства:

- происхождение в результате поэтапного, естественноисторического развития;
- народовластие;
- верховенство Конституции и законов;
- полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина;
- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви.

Состояние и эффективность **правотворчества, правоприменения и правовой культуры** общества играют ключевую роль в становлении правового государства.

Рекомендации

1. Регламентация правовых статусов всех субъектов права должна осуществляться не путем простого перечисления их субъективных прав и юридических обязанностей, а посредством подробного рассмотрения механизма реализации правоспособности и дееспособности каждого из них с предоставлением государственным органам адекватных полномочий по максимальной защите прав и свобод каждого человека и гражданина.

2. Необходимо, чтобы каждый вновь принимаемый закон, в том числе закон, которым вносятся изменения и дополнения, обязательно сопровождался:

- кратким разъяснением мотивов его принятия;
- обязательным разъяснением смысла терминов и определений, используемых в законе;
- краткими комментариями законодателя ко всем нормам издаваемого закона сразу после текста нормы.

3. В целях дальнейшего совершенствования правоприменительной практики следует продолжить развитие институтов правового мониторинга и научной экспертизы нормативных правовых актов.

4. Назрела острая необходимость в принятии отдельного нормативного правового акта, закрепляющего идеологию (механизмы) совершенствования структуры правовой культуры общества, государства и отдельно взятой личности на протяжении всего процесса нормативного регулирования их жизнедеятельности.

2. Правовая система Республики Казахстан

Правовая идеология – это система взглядов, идей, характеризующих построение национальной правовой системы общества в конкретно-исторический отрезок времени.

Писаное право РК – это действующее право РК, содержание которого раскрыто в пункте 1 статьи 4 Конституции РК.

Юридическая практика – это организационно-правовые основы правовой системы общества, практическая база деятельности в области правотворчества и правоприменения, действие нормативных правовых актов во времени, в пространстве и по кругу лиц.

3. Действующее право Республики Казахстан

Действующее право Республики Казахстан представляет собой совокупность источников права, то есть законодательных и иных нормативных правовых актов, при помощи которых регулируются правовые отношения между субъектами права.

Иерархия источников действующего права:

1. Конституция Республики Казахстан;
2. Конституционные законы;
3. Кодексы;
4. Законы;
5. Подзаконные акты.

Составной частью действующего права является пакет **международных договорных и иных обязательств Республики Казахстан** универсального, регионального и двустороннего характера. Закон различает международные договоры, подлежащие обязательной ратификации Парламентом страны, и международные договоры, не подлежащие ратификации, которые утверждаются, принимаются Президентом или Правительством.

Не входят в общепринятую иерархию нормативных правовых актов **нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного**

Суда РК, тем самым подчеркивается их особое значение в системе действующего права. При этом нормативные постановления Конституционного Совета создают нормы действующего права и занимают особое место в системе нормативных правовых актов, так как по своей юридической силе фактически приравниваются к нормам и положениям Конституции. Нормативные постановления Верховного Суда, в свою очередь, не создают и не устанавливают новых правовых норм (это функция законодателя). Они лишь содержат разъяснение, конкретизацию смысла толкуемых юридических норм и действуют в единстве с ними, обеспечивая их законное и обоснованное применение в юридической практике.

4. Конституция как закон законов Республики Казахстан

Конституция – фундамент нашего юридического суверенитета, базовый учредительный политико-правовой акт, закрепляющий конституционный строй, права и свободы человека и гражданина, устанавливающий форму правления и государственного устройства, учреждающий высшие органы государственной власти Республики.

В **иерархии** всех законодательно установленных нормативных правовых актов Конституция стоит на первом месте. Поэтому нормы и положения всех остальных нормативных правовых актов не должны противоречить нормам и положениям Конституции.

Главная **миссия** Конституции РК – принимаемые законы не должны нарушать права и свободы человека и гражданина, а должны эффективно обеспечивать их защиту уже в процессе самого правоприменения.

Рекомендации

1. Надо предпринять действенные меры, чтобы нормы и положения Конституции РК, идеи конституционной законности стали неотъемлемой частью юридической вооруженности каждого гражданина нашей страны. Конституция должна стать настольной книгой каждого гражданина.

2. Следует более интенсивно пропагандировать нормы и положения Конституции всеми государственными органами, организациями, научно-педагогическими кадрами и т.д. При этом надо больше говорить не о достоинствах Конституции, а о конкретных случаях применения ее норм или сохраняющемся несоответствии положений отдельных законов нормам и положениям Конституции.

3. Необходимо нормативно закрепить понятие «конституция».

5. Отрасли национального права: предмет и метод правового регулирования

Отрасль права по содержанию является самым крупным образованием действующего права. Она включает в себя большую совокупность норм права, регулирующих определенную сферу общественных отношений.

В основе деления действующего права на конкретные отрасли лежат **предмет и метод правового регулирования** определенных общественных отношений.

Предмет правового регулирования обозначает, какие общественные отношения регулируют и контролируют нормы отрасли права.

Метод правового регулирования отвечает на вопрос о том, как регулирует данные общественные отношения отрасль права, какие специфические приемы и способы для этого применяются.

В юридической литературе выделяют следующие **методы** правового регулирования тех или иных общественных отношений:

- **императивный** (субъекты права вправе совершать только те действия, которые им разрешены);
- **диспозитивный** (субъекты права вправе совершать любые действия, если иное не предусмотрено законом);
- **поощрительный** (стимулирования);
- **рекомендательный** (совета).

6. Понятие и стадии законотворческого процесса

Законотворческий процесс представляет собой урегулированную нормами права деятельность уполномоченных субъектов по разработке и принятию законов, их совершенствованию и признанию утратившими силу.

Ключевым субъектом законодательной власти в стране является **Парламент Республики Казахстан**.

Традиционно в структуре законотворческого процесса выделяют следующие стадии:

1. **Законодательная инициатива;**
2. **Рассмотрение и принятие законопроекта;**
3. **Подписание закона;**
4. **Официальное опубликование.**

Законодательная инициатива представляет собой официальное внесение текста проекта закона, обязательного к рассмотрению Парламентом.

Содержание данной стадии не исчерпывается внесением текста проекта закона на рассмотрение Парламента. Она состоит из следующих этапов:

- 1 этап. Принятие решения о разработке законопроекта;
- 2 этап. Разработка законопроекта;
- 3 этап. Согласование доработанного законопроекта;
- 4 этап. Внесение законопроекта на рассмотрение в Мажилис Парламента Республики Казахстан.

Субъектами законодательной инициативы являются:

1. Президент Республики Казахстан;
2. Депутат Парламента Республики Казахстан;
3. Правительство Республики Казахстан.

Для каждого из перечисленных субъектов устанавливается особый порядок реализации права законодательной инициативы.

Наиболее детально регламентирована процедура внесения законопроекта в порядке законодательной инициативы **Правительства** страны, в особенности на этапе **разработки** законопроекта, который состоит из двух относительно самостоятельных частей: разработки **концепции** законопроекта и последующей разработки на ее основе собственно **законопроекта**.

Материалы по вносимому в Парламент законопроекту должны содержать:

- 1) постановление Правительства, в случае если проект внесен Правительством;
- 2) представление, если проект закона инициирован депутатом (депутатами);
- 3) пояснительную записку с обоснованием необходимости принятия закона, характеристикой его целей и задач;
- 4) финансово-экономический расчет, если реализация закона требует затрат;
- 5) положительное заключение Правительства по проекту закона, инициируемому депутатом и предусматривающему сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов;
- 6) прогнозы возможных экономических, социальных, юридических, экологических последствий действия принимаемого закона;
- 7) заключение научной экспертизы, за исключением законопроектов о ратификации и денонсации международных договоров;
- 8) справочный лист, в котором указываются сведения: о государственном органе, ответственном за подготовку проекта; составе рабочей группы (если она создавалась); докладчике по законопроекту;
- 9) перечень законодательных актов, подлежащих изменению, дополнению или признанию утратившими силу в связи с принятием данного закона, и предложения о разработке нормативных правовых актов, необходимых для реализации данного закона.

Данный перечень представляет собой **обобщенную** совокупность документов, вносимых в Парламент страны вместе с проектом закона. Для **разных субъектов** законодательной инициативы перечень необходимых приложений к законопроекту будет выглядеть по-разному.

В Парламенте страны законопроект проходит последовательное **рассмотрение** в Мажилисе и Сенате Парламента.

Внесенные в порядке законодательной инициативы проекты законов руководство Мажилиса Парламента направляет для рассмотрения и подготовки **заключения** в соответствующий постоянный **комитет (комитеты)** Мажилиса. Постоянный комитет вправе направить поступивший проект закона на **независимую научную и иные экспертизы**.

Обсуждение поступившего законопроекта проходит открыто, по его результатам комитет выносит **заключение**.

На основании поступившего заключения Бюро Мажилиса Парламента вносит предложение о включении проекта закона в повестку дня **пленарного заседания**. Рассмотрение проектов законов на пленарном заседании может осуществляться в одном или в двух чтениях.

По результатам рассмотрения в Мажилисе Парламента **решение** по законопроекту принимается путем голосования.

Одобренный законопроект с постановлением Мажилиса направляется на рассмотрение в **Сенат** Парламента. Процедура рассмотрения законопроекта в Сенате Парламента **аналогична** процедуре его рассмотрения в Мажилисе.

Законопроект, рассмотренный и одобренный Мажилисом, а затем принятый Сенатом Парламента Республики становится **законом**. Однако это не означает, что ему придан полный статус закона, поскольку обретение соответствующей юридической силы возможно лишь после **подписания** его Главой государства. Подписание закона Президентом Республики свидетельствует о том, что он приобрел завершённую юридическую форму, занял свое место в иерархии нормативных правовых актов и влился в правовую систему государства.

В случае если представленный на подписание Президенту проект закона вызовет у него **возражения**, Глава государства вправе направить их в Парламент страны. Кроме того, дополнительным этапом данной стадии законотворческого процесса может стать **проверка** вновь принятого закона **Конституционным Советом** на соответствие Конституции.

Конституционная процедура предусматривает обязательное **обнародование** законов. **Официальное опубликование** нормативных правовых актов должно быть осуществлено в течение тридцати календарных дней после их вступления в силу. Порядок же **введения в действие** законов, в том числе кодексов, определяется в самих законах (кодексах) либо отдельными законами.

Рекомендации

При рассмотрении проекта закона необходимо:

- внимательно изучить представленные с ним сопутствующие документы, экспертные заключения и предложения, поступившие от населения и институтов гражданского общества;
- проанализировать замечания и предложения, отклоненные разработчиком, а также аргументацию и обоснование отказа в их принятии;
- проверить положения законопроекта на их соответствие Конституции РК, нормативным правовым актам вышестоящего уровня и международным обязательствам страны;
- учитывать принципы конкретной отрасли права, в которой разработан законопроект, и соответствие предлагаемой разработчиком редакции этим принципам;
- оценить возможные социально-экономические последствия, которые повлечет за собой принятие закона;
- убедиться в том, что положения законопроекта в достаточной мере научно обоснованы, предлагают актуальные методы регулирования конкретных общественных отношений и оптимально соотносятся с потребностями правоприменительной практики, общества и государства;
- удостовериться, что нормы проекта закона не подразумевают необоснованного ограничения либо ущемления прав и свобод человека и гражданина, гарантированных ему Конституцией и законами;
- рассмотреть каждую норму проекта на предмет наличия в ее содержании условий для совершения коррупционных правонарушений, а также ведомственного либо группового интереса, обеспечиваемого законопроектом.

7. Концепция проекта закона: понятие и структура

Концепция законопроекта объединяет в себе сущностные характеристики, с одной стороны, самостоятельного приема юридической техники, позволяющего создать достаточно детальную и, что немаловажно, аргументированную модель будущего закона, а с другой, – отдельного этапа законодательной деятельности с присущими ему процедурными рамками, определяющими сроки и порядок разработки концепции, а также представления ее на научную правовую экспертизу.

Помимо этого, концепция законопроекта содержит **обоснование необходимости его принятия** (включающее в себя прогнозную информацию, экономические предпосылки и последствия), а также конкретные механизмы реализации цели и задач принятия законопроекта.

Структура концепции законопроекта определяется Правилами организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан, утвержденными постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 августа 2003 года № 840.

Разработка концепции законопроекта осуществляется на основе и с учетом положений основных **программных документов** страны в соответствующей отрасли.

8. Закон: структура, признаки, виды

Продуктом законотворческого процесса является **закон**, который представляет собой правовой акт, регулирующий важнейшие общественные отношения, устанавливающий основополагающие принципы и нормы, предусмотренные пунктом 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан, принимаемый Парламентом Республики Казахстан, а в отдельных случаях – Президентом Республики Казахстан.

Закон, независимо от его вида, принимается в особом **порядке**, исходит от соответствующих **государственных органов и должностных лиц** (Парламента, Президента), обладает **высшей юридической силой**, регулирует наиболее ценные, важнейшие **общественные отношения**, отвечающие потребностям общества и государства.

Законодательные акты, как правило, состоят из **статей** с наименованием «статья», которые могут включать в себя **часть, пункт, подпункт и абзац**.

В силу существования законодательных актов вполне логично, что все остальные нормативные правовые акты должны быть отнесены к числу **подзаконных**, то есть изданных на основе и во исполнение законов, однако содержащих нормы права.

Подзаконные акты принимаются и применяются именно на основе закона, конкретизируют его нормы в точном соответствии с их смыслом и назначением, служат основой для возникновения, развития и прекращения соответствующих общественных отношений, являются источником действующего права и рассчитаны на многократное применение.

Правовые акты индивидуального применения не входят в законодательство Республики Казахстан и не относятся к нормативным правовым актам.

Рекомендации

Законодателю следует стремиться к тому, чтобы каждый законодательный акт имел преамбулу, статью, разъясняющую термины и определения, употребляемые в нем, и примечания.

9. Норма закона и ее структура: гипотеза, диспозиция, санкция

Норма права – это обеспечиваемое силой государства правило должного поведения, регулирующее права и обязанности участников общественных отношений.

Норма закона – то же правило, изложенное в тексте нормативного правового акта конкретного вида – закона. При этом неверно отождествлять норму закона и его статью.

В структуре нормы права выделяют три элемента: гипотезу, диспозицию и санкцию. **Гипотеза** – это элемент нормы права, указывающий на условия ее применения. **Диспозиция** – собственно правило должного поведения, определяющее субъективные права и обязанности участников правоотношений. **Санкция** – правовые последствия несоблюдения или соблюдения установленного правила.

Гипотеза бывает **простая** и **сложная**. Простая гипотеза определяет одно условие реализации установленного нормой закона правила поведения. Сложная гипотеза предусматривает два и более таких условий.

Диспозиции по своему характеру подразделяются на:

- **управомочивающие** (предоставляющие право действовать определенным образом);
- **обязывающие** (устанавливающие обязанность совершать определенные действия);
- **запрещающие** (устанавливающие запрет совершать определенные действия).

Санкции дифференцируются в зависимости от степени определенности на:

- **абсолютно определенные** (устанавливаются конкретные, безальтернативные вид и размер ответственности);
- **относительно определенные** (могут применяться различные размеры ответственности в пределах одного вида);
- **альтернативные** (предусматривающие несколько видов ответственности по выбору правоприменительного органа).

10. Соотношение статьи и нормы статьи закона

Статья, как форма выражения нормы закона, обычно включает порядковый номер и имеет название.

В отличие от статьи **норма статьи закона** – это одобренное законодателем общеобязательное, формально определенное правило поведения, обеспечиваемое принуждением и поощрением, направленное на регулирование определенных общественных отношений.

Норма, как содержание закона и его первичная клеточка, находит свое отражение в каждой **части, пункте, подпункте** и **абзаце** статьи закона.

11. Юридическая техника и язык закона

Юридическая техника – это совокупность средств, приемов, правил разработки, оформления, публикации, систематизации и применения законов, иных правовых актов, обеспечивающая их совершенство и эффективное использование.

Юридическая техника используется на всех **стадиях** жизнедеятельности закона: в процессе разработки первоначального варианта законопроекта, в ходе его обсуждения и рассмотрения, при оформлении и принятии закона, в процессе его толкования и реализации.

Основными **принципами** (требованиями) к работе над внешней формой законопроектов выступают:

1. Точность и определенность юридической формы: формулировок, выражений и отдельных терминов нормативного правового акта;
2. Ясность и доступность языка нормативного правового акта для адресатов, на которых он распространяет свое действие;
3. Полнота регулирования соответствующей сферы отношений;
4. Конкретность регулирования, борьба с декларативностью нормативных правовых актов;
5. Использование апробированных, устоявшихся терминов и выражений, имеющих широкое хождение;
6. Максимальная экономичность, оптимальная емкость, компактность законодательных формул;
7. Системное построение права, т.е. цельность, сбалансированность, внутренняя связь и взаимозависимость всех частей правовой системы, логическая последовательность изложения мысли законодателя;
8. Унификация, единообразие формы и структуры нормативных актов, способов изложения правовых предписаний.

Рекомендации

Следует учитывать, что при подготовке законов и других правовых актов с учетом билингвизма (двуязычия) в юридической практике для Казахстана весьма актуальными остаются проблемы аутентичности текстов законопроектов на казахском и русском языках. Оценка аутентичности проектов законов представляет анализ на соблюдение норм литературного языка и юридической техники.

12. Пробелы в праве: устранение и преодоление.

Аналогия закона и аналогия права

Преодоление пробелов в законодательстве – это задача Конституционного Совета, Верховного Суда, Генерального Прокурора и других наделенных этим правом субъектов права, которые должны постоянно, в

пределах компетенции, вести мониторинг правоприменения норм права и восполнять их с использованием возможностей институтов аналогии закона и аналогии права.

Аналогия закона заключается в регулировании общественных отношений по делу или спору на основе нормы конкретного закона, которая одновременно рассчитана на решение других его институтов и положений.

В ситуациях полного отсутствия соответствующих норм как в самом законе, регулирующем определенные общественные отношения, так и в других законах РК на помощь приходит Конституционный Совет и Верховный Суд, во многих решениях которых содержатся примеры, разъясняющие те или иные подобные случаи в сфере правоприменения на основе прямого применения конституционных принципов и принципов той или иной отрасли права (**аналогия права**).

Коллизия – это расхождение, несовпадение, столкновение соответствующих норм статей закона по одному и тому же вопросу между собой.

Пути преодоления коллизии между нормами статей одного закона (или законов) – это решение конкретного правового вопроса на основе общих принципов и смысла права (законодательства) с использованием правила аналогии права либо внесение соответствующих изменений и дополнений в закон или законы.

13. Правовая культура общества и личности

Правовая культура общества – разновидность общей культуры, представляющая собой систему ценностей, достигнутых человечеством в области права и относящихся к правовой реальности данного общества.

Элементами структуры правовой культуры общества выступают:

1) культура правосознания – высокий уровень правосознания, включающий оценку закона с позиций справедливости, прав человека;

2) культура правового поведения – правовая активность граждан, выражающаяся в правомерном поведении;

3) культура юридической практики – эффективная деятельность законодательных, судебных, правоприменительных, правоохранительных органов.

Правовая культура личности – это обусловленные правовой культурой общества степень и характер прогрессивно-правового развития личности, обеспечивающие ее правомерную деятельность.

Правовая культура личности **включает**:

1) знание законодательства – информированность была и остается важным каналом формирования юридически зрелой личности;

2) убежденность в необходимости и социальной полезности законов и подзаконных актов;

3) умение пользоваться правовым инструментарием – законами и другими актами – в практической деятельности.

Содержанием правовой культуры личности являются:

- 1) правосознание и правовое мышление. Правовое мышление должно стать элементом культуры каждого человека;
- 2) правомерное поведение;
- 3) результаты правомерного поведения и правового мышления.

14. Научная правовая экспертиза проектов законов

По проектам нормативных правовых актов, вносимым на рассмотрение Парламента Республики Казахстан, проведение **научной экспертизы** в зависимости от регулируемых ими правоотношений обязательно, за исключением случаев внесения проектов законодательных актов в порядке законодательной инициативы Президента Республики Казахстан, когда научная экспертиза может не проводиться.

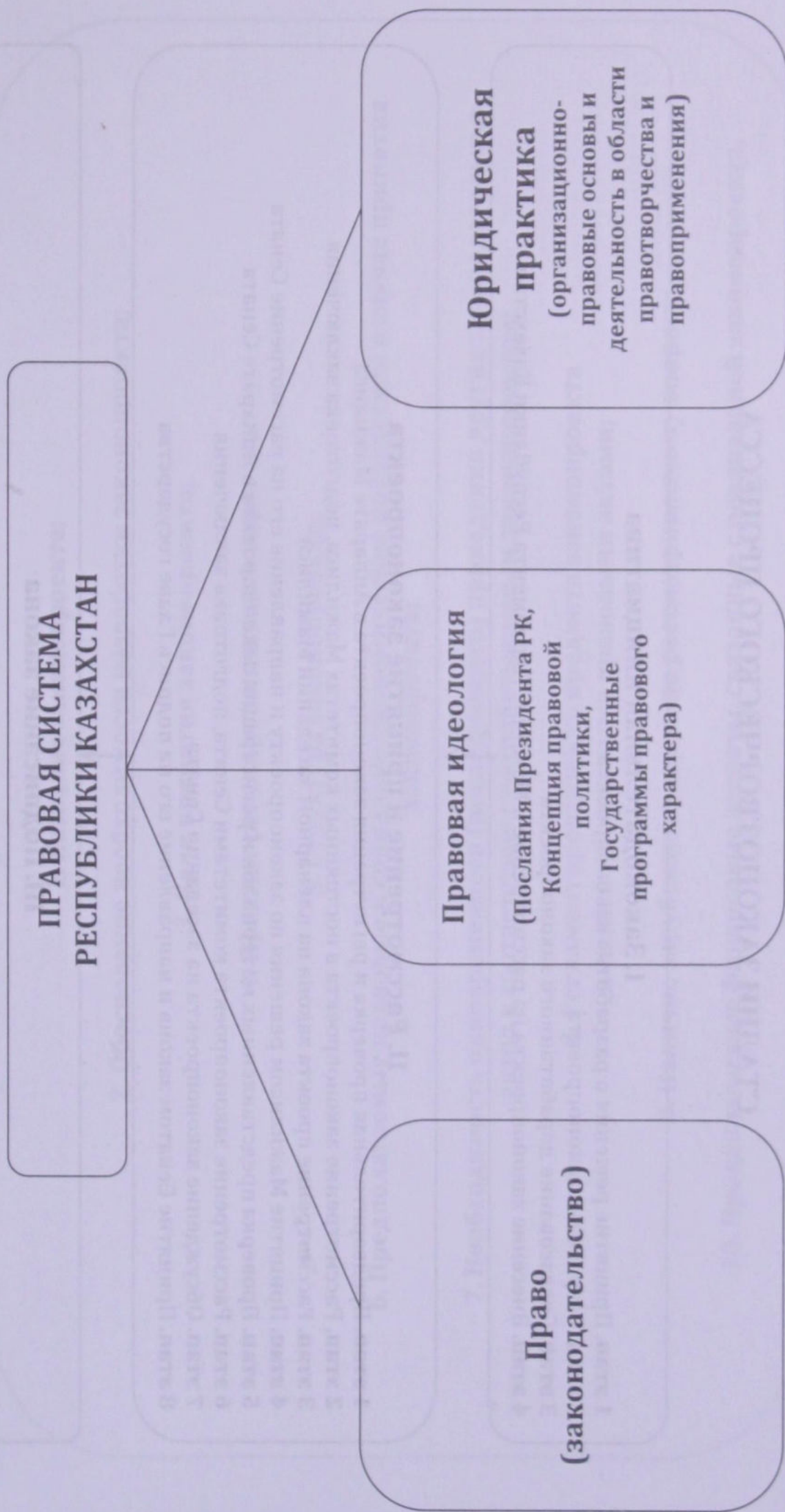
Решение о проведении научной правовой экспертизы законопроекта принимается следующими **субъектами**, вносящими его в порядке законодательной инициативы:

- Президентом Республики Казахстан или по его поручению Руководителем Администрации Президента Республики Казахстан;
- депутатами Парламента Республики Казахстан;
- Правительством Республики Казахстан либо уполномоченным им органом.

По результатам правовой экспертизы законопроекта составляется экспертное **заключение**, которое должно содержать мотивированные, научно обоснованные, объективные и полные выводы по предмету экспертизы.

Выводы научной правовой экспертизы законопроектов носят **рекомендательный** характер.

СТРУКТУРА ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН



СТАДИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

I. Законодательная инициатива

- 1 этап. Принятие решения о разработке законопроекта
- 2 этап. Разработка законопроекта
- 3 этап. Согласование доработанного законопроекта
- 4 этап. Внесение законопроекта на рассмотрение в Мажилис Парламента Республики Казахстан



II. Рассмотрение и принятие законопроекта

- 1 этап. Предварительная проверка и регистрация законопроекта в Аппарате Мажилиса
- 2 этап. Рассмотрение законопроекта в постоянных комитетах Мажилиса, подготовка заключения
- 3 этап. Рассмотрение проекта закона на пленарном заседании Мажилиса
- 4 этап. Принятие Мажилисом решения по законопроекту и направление его на рассмотрение Сената
- 5 этап. Проверка представленных материалов и регистрация законопроекта в Аппарате Сената
- 6 этап. Рассмотрение законопроекта комитетами Сената, подготовка заключения
- 7 этап. Обсуждение законопроекта на заседании Сената
- 8 этап. Принятие Сенатом закона и направление его на подпись Главе государства



III. Подписание закона

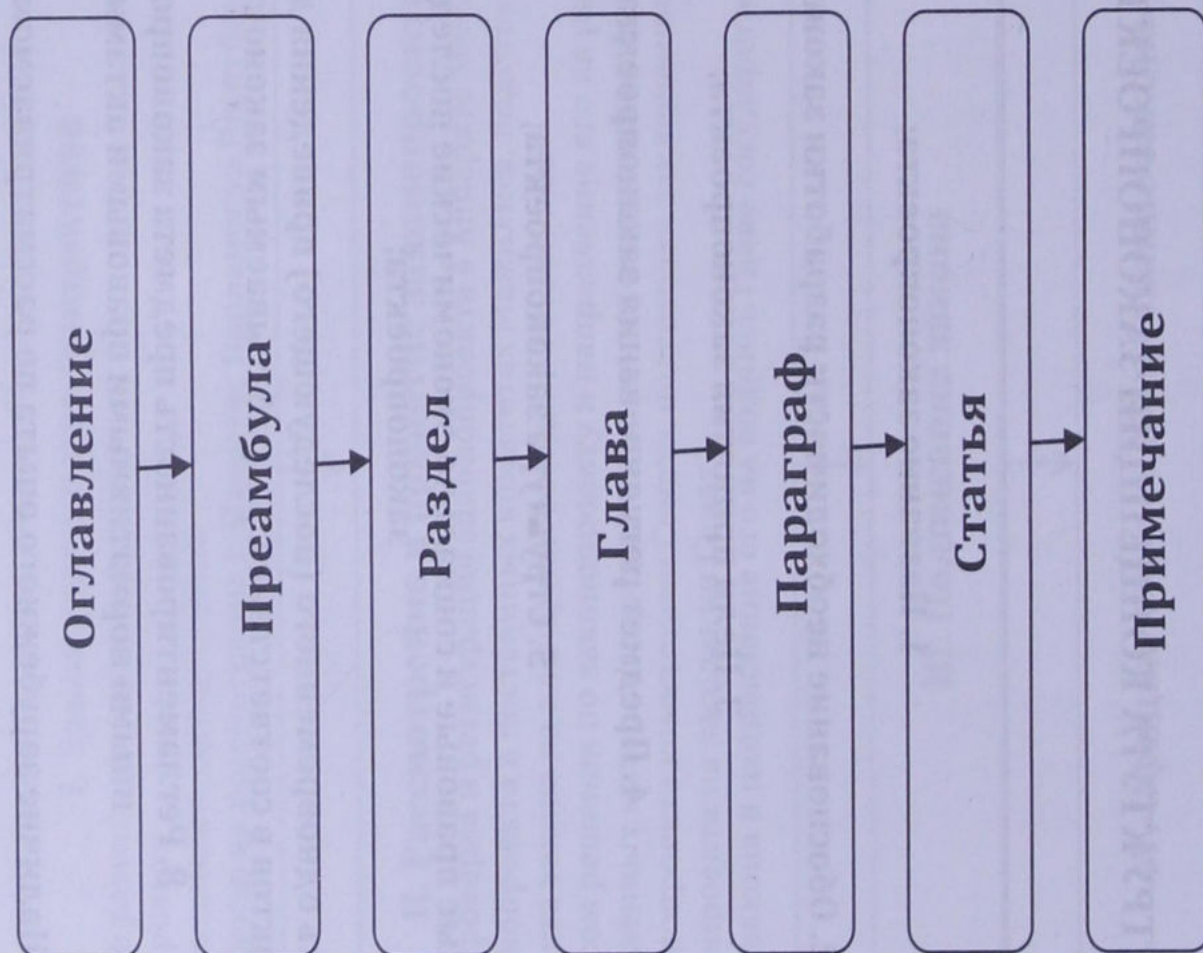


IV. Официальное опубликование закона

СТРУКТУРА КОНЦЕПЦИИ ЗАКОНОПРОЕКТА

1. Название законопроекта;
2. Обоснование необходимости разработки законопроекта;
3. Цели принятия законопроекта;
4. Предмет регулирования законопроекта;
5. Структура законопроекта;
6. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия в случае принятия законопроекта;
7. Необходимость одновременного (последующего) приведения других законодательных актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом;
8. Регламентированность предмета законопроекта иными нормативными правовыми актами;
9. Наличие зарубежного опыта по рассматриваемому вопросу;
10. Предполагаемые финансовые затраты, связанные с реализацией законопроекта.

СТРУКТУРНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ЗАКОНА



СТРУКТУРА СТАТЬИ ЗАКОНА

Статья

(норма или совокупность норм закона)

Часть

(логически законченная отдельная норма статьи)

Пункт

(отдельная норма статьи или части статьи)

Подпункт

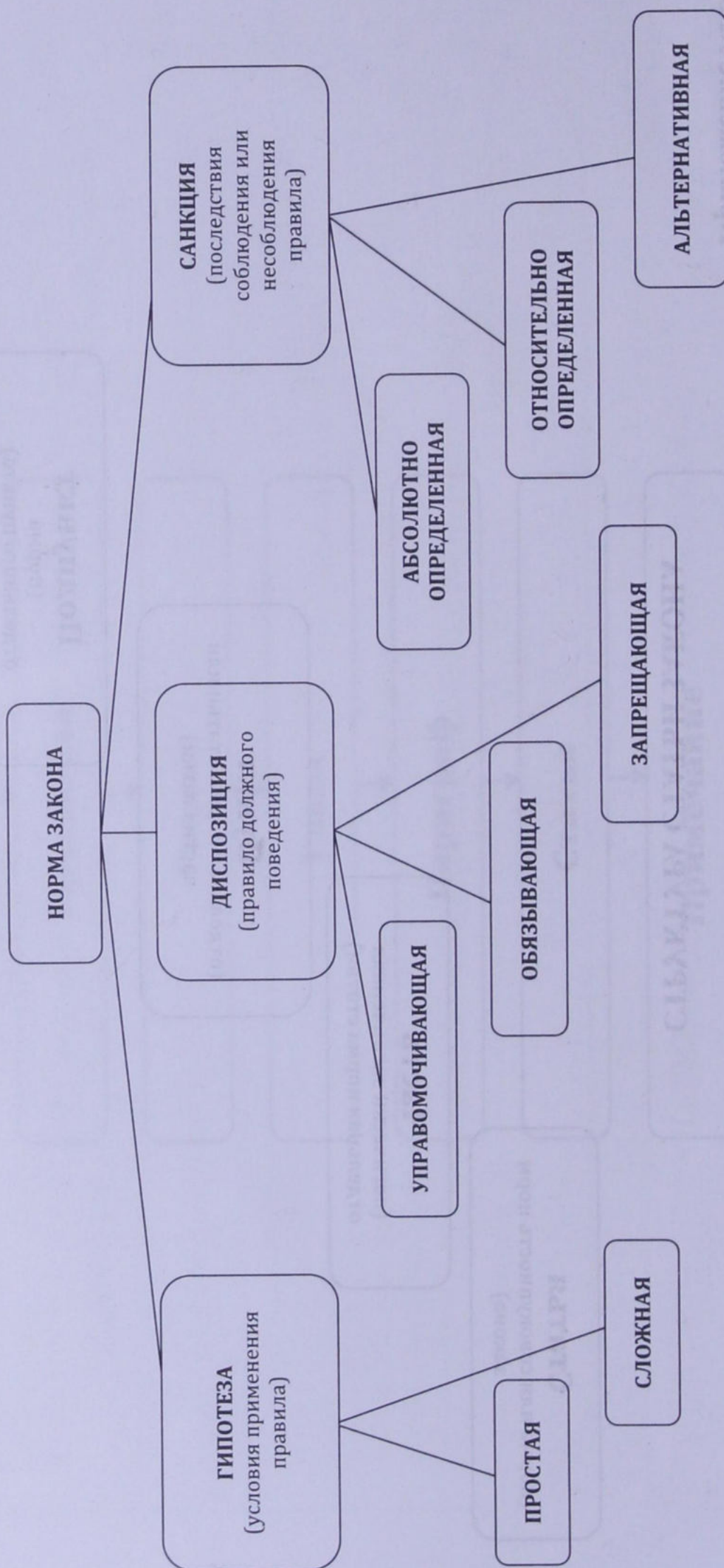
(норма отдельного пункта)

Абзац

(часть текста нормы, представляющая собой смысловое единство, выделяемое отступом в первой строке)

СТРУКТУРА НОРМЫ ЗАКОНА

НОРМА ЗАКОНА – изложенное в тексте закона и обеспечиваемое силой государства правило должного поведения, из которого вытекают права и обязанности участников правоотношений



Научное издание

Когамов М.Ч., Бектибаева О.С., Косыбаев Ж.З.

АЗБУКА ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

Учебное пособие

Компьютерная верстка *Ж. Курмангалиевой*

ИБ № 902

Подписано в печать 14.04.2015. Формат 60x90^{1/16}. Печать офсетная. Бумага офсетная. Гарнитура «Times New Roman». Уч.-изд.л. 4,5. Усл. печ.л. 5,5. Усл.кр.-отт. 5,9. Тираж 500 экз. Заказ № 03.

ТОО «Жеті Жарғы». 050013, г. Алматы, пр. Абая, 10.

Тел./факс: 8 (727) 272-22-82;

Производственный отдел: 8 (727) 272-21-12;

Отдел маркетинга: 8 (727) 272-22-21, 272-22-82;

e-mail: marketing@zhetizhargy.kz;

www.zhetizhargy.kz

Отпечатано с готовых файлов заказчика.

ТОО «Іргетас». 050013, г. Алматы, пр. Абая, 10.



**АЛМАТЫ
ЖЕТИ ЖАРҒЫ**

ISBN 978-601-288-087-8



9

7 8 6 0 1 2 8 8 0 8 7 8