

Тагаев А.У.

СТАДИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА И ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЕГО ЭФФЕКТИВНОСТИ

A.U. Tagaev

STAGE OF THE LEGISLATIVE PROCESS AND INCREASE ITS EFFICIENCY

УДК: 338.109.12

Мақалада Қазақстан Республикасындағы мыйзам қабыл алуу процессі бойынша теоретикалық мәселелер, мында мыйзамдардың өнугүшүнүн конституциялық-уқуқ-тук мәселелер қаралған.

В статье рассмотрены теоретические вопросы законодательного процесса в Республике Казахстан, анализируются проблемы и перспективы развития законодательства по данной конституционно-правовой проблеме.

Theoretical issues of legislative process in the Republic of Kazakhstan, the problems and prospects of legislation development on the given constitutional problem are reviewed in the article.

Законодательная инициатива единодушно признается начальной стадией законодательного процесса.

В соответствии с п. 1 ст.61 Конституции РК право законодательной инициативы принадлежит Президенту республики, депутатам Парламента, Правительству и реализуется исключительно в Мажилисе. Законодательная инициатива характеризуется некоторыми особенностями, отличающими ее как стадию законодательного процесса от других стадий. Это обусловлено в первую очередь тем, что она кладет начало процедуре принятия закона, приводит в действие механизм правотворческого процесса. В результате представления проекта закона или законодательного предложения на рассмотрение законодательного органа возникает правоотношение по осуществлению законодательной деятельности, которое включает в себя право инициатора требовать рассмотрения, представленного им законопроекта и обязанность законодательного органа принять его к рассмотрению.

Также следует отметить, что п.2 ст. 61 Конституции РК наделяет правом субъекта законодательной инициативы - Президента РК определять приоритетность рассмотрения проектов законов, а также объявлять рассмотрение проекта закона срочным.

Так, в п.2 ст. 61 Конституции РК говорится: «Президент Республики имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, а также объявлять рассмотрение проекта закона срочным, означаящее, что Парламент должен рассмотреть данный проект в течение месяца со дня его внесения. При неисполнении Парламентом настоящего требования Президент Республики вправе издать указ, имеющий силу закона, который

действует до принятия Парламентом нового закона в установленном Конституцией порядке»¹.

Таким образом, можно полагать, что такое право Президент РК использует исходя из необходимости решения назревших, требующих безотлагательного законодательного регулирования вопросов, от которых, в свою очередь, зависит решение других проблем. И поскольку его решение основывается на конституционном праве, то оно не подлежит обсуждению и принимается Мажилисом Парламента к рассмотрению.

Сенат вправе внести изменения и дополнения в проект конституционного закона не менее чем двумя третями голосов, а в проект закона - большинством голосов депутатов палаты. Внесенные Сенатом изменения и дополнения в проект конституционного закона или закона направляются в Мажилис через Аппарат Сената с постановлением об этом, со сравнительной таблицей с редакцией законопроекта и новой редакцией статей, а также с текстом законопроекта в срок не более двух недель с момента принятия решения.

Бюро Мажилиса направляет изменения и дополнения, внесенные Сенатом в проект конституционного закона или проект закона, в головной комитет для подготовки по ним предложений.

Если Мажилис не менее чем двумя третями голосов его депутатов согласится с внесенными Сенатом изменениями и дополнениями в проект конституционного закона или большинством голосов от общего числа его депутатов согласится с внесенными Сенатом изменениями и дополнениями в проект закона, соответственно конституционный закон или закон считается принятым, после чего в течение пяти дней он направляется Председателем Палаты в Сенат с постановлением Мажилиса².

Если Мажилис при голосовании по внесенным Сенатом изменениям и дополнениям в проект конституционного закона или проект закона не согласился с ними не менее чем двумя третями голосов или большинством голосов депутатов соответственно, то разногласия между палатами Парламента разрешаются путем согласительных процедур.

Для преодоления возникших разногласий Мажилис и Сенат создают согласительную комис-

¹ Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – С. 681.

² Андриянов С.Н., Берсон А.С., Никифоров А.С. Англо-русский юридический словарь. - М.: Русский язык, 1993. - С.349.

сию с участием равного количества депутатов от каждой Палаты. В работе согласительной комиссии может принимать участие с правом совещательного голоса субъект права законодательной инициативы.

Решение о необходимости создания согласительной комиссии и об избрании в ее состав депутатов от Мажилиса принимается на пленарном заседании Палаты большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса и направляется в Сенат. После идентичной процедуры избрания депутатов в согласительную комиссию Сенатом члены согласительной комиссии избирают из своего состава председателя большинством голосов от общего числа членов согласительной комиссии.

Согласительная комиссия рассматривает каждое возражение Сената в отдельности, стремясь выработать единый текст соответствующего проекта конституционного закона или проекта закона.

Комиссия принимает решение открытым голосованием. Решения согласительной комиссии принимаются большинством голосов от общего числа его членов. В случае равного количества голосов «за» и «против» голос председателя комиссии считается решающим.

По результатам работы согласительная комиссия принимает постановление, содержащее предложение по преодолению разногласий, которое вносится на рассмотрение Бюро Мажилиса.

К постановлению согласительной комиссии прилагается сравнительная таблица статей законопроекта, в которые были внесены изменения.

При повторном рассмотрении проекта конституционного закона или проекта закона Мажилисом обсуждаются только предложения, содержащиеся в постановлении согласительной комиссии. Никакие поправки, выходящие за пределы этих предложений, Мажилисом не рассматриваются³.

Мажилис принимает решение по каждому предложению согласительной комиссии отдельно большинством голосов от общего числа депутатов Палаты.

Постановление Мажилиса Парламента, материалы согласительной комиссии в семидневный срок направляются в Сенат.

Метод согласительных комиссий состоит в том, что процедура примирения осуществляется не самими палатами, а по их поручению особыми органами, которые наделяются для этого соответствующими полномочиями.

Так, например, 21 января 2009 года на пленарном заседании депутаты Мажилиса Парламента Республики Казахстан одобрили предложения согласительной комиссии по преодолению разногласий с Сенатом по проекту закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам аудиторской деятельности».

Согласительной комиссией палат Парламента под председательством депутата сената Юрия Цхая

было рассмотрено 26 поправок, которые приняты путем единогласного голосования всех членов согласительной комиссии. Из них 9 были приняты в совместной редакции палат Парламента, 14 - в редакции Сената, которые затрагивают изменения, дополнения и уточнения редакций отдельных норм законопроекта, 3 поправки в редакции Мажилиса, касающиеся концепции законопроекта, одобрены депутатами Мажилиса в двух чтениях.

Законопроект с заключением согласительной комиссии был передан в Сенат⁴.

Если при повторном рассмотрении проекта Конституционного закона или проекта закона, отклоненного в целом Сенатом, Мажилис выразил свое несогласие с решением Сената об отклонении, он ставится на голосование в ранее принятой редакции. Мажилис принимает решение о подтверждении своего первоначального одобрения проекта конституционного закона или проекта закона двумя третями голосов от общего числа депутатов Палаты, после чего он направляется Председателем Палаты в Сенат с постановлением Мажилиса.

В случае если Мажилисом не набрано указанного в части первой настоящего пункта количества голосов депутатов, проект конституционного закона или проект закона считается отклоненным без дополнительного голосования и возвращается его инициатору. При этом проект закона не может быть вновь внесен в Мажилис в течение той же сессии.

Для повторного обсуждения и голосования вновь одобренного Мажилисом законопроекта Бюро Сената вправе определить другой головной комитет, чем при первичном обсуждении. Далее законопроект проходит те же самые стадии.

Принятый Сенатом Парламента законопроект направляется на подпись Главе государства. Промульгация закона Президентом либо его отклонение (применение вето) является заключительной стадией законотворческого процесса. В некоторых источниках под промульгацией понимают только подписание Главой государства закона, после чего он вступает в силу. По нашему мнению, это не совсем верно. Во-первых, слово «промульгация» в переводе с английского означает «обнародование, опубликование» (от лат. - promulgatio - публичное объявление) /3/. Во-вторых, промульгация - это комплексное действие, состоящее из нескольких стадий. Прежде всего, это вступление в законотворческий процесс Президента и определенные действия, совершаемые им.

Принятые Сенатом Парламента законы в течение десяти дней со дня их принятия, предварительно скрепленные подписью Председателя каждой из Палат Парламента, а также, если проект закона вносился Правительством, подписью Премьер-Министра, представляются на подпись Президенту республики, который в течение одного месяца подписывает представленный закон и обнародует

³ В Мажилисе обсуждены вопросы законодательной работы, 3.04. 09 <http://www.nomad.su/>

⁴ Сапарғалиев Г.С. Парламентское право Республики Казахстан, Астана, 2009. С.99, 101- 117.

его, либо возвращает закон или отдельные его статьи в Парламент для повторного обсуждения и голосования. Невозвращенный в течение одного месяца закон считается подписанным. Однако Президент обладает правом отлагательного вето, то есть он может не подписать закон, в чем проявляется система «сдержек и противовесов» в разделении власти.

Существенной характеристикой стадии промульгации закона является то, что на данной стадии в законотворческий процесс вступает Глава государства, от которого зависит дальнейшая судьба закона. На наш взгляд, возможно определение промульгации как заключительной стадии законотворческого процесса, состоящей из трех подстадий:

- 1) подписание закона Президентом;
- 2) передача его для опубликования;
- 3) обнародование закона путем его официального опубликования.

В теории конституционного права существует два вида отлагательного вето: обычное вето и усиленное отлагательное вето. Обычное вето означает, что если Президент не подписывает принятый Парламентом закон, он возвращается в Парламент и там, для того, чтобы преодолеть вето, требуется повторное принятие закона тем же количеством голосов. Усиленное отлагательное вето предполагает, что для преодоления вето Президента требуется квалифицированное большинство голосов (две трети или три четвертых). Собрать такое количество голосов трудно, поэтому преодолеть такое вето нелегко. Согласно законодательству РК Президент использует второй вид отлагательного вето - усиленное отлагательное вето. Конституцией предусмотрено применение Президентом «выборочного» вето, означающего, что Президент может не согласиться с какой-либо частью закона, а не только с законом в целом. Данное вето означает, что для того, чтобы Президент подписал закон, требуется изменить отдельные положения закона.

К примеру, 18 марта 2009 года Президент Казахстана Нурсултан Абишевич Назарбаев наложил вето на поправки в закон о праздниках, которые предусматривали увеличение праздничных дней на празднование Наурызмейрамы и отмену праздника на День республики /4/. Согласно процедуре, закон вернулся на доработку в Парламент.

Далее, в соответствии с Регламентом Парламента проведение повторного обсуждения и голосования по законам или статьям закона, вызвавшим возражения Президента, должно быть осуществлено в месячный срок со дня направления возражений Президента.

Несоблюдение этого срока означает принятие возражений Президента.

Возвращенные с возражениями Президента республики закон или статьи закона передаются решением Мажилиса на рассмотрение соответствующего постоянного комитета Мажилиса, который готовит заключение с участием представителя Президента республики и выносит его вместе с

законом или соответственно его статьями и возражениями Президента на рассмотрение Мажилиса в целом. Решение Мажилиса по данному вопросу, принятое большинством в две трети голосов от общего числа его депутатов, вместе с возражениями Президента и заключением постоянного комитета Мажилиса направляется на изучение в Сенат, а также передается для рассмотрения на совместном заседании палат.

Таким образом, официальное опубликование законов включает в себя:

во-первых, заключительную стадию законодательного процесса, имеющую официально-юридическое значение;

во-вторых, нормативно урегулированные действия Президента РК, выражающиеся в первичном обнародовании полного и точного текста принятого закона со всеми его атрибутами путем его помещения в предусмотренном законом общедоступном печатном издании, на которое можно сослаться в правоприменительной практике.

От опубликования закона, следующего непосредственно за его принятием и имеющего официальное значение, следует отличать последующую публикацию законов, не связанную с законотворческим процессом.

Таким образом, законодательный процесс как строго регламентированная деятельность представляет собой совокупность определенных процедурных действий (стадий законодательного процесса) специально уполномоченных субъектов, направленную на создание акта высшей юридической силы – закона.

Г.С. Сапаргалиев обоснованно подчеркивает, что существуют различные мнения относительно понятия законодательного процесса, раскрывает их и формирует вывод: «...следует исходить из концепции разделения государственной власти на ветви и понятия законодательной власти». С учетом этого развернутое и достаточно аргументированное определение законодательного процесса дано Г.С. Сапаргалиевым. Он пишет: « Законодательный процесс Парламента Республики Казахстан – это процесс разработки, обсуждения, принятия и вступления в силу закона, происходящий в соответствии с Конституцией в рамках Парламента с участием субъектов, наделенных законодательными полномочиями в Парламенте»⁵. Дается обстоятельная правовая регламентация законодательного процесса: планирование законодательной деятельности, роль и проявление законодательной инициативы, показывается место Парламента, Правительства, Президента, депутатов в этом процессе⁶.

Рецензент: к.ю.н., и.о. доцента Рыскулов Ш.Д.

⁵ Сапаргалиев Г.С. Парламентское право Республики Казахстан, Астана, 2009. С.99, 101- 117.

⁶ Сапаргалиев Г.С. Парламентское право Республики Казахстан, Астана, 2009. С.99, 101- 117.