

Тагаев А.У.

МЫЙЗАМ АКТЫЛАРЫ ЖАНА АЛАРДЫН ТАБИГЫЙ МААНИСИ

Тагаев А.У.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ И ИХ ПРАВОВАЯ ПРИРОДА

A.U. Tagaev

LEGISLATIVE ACTS AND THEIR LEGAL NATURE

УДК:328/36.21

Макалада мыйзам актыларынын конституцилык-укуктук маселелери, азыркы таптагы "мыйзам актылары" түшүнүгүнүн талкууланышы каралган. Казахстан Республикасындагы мыйзам актыларынын мааниси жана манызы аныкталган.

В статье рассматриваются конституционно-правовые проблемы правовой природы законодательных актов, анализируются существующие подходы к истолкованию понятия «законодательные акты». Делается попытка выявления сущности и значения законодательных актов в Республике Казахстан.

The constitutional issues of the legal nature of legislative acts are reviewed, existing approaches to the interpretation of concept "legislative acts" are analyzed in the article. Attempt to disclose the nature and the significance of legislative acts in the Republic of Kazakhstan is done.

Своеобразный научный интерес среди правоведов представляют законодательные акты и их правовая природа, и это закономерно. Изучение и анализ юридической литературы показывают, что существуют различные истолкования понятия «законодательные акты». По мнению одних авторов, законодательные акты – это принимаемые парламентом только законы государства. По мнению других, в число законодательных актов следует включать не только законы государства, но также и иные нормативные акты, принимаемые парламентом, главой государства и правительством. Минусы такого подхода состоят в том, что в этом случае на одном уровне стоят как сами законы, так и те нормативные правовые акты, которые должны издаваться в соответствии не только с конституцией государства, но и самими законами.

В теории и практике конституционного права Республики Казахстан термин «законодательные акты» активно используется как в Конституции РК, так и нормативных правовых актах. Так, по мнению А.А. Арабаева, основанием для его использования является:

во-первых, Основной закон апеллирует им. Так, в ст.62 Конституции РК говорится, что «Парламент принимает законодательные акты в форме законов Республики Казахстан, постановлений Парламента, постановлений Сената и Мажилиса, имеющих обязательную силу на всей территории Республики»¹;

во-вторых, поскольку Основной закон использует его, он уже входит в применяемый законодательством процесс категориальный аппарат;

в-третьих, его использование создает удобства в применении, и особенно в выделении актов, применяемых законодательным органом, из огромного массива нормативных правовых актов².

Следует отметить, что одни и те же государственные органы могут издавать по одним и тем же или по разным вопросам как нормативные правовые, так и индивидуальные акты. Например, согласно Конституции РК, Парламент принимает не только законы, но и постановления, имеющие зачастую индивидуальный характер. Согласно п. 1 ст. 62 Конституции предусматриваются следующие виды постановлений:

- 1) постановление Парламента;
- 2) постановление Сената;
- 3) постановление Мажилиса.

Указанные субъекты принимают постановления каждый в отдельности по вопросам, отнесенным к их ведению действующей Конституцией, исключение составляет принятие постановления Парламента на совместном заседании палат Парламента, которое определено ст. 53 Основного закона.

Вопросы обсуждаются депутатами обеих палат на совместном заседании, но голосование по обсужденным вопросам проводится отдельно по Палатам, Тем самым сохраняется самостоятельность обеих палат, исключается давление, оказание влияния одной палаты на другую. Решение считается принятым, если депутаты обеих палат проголосуют большинством голосов за него.

По справедливому утверждению Д.А.Керимова, регулировать - это не только устанавливать границы, пределы, масштабы поведения людей, но и вносить в общественные отношения стабильность, систему, порядок и тем самым направлять их в определенное русло³. А это возможно только при устойчивости самих норм, которые закреплены в законе.

Анализ изучения различных точек зрения таких казахстанских и российских ученых как Г.Сапаргалиев, А.Т. Ащевулов, В.Д. Шопин, А.А. Черняков, Д.А.Керимов, К.Н. Дмитриевцев и др. позволил выделить следующие основные признаки закона.

² Учебное пособие. – Б.: КГЮА, 2005 – С. 421

³ Керимов Д.А. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие. - М.: Изд. гр. Норма-ИнфраМ, 1998.-С.4.

¹ Ащевулов А.Т., Караев А.А. Конституционное право Республики Казахстан. Учебно-методическое пособие. Алматы: Издательский дом КазГЮУ, 2004. – С. 229.

Действующая Конституция РК выделяет конституционные законы. Чем вызвано необходимость существования конституционных законов? Нельзя ли урегулировать те же отношения обычными законами? Как верно замечают ученые - юристы, сравнительно небольшой объем Конституции не позволяет охватить своим воздействием весь круг конституционных отношений, в том числе отношений власти, суверенитета и свободы личности, которые требуют более высокого уровня регулирования, чем просто законами. Конституционные законы, по существу, продолжают и развивают Конституцию, персоналифицируют субъектов властвования, учреждают государственные органы и определяют их компетенцию и порядок деятельности, определяют пределы государственной власти и гарантии единства и целостности государства, стабильности ее субъектного состава⁴. Иначе говоря, конституционные законы, по существу, являются органическими законами, дополняющими и развивающими Конституцию Республики Казахстан.

Конституционные законы являются новым видом источников казахстанского права, в том числе новым видом источников казахстанского конституционного права. Они были официально признаны с принятием Конституции РК 1993 г. До этого в теории высказывались предположения о том, что такого рода законы целесообразны. Предполагалось ввести в систему источников государственного (конституционного) права конституционные законы как важнейший вид источников, по своей значимости стоящий сразу вслед за Конституцией. В литературе проводилась типология законов, которые по своей природе являются конституционными; аргументировалась необходимость выделить их в самостоятельную группу актов и именовать их понятием «конституционный закон». Указывалось, что предметом регулирования таких законов являются «собственно конституционные отношения»; что эти конституционные законы были бы «своеобразным «обрамлением» Конституции и непосредственно связующим звеном между ними и остальными законами, иными правовыми актами»⁵. Но в СССР и КазССР понятие «конституционный закон» так и не сложилось.

Хотелось бы обратить внимание на то, что в казахстанской государственно-правовой практике за понятием «конституционный закон» скрывается более широкое видовое разнообразие в сравнении с законодательной практикой большинства зарубежных стран. В этих странах конституционными законами признаются и официально именуется в качестве таковых только законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию. «Лишь в

немногих из них под конституционным законом действительно понимается не закон, вносящий изменение в конституцию (или не только он), а закон, который, дополняя ее, остается самостоятельным (Австрия, Швеция, Нидерланды, Чехия, Словакия)»⁶. Более распространенным является подход, в соответствии с которым, «закон, который принимается по прямому предписанию конституции в порядке, отличном от порядка принятия» как законов об изменениях и дополнениях Конституции государства, «так и обычных законов, и занимает в юридической иерархии место между ними» - квалифицируется не в качестве конституционного закона, а характеризуется как «органический закон». Поэтому не случайно, что некоторые казахстанские и российские специалисты отождествляют казахстанские конституционные законы, не вносящие поправки в Конституцию, вопреки их названию, с органическими законами.

Особенность этих законов в том, что, дополняя Конституцию, они не сливаются с ней, и тем более не интегрируются в ее текст, а сохраняют формальную автономность, самостоятельность по отношению к Основному закону и имеют меньшую юридическую силу, чем Конституция и законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию; но большую юридическую силу в сравнении с обычными законами. Конституционные законы отличаются и от законов, вносящих изменения и дополнения в Конституцию РК, и от обычных законов. Несовпадения конституционного закона и закона, вносящего изменения и дополнения в Конституцию, обнаруживаются в следующем:

во-первых, в процедуре принятия. Так, изменения и дополнения в Конституцию вносятся большинством *не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов каждой палаты*. Кроме того обязательное проведение не менее двух чтений по вопросам изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан (п.6. ст.62).

Вместе с тем процедура рассмотрения и принятия конституционного закона требует сначала одобрения конституционного законопроекта в Мажилесе *не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов*. А после принятия в Сенате - *не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов*;

во-вторых, по юридической силе. Закон об изменении и дополнении в Конституцию стоит на порядок выше, чем другие законодательные акты, за исключением Конституции РК.

в-третьих, посредством конституционных законов не могут вноситься изменения и дополнения в Конституцию, поскольку они имеют меньшую юридическую силу, чем нормы Конституции. Они могут лишь развивать конституционные положения.

⁴ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В.Лазарев - Система ГАРАНТ. - 2003 г. - 638 с.

⁵ Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 53-54; Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1980. С. 189.

⁶ Юдин Ю.А. Глава I «Источники конституционного права» // В кн.: Сравнительное конституционное право. М.: «Манускрипт». 1996. С. 26.

Конституционные законы характеризуются следующим рядом признаков, отличающих их от обычных законов:

1) обладают более высокой юридической силой по сравнению с законами и иными нормативно-правовыми актами;

2) принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РК (п.4 ст. 62 Конституции РК);

3) принимаются в более сложном порядке, нежели обычные законы, более высокие требования кворума при голосовании в палатах Парламента – не простое большинство голосов депутатов в каждой из Палат, а не менее чем 2/3 – в Мажилесе и не менее чем 2/3 - в Сенате (п. 5-1 ст. 61 Конституции РК).

1) обеспечение стабильности и доступности законодательной базы Казахстана, повышение ее качества и систематизации посредством исключения устаревших дублирующих норм, устранение пробелов в правовом регулировании и минимизации отсылочных норм, расширения практики принятия законов прямого действия;

2) усиления профессионализма в процессе нормотворчества на основе более широкого привлечения к разработке нормативных правовых актов

независимых экспертов, представителей неправительственного сектора, проведения отраслевых научных экспертиз и антикоррупционной экспертизы с использованием передовых знаний в этой области.

В формировании надежной правовой среды акцент направлен на реформы в следующих сферах: усиления прозрачности и независимости судебной системы, беспристрастности и профессионализма судебного корпуса; совершенствования законодательства и повышения качества нормотворчества; повышения уровня правовой культуры населения, в том числе профессиональной культуры судебных правоохранительных органов и обеспечения реального доступа граждан к квалифицированной юридической помощи. Решению поставленных задач будет способствовать концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года /16/, в реализации которой значительную роль играет Парламент Республики Казахстан.

Рецензент: к.ю.н., доцент Саякбаев Т.А.