

*Жанабіл Е.Б.*

*Карагандинский университет имени академика Е.А. Букетова. юридический факультет,  
магистрант 1 курса*

*(Научный руководитель - Ахметова Н.С., к.ю.н., профессор,  
Карагандинский университет имени академика Е.А. Букетова  
Юридический факультет)*

## **ПРИНЦИПЫ ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА**

Правотворчество – это сложный длительный процесс, в результате которого нормы и правовые акты наполняются определенным содержанием для того, чтобы быть в состоянии выполнить свою регулирующую функцию. Через правотворческую деятельность государства выражаются общие нормы особого социального характера, юридические нормы, которые приобретают наиболее общие, формально-определенные характеристики. В современном цивилизованном государстве правотворчество исходит из определенных принципов, основных идей, организационных начал, обуславливающих сущность, наиболее характерные черты и свойства этой деятельности. Благодаря действию принципов правотворчества создается прочный фундамент для последующего качественного правового регулирования. Мы бы определили принципы, как организационные начала, которые выражают существо, характерные черты, общее направление процесса и позволяют достичь оптимального результата.

Прежде чем начать рассматривать специальные принципы правотворчества, на наш взгляд, следует обратить внимание на такую важную систему принципов, как «общие принципы права». И, хотя в нашем законодательстве, как и в законодательстве большинства стран, эти принципы не нашли полного закрепления, но свое отражение в характере правовой системы они имеют. По своей юридической природе «общие принципы права» проистекают из основ теории естественного права, которая, как известно, воспринята в качестве основной правовой доктрины в Казахстане. Базисная роль естественного права наиболее ярко выражается в системе так называемых «общих принципов права», которые представляют собой основные идеи, исходные положения или ведущие начала процесса формирования права, его развития и функционирования. Они являются своего рода аксиомами права и известны еще со времен римского права.

Сегодня нет единого мнения по поводу самостоятельного значения «общих принципов права» как источника международного права, на основе которого можно принимать судебные решения; «общие принципы права» в целом имеют ненормативный характер, но имеют тенденцию к закреплению в нормах национального права государств [1, 99].

Общие принципы права, сформированные правом естественным, представляют собой суммированные выражения самой сути, природы права, которая воплощается в краткой, строго определенной формуле, а затем формально конкретизируется в виде правовой нормы. Принципы права «характеризуют не только сущность, но и содержание права, отражают не только его внутреннее строение, статику, но и весь процесс его применения, его динамику. Они выступают в качестве своеобразной несущей конструкции, на основе которой покоятся и реализуются не только нормы права, но и вся его система. Имея общеобязательный характер, принципы права способствуют укреплению его внутреннего единства»[2, 23].

В юридической литературе традиционно выделяются такие основополагающие принципы как научность, законность, демократизм, системность. Эти принципы имеют универсальное значение и в одинаково степени могут применяться в любой сфере не только в правотворческой деятельности, но и в правоприменительной. Кроме этого, как мы уже

отметили, эти принципы имеют традиционный характер. Но технический прогресс, внедрение в практику законотворчества современных информационных технологий, да и сам социальный прогресс в целом сегодня значительно преобразили правотворческий процесс, сделали его более сложным, разносторонним, многоступенчатым, к качеству правовых актов сегодня применяются очень высокие требования, что не могло не отразиться на системе принципов этой деятельности. Анализ действующего законодательства, современной юридической литературы позволяет изложить следующую систему принципов правотворчества.

*Принцип компетентной адекватности*, т.е. компетентно детерминированная родовая или видовая определенность правового акта. Компетенция каждого государственного органа или должностного лица на издание того или иного вида правового акта закреплена в соответствующем законе и входит в круг полномочий данного субъекта государственной власти. Например, законы издаются Парламентом, указы принимает Президент, Правительство издает постановления, Премьер-Министр издает распоряжения, маслихаты принимают решения, постоянные комиссии маслихатов принимают постановления, акиматы издают постановления, акимы принимают решения распоряжения. Это то, что касается видовой определенности. Содержательная определенность перечисленных правовых актов обусловлена характером компетенции и объемом полномочий соответствующего государственного органа или должностного лица. Так, в соответствии с п.1 статьи 1 Закона о правовых актах к органам-разработчикам относятся государственные органы, местные представительные и исполнительные органы, разрабатывающие нормативные правовые акты в соответствии с их компетенцией. В соответствии с п.4 статьи 44 Закона органы юстиции отказывают в государственной регистрации нормативного правового акта, который выходит за пределы компетенции органа, издавшего нормативный правовой акт;

*Принцип достаточной мотивированности* нормативно-правовых установлений помогает решить проблему оптимального отражения в принимаемых правовых актах общественных потребностей и интересов. Это достигается благодаря учету всех социальных аспектов принимаемого правового акта, действию социологических методов выяснения общественного мнения, широкого обсуждения проектов правовых актов, а СМИ, в общественных советах.

*Принцип логической сбалансированности* между разрешающими, обязывающими и запрещающими нормами. Действие этого принципа создает условия для реализации важнейшего общего принципа права, на основе которого строится правовая система не только Казахстана, но и большинства стран, стоящих на пути правового государства, - «разрешено все, что не запрещено». Принцип логической сбалансированности требует, чтобы в содержании компетенционной части правового акта не допускалось преобладания запретительных норм. Такое преобладание привело бы, в конечном счете, к массовым ограничениям, а то и нарушениям прав человека, что свело бы на нет саму идею правовой государственности.

*Принцип обеспечения действенности* правового акта предполагает обеспеченность исполнимости правовых нормативов эффективными санкциями за их нарушение. Такие санкции предусмотрены в уголовном законодательстве и законодательстве об административных правонарушениях. Кроме этого существует институт конституционной ответственности, в рамках которого действует система признания законодательных актов не соответствующими Конституции и утрату вследствие этого юридической силы. Этой задаче служит также институт отмены правовых актов нижестоящих органов и должностных лиц вышестоящими органами и должностными лицами в случае их несоответствия закону или акту вышестоящего органа. Так, в соответствии с п.8 статьи 37 Закона о правовых актах действие актов акимата и (или) акима может быть отменено либо приостановлено полностью или частично Президентом, Правительством Республики Казахстан, вышестоящим акиматом и (или) акимом, самим акиматом и (или) акимом, а также решением суда.

Этой задаче служит и институт прокурорского надзора. Так, в соответствии с п.5 этой же статьи действие актов акимата и (или) акима может быть приостановлено соответствующим прокурором.

*Принцип приоритета международного права* над внутригосударственным. Действие этого принципа базируется на п.3 статьи 4 Конституции РК, в котором установлено, что международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Кроме этого, во всех кодексах Республики Казахстан и консолидированных законах среди первых статей, есть статьи, содержащие нормы, согласно которым если положения кодекса или закона противоречат международному договору, ратифицированному Республикой Казахстан, то действуют нормы международного договора.

*Принцип гуманизма* предполагает направленность правовых актов на обеспечение и защиту прав и свобод личности. Большинство правовых актов принимаются в целях реализации конституционных прав и свобод граждан, максимальное удовлетворение материальных и духовных потребностей человека. В центре законодательной деятельности стоит человек и его интересы. Для этого в законодательстве о правовых актах содержится не мало гарантий. Например, в п.6 статьи 7 Закона о правовых актах содержится прямой запрет руководителям ведомств центральных государственных органов принимать нормативные правовые приказы, затрагивающие права и свободы человека и гражданина. Статья 20 этого закона установила, что при разработке и принятии нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, центральные государственные органы, местные представительные и исполнительные органы направляют проект нормативного правового акта в общественные советы. Рекомендации общественного совета являются обязательным приложением к проекту нормативного правового акта до его принятия, в том числе при каждом последующем согласовании данного проекта с заинтересованными государственными органами.

*Принцип демократизма*, сущность которого заключается в самой процедуре принятия правового акта. Этот принцип проистекает из того постулата, что гражданин должен для себя установить приоритет своих интересов, а государство - издать соответствующий нормативный правовой акт, соответствующий этим интересам. Демократизм в законотворческой деятельности проявляется в том, что в обсуждении законопроектов принимают депутаты Парламента, как высшего представительного органа власти. Депутаты являются избранниками народа, и через свое участие в законодательной деятельности фактически обеспечивают выражение мнения своих избирателей.

Для реализации данного принципа в государстве используется инструмент референдума, институт всенародного обсуждения законопроекта, благодаря которому обеспечивается открытость и гласность при принятии новых правовых актов. Реализации принципа демократизма в правотворческом процессе способствует создание института общественных советов. В соответствии со статьей 3 Закона общественные советы созданы с целью выражения мнения гражданского общества по общественно значимым вопросам.

Реализации принципа демократизма могло бы способствовать признание института «народной инициативы» и закрепление в Конституции права народа выступать в качестве субъекта законодательной инициативы. Кстати, граждане смогли бы реализовать это свое право через деятельность общественных советов. Использование процедуры общественных советов значительно упрощает необходимый в этих случаях сбор подписей, составление протоколов и другие необходимые формальности.

*Принцип законности* требует, чтобы в процессе правотворческой деятельности строго соблюдались установленный порядок подготовки, принятия и опубликования новых правовых актов, соблюдались правотворческие процедуры, требования к форме издаваемых актов. Этот принцип предполагает также строгое соблюдение иерархии правовых актов. Так, в соответствии с п.28 статьи Закона о правовых актах каждый нормативный правовой акт имеет свой уровень, т.е. место, которое он занимает в иерархии нормативных правовых актов

в зависимости от юридической силы. Этот принцип предполагает также строгое соблюдение процедурных правил разработки, принятия и опубликования правового акта. Шагиева Р.В. выделяет три составляющих принципа законности [3, 11]. Для принципа законности характерно такое свойство как единство, оно направлено на унификацию понимания создаваемых норм, как на территориальном уровне, так и на субъективном, применительно ко всем субъектам общественных отношений.

Следующий элемент законности – целесообразность. Этот принцип часто рассматривается как самостоятельный принцип. Но всем известна дискуссия в правовой теории по поводу соотношения законности и целесообразности, в результате которой появилось известное выражение «законность это наивысшая целесообразность». Под целесообразностью понимается необходимость выбора строго в рамках закона оптимальных вариантов осуществления правотворческой деятельности, недопустимость противопоставления законности и целесообразности.

Такой элемент законности как реальность предполагает, что качество содержания правовых актов должно быть таким, чтобы обеспечивалась возможность достижения фактического исполнения нормативных правовых предписаний при осуществлении любых видов деятельности. Требование реальности правовых актов способствует достижению высокого уровня регуляторного воздействия. Для примера можно привести Закон о разрешениях и уведомлениях, который впервые в нашей законодательной практике ввел институт анализа регуляторного воздействия, аналитической процедура сопоставления выгод и затрат от вводимого разрешительного или уведомительного порядка [4]. Эта процедура позволяет оценивать уровень достижения целей государственного регулирования в последующем применении правового акта. Эффективность применения разрешительного или уведомительного порядка определяется по результатам анализа регуляторного воздействия. В случае недостижения целей введения того или иного порядка он подлежит замене или отмене. Для выработки предложений и рекомендаций по совершенствованию разрешительной системы Правительством создана Межведомственная комиссия по вопросам регулирования предпринимательской деятельности.

Благодаря качеству реальности органам-разработчикам удастся избежать такого распространенного недостатка законодательных актов как излишняя декларативность, которая фактически сводит на нет саму цель принятия того или иного закона и приводит к необходимости издания большого количества подзаконных актов в целях реализации принятого закона. На практике игнорирование принципа законности приводит к юридическим коллизиям и отклонениям от собственно цели правового акта.

*Принцип профессионализма* требует, чтобы в разработке нормативных правовых актов участвовали специалисты соответствующих отраслей государственного управления и социально-экономических институтов, а не только юристы, как специалисты в области права. Конечно, участие юристов в процессе подготовки и принятия правового акта необходимо. Ведь именно юристы являются знатоками юридической техники, закономерностей функционирования права, безусловно владеют профессиональным юридическим языком (терминологией). Но общественные отношения, требующие своего адекватного нормативного правового урегулирования, складываются в различных сферах человеческой деятельности, начиная от различных отраслей экономики и заканчивая здравоохранением и спортом. Приведем в качестве примера и такую сферу как техническое регулирование, нанотехнологии, где без знания высшей математики, молекулярной физики невозможно создать грамотный и качественный правовой акт. Принцип профессионализма предполагает привлечение к разработке правовых актов людей, обладающих специальными познаниями (инженеры, специалисты по химии, продуктам питания).

*Принцип научности* способствует достижению целей реализации назревших потребностей общественного развития, максимально полного использования достижений науки и техники. Кроме этого содержание принципа научности предполагает вовлечение в процесс правотворчества разнообразных учреждений, занимающихся научными

разработками проблем законодательства, общих вопросов теории государства и права, отраслевыми юридическими науками. Здесь большую роль играют такие авторитетные учреждения как Институт законодательства. В целях реализации принципа научности статьей 30 Закона о правовых актах по проектам нормативных правовых актов предусмотрено проведение научной экспертизы (правовой, лингвистической, экологической, экономической и других) в зависимости от правоотношений, регулируемых данными актами [5]. Кроме этого, по проектам законодательных актов проводится научная лингвистическая экспертиза.

*Принцип системности* должен обеспечивать внутреннюю согласованность, «беспробельность», научную обоснованность принимаемых актов. В целях обеспечения принципа системности при проведении юридической экспертизы законопроектов следует, соотносясь с нормами вышестоящих законодательных актов, регулируемыми общественные отношения в той же области. Во избежание возникновения правовых коллизий после принятия законодательного акта сразу же приводятся в соответствие законопроект, а также вышестоящие и другие акты того же уровня.

Достижению системности также способствует проверка на наличие пробелов в правовом регулировании определенных общественных отношений. В законопроекте могут отсутствовать положения, касающиеся того или иного вида деятельности, реализации закрепленной за органом функции и т.д. Такое «упущение» может создать условия для применения закона по аналогии, что повлечет различную практику применения норм действующего законодательства. Для обнаружения пробела в регулировании требуется системный подход к законопроекту. Поэтому эксперты проверяют, как будут реализовываться в дальнейших нормах цели и задачи законопроекта, закрепленные в его вводной части или первых статьях, все ли они раскрываются и детализируются. Также анализируются правоприменительные акты уполномоченных органов по данным вопросам, практика применения действующего законодательства.

*Принцип историзма* при подготовке и принятии правовых актов не допускает стремления к бездумному копированию и заимствованию иностранных правовых институтов. В истории казахстанского права достаточно правовых институтов, которые ожидают часа своего внедрения в правовую практику современного казахстанского общества. Например, считаем, что не заслуженно игнорируется такой полезный институт как суд биев, которые в казахском обществе играли такую же роль, что и омбудсмены и маршалы в странах англо-саксонского права. Однако, эти общества не отказались от таких институтов. Сегодня омбудсмены и маршалы играют большую роль в разрешении спорных дел, связанных с нарушениями прав граждан и не имеющих большую сумму иска. Суд биев можно использовать как альтернативный способ досудебного урегулирования споров, что будет способствовать формированию у граждан привычки цивилизованным путем решать свои разногласия.

Еще один важный принцип правотворческого процесса – это *принцип этапности*. Он предполагает последовательное прохождение каждым нормативным правовым актом определенных этапов законотворческого процесса, стадий правотворчества.

Действие всей совокупности рассмотренных принципов при совершении правотворческих действий создает условия эффективного выполнения правотворческих функций всеми субъектами правотворческой деятельности на всех стадиях правотворческого процесса.

#### **Список литературы:**

- 1 Старожилова Н.П. Значение «общих принципов права» в международном и национальном праве /Естественное право и национальное законодательство: Матер. Межд науч.-практ. конф. – Караганда: Изд.-во КарГУ, 2003. – 287 с
- 2 Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. Марченко М.Н. Том 2. Теория права. – М.: Зерцало, 1998. – 636 с.

3 Шагиева Р.В. Принципы современного законодательства: проблемы теоретического осмысления и практики его осуществления // Государство и право. – 2016. - №5. – С.5-13.

4 Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 года № 202-V ЗРК «О разрешениях и уведомлениях» //Казахстанская правда. 2014. – 20 мая. - № 97

5 Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 августа 2016 года № 497. Об утверждении Правил проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов. - Электронный ресурс – Режим доступа: <https://www.zakon.kz/4816930-utverzhdenuy-pravila-provedeniya.html>

*Жунусова А.Қ.*

*Академик Е. А. Бөкетов атындағы Қарағанды университеті,  
заң факультеті, 1 курс магистранты*

## **ҚАЗІРГІ ДЕМОКРАТИЯЛЫҚ МЕМЛЕКЕТТЕРДЕГІ БИЛІКТІ БӨЛУ МОДЕЛЬДЕРІ**

Қазіргі демократиялық, құқықтық мемлекеттерде мемлекеттік билік билікті бөлу принципі бойынша ұйымдастырылған. Бұндай мемлекеттерде биліктің бөліну принципін жүзеге асыру тетігі ретінде тепе-теңдік және тежемелік жүйесі танылады [1, 243]. Яғни, мемлекеттік билік тармақтарының өзара әрекеттесуі жүзеге асырыла отырып, мемлекеттік билік тармақтарының тепе-теңдігі қызмет етеді. Сонымен бірге, Федеративті мемлекеттердегі биліктің құрылуы мен дамуы биліктің «көлбеу» және «тік» бөлінуіне, яғни федералдық мемлекеттік органдар мен федерация мүшелерінің мемлекеттік органдарына жіктелуіне негізделген.

Биліктің бөліну принципі белгілі-бір мемлекеттің саяси-құқықтық актілері мен тәжірибесінде көрініс таба отырып, белгілі бір ұлттық ерекшелікке ие болады. Бұл билікті жүзеге асырудың әртүрлі модельдерінің пайда болуына мүмкіндік берді. Мұндай ерекшелікке әсер етудің негізгі факторларының бірі – белгілі-бір мемлекеттегі басқару нысаны.

Бүгінгі таңда билік нысанының ерекшелігімен байланысты билікті бөлудің үш моделі жиі қолданылады: біріншісі, президенттік республика, екіншісі, парламенттік республика мен парламенттік монархия, үшіншісі, аралас басқару нысаны [2; 60].

Билік бөліну принципінің ең айқын танылуы президенттік республикада көрінеді. Мұндай модель алғаш рет 1787 жылғы АҚШ Конституциясымен бекітілді. АҚШ-та мемлекеттік басқарудың үш түрлі қызметі бар — заң шығарушы, сот және атқарушы. Тиісінше, әртүрлі функцияларды үш түрлі басқарылатын бөлімшелер, мемлекеттік механизмнің «тармақтары» жүзеге асыруы керек. Бұл бөлімшелер Конституция бойынша тең және бір-бірінен тәуелсіз болуы керек [3; 77].

Осылайша, биліктің әртүрлі тармақтарының құрылысы мен қызметі толық тәуелсіздікке, егеменділікке және билік иелері арасындағы құзыреттілікті қатаң ажыратуға негізделген. Мұны бірқатар факторлар қамтамасыз етеді. Бұлардың қатарына билік өкілеттіктерінің әртүрлі қайнар көздерін, тиісті органдардың легислатурасын қалыптастыру тәсілдері мен мерзімдерін, сондай-ақ авторитарлық актілерді бейтараптандырудың құқықтық мүмкіндіктері – «тежемелік және тепе-теңдік» жүйесін жатқызуға болады.

Президенттік республикаларда биліктің заң шығарушы және атқарушы тармақтары бір-біріне тәуелсіз, сайлау рәсімдері арқылы дербес қалыптасады. Ал, сот билігі, әдетте, Президент пен Парламенттің өзара іс-қимылы негізінде қалыптасады. Мысалы, АҚШ президентін сайлаушылар алқасы (халық сайлайтын) 4 жылға, конгресстің (Парламенттің) өкілдер палатасы мен Сенатын — штат халқы тікелей сайлау арқылы сәйкесінше 2 жыл 6 жылға сайлайды (бөлім. I, АҚШ Конституциясының XVII түзетуі). АҚШ Жоғарғы сотын