

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ: ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ

*Ахметова Н.С. к.ю.н., профессор КарГУ им. академика Е.А. Букетова
Керимов А.Н., магистрант юридического факультета КарГУ им. академика Е.А. Букетова*

В историческую перспективу в соответствии с Конституцией в Республике Казахстан помещены демократическое общество и правовое государство, что подразумевает урегулированность законом важнейших общественных отношений, в том числе и отношений власти. Власть должна осуществляться в соответствии с правом; это возможно лишь в условиях «разделение власти» как принципа демократического, социального устройства. Важная роль в процессе государственного становления Казахстана принадлежит законодательной власти. Особенности природы законодательной власти связаны с ее положением в государственном механизме, выполняемыми функциями, спецификой условий и порядка деятельности. Особое место законодательной власти в системе разделения властей обусловлено ролью закона, законодательства, их понимание, формирование, воплощение в жизнь. Буквально словосочетание «законодательная власть» означает «власть, дающая законы». Под законами понимаются акты, обладающие обязательной силой для всех и каждого, то есть содержащие юридические правила поведения для индивидов и организаций. Соблюдение предписаний законов опирается на определенные государственные структуры. Отсюда внимание сосредотачивается, прежде всего, на субъекте, который принимает законы, и на характере отношений, возникающих в связи с реализацией положений закона.

Законодательная власть может практиковаться различными субъектами: в недавнем прошлом - монархом, в настоящем - президентом, канцлером. Законодательствование может производиться строго определенных законом случаях непосредственно народом и при этом закон выступает, как акт референдума, результат проявления всеобщей воли населения. В современных условиях политико-правовой реальности выражение «законодательная власть» наиболее часто употребляется для обозначения коллективного органа, принимающего акты, которые обладают высшей юридической силой: Парламент, Верховный совет, Конгресс, Народное собрание, Сейм, Мажилис и т.д. В любой демократической стране или государстве, претендующим на статус правового, имеется в структуре власти такой орган. Поскольку законы могут появиться в результате деятельности разных субъектов: народа, коллективного органа, индивида - постольку встает проблема определения предела власти каждого из них. По этому поводу существуют определенная совокупность научных представлений о случаях, когда необходимо и правомерно прибегать в политико-правовой практике к референдуму, о требованиях к работе парламента, об условиях издания главой государства актов, обладающих силой закона.

При понимании под законодательной властью субъекта - законодателя - необходимо различать в его деятельности собственно издания законов и принятия иных актов, не входящих в законодательство. Примером последних могут служить обращения, призывы, заключения, соглашения ненормативного характера и т.д. Сила закона и призыва, конечно же, различна. Закон обладает неоспоримыми характеристиками должностования, обязательности, защищенности. Но и среди законов нет равенства. Выделяются акты, которые носят названия Основной закон, или Конституция. Безусловно, данные документы обладают большей юридической силой, чем законы, регулирующие конкретные области отношений. Законы подчинены Конституции, принимаются на основе и во исполнении ее положений. Конституции, декларации, иные учредительные акты принимаются законодательной властью - Парламентом.

На уровне культуры и языка словосочетание «законодательная власть» укоренилось в значении, подразумевающим самостоятельность, обособленность данного явления. Однако нельзя вести анализ законодательной власти вне связи с иными общественными явлениями. Представляется, что место, роль, и назначение феномена, скрывающегося под термином «законодательная власть», наиболее рельефно, обнаруживаются в связи с другими двумя базисными понятиями: власть и закон.

В философии, власть обсуждается в связи с отчуждением воли от подвластного к властвующему. В политологии, социологии и психологии власть выступает как отношение между субъектами.[1, 57]

Юриспруденция представляет власть в виде субъективного права, принадлежавшее государству на повиновение граждан. Законы есть форма осуществления власти. Издание законов - субъективное право законодательной власти - предусматривает обязанность всех иных субъектов повиноваться им, реализовывать содержащиеся в законах нормы - предписания. Законы обязательны также и для органа, их издающего, принимающего, ратифицирующего. Феномен власти многомерен. Так, литература советского периода, испытывая влияние марксистской парадигмы, отмечала волевой

характер власти, преувеличивала, в соответствии с классовой теорией, ее принудительные черты, гиперболизировала значение отношения господства и подчинения, насилия как сути власти, почти не указывала на возможность обратного воздействия: общества - государства.

В поисках средства противостояния произволу, ограничения насилия, наиболее рациональной организации общественной жизни, утверждение права как формы властных отношений мыслители синтезировали политико-правовую теорию, включающую в себя представления о правовом государстве, конституционализме, демократии, разделения власти. Разработчики этой теории всегда пытались выявить устройство власти, отмечали ее сложную структуру, выделяя особую роль и назначение законодательства. Так, Аристотель различал три элемента государственного устройства: 1) власть, обсуждающую законы и государственные вопросы; 2) власть правительственная; 3) власть судебная [2, 5]. У власти, обсуждающей важнейшие государственные дела, законодательство, издание законов как общеобязательных актов является одним из предметов деятельности. Кроме принятия законов такая власть решает вопросы объявления войны, заключения мира, наказание смертью, конфискация имущества, изгнание и другое. Однако именно выделение в организации государства особого элемента, принимающего законы, является основанием дальнейшего различия проявлений власти. Аристотель закон «обсуждающей» властью описывает компетенцию древнегреческого народного собрания, что позволяет говорить о демократической преемственности и традиционности законодательных органов в современных государствах. Итальянский государствовед Марсилиус Падуанский (XIV век) отделял власть законодательную от правительственной, или исполнительной, в состав которой входит и власть судебная. Основанием такого решения является дуалистическое истолкование власти, носителями которой является народ и монарх. Народу принадлежит власть верховная, законодательная монарху - исполнительная. За плохое правление монарх может быть наказан и отстранен от власти. Именно Марсилиус Падуанский впервые вводит разделение власти на законодательную и собственно исполнительную [3, 38]. Английский мыслитель XVII века Джон Локк в учении о распределении власти выделяет положения, согласно которым различение функции государственной власти необходимо для охраны прав и свобод граждан, а не носят чисто организационно-технический характер. Законодательная власть издает законы периодически, но они действуют постоянно, непрерывно. Исполнительная власть издает правительственные акты, но действует регулярно, непрерывно. Законы издаются гражданами на периодически созываемом собрании. Исполнительная власть действует постоянно через соответствующие органы [4, 176-177]. Орган, осуществляющий исполнительную власть, обладает также властью федеративной, заключающейся в праве объявлять войну, заключать мир, вступать в договоры с другими государствами. Орган исполнительной и федеративной власти один, опирается в своих действиях на силу и действует постоянно. К тому же у этого органа есть еще одна власть - прерогатива, проявляющаяся в полномочиях принимать меры по охране общества и граждан не только в случаях, установленных законом, но, что возможно, и в обстоятельствах, не предусмотренных законом, а при крайней необходимости - и вопреки законам. Данный орган созывает и распускает законодательное собрание. Законодательная власть, следовательно, по Локку, обособлена, а остальные - осуществляются одним органом [4,177]. Классические характеристики законодательной власти содержатся в трудах Ж.Ж. Руссо и Ш.Л. Монтескье. В соответствии с рассуждениями Ж.Ж. Руссо законодательная власть должна принадлежать народному собранию, с участием всех граждан, и в это время нет места для иной власти. Выполнение законов как применение общих правил к конкретному случаю вверяется правительству - исполнительной власти. Правительство подчинено народу, но господствует над его отдельными членами. Законодательство устанавливает общие правила, но народ может издавать и декреты, то есть акты по каким-либо частным вопросам. Правительство он отрицал. Исполнительная власть - лишь орудие законодательной. Современники и в более поздние времена другие мыслители и практики отмечали несбыточность идеалов Ж.Ж. Руссо, в том числе и о законодательной власти и ее соотношения с исполнительной. Идеал Ж.Ж. Руссо связан с маленьким, около десяти тысяч граждан, государством [5, 25].

Новые представления о разделении власти получили свою систематическую разработку в трудах Ш.Л. Монтескье. Именно ему и принадлежит выражение "разделения власти", которое сегодня уже прочно вошло в правовую лексику, чтобы обеспечить свободу граждан. Свобода - право делать все, что не запрещено законом и не быть принуждаемым делать то, чего закон не предписывает. Свобода есть безопасность от произвола власти. И если власть одна - неизбежен произвол. Поэтому рационально существование несколько властей, и чтобы "различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга". Следовательно, мерой свободы здесь выступает право. Ш.Л. Монтескье

выделяет три власти: 1) законодательную; 2) исполнительную и в отношениях, регулируемых международным правом; 3) судебную-исполнительную и в отношениях, регулируемых гражданским правом. Законодательная власть должна в принципе принадлежать всему народу, но так как Ш. Л. Монтескье был большим реалистом, нежели Руссо, то он признал институт представительства. Народные представители избираются на основе всеобщего голосования по округам и, зная потребности своей местности и способности соседей, совместно обсуждают вопросы. Интересен тот факт, что Ш.Л. Монтескье понимал и принимал тот факт существования в обществе элитных групп и предлагал из их среды образовать особое собрание, которое могло бы останавливать решения народного собрания, но и без согласия последнего не предпринимало серьезных решений. Таким образом, Монтескье отразил свое видение постоянной борьбы в обществе за власть между различными сословиями, которая неизбежно приводило к нарушению свободы граждан, перерождению государственных форм и даже гибели государства. Чтобы избежать этих последствий Монтескье и предложил разделить вышеназванным способом власть между различными социальными силами. Законодательная власть есть власть господствующая, но, чтобы она не поглотила другие власти, глава исполнительной власти наделяется правом вето, то есть правом на препятствие изданию тех или иных законов. Законодательная власть не должна заседать постоянно, поскольку этого не требует ее сущность. Кроме того, необходимо обеспечить возможности осуществления исполнительной власти, так как в период работы законодательной власти внимание исполнительной власти направлено на свою защиту. Монтескье обосновывает и другие необходимые средства, обеспечивающие равновесие власти. В итоге складывается такое положение вещей, при котором власти не подчинены друг другу, но находятся в тесной взаимозависимости и вынуждены искать взаимного согласия [6, 193].

И. Кант рассматривал разделение власти, как не приложенное требование разума, вытекающее с логической необходимостью из идей государственной власти [7,205]. Законодательная, исполнительная и судебная власти в совокупности образуют единое лицо- государство, хотя и являются самостоятельными субъектами. Разделение властей есть предпосылка воплощения идей свободы по Г. Гегелю [8, 105]. Разделение власти служит гарантией публичной свободы; противостоит произволу, внеправовому применению силы. Теория распределения, «разделения» власти оказала решающее влияние на конституционное законодательство и государственно-правовую практику разных стран. Впервые эти идеи были закреплены в юридическом акте «Отцы Конституции» 1787 года в США [9, 102]. В последствии послужили основой при составлении Конституции западных демократий и структурным оформлением государственного аппарата (например, Конституции США 1787 года, Франции 1791, 1795, 1848 годов, Норвегии 1814г.).

Практически в конституциях всех стран либерально-демократической идеи в современных условиях проявлены конструкции распределения власти. Наиболее отчетливо восстановление принципа разделения власти прослеживается в конституциях стран, преодолевших авторитарные и тоталитарные режимы: Германии, Португалии, Греции, Испании и др.

Марксистско-ленинской теорией принцип разделение власти отвергался. Взамен была предложена теория организации власти как «работающей корпорации», которая воплощает «полновластие» представительных органов. Социалистическое государственное право исходило из того, что в силу провозглашенного полновластия Советов все остальные органы прямо или косвенно формируются ими, получают свои полномочия прямо ил косвенно от Советов, подотчетны и подконтрольны им. Но на практике Советы существовали как полновластные органы лишь в течение сравнительно небольшого периода после революции. В условиях административно-командной системы Советы подчинялись партийному аппарату, в лице их исполнительных органов. Не имея материальной базы, финансов, местные Советы зависели от ведомств, расположенных на их территории предприятий. Отсутствие установки на признание объективно существующих противоречий между государством и обществом, предопределяло институциональную неполноценность государственного механизма регуляции потенциальных конфликтов. В Конституции СССР 1977 года Верховный Совет СССР не был обозначен высшим органом государственной власти. Он именовался постоянно действующим законодательным и контрольным органом государственной власти СССР. Более того, в период между Съездами народных депутатов СССР, Верховный Совет не выполнял "замещающие" функции подобно тому, как это делал ЦИК СССР в отношении Съезда Советов СССР. В сфере законодательства полномочия Верховного Совета сформулированы были так, что его роль была принижена, особенно по сравнению с «типичным парламентом» .

Необходимость организации государственной власти в Казахстане в соответствии с идеей правового государства и распределения власти обосновалось рядом ученых в конце 80-х и начале 90-х годов. Теории разделения власти логически ведут к институционализации власти. Парламент как политический институт принимает законы, устанавливая тем самым порядок и условия действия власти исполнительной и власти судебной. Власть должна быть деполитизирована; это требование относится к институту в целом, а не к отдельным властвующим субъектам. Орган законодательной власти должен быть отделен от непосредственного действия. Парламент устанавливает законы, но проводят их в жизнь и принимают меры по поводу нарушений другие инстанции. Задачей Парламента является поддержание всеобщей законности и порядка, то есть единой и равной для всех. Этим институт власти и отличается от иных политических институтов; он создает условия для проявления и формирования воли индивидов и их общностей, но закрепить в законе обязательно то, что служит всеобщим интересом.

Таким образом, исторически проблема разделения власти, в рамках которой имеет место и вопрос о законодательной власти, ставится в условиях поиска новых путей развития, признания приоритетности ценности человека, утверждения его прав и свобод, стремления обеспечить демократические преобразования общественных отношений. Разделение властей противостоит неравенству, произволу привилегиям и беззаконию, служит обеспечению правового равенства людей, осуществлению власти с учетом различных интересов; сдерживанию экспансии государственного регулирования и регламентации общественных отношений.

Однако первым основанием к разделению власти является не деление власти на три ветви: законодательную, исполнительную, судебную, а различие института власти, субъекта власти и отношения власти. Первое - появление института власти объясняется выходом за пределы, круг, границы обычного бытия, а второе - особенность отношения власти - отчуждение воли.

Власть - общественный институт, опирающийся на добровольное или принудительное отчуждение воли для обеспечения и гарантированности социально необходимых возможностей, реализации общих интересов.

Рассмотрим особенности законодательной власти, как части, фрагмента, элемента единого, целостного института государства. Понятие законодательная власть имеет несколько значений. Законодательная власть - это: 1) полномочия издавать общеобязательные нормативно-правовые акты, принадлежащие народу, либо делегированные народом своим представителям в парламенте; 2) носитель народного суверенитета, выражение воли народа, интересов народа; 3) система органов государства, имеющих право принимать законы.

В современном государстве законодательная власть, как правило, носит представительный характер. На основе выборов народ передает власть своим представителям и таким образом уполномочивает представительные органы осуществлять государственную власть. В этом смысле можно говорить о первичности представительных органов в механизме государственной власти, их приоритете и верховенстве: законодательная власть является первой среди равных.

В демократическом государстве высшим представительным и законодательным органом является парламент - собрание представителей народа - депутатов, которые на пленарном заседании обсуждают и принимают решения, прежде всего законы. Парламенты могут иметь двухпалатную и однопалатную структуру. В федеративных государствах парламенты состоят из двух палат (одна из них представляет народ, а другая - субъекты федерации), которые, в принципе, обладают одинаковыми законодательными полномочиями (в США - Палата представителей и Сенат, в Австрии - Союзный совет и Национальный совет). Иногда, наряду с палатами, особый чин в парламенте составляет глава государства (исторически - в Речи Посполитой, в современном мире - в Великобритании, Индии).

Двухпалатная парламентская система имеет место в некоторых унитарных государствах. Это обусловлено стремлением к более устойчивому равновесию сил между исполнительной и законодательной властями, при котором власть одной палаты сдерживается созданием второй палаты, формируемой на иной основе (например, Палата общин и Палата лордов в Англии). Однопалатные парламенты существуют, главным образом, в странах с более или менее однородным национальным составом населения или небольших по территориальным размерам (Венгрия, Дания, Финляндия). Руководство парламентом осуществляется единолично председателем, коллегиальные органы (президиумы) крайне редки. Председатель представляет парламент во взаимоотношениях с другими органами, руководит прениями, голосованием, координирует работу внутрипарламентских органов. Парламент и каждая палата на весь срок полномочий образуют комиссии (комитеты). Их разновидности: постоянные, временные, смешанные, специальные. Наиболее распространенной

комиссией является согласительная, ее задача - выработка согласованных решений палат. Основное назначение комиссий состоит в предварительном рассмотрении законопроектов. Комиссии могут также обладать правом законодательной инициативы, контроля за правительством и аппаратом государственного управления.

В литературе часто говорят о законодательной ветви власти. Хотя слово "ветвь" не совсем удачное, оно позволяет подчеркнуть фрагментарность, неполную самостоятельность законодательной власти. Институт власти не является чисто идеальной формой, он имеет материализованное выражение. Морфологическая структура института власти представляется во первых, в материальных опорах власти; во вторых, в механизмах осуществления властного отношения; в третьих, в институциональной форме власти; в четвертых, в символическом закреплении власти; в пятых, в идее, стоящей закона над властью; в шестых, в представительстве [10, 22-23]. В разделе 1 Общие положения, в статье 3 Конституции Республики Казахстан сказано: "Государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов, в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов [11]. Законодатель исходит из незыблемости основ конституционного строя. Государственная власть осуществляется на основе Конституции и законов республики. Развитие и детализация вышеприведенных положений осуществлены в разделе 4 Конституции Республики Казахстан "Парламент" - Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом республики, осуществляющим законодательные функции. Следовательно, в Казахстане избрана модель распределения власти, что является закономерным шагом к институциональной организации государства, а значит и созданию правового общества. Формирование института власти связано с пониманием факта, что необходимо создание такой ее структуры, при которой бы удерживались границы между развитием и появлением новых функций, поддержанием старых направлений деятельности и превращением в нечто привычное всего того, что нового появляется.

Власть, организованная как институт, становится исторически долгоживущим явлением, она противостоит революциям; переворотам, сиюминутным интересам и слабостям высших руководителей.

Социокультурная ситуация в Казахстане характеризуется процессом развития республики, как независимого государственного субъекта. Преобразование в экономической, политической, социальной и духовной сферах жизнедеятельности казахстанского общества отмечены знаком государственного регулирования. Самоопределение Казахстана опирается на один из мощнейших факторов - на собственную трактовку правового обеспечения и законодательства; на провозглашение самостоятельных принципов осуществления правовой реформы. В обстановке выбора пути развития и трех полюсов притяжения общественных симпатий социалистического, традиционалистического, либерально-демократического провозглашается приверженность демократическим ценностям, упрочивается стремление к использованию апробированной системы сдержек и противовесов в реализации власти, хотя бы с указаниями на свои стандарты демократии, прагматизма в казахстанском варианте.

Список литературы:

1. Основы политологии: курс лекции / Под ред. В.В.Пугачева - М., 1999 – 251 с.
2. Аристотель. Политика. Сочинение в 4-х томах. - М.,1996 т.2 – 180 с.
3. История политических и правовых учений. / Под ред. О.Э. Лейста - М.,2001 – 590 с.
4. Локк Джон. Два практиканта о правлении // Христоматия по Истории политических и правовых учений М.,2000 – 512 с.
5. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре // Христоматия по Истории политических и правовых учений - М.,2000 – 512 с.
6. Монтескье Ш. О духе законов // Христоматия по Истории политических и правовых учений - М.,2000 – 512 с.
7. Кант И. Методика нравов // Сочинение в 6-ти томах. т-4, ч.1 - М.,1965,– 332 с.
8. Гегель Т. Философия права. - М.,1990 – 450 с.
9. Власихин В.А., Жидков О.А. и др. Конституция США. Текст и постатейный комментарий (в двух частях). - М.,1984 – 162 с.
10. Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация// Разделение властей и парламентаризм. - М.,2002 – С.12.

11. Конституция Республики Казахстан с улучшениями и дополнениями, внесенными Законами РК от 07.10.1998, от 21.05.2007. от 02.02.2011, от 10.03.2017. // http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_

ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВ ЖЕНЩИНЫ-МАТЕРИ И РЕБЕНКА НА РАЗЛИЧНЫХ ЭТАПАХ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА

Кенжебеков А., магистрант юридического факультета КарГУ им. академика Е.А. Букетова

Как известно, права матери и ребенка развивались в течение всей истории человечества. Даже до появления самих норм права, люди понимали, что их дети имеют моральное, простое человеческое право требовать внимание и защиту. Кроме того, женщина по своей биологической природе нуждалась в заботе, в связи с ее исключительной ролью в воспроизводстве населения. С течением времени, каждая ступень развития общества являлась дополнением к уже достигнутому уровню понимания прав и свобод человека, включающему в себя права и свободы женщины-матери и ребенка, причем процесс этот происходил своеобразно у каждого народа и государства в рамках общих черт. Лучшие и общие элементы системы охраны материнства и детства, существующие у каждого народа, кристаллизовались в виде мирового опыта, мирового стандарта и многие из них зафиксированы в конвенциях и международно-правовых актах.

Отличительной чертой развития прав матери и ребенка является их правовая несостоятельность в истории многих стран раннего периода. Одним из известных фактов полной незащищенности детей была безнаказанность за убийство ребенка. Намеренное лишение жизни детей, во время или до их рождения было весьма распространенным средством у народов древнего мира, в связи с трудностями борьбы за существование. В истории известны случаи, когда в силу экономических причин на некоторых территориях с ограниченными средствами питания детоубийство устанавливалось законом [1]. У народов, которые впоследствии достигли высокой культуры, детоубийство было также довольно распространенным явлением. Так, древние египтяне полагали, что родители, давшие детям жизнь, не должны подлежать наказанию, если сами лишили их жизни. У древних греков, и соседских с ними народов, детоубийство также часто встречалось. При Ликурге, старейшим членам трибы было предоставлено решение вопроса о жизни и смерти новорожденного, слабые и уродливые из которых умерщвлялись. Следует отметить, что детоубийство во многих странах древнего мира позволялось совершать только родителям. Убийство же ребенка посторонним лицом, могло повлечь за собой ответственность.

Интересен тот факт, что многие великие мыслители древности, например, Цицерон, Сенека, Тацит, Плутарх допускали детоубийство или относились к нему снисходительно. Плутарх подчеркивал влияние бедности, как фактора детоубийства: «Если бедные не выкармливают своих детей, то поступают так потому, что не хотят видеть развращение их дурным воспитанием, делающим их нечувствительными к голосу чести и добродетели; они поступают так, потому что считают бедность величайшим из зол и не хотят передавать потомству печальное наследие их нищеты» [2, 9]. Платон в своем идеальном государстве запрещал появление на свет детей, зачатых вне закона, или женщиной старше 40 лет [3].

Значительное влияние на проблему убийства детей оказала религия. В некоторых законодательствах, убийство детей влекло за собой смертную казнь. Например, детоубийство в России стало преследоваться под влиянием религии. В 1551 году Стоглавый Собор изъял из подсудности светских судов дела в этой области и передал во введение духовным судам [4]. В Уголовном уложении 1645 года за данный вид преступления предусматривалось наказание для привилегированных (п.38) - в виде назначения места жительства в отдаленных губерниях; а для остальных сословий - телесное наказание кнутом и ссылка на вечное поселение [5]. В Уложении 1903 года наказание было понижено до заключения в исправительном доме на срок от 1 года 6 месяцев до 6 лет.

В законодательных актах многих государств XVIII-XIX веков, для возникновения между родителями и детьми родительских отношений, необходимо, чтобы дети были законными, то есть, родившимися во время брака. В России дети от брака, признанного недействительным сохраняли права детей законных. Каждый из родителей обязан был участвовать в издержках на содержание тех детей, которые оставлены у другого родителя. Отец внебрачного ребенка, в случае недостаточности средств его матери, обязан был оплатить необходимые расходы, вызванные родами и содержать ее до