

**КЫРГЫЗСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ Д.12.11.033

На правах рукописи
УДК: 342.4+342..537(570)

Калискаров Еркнат Дмитриевич

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ
ПРОЦЕССЕ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Бишкек-2012

Работа выполнена на кафедре Теории государства и права и конституционного права Казахского национального педагогического университета имени Абая.

Научные руководители: доктор юридических наук, профессор
Сапаргалиев Гайрат Сапаргалиевич

доктор юридических наук, профессор
Дуйсенов Эркин Эрманович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Айтхожин Кабдулсамих Кошекович

кандидат юридических наук, доцент
Кожомбердиев Бакыт Кожомбердиевич

Ведущая организация: кафедра публичного и частного права Историко-юридического факультета Ошского государственного университета, адрес: 723500, г. Ош, ул. Ленина 331.

Защита состоится «1» декабря 2012 года в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д.12.11.033 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук в Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики, по адресу: с. Кок-Джар (Чуйской обл.), ул. Карагул-Акмата №4, Учебный корпус №2 КГЮА, конференц-зал (каб. 204)

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики по адресу: 720001, г. Бишкек, пр. Чуй, 180 а.

Автореферат разослан «29» октября 2012 года.

**Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук**

Рысмендеев Б.Дж.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертации. Актуальность темы исследования обусловлена объективной необходимостью согласованного взаимодействия органов государственной власти в процессе их функционирования. В условиях разделения единой государственной власти на три ветви, проблема согласованного взаимодействия не ограничивается отношениями, возникающими между ними. В системе государственной власти функционируют иные органы, не входящие ни в одну из трех ветвей власти. Все органы единой системы государственной власти в присущих им формах принимают участие в законотворческом процессе и взаимодействуют. В силу различной функциональной направленности органов государственной власти и их относительной независимости и самостоятельности первостепенное значение приобретает обеспечение баланса в их взаимодействии. Решение данного блока вопросов связано с необходимостью дальнейшего совершенствования системы их взаимодействия и механизма сдержек и противовесов. От гармоничного, слаженного и конструктивного взаимодействия органов единой государственной власти в законотворческом процессе зависит качество принимаемых законов и, как следствие, успешная реализация политического курса по формированию правового государства и гражданского общества в Республике Казахстан.

В Казахстане получила закрепление собственная модель реализации принципа разделения власти. Однако функции государства взаимосвязаны и невозможно провести жесткие границы между ветвями власти. Проблема разделения власти в современной интерпретации неизмеримо шире, чем в традиционной трактовке. Казахстанскими исследователями Г.С. Сапаргалиевым и С.В. Шиллер отмечается, что разделение государственной власти не может быть абсолютным, поскольку власть представляет собой единую систему. В силу этого, «остается не решенной до конца проблема соотношения ветвей государственной власти, их взаимного сдерживания и взаимодействия. Не решен вопрос о необходимости установления места органов, не входящих в признанные Конституцией ветви власти (надзорных, избирательных и др.). Все это подводит к выводу о том, что для решения этих и других вопросов необходимо сформулировать четкий понятийный аппарат, охватывающий понятия: «государственная власть», «ветви власти», «система сдержек и противовесов», «принцип разделения власти и другие» [Проблемы согласованного функционирования органов государственной власти Республики Казахстан и системы сдержек и противовесов. – Алматы: ИД КазГЮУ, 2006. – С.19-20].

Ввиду объективной социальной потребности в осмыслении фундаментальных проблем современного социально-политического развития страны и путей их концептуального решения на государственном уровне обозначены актуальные вопросы. В их числе вопросы формирования новой модели взаимоотношений законодательной, исполнительной и судебной ветвей единой государственной власти, их более тесного взаимодействия, основанного на системе сдержек и противовесов. Указанные вопросы явились основным

предметом обсуждения Постоянно действующего совещания по выработке предложений по дальнейшей демократизации и развитию гражданского общества, Национальной комиссии по вопросам демократии и развитию гражданского общества и Государственной комиссии по определению и конкретизации демократических реформ при Президенте Республики Казахстан. С принятием закона от 21 мая 2007 г. О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан [Республика Казахстан. Законы. О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан [от 21 мая 2007 г.] // Казахстанская правда. - 2007. - 22 мая] Казахстан вступил в новый этап общественно-политического развития, созданы предпосылки к трансформации политической системы страны. Перераспределение полномочий между высшими органами государственной власти привело к возникновению новых форм взаимодействия, которые требуют научного анализа и концептуального решения.

Отсутствие комплексного исследования проблем согласованного взаимодействия органов государственной власти с позиции законотворческого процесса, возможность изучения их взаимодействия на новом этапе общественно-политического развития, а также большая практическая значимость разрешения поставленных вопросов обусловили актуальность темы диссертационного исследования.

Связь темы диссертации с крупными научными программами (проектами) и основными научно-исследовательскими работами. Данное исследование является инициативным.

Цель и задачи исследования. Целью проведенного исследования является комплексный анализ проблем согласованного взаимодействия органов государственной власти в законотворческом процессе; разработка теоретических выводов и научно-практических рекомендаций по вопросам совершенствования системы разделения единой государственной власти на ветви и механизма сдержек и противовесов.

Для достижения данной цели в диссертационной работе потребовалось решать следующие исследовательские задачи:

- раскрыть и исследовать понятие, сущность и содержание законотворческого процесса в Республике Казахстан;
- выявить конституционные проблемы реализации принципа разделения власти на основе сравнительного анализа конституционного принципа разделения власти по законодательству Республики Казахстан и законодательству стран ближнего зарубежья;
- определить круг субъектов и участников законотворческого процесса;
- раскрыть и исследовать проблемы согласованного взаимодействия органов государственной власти в законотворческом процессе;
- рассмотреть и проанализировать формы взаимодействия органов государственной власти в законотворческом процессе;
- внести предложения по вопросам совершенствования взаимодействия органов государственной власти и повышения эффективности законотворческого процесса.

Научная новизна работы. Научная новизна полученных результатов определяется тем, что комплексных исследований по вопросам взаимодействия органов государственной власти в законотворческом процессе до настоящего времени не проводилось. В диссертации, с позиции законотворчества, исследуются проблемы взаимодействия органов государственной власти, показаны теоретические и практические проблемы, существующие в данной сфере, с охватом основных аспектов изучаемой проблемы.

Практическая значимость полученных результатов. Практическая значимость диссертации состоит в возможности использования разработанных в настоящей работе рекомендаций в научных исследованиях, а также при обновлении законодательства, регулирующего взаимодействие органов государственной власти.

Положения и выводы, сформулированные в работе, могут быть использованы при преподавании учебных дисциплин «Теория государства и права», «Конституционное право Республики Казахстан», «Конституционное право зарубежных стран», спецкурсов «Сравнительное конституционное право», «История и теория Конституции Республики Казахстан», «Конституционное право стран СНГ» в юридических вузах и колледжах, а также при подготовке учебников, учебных пособий и методических рекомендаций.

Экономическая значимость полученных результатов несомненна. Результаты, воспринятые для совершенствования конституционного законодательства, способны привести к оптимизации законотворческого процесса, что, в целом, даст несомненный экономический эффект.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Показано и обосновано, что законотворческий процесс является сферой реализации органами государственной власти своих конституционных полномочий. Положение Конституции Республики Казахстан о единстве государственной власти, как исходное руководящее начало организации государственной власти, ориентирует субъектов и участников законотворческого процесса на согласованное взаимодействие и сотрудничество.

2. Выявлено и доказано, что разделение государственной власти на три ветви, трактуемое в классической интерпретации, имеет уязвимые, слабые места. Классическая теория разделения власти не отражает современного состояния ее институционального и функционального разделения. Переплетение сфер функциональной компетенции осуществляется и в законотворческом процессе. В Республике Казахстан в случаях предусмотренных Конституцией законодательную деятельность осуществляет Президент. Но это не означает, что Президент относится к законодательной ветви власти.

3. Установлено и показано, что на уровне органов государственной власти, относящихся к различным ее ветвям, функционируют институты и системы органов государственной власти, которые не входят в классическую триаду разделения власти на ветви и самостоятельно осуществляют отдельные функции государства. Они, в присущей им форме, принимают участие в законотворческом процессе и играют заметную роль в повышении его

эффективности и совершенствовании законодательства – это Президент, Конституционный Совет, органы прокуратуры.

4. Выявлено, что о взаимодействии всех органов государственной власти, относящихся к различным ее ветвям, вряд ли можно говорить. Взаимодействие в законотворческом процессе осуществляется между Парламентом и Правительством, а взаимодействие Верховного суда вызывает большое сомнение. Судебная власть независима, какое-либо вмешательство в деятельность суда по отправлению правосудия недопустимо. Правосудие – это главная функция судебных органов и если в главной функции нет взаимодействия, то, следовательно, такое взаимодействие отсутствует и в законотворческом процессе.

5. Определено, что в законотворческом процессе тесное взаимодействие осуществляется между Парламентом и Правительством. Правительству Республики Казахстан отводится активная роль в законотворческом процессе. Разработка проектов законов Правительством выступает как одна из форм руководства обществом, средство реализации правительственной экономической и социальной программы. В юридическом и социально-экономическом плане центральная роль в законотворческом процессе принадлежит Парламенту Республики Казахстан.

6. Выявлено и доказано, что взаимодействие в законотворческом процессе не ограничивается взаимоотношениями между Парламентом и Правительством. Исключительно важную роль в законотворческом процессе играет Президент Республики Казахстан. Президент не только обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти, но и вступает с ними во взаимодействие. Значимая роль отводится прокуратуре. Деятельность органов прокуратуры является существенным и необходимым элементом системы сдержек и противовесов, способствует согласованному взаимодействию органов государственной власти в законотворческом процессе. Прокуратура не интегрирована ни в одну из ветвей власти, но тесно с ними взаимодействует, оказывая влияние на их функционирование, прежде всего, путем осуществления надзора за исполнением законов. Во взаимодействие в законотворческом процессе вступает Конституционный Совет Республики Казахстан. Это своеобразная форма взаимодействия. Конституционный Совет выполняет значимую роль в системе сдержек и противовесов и обеспечении конституционности принимаемых законов.

Личный вклад соискателя. Диссертация является самостоятельно выполненным научным исследованием, результаты которого, в процессе исследования различных аспектов совершенствования взаимодействия органов государственной власти, получены соискателем лично. Диссертантом единолично сформулированы положения диссертации, выносимые на защиту, составляющие ее новизну и практическую значимость, направленные на совершенствование законодательства, регулирующего взаимодействие органов государственной власти и механизма сдержек и противовесов в их функционировании.

Апробация результатов диссертации. Основные выводы и положения диссертации были доложены автором на международных и республиканских научно-практических конференциях, семинарах и круглых столах.

Полнота отражения результатов диссертации в публикациях. Основные положения, выводы и научно-практические рекомендации диссертанта нашли отражение в 12-ти статьях, опубликованных в научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Кыргызской Республики и Комитетом по надзору и аттестации в сфере образования и науки Министерства образования и науки Республики Казахстан.

Структура и объем диссертации. Структура диссертации обусловлена предметом научного исследования, подчинена логике достижения цели и поставленных научных и исследовательских задач.

Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя девять разделов, выводов, списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы, ставятся цели и задачи исследования, обосновываются научная новизна и практическая значимость полученных результатов, приводятся сведения об их апробации, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Глава первая **«Теоретические проблемы взаимодействия органов государственной власти в законотворческом процессе»**, состоит из трех разделов.

В первом разделе первой главы *«Законотворческий процесс: понятие, сущность и содержание»* рассматриваются понятие, сущность и содержание законотворческого процесса.

Теоретические и практические аспекты взаимодействия органов государственной власти являются предметом научно-исследовательских изысканий ведущих казахстанских и зарубежных ученых. Значительный вклад в разработку проблем реализации принципа разделения государственной власти на ветви, их взаимодействия и сотрудничества внесли видные казахстанские исследователи: А.К. Абельдинов, К.К. Айтхожин, А.Т. Ащеулов, М.Т. Баймаханов, Ж.Н. Баишев, Р.Ж. Башарова, М.С. Бейбитов, Ж.Д. Бусурманов, Э.Э. Дуйсенов, Л.Т. Жанузакова, С.З. Зиманов, А.С. Ибраева, А.А. Караев, О.К. Кобабаев, А.К. Котов, Г.Н. Кунхожаева, Б.А. Майлыбаев, В.В. Мамонов, А.А. Матюхин, В.А. Малиновский, Э.Б. Мухамеджанов, Р.К. Наурызбаева, Г.С. Сапаргалиев, К.Б. Сафинов, С.Н. Сабикенов, З.М. Самалдыкова, С.С. Сартаев, А.Ф. Сулейманов, Г.Ж. Сулейменова, С.А. Табанов, А.А. Таранов, А.Р. Тойжанова, С.У. Өзбекулы, А.А. Черняков и др.

В сравнительном аспекте большое значение для разработки темы исследования имели работы российских и других зарубежных исследователей: И.А. Алебастровой, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, Ж.-Л. Бержеля, О.Н. Булакова, Н.Н. Вопленко, В.М. Горшенева, Г.В. Дёгтева, Б.В. Дрейшева, Ж.-П. Жаке, С.Л. Зивса, И.А. Ильина, Д.А. Керимова, Д.А. Ковачева, Н.М. Коркунова,

В.М. Лебедева, М.Н. Марченко, Н.А. Михалевой, А.В. Мицкевича, А.А. Мишина, Г.В. Назаренко, А. Нашиц, П.Е. Недбайло, В.Д. Перевалова, А.С. Пиголкина, А.В. Полякова, В.Н. Протасова, Т.Н. Радько, Н.А. Сахарова, С. Сооданбекова, Б.А. Страшуна, В.Н. Суворова, Ю.А. Тихомирова, Р.О. Халфиной, Г.Н. Чеботарева, В.Е. Чиркина, А. Шайо, В.С. Шевцова, И.И. Шувалова и др.

Особое внимание в работе уделено изучению трудов выдающихся философов Аристотеля, Гегеля, Дж. Локка, Ш.-Л. Монтескье и др.

В работе указывается на то, что законотворчество – это важнейшее направление правотворчества. Ему присущи свойства, общие для всех форм правотворчества, поскольку законотворчество соотносится с правотворчеством как общее и особенное. Так, в результате правотворчества принимаются нормативные правовые акты различной юридической силы. С.А. Табанов отмечает, что термин «нормативный акт» употребляется в широком смысле для обозначения любых источников права. В понятие нормативного правового акта «входят акты разного уровня: от высших органов власти и управления до местных представительных и исполнительных органов, местного самоуправления и соответствующих местных администраций предприятий, учреждений и организаций» [Табанов, С.А. Совершенствование законодательства: теория и опыт Республики Казахстан. - Алматы: Жеті Жарғы, 1999. – С.43-44]. Законотворчество лишь составная часть правотворчества, которая заканчивается принятием законов. Законотворчество – деятельность высшего представительного органа – Парламента Республики Казахстан. В предусмотренных законом случаях законотворческую функцию государства осуществляют Президент Республики Казахстан или народ Казахстана (референдум).

В условиях реализации принципа разделения власти органы государственной власти, принимая в пределах своей компетенции различного рода нормативные акты, участвуют в различных формах правотворчества.

Разработка и издание законов (законотворчество) составляет важную прерогативу высших представительных органов. Это означает, что ни органы исполнительной, ни судебной власти не вправе законодательствовать, но в присущей им форме принимают участие в процессе разработки законов, совершенствования законодательства, повышения его эффективности при этом контролируя, сдерживая и дополняя друг друга.

Во втором разделе первой главы «*Законотворчество как сфера реализации органами государственной власти своих полномочий*» анализируется практика законотворческого процесса, и исследуются формы взаимодействия органов государственной власти в законотворческом процессе.

Отмечается, что законотворчество – основное направление деятельности Парламента. Выполнен краткий обзор законодательной деятельности Парламента, показана роль высшего представительного органа в становлении демократического, правового, светского и социального государства.

Отмечается, что разработка проектов законов является делом нескольких органов государственной власти. Согласно принципу разделения власти эти органы относятся к разным ветвям власти, но действуют в данном случае

совместно. Так, разработкой законопроектов занимаются Правительство и депутаты Палат Парламента. Отношения Правительства с Парламентом основаны на принципах строгого разграничения их полномочий и подконтрольности Правительства Парламенту Республики по вопросам, предусмотренным Конституцией.

Важную роль в законотворческом процессе играет Президент. Послания главы государства имеют программный характер, определяют основные направления внутренней и внешней политики Республики Казахстан. Президент не только обеспечивает согласованное функционирование ветвей государственной власти, но и является активным участником законотворческого процесса. Президент, реализуя право законодательной инициативы, активно взаимодействует с Парламентом и Правительством, а в предусмотренных случаях и с Конституционным Советом по вопросам проверки соответствия Конституции Республики принимаемых Парламентом законов.

В законотворческий процесс, в присущих им формах, вступают судебная власть, Конституционный Совет, органы прокуратуры. Не обладая правом законодательной инициативы, они играют важную роль в обеспечении согласованного функционирования взаимодействующих ветвей власти и повышения эффективности законотворческого процесса.

Таким образом, взаимодействие органов государственной власти в законотворческом процессе исследуется с позиции единства государственной власти, основанного на принципе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви (п.4 ст.3 Конституции РК). Функционирование в системе государственной власти самостоятельных органов таких, как Прокуратура, Конституционный Совет, которые не могут быть отнесены ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной ветвям власти, позволяет расширить традиционное представление о делении государственной власти на три ветви. Находясь в различных связях и отношениях, органы государственной власти в рамках реализации конституционных полномочий вступают в законотворческий процесс, в различной степени оказывают влияние на содержание и качество проектов законов и взаимодействуют между собой с использованием системы сдержек и противовесов.

В третьем разделе первой главы *«Конституционный принцип разделения государственной власти на ветви в организации и функционировании государственности Республики Казахстан»* проводится изучение и анализ принципа разделения власти в Республике Казахстан и его роли в функционировании государственного механизма.

Утверждается, что разделение функций государства между ветвями власти является необходимой предпосылкой формирования демократической правовой государственности, реализации идей верховенства права и закона, гарантирования прав и свобод личности. Отмечается, что за короткий в историческом масштабе отрезок времени был заложен законодательный фундамент для формирования государства и общества нового формата. В

законодательстве суверенного Казахстана получил закрепление принцип разделения власти, который традиционно считается основным принципом правового государства.

Принцип разделения государственной власти на три ветви - законодательную, исполнительную и судебную - закреплен в Конституции Республики Казахстан 1995 г. Так, п. 4 ст. 3 Конституции РК гласит: «Государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов». Данный принцип предполагает такое взаимодействие, при котором органы государственной власти, относящиеся к различным ее ветвям, не находясь во взаимном соподчинении действуют при этом согласованно, как элементы единой целостной системы. Достижение баланса в их взаимодействии призвана обеспечить система сдержек и противовесов, преследующая основной своей целью слаженность взаимодействия, последовательность действий и взаимный контроль.

После распада СССР, повсеместно во всех бывших республиках союзного государства приняты новые конституции, закрепившие суверенитет и новую форму государственного устройства вновь возникших на постсоветском пространстве молодых государств. Как показал анализ законодательства постсоветских республик, объединившихся во вновь созданное Содружество Независимых Государств, в конституциях всех постсоветских республик юридически закрепляется разделение государственной власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную.

Принцип разделения власти в их законодательстве воспринят неоднообразно. Принцип сдержек и противовесов по-разному сформулирован, но подразумевает примерно одно и то же. В конституционном и текущем законодательстве государств-участников СНГ принцип разделения власти положен в основу построения системы государственных органов.

Принцип разделения власти, закрепленный в действующей Конституции Республики Казахстан, является наиболее надежным и эффективным средством обеспечения функционирования власти. Однако полной и абсолютной независимости не должно быть. Для этого действует система сдержек и противовесов. «Сдержки и противовесы, - отметил Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев в выступлении на научно-практической конференции, посвященной 10-летию Конституции РК, - позволяют всем ветвям власти успешно и конструктивно взаимодействовать, эффективно решать задачи поступательного развития страны. За годы действия Конституции ни одно политическое разногласие не переросло в кризис. Все споры решаются в рамках конституционных процедур. Сложилась система взаимоотношений между государственными институтами. Эта система стала традицией» [Высшая школа демократии // Казахстанская правда. - 2005. - 1 сентября].

Формирование новой модели взаимоотношений законодательной, исполнительной и судебной ветвей единой государственной власти, их более

тесного взаимодействия, основанного на системе сдержек и противовесов является актуальным вопросом модернизации политической системы.

Важным моментом в деле повышения эффективности и сбалансированности системы сдержек и противовесов стало принятие Закона от 21 мая 2007 г. О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан. Государством непрерывно осуществляется поиск оптимальной модели государственного правового развития и подтверждается приверженность демократическим идеалам и ценностям.

Конституционная модель организации государственной власти в республике позволяет расширить представление о традиционном понимании разделения власти на три ветви. В системе органов государственной власти функционируют органы, не интегрированные в перечисленные в Конституции Республики ветви власти. Вместе с тем, органы государственной власти, не входящие ни в одну из ее ветвей, интегрированы в систему сдержек и противовесов, и играют заметную роль в повышении эффективности и слаженности функционирования государственного механизма. Разделение власти на три основные ветви дополнено принципом ее организационного единства. Абсолютная независимость определенного органа, относящегося к какой либо ветви власти отсутствует, деятельность всех органов государственной власти направлена на достижение единых задач стоящих перед обществом и государством.

Глава вторая **«Взаимодействие субъектов права законодательной инициативы в законотворческом процессе»** состоит из трех разделов.

В первом разделе второй главы *«Президент Республики Казахстан - гарант согласованного взаимодействия органов государственной власти в законотворческом процессе»* исследуются место и роль Президента в законотворческом процессе.

Законодательствование – прерогатива высшего представительного органа страны. Вместе с тем, Президент полномочен на самостоятельное осуществление законодательных функций в период делегирования ему законодательных полномочий по следующим основаниям:

1) в мирное время в соответствии с подпунктом 3) статьи 53 Конституции, путем принятия Парламентом на совместном заседании палат двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из палат по инициативе Президента республики закона о временном делегировании главе государства законодательных полномочий на срок, не превышающий одного года;

2) в военное время в соответствии с пунктом 2 статьи 45 и подпунктом 4) статьи 53 Конституции – путем принятия Парламентом на совместном заседании палат решения об объявлении состояния войны.

Таким образом, в случаях предусмотренных Конституцией Президент осуществляет законодательные функции, но это не означает, что Президент относится к законодательной ветви власти. Президент является символом и гарантом единства народа и государственной власти, но не входит ни в одну из ее ветвей. При осуществлении полномочий Президент выступает от имени народа и государства.

Отмечается, что Президент является активным участником законотворческого процесса. Во взаимодействии органов государственной власти в законотворческом процессе ему отводится особая роль. В рамках осуществления конституционных полномочий Президент определяет приоритетные направления законотворческой политики государства. Ежегодные послания Президента народу страны содержат в себе основные моменты, которые затем учитываются при разработке планов законопроектных работ Правительства и Праламента Республики.

Особая роль Президента обусловлена также тем, что его конституционно-правовой статус способствует разрешению различного рода разногласий возникающих между Парламентом и Правительством. Обеспечивая согласованное взаимодействие ветвей власти, Президент вправе прибегать к предусмотренным Конституцией мерам преодоления политического кризиса и разрешения споров, если ветви власти не находят согласованных решений или порождают конфликты во взаимоотношениях друг с другом. В случае, когда между ветвями власти возникают непреодолимые разногласия, Президент может разрешить конфликт, решая вопрос о роспуске Парламента или отставке Правительства. Таким образом, ему принадлежит роль арбитра во взаимодействии между законодательной и исполнительной ветвями власти. Согласно Конституции Республики Президент может распустить Парламент или Мажилис Парламента (статья 63 Конституции РК). Основания роспуска из Конституции исключены, но введена процедура проведения Президентом предварительных консультаций по этому вопросу с председателями Палат Парламента и Премьер-министром.

Президент не только обеспечивает согласованное функционирование ветвей власти, но и тесно с ними взаимодействует. Президент оказывает влияние на стадии выявления потребности в правовом регулировании определенных общественных отношений путем дачи законодательных поручений Правительству о внесении законопроекта в Мажилис Парламента. Решающая роль принадлежит Президенту и в законодательном процессе. В рамках реализации права законодательной инициативы Президент вносит законопроекты в Мажилис Парламента. Президент вправе до подписания принятого Парламентом закона передать его в Конституционный Совет для проверки на предмет соответствия Конституции Республики. И заключительным моментом является то, что закон вступает в силу после его подписания Президентом. На этой стадии Президенту принадлежит право отлагательного вето и в случае наличия возражений в отношении принятого Праламентом закона Президент вправе вернуть его в высший представительный орган на последующую доработку.

Во втором разделе второй главы *«Место и роль Парламента Республики Казахстан как законодательной ветви власти»* анализируется место и роль парламента и его депутатов в законотворческом процессе.

Конституционно-правовой статус высшего представительного органа предопределяется действием основополагающих, исходных принципов Конституции, составляющих фундамент конституционного строя государства.

В соответствии с принципом разделения власти Парламент Республики относится к законодательной ветви власти. Парламент олицетворяет и осуществляет законодательную ветвь власти выступая от имени народа и государства как коллегиальный орган, представляющий суверенитет и единство многонационального народа Казахстана.

Парламент является основным институтом народного представительства и действует постоянно на профессиональной основе. Как и все органы государственной власти Парламент подчинен духу и букве Конституции, которая устанавливает и регулирует его компетенцию и основы законодательного процесса.

В законотворческом процессе Парламенту отводится центральная роль. Обусловлено это тем, что законодательная функция является основной, а также важной и объемной по своему содержанию и значению в его деятельности. В законотворческом процессе Парламент тесно взаимодействует с Правительством. Их взаимодействие в законотворческом процессе строится на основе принципа разделения власти. Законодательная деятельность Парламента Республики связана с принятием новых законодательных решений от имени органа народного представительства, тогда как органы исполнительной и судебной ветвей власти преимущественно связаны с исполнением и применением предписанных правил и законодательных решений.

Во взаимодействии Парламента и Правительства не исключается возможность возникновения конфликтных ситуаций. Баланс во взаимодействии достигается с помощью системы сдержек и противовесов. В условиях функционального разделения государственной власти возникновение конфликтных ситуаций между ветвями власти является не только неизбежным, но и необходимым. Государство сможет достичь более эффективных результатов своих действий, если будет следовать определенным правилам, позволяющим конфликты разрешать, регулировать, преодолевать. В действующей Конституции Республики закреплены конституционные процедуры разрешения таких разногласий. Конфликт для того и существует, чтобы выявлялись разные интересы, которые отчасти совпадают, а в чем-то и расходятся. Все дело в том, до каких пределов простирается этот конфликт. До определенных пределов он конструктивен, даже полезен, но когда он переходит эти пределы, то становится опасен. Система разделения власти призвана обеспечить не просто разделение, а взаимодействие и согласованное функционирование государственной власти, воплощенной в ее различных отраслях.

Конструктивное взаимодействие Парламента и Правительства является одним из основных факторов эффективности законодательного процесса. Характер взаимоотношений Парламента и Правительства Республики Казахстан определяется прежде всего нормами Конституции, которая устанавливает их конституционно-правовой статус. На конституционном уровне урегулированы основные направления взаимодействия Парламента и Правительства.

В третьем разделе второй главы «*Правительство Республики Казахстан в законотворческом процессе*» анализируется место и роль Правительства в законотворческом процессе.

Разделение полномочий между государственными органами предполагает разделение функций по осуществлению власти, а не самой государственной власти, которая едина и принадлежит народу. Принцип разделения власти предполагает четкое определение правового статуса органов государственной власти, рациональное распределение между ними функций и полномочий. Правительство относится к исполнительной ветви власти и осуществляет государственную власть наравне с Президентом, Парламентом и судами.

Конституционный статус исполнительной власти определен Конституцией (раздел V), Конституционным законом от 18 декабря 1995 г. № 2688 «О Правительстве Республики Казахстан», иными нормативными правовыми актами.

В нормах Конституции последовательно и четко выражены основные прерогативы исполнительной власти в рамках принципа разделения власти, самостоятельность и ответственность Правительства за состояние государственного управления в стране, за осуществление единой государственной политики в отраслях и сферах экономики, социально-культурного и административно-политического строительства.

Из содержания норм Конституции, посвященных вопросам организации и деятельности Правительства, однозначно и четко вытекает, что Правительство, как орган, осуществляющий исполнительную власть, ориентировано прежде всего на реализацию законов, то есть исполнение Конституции, законов, указов Президента Республики. От иных ветвей (законодательной и судебной) государственной власти исполнительная власть принципиально отличается и основной сферой своей деятельности. Основное назначение Правительства – организация исполнения законов и иных важнейших нормативных правовых актов.

По мнению С.З. Зиманова, «Правительство - это несущий функциональный орган в государственной системе, орган оперативного действия и самый динамичный. Ему доверено государственные идеи сделать былью, а, следовательно, на нем лежит главная ответственность возведения и приращения здания государственности. В Правительстве, в основном в нем и в его деятельности, реализуется высокая ориентация на человека, его интересы и благо – таковы конституционные принципы и тенденции развития современного демократического государства» [Зиманов, С.З. Предисловие к книге Сафинова К.Б. «Правительство Республики Казахстан на переходном этапе». – Алматы: Юрист, 2002. - С.3].

Вместе с тем особое место Правительства Республики Казахстан в системе органов власти объясняется тем, что функция исполнения законов невозможна без постоянного управляющего воздействия Правительства практически на все сферы жизнедеятельности общества, повседневной организации деятельности исполнительных органов государства. Высокий конституционный статус Правительства выражается, прежде всего, в его особой роли в государственном

управлении страной в условиях проведения социально-экономических и политических реформ.

Правительство принимает активное участие как в процессе создания закона, так и правотворчестве в целом. Правотворческая деятельность Правительства складывается из следующих аспектов. Во-первых, оно участвует в законотворческом процессе, осуществляемом Парламентом и Президентом; во-вторых, осуществляет нормотворчество в рамках своей компетенции; в-третьих, контролирует нормотворческую деятельность министерств; в-четвертых, контролирует нормотворческую деятельность местных органов исполнительной власти.

Конституционный принцип разделения власти допускает взаимодополнение функций, в силу их юридической природы присущих одной из ветвей власти, органом другой ветви власти. Исполнительная власть осуществляет некоторые функции законодательной власти, издавая указы, постановления, имеющие нормативное значение, а также заключая международные договоры, приобретающие юридическую силу после их ратификации парламентом. Так, например, постановления Правительства, как органа общей компетенции, обязательны к исполнению на всей территории Республики Казахстан всеми государственными органами, должностными лицами, учреждениями и организациями.

В законотворчестве Правительство участвует, главным образом, в форме: 1) подготовки законопроектов и их внесения в Парламент; 2) подготовки заключений на законопроекты, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов.

Особенно ответственным и сложным моментом в законотворческой деятельности Правительства Республики является разработка и подготовка закона – основного источника любой правовой системы.

Законотворческая деятельность Правительства осуществляется в соответствии с планом законопроектных работ. Формирование текущих и перспективных планов законопроектных работ Правительства осуществляется с учетом поручений Президента, Программы Правительства, государственных программ и программ, утверждаемых Правительством, планов мероприятий по реализации государственных программ, а также решений Премьер-министра Республики. Проект Плана законопроектных работ на предстоящий год формируется Министерством юстиции на основании предложений государственных органов и Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности при Правительстве Республики и представляется в Правительство ежегодно до 1 ноября соответствующего года в порядке, установленном для внесения проектов постановлений Правительства. При этом Министерством юстиции к проекту Плана законопроектных работ прикладывается справка, содержащая обоснование необходимости разработки каждого законопроекта, включенного в проект Плана. Обязательным условием для включения в План того или иного законопроекта является положительное заключение Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности при Правительстве Республики Казахстан. С Межведомственной

комиссией согласовываются также нормы проектов государственных и иных программ, концепций, мероприятий Правительства в части законопроектного обеспечения.

Глава третья **«Взаимодействие иных участников законотворческого процесса»** состоит из трех разделов.

В первом разделе третьей главы *«Правоприменительная деятельность судебной ветви власти и ее роль в процессе совершенствования законодательства»* дается общая характеристика судебной ветви власти с учетом конституционного принципа разделения власти и исследуются формы взаимодействия судов с иными органами государственной власти в законотворческом процессе.

Суды Республики Казахстан принимают пассивное участие в законотворческом процессе. Судебная власть наделяется полномочиями по обновлению законодательства, приведению его в соответствие с Конституцией.

Судебные органы в силу своей основной – правоприменительной – деятельности, владеют информацией о состоянии законодательства, включая пробелы в законодательстве. Верховный суд дает разъяснения по вопросам судебной практики (ст.81 Конституции РК), аналогичное предписание повторяется в подобных выражениях в ст. 17 Конституционного закона Республики Казахстан от 25 декабря 2000 г. N 132-III «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.12.2006 г.), здесь речь идет о «разъяснениях проблем применения законодательства в судопроизводстве». Обобщая судебную практику и принятые судом решения, Верховный суд Республики Казахстан, в соответствии с пунктом 1 статьи 4 Конституции, издает акты, обладающие свойствами нормативности, в виде нормативных постановлений.

Эффективность правоприменительной деятельности судов, в первую очередь, связана с качеством законов. Здесь исходными положениями являются конституционные нормы о прямом действии Конституции (статья 4), о независимости судьи при отправлении правосудия и подчинении его только Конституции и закону (статья 77), о неприменении законов и иных нормативных актов, ущемляющих конституционные права и свободы человека и гражданина, и обязанности суда обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этих актов неконституционными (статья 78). Эти положения воспроизведены в ст. 25 Конституционного закона РК "О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан" и ст. ст.6, 12 Гражданского процессуального кодекса РК. В этом полномочии судов на обращение в Конституционный Совет есть возможность противодействия законодательной и исполнительной власти, принимающим неконституционные акты.

Согласно ст.78 Конституции РК суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. Подпункт 4) п.2 ст.20 Конституционного закона Республики Казахстан от 25 декабря 2000 г. N 132-III «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» предусматривает право Председателя Верховного суда вносить Президенту Республики Казахстан

предложения по совершенствованию законодательства. Эти предложения должны готовиться для субъектов законодательной инициативы.

Судебная власть осуществляется от имени Республики Казахстан и имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики (пункт 1 статья 76 Конституции РК). Каждое звено суда имеет свою компетенцию. Создание чрезвычайных судов не допускается. Поскольку, согласно Конституции Республики (статья 3), государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви, судебная власть является исключительной властью, осуществляющей правосудие.

В отличие от законодательной власти суд не создает общих правил поведения, не занимается исполнительно-распорядительной деятельностью, хотя в судебных учреждениях есть должности судебных исполнителей. Государственная власть суда имеет конкретный характер. Суд рассматривает и решает конкретные дела и споры, возникающие вследствие различных конфликтов в обществе (уголовные дела, имущественные притязания, трудовые споры, споры политического характера, жалобы граждан на действия чиновников). Эти вопросы рассматриваются судом в ходе судебного процесса, т.е. в особой процессуальной форме, установленной законом. Ее соблюдение при осуществлении судебной власти имеет принципиальное значение: если нарушена форма процесса, решение суда, даже правильное по существу, отменяется вышестоящим судом и дело направляется на новое рассмотрение.

Суд рассматривает и решает те или иные конфликты в обществе, возникшие между его членами – юридическим и физическими лицами, - в соответствии с законом и правосознанием членов судейской коллегии, рассматривающей дело, и внутренним убеждением судей. Правосознание, внутреннее убеждение, сложившееся на базе жизненного опыта и в ходе рассмотрения конкретного дела, имеет огромное значение при осуществлении судебной власти. Ее реализация – приговор по уголовному делу, решение по гражданскому иску – представляет собой акт государственного принуждения, совершаемый в особых формах.

Особенности судебной власти как независимой ветви предполагает судейское самоуправление – наличие высших квалификационных судейских коллегий. Только они могут решить вопрос об отстранении судей от работы, о наложении на них взысканий, повышении их в должности и т.п. Органы законодательной и исполнительной власти, как правило, решать эти вопросы не вправе, хотя они могут назначать судей (с согласия кандидатов на судебные должности).

В отличие от законодательной власти, которая теснейшим образом связана с политикой, в отличие от исполнительной власти, которая тоже участвует в политике и поддается политическому давлению со стороны партий, при осуществлении судебной власти политическое давление должно быть

исключено, равно как и любое другое давление с целью повлиять на решение суда. Для этого существует ряд привилегий, которыми располагают судьи (статус судьи).

Во втором разделе третьей главы *«Место и роль Прокуратуры Республики Казахстан в законотворческом процессе»* исследуется роль органов прокуратуры в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в законотворческом процессе.

Конституция Республики Казахстан выделяет три основные ветви государственной власти – законодательную, исполнительную и судебную. Разделение власти на три ветви предполагает участие в законотворческом процессе органов государственной власти, которые входят в указанную триаду ветвей власти. Вместе с тем, важную роль и место в законотворческом процессе занимает прокуратура Республики, осуществляющая от имени государства высший надзор за точным и единообразным применением Конституции, законов и подзаконных актов. В этом контексте А.К. Котов и А.А. Котов обращают внимание на то, что не следует полагать, что смысл «разделения властей» состоит в полном и окончательном «дележе» всего мыслимого объема государственной власти между названной триадой власти. Смысл в самом их наличии как объективно обусловленных видов деятельности государства, осуществляемой системно-целостными структурами. Наряду с этим могут действовать неинтегрированные ни в одну из ветвей власти государственные органы, выполняющие межвидовые подфункции современного государства, например, контрольные (надзорные) [Котов, А.К., Котов, А.А. Правовая реформа в Казахстане. - 2004. - № 4. – С.3-5.].

Сегодня прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору, осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подотчетна лишь Президенту Республики.

Р.Т. Тусупбеков по этому поводу отмечает, что «в Казахстане была сформирована новая, по своему уникальная система прокуратуры», «в соответствии с новой Конституцией Республики и установленным ею государственным устройством государства Прокуратура стала подотчетна лишь Президенту Республики Казахстан, и ей отведена особая конституционная роль с возложением на нее функций высшего надзора, т.е. предоставление ей права опротестовывать все законы и иные нормативные правовые акты, противоречащие Конституции и законам республики. Прокуратура была также отделена от предварительного следствия и дознания и наделена полномочиями по надзору за ними и оперативно-розыскной деятельностью. Кроме того, Прокуратуре были вменены функции по надзору за административным и исполнительным производством и представлению в суде интересов государства» [Тусупбеков, Р.Т. Реформирование системы органов прокуратуры в условиях государственной независимости // Правовое развитие Казахстана за 10 лет государственной независимости: матер. научно-практ. конф. – Алматы: Институт законодательства МЮ РК, 2002. – С.36].

Анализ конституционного принципа разделения власти показывает, что прокуратура не входит ни в одну из перечисленных в Конституции Республики ветвей власти и действует как самостоятельный государственный орган в механизме государства. Прокуратура не относится к исполнительной ветви власти, так как не входит в структуру исполнительных органов и осуществляет надзор за их актами. К законодательной и судебной ветвям власти она также не относится, так как обладает полномочием опротестовывать правовые акты этих ветвей власти, если они противоречат Конституции и законам республики. В целом исследователи места и роли прокуратуры в системе государственных органов выделяют следующее. Во-первых, прокуратура – самостоятельный государственный орган, обладающий рядом конституционно закрепленных признаков. Прокуратура – единая система органов, осуществляющих от имени государства надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Во-вторых, прокуратура является необходимым элементом разделения и взаимодействия ветвей власти, становления и развития демократического правового государства. В-третьих, прокуратура – один из эффективных институтов, цементирующих государственность. Органы прокуратуры действуют на всех уровнях государства независимо от других государственных органов, которые функционируют на соответствующих уровнях. Прокуратура не только обеспечивает надзор за единообразным исполнением законов на территории всего государства, но и в силу своей универсальности максимально приспособлена к выполнению этой задачи как единая централизованная система. В-четвертых, главной целью деятельности прокуратуры является правозащитная деятельность. Однако органы прокуратуры не только осуществляют защиту прав и свобод человека и гражданина, но и защиту общества и государства, т.е. защиту публичного интереса. В-пятых, прокуратура – важный субъект формирования государственной правовой и криминологической политики. Координация имеет целью наиболее эффективного решения задач по борьбе с преступностью и укреплению законности путем разработки и осуществления согласованных действий, направленных на своевременное выявление, раскрытие, пресечение и предупреждение преступлений, устранение обстоятельств, способствующих их совершению. В отличие от других правоохранительных органов, рассматривающих преступление как единство факта и его уголовно-правовой оценки, прокуратура распространяет свой интерес не только на преступление и преступника как элементы явления преступности, но и выявляет тенденции и закономерности процесса нарушения закона. Это позволяет прокуратуре обосновывать социальную обусловленность закона и предвидеть его эффективность.

В третьем разделе третьей главы *«Место и роль Конституционного Совета Республики Казахстан в повышении эффективности законотворческого процесса»* исследуются формы участия Конституционного Совета в законотворческом процессе и его влияние на содержание законов.

Классическое разделение государственной власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную, теоретически и практически

может быть принято лишь условно. Широкий взгляд на систему разделения власти, отраженный в конституциях зарубежных государств, убедительно свидетельствует о существовании иных самостоятельных ветвей власти – контрольной (в лице прокуратуры, омбудсменов, органов конституционного контроля, счетных палат и т.д.), избирательной (в лице независимых избирательных органов), учредительной (в лице учредительных собраний). С принятием Конституции 1995 г. в Казахстане получила закрепление собственная модель разделения власти, сформированная с учетом мирового опыта государственно-правового строительства и отечественных традиций построения государственности. В Казахстане в структуре механизма государства, параллельно с традиционными тремя ветвями власти, функционируют органы, осуществляющие контрольно-надзорные функции – Прокуратура, Центральная избирательная комиссия, Конституционный Совет, которые не входят ни в одну из ветвей, перечисленных в Конституции Республики. Значимую роль в реализации механизма сдержек и противовесов и обеспечении конституционности принимаемых законов выполняет специализированный орган конституционного контроля – Конституционный Совет Республики. По мнению А.А. Караева, «обеспечить в государстве конструктивный диалог ветвей власти возможно только при наличии политической культуры и развитой системы государственных институтов. В условиях противостояния интересов различных социальных слоев, групп, политических партий, противоречий между ветвями власти, без органа конституционного контроля, обеспечивающего в механизме государственной власти консенсус проблематично» [Проблемы согласованного функционирования органов государственной власти Республики Казахстан и системы сдержек и противовесов. – Алматы: ИД КазГЮУ, 2006. – С. 327].

Правовой основой организации и деятельности Конституционного Совета Республики Казахстан являются Конституция 1995 г., Конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. № 2737 «О Конституционном Совете Республики Казахстан» (с изменениями от 24.11.04 г.), а также Регламент Конституционного Совета. Предназначение Конституционного совета в системе государственной власти состоит в том, чтобы защищать Основной закон государства и общества. Глава государства, подводя итоги деятельности Конституционного Совета, отметил: «...модель Конституционного Совета, как показала практика, себя оправдала. Но надо подумать над тем, как на конституционном уровне повысить авторитет и усилить возможности Конституционного Совета по защите Основного Закона страны» [Выступление Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева на внеочередном VII съезде Республиканской политической партии "Отан" (г. Астана, 15 июня 2004 года) // <http://www.akorda.kz>]. В полномочие Конституционного Совета Республики входит, в случае необходимости, подправить законодателя, главу государства и правительство, которые по каким-либо причинам отступают от Конституции. Конституционный Совет призван содействовать тому, чтобы конституционная законность становилась естественным элементом демократии и ее политической культуры. Если в целом защита Конституции может

осуществляться и другими органами государственной власти, то обеспечение ее верховенства как главного источника права - исключительная прерогатива Конституционного Совета как органа конституционного контроля. Именно в этом состоит его главная функция, что подчеркивается в современном конституционном законодательстве. Отсюда следует и то огромное значение, которое имеет охрана Конституции, под которой понимается совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается режим конституционной законности в государстве и обществе.

Правовой статус Конституционного Совета отличается рядом особенностей. Конституционный Совет, являясь государственным органом, не интегрирован ни в одну из ветвей государственной власти. При осуществлении своих полномочий Совет самостоятелен и независим от государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан и руководствуется в своей деятельности только Конституцией Республики Казахстан. Одна из наиболее важных черт статуса Конституционного Совета состоит в том, что он разрешает дела, основываясь только на Конституции Республики Казахстан и решая исключительно вопросы права. Совет ни при каких обстоятельствах не должен отдавать предпочтение политической целесообразности, переходя границы правовых форм. По мнению М.С. Бейбитова, конституционный контроль, «не отвечая параметрам власти, но создавая - вольно или невольно – видимость властного органа, ... выполняет функции организационно-правового характера, исключая политико-правовые, властные методы деятельности. Как форма реализации власти и ее контроля, а не сама власть как таковая, он осуществляет свое назначение в сфере государственной деятельности и тому способствуют, подчеркнем еще раз, такие его свойства, как конституционная компетенция, юридическая сила принимаемых его органами актов, главенствующая его роль в обеспечении баланса властей, неподнадзорность никаким инстанциям» [Бейбитов, М.С. Институт конституционного контроля в Республике Казахстан (вопросы теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. - Алматы, 2005. – С.61-62].

Конституционному Совету отводится конструктивная роль по отлаживанию законодательного процесса в Парламенте Республики. Ему неоднократно приходилось рассматривать и вносить предельную ясность в непростые вопросы конституционного права по неоднократным обращениям главы государства (например, о соответствии Конституции Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы Республики Казахстан по вопросу обеспечения деятельности Уполномоченного по правам человека» в 2006 году), Председателей Мажилиса и Сената Парламента республики, депутатов и Премьер-министра по вопросам практики парламентаризма. Большая часть рассмотренных обращений (67,2%) в практике деятельности Конституционного Совета прямо или косвенно затрагивает положения Конституции Республики Казахстан, касающиеся вопросов организации публичной власти. Важным с точки зрения уяснения компетенции законодательного органа является разъяснение совета о том, что перечень полномочий Парламента, закрепленных в Конституции, является исчерпывающим, и его расширение или сужение

возможны только в случае внесения изменений и дополнений в Основной закон (постановление Конституционного Совета от 15 октября 1997 г. № 17/2). В 12 постановлениях Конституционного Совета уточнены конституционные положения, регламентирующие вопросы статуса депутатов Парламента республики. В правовых позициях Конституционного Совета нашли отражение и различные стороны взаимоотношений Парламента и Правительства в рамках системы конституционных сдержек и противовесов (решение вопроса о доверии Правительству и другие). Советом также рассмотрены конституционные аспекты практически всех стадий законодательного процесса: реализация законодательной инициативы, прохождение законопроекта в палатах Парламента, объявление проекта закона срочным, применение согласительных процедур, порядок внесения поправок, их объем, вопросы опубликования законов.

ВЫВОДЫ

На основе проведенного исследования взаимодействия органов государственной власти в законотворческом процессе следует сделать ряд основополагающих выводов:

Воплощение в государственно-правовой практике принципа разделения единой государственной власти на ветви является необходимой предпосылкой формирования демократического, правового, социального и светского государства, реализации идей верховенства права и закона, гарантирования прав и свобод личности.

Государство в своей деятельности осуществляет принцип разделения власти, что олицетворяет демократичность конституционного механизма государственной власти. Четкое разделение государственных органов в соответствии с назначением и функциями на органы законодательной, исполнительной и судебной властей подчиняет государственную власть в целом, как интересам гражданского общества, так и потребностям отдельной личности в обществе. В связи с этим, разделение властей справедливо оценивают как показатель развитости права и государства, организованное выражение правового характера государства, необходимую предпосылку, для режима безусловного господства права и правовой защищенности.

Классической теорией разделения властей традиционно трактуется и утверждается о наличии в государстве трех ветвей власти. Наши исследования показывают, что эта позиция имеет уязвимые, слабые места, которые не отражают современного состояния разделения государственной власти на ветви. Не во всех государствах принята эта теория как концептуальная основа разделения властей. Существуют государства, конституционная модель разделения властей которых признает четыре и более ветвей власти. Опираясь на конституционно выделяемые, на основе принципа разделения властей, структурные подразделения государственного механизма, и учитывая выполняемые составляющими их органами функции, т.е. исходя из структурно-функционального анализа, можно классифицировать следующие виды органов,

образующих конституционный механизм современного Казахстана: Президент, Парламент, Правительство, судебные органы, Прокуратура, Конституционный Совет.

Анализ сущности законотворчества показывает, что оно является сферой реализации органами государственной власти своих конституционных полномочий. Однако их совместное участие в процессе разработки, обсуждения и принятия законов не означает отождествления их функций в этом процессе. Действуя как элементы единого государственного механизма, каждый государственный орган в отдельности выполняет в пределах своей конституционной компетенции присущие только ему функции. И в итоге, их совместная деятельность нацелена на реализацию единого комплекса целей и задач, стоящих перед государством и обществом. В этом проявляется сущность единства государственной власти - олицетворяя различные ее ветви, в совокупности, органы государственной власти, взаимодействуя, представляют ветви единого древа государственной власти.

Парламент, являясь институтом народного представительства, обеспечивает учет региональных и общенациональных интересов, выполняет функцию официально-властного установления права как закона, как общеобязательного государственного веления. Правительство, ориентированное, прежде всего, на организацию исполнения законов и иных нормативных правовых актов, ответственное за состояние государственного управления в стране, за осуществление единой государственной политики в отраслях и сферах экономики, социально-культурного и административно-политического строительства, выполняет функцию конкретизации законов, осуществляемую в связи с их применением и обеспечением их исполнения. В основу законотворческого процесса в Республике Казахстан положен принцип «рационализированного парламентаризма», предполагающий активное влияние Правительства на законодательную деятельность Парламента, как при разработке законопроектов, так и при их прохождении в Мажилесе и Сенате. Правительство активно взаимодействует с Парламентом по линии законодательного процесса и обладает соответствующими возможностями воздействовать на него с целью принятия необходимых законопроектов. Разработка законов – задача не только Парламента. В политическом и управленческом плане Правительство здесь играет главнейшую роль. Разработка законов Правительством, в данном случае, выступает как одна из форм руководства обществом, средство реализации правительственной экономической и социальной программы. С юридической точки зрения Парламент играет центральную роль, а в социально-экономическом плане Парламент, скорее всего, должен обладать функцией контроля над законодательными инициативами, которые предлагаются Правительством.

При исследовании взаимодействия ветвей власти не следует ограничиваться взаимодействием, возникающим между ними. Исключительно важную роль играет Президент Республики Казахстан. Президент не только обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти, но и вступает с ними во взаимодействие. Президент обладает правом

законодательной инициативы, которое является началом его участия в законотворческом процессе. В этом процессе проявляется роль и назначение президентской власти, призванной не допустить конфронтацию активно взаимодействующих субъектов. В свете сказанного, проявляется необходимость принятия мер, направленных на дистанцирование Президента от исполнительной власти, в целях исключения возможности перевода функции обеспечения согласованного функционирования ветвей власти в административное руководство Правительством, либо отдаче в связи с этим предпочтений какой-либо из ветвей власти при разрешении спорной ситуации. Во взаимоотношениях Президента с Правительством императивность действий главы государства проявляется также в даче ему законодательных поручений по разработке законопроекта и внесению его в Парламент. Об участии судебной ветви власти в законотворческом процессе трудно утверждать, можно лишь предположить ее косвенное влияние. Органы судебной власти не в праве заниматься подготовкой законопроектов, участвовать в законотворческом процессе, поскольку не отнесены законом к числу субъектов, обладающих правом законодательной инициативы. Их роль сводится к осуществлению правокорректирующей функции, направленной на обеспечение адекватного выражения права в законе, сохранения действующего права в конституционно-правовом поле.

Наши исследования показывают, что конституционная формулировка о взаимодействии ветвей власти требует совершенствования, поскольку она не соответствует современному состоянию системы разделения властей. Автор пришел к выводу, что о взаимодействии всех ветвей власти вряд ли можно говорить. Во-первых, взаимодействие в законотворческом процессе осуществляется между законодательной и исполнительной ветвями, но взаимодействие судебной ветви власти вызывает большое сомнение. При этом автор опирается на конституционное положение о независимости осуществления правосудия, а это главная функция судебных органов. Если в главной функции нет взаимодействия, то, следовательно, такое взаимодействие отсутствует и в законотворческом процессе.

Конституция Республики Казахстан признает принцип разделения властей, в то же время имеются основания полагать, что на уровне ветви государственной власти можно выдвинуть, не как ветвь власти, а как систему органов, влияющих на законотворческий процесс – президентскую власть, систему органов прокуратуры, Конституционный Совет. Немаловажное значение приобретает деятельность органов, не интегрированных ни в одну из конституционно выделяемых ветвей власти. К ним относятся Прокуратура и Конституционный Совет. Во взаимодействие ветвей власти в законотворческом процессе включается Прокуратура. Прокуратура не интегрирована ни в одну из ветвей власти, но тесно с ними взаимодействует, оказывая влияние на их функционирование, прежде всего, путем осуществления надзора за исполнением законов. Деятельность органов прокуратуры является существенным и необходимым элементом системы сдержек и противовесов,

способствует взаимодействию ветвей власти, их согласованному функционированию.

Во взаимодействие в законотворческом процессе вступает и Конституционный Совет Республики Казахстан. Это своеобразная форма взаимодействия. Этот специализированный орган конституционного контроля выполняет значимую роль в реализации механизма сдержек и противовесов и обеспечении конституционности принимаемых законов. Участие Конституционного Совета в законотворческом процессе выражается в форме осуществления предварительного конституционного контроля за принятыми Парламентом законами, до их подписания Президентом, на предмет их соответствия Конституции Республики. Конституционный контроль со стороны Конституционного Совета является пассивным. Это означает, что Совет рассматривает дела лишь при наличии обращения. Конституционный Совет тесно взаимодействует с Президентом Республики. Президент инициирует в Конституционном Совете производство о проверке на соответствие Конституции поступивших к нему на подпись законов, разрешая этим самым разногласия в Парламенте, а также свои противоречия с ним. Взаимодействие Конституционного Совета с Парламентом носит достаточно разносторонний характер с учетом того, что в одних случаях такое взаимодействие осуществляется в целом с Парламентом как коллегиальным органом, в других - с группами депутатов в количестве не менее одной пятой части от их общего числа (при их обращениях в Совет), в третьих - с председателями Палат Парламента. В целом с Парламентом Совет взаимодействует, когда Парламент на совместном заседании Палат заслушивает ежегодные послания Конституционного Совета о состоянии конституционной законности в Республике, а также когда Председатель и члены Совета после своего назначения на совместном заседании Палат Парламента приводятся Президентом Республики к присяге. Конституционный Совет взаимодействует с исполнительной властью исключительно по линии инициирования Премьер-министром конституционного производства.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ:

1. Калискаров, Е.Д. Законодательные функции Сената Парламента Республики Казахстан [Текст] / Е.Д. Калискаров // Право и политика Республики Казахстан: на пути построения истинно демократического государства: сб. материалов межд. научно-практ. конф. – Алматы, 2007. - С. 10-12.

2. Калискаров, Е.Д. Роль Конституции Республики Казахстан в обеспечении согласованного взаимодействия ветвей власти в законотворческом процессе [Текст] / Е.Д. Калискаров // Проблемы реализации положений, принципов и идей Конституции Республики Казахстан: сб. материалов респ. научно-теор. конф. - Алматы, 2005. - С. 254-260.

3. Калискаров, Е.Д. Функции ветвей государственной власти в законотворческом процессе [Текст] / Е.Д. Калискаров // Повышение правового

сознания и правовой культуры казахстанского общества: сб. материалов межд. научно-практ. конф. – Алматы, 2003. - С. 67-72.

4. Калискаров, Е.Д. Правоприменительная деятельность судебной ветви власти и ее роль в процессе совершенствования законодательства [Текст] / Е.Д. Калискаров // Вестник Университета им. Д.А. Кунаева. – Алматы, 2008. - №3(28).- С. 41-44.

5. Калискаров, Е.Д. Формы участия Конституционного Совета Республики Казахстан в законотворческом процессе и его роль в повышении эффективности законотворческого процесса [Текст] / Е.Д. Калискаров // Казахстанский журнал международного права. – Алматы, 2008. - №3(31). - С. 75-79.

6. Калискаров, Е.Д. К вопросу о реализации принципа разделения властей по Конституции Республики Казахстан [Текст] / Е.Д. Калискаров // Вестник Университета им. Д.А. Кунаева. – Алматы, 2005. - №3(16). - С. 24-30.

7. Калискаров, Е.Д. Место и роль Конституционного Совета Республики Казахстан в законотворческом процессе и повышении его эффективности [Текст] / Е.Д. Калискаров // Вестник Кыргызской государственной юридической академии. – 2011. - №2. – С.23-26.

8. Калискаров, Е.Д. Правоприменительная деятельность судебной ветви власти и ее роль в процессе совершенствования законодательства [Текст] / Е.Д. Калискаров // Наука и новые технологии. – 2012. - №2. – С. 210-213.

9. Калискаров, Е.Д. Принцип разделения государственной власти на ветви в организации и функционировании государственности Республики Казахстан [Текст] / Е.Д. Калискаров // Наука и новые технологии. – 2012. - №2. - С. 221-224.

10. Калискаров, Е.Д. Законотворческий процесс: понятие, сущность и содержание [Текст] / Е.Д. Калискаров // Известия ВУЗов. – 2012. - №2. - С. 163-166.

11. Калискаров, Е.Д. Место и роль Прокуратуры Республики Казахстан в законотворческом процессе [Текст] / Е.Д. Калискаров // Право и политика. – 2011. - №4. - С.120-123.

12. Калискаров, Е.Д. Роль Президента Республики Казахстан в обеспечении согласованного взаимодействия органов государственной власти в законотворческом процессе [Текст] / Е.Д. Калискаров // Право и политика. – 2011. - №4. - С.110-112.

12.00.02 – конституциялык укук, муниципалдык укук адистиги боюнча юридика илимдеринин кандидаты окумуштуулук даражасын алуу үчүн **Калиаскаров Еркнат Дмитриевичтин «Казак Республикасынын мыйзам чыгаруу иштериндеги мамлекеттик бийлик органдарынын өз ара аракеттеринин конституциялык маселелери»** деген темадагы диссертациялык изилдөөсүнүн

РЕЗЮМЕСИ

Ачыктуу сөздөр: укук чыгармачылыгы, мыйзам чыгармачылыгы, бийлик бутактары, бийликти бөлүштүрүүнүн принциптери, токтотуунун жана каршы коюунун механизмдери, укуктук мамлекет, мыйзам чыгаруу ишинин жүрүшү.

Мыйзам чыгаруу ишинин жүрүшүндөгү мамлекеттик бийликтин органдарынын макулдашылган аракеттеринин проблемалары жана бирдиктүү мамлекеттик бийликти бутактарга бөлүштүрүүнүн шарттарында токтотуунун жана каршы коюунун механизмдерин иш жүзүнө ашыруу **изилдөөнүн объектиси** болуп саналат.

Диссертациялык изилдөөнүн максаты төмөнкүлөр болуп саналат: мыйзам чыгаруу ишинин жүрүшүндөгү мамлекеттик бийликтин органдарынын макулдашылган аракеттеринин проблемаларына комплекстүү талдоо жүргүзүү; бирдиктүү мамлекеттик бийликти бутактарга бөлүштүрүүнүн жана токтотуунун жана каршы коюунун механизмдери системаларын өркүндөтүү маселелери боюнча теориялык бүтүмдөрдү жана илимий-тажрыйбалык кеңештерди иштеп чыгуу;

Изилдөөнүн методдору. Диссертациялык изилдөөлөрдү жүргүзүүнүн жүрүшүндө төмөнкүдөй жалпы илимий жана атайын укуктук методдор пайдаланылды: тарыхый, системалык, иштиктүү, чендик-логикалык, укуктарды салыштыруучулук, түзүмдүк-функционалдык, системдик-логикалык ж.б.

Алынган жыйынтыктардын илимдик жаңылыгы мыйзам чыгаруу ишин жүрүшүндө мамлекеттик бийлик органдарынын өз ара аракеттенишинин маселелери боюнча азыркы кезге чейин комплекстүү изилдөөлөргө алынбагандыгы менен аныкталат. Диссертацияда мыйзам чыгаруунун өңүтүнөн мамлекеттик бийлик органдарынын өз ара аракеттенишинин маселелери изилдөөгө алынат, окуп-үйрөнүлүп жаткан маселенин негизги аспектерин камтуу менен бирге бул чөйрөдө орун алган теориялык жана тажрыйбалык проблемалар көрсөтүлөт.

Иш жүзүндө колдонулушу: диссертацияда чыгарылган бүтүмдөр жана берилген сунуштар илимий изилдөөлөрдө, ошондой эле мамлекеттик бийликтин органдарынын өз ара аракеттенишинин жөнгө салган мыйзамдарды жаңылоо учурларында пайдаланылышы мүмкүн.

Колдонуу багыттары: юриспруденция, укуктук билим берүү, конституциялык укук, укуктук чыгармачылык иштер.

РЕЗЮМЕ

на диссертационное исследование **Калискарова Еркната Дмитриевича** на тему: **«Конституционные проблемы взаимодействия органов государственной власти в законотворческом процессе в Республике Казахстан»** на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право, муниципальное право

Ключевые слова: правотворчество, законотворчество, ветвь власти, принцип разделения власти, механизм сдержек и противовесов, правовое государство, законодательный процесс.

Объектом исследования являются проблемы согласованного взаимодействия органов государственной власти в законотворческом процессе и реализация механизма сдержек и противовесов в условиях разделения единой государственной власти на ветви.

Целью диссертационного исследования является комплексный анализ проблем согласованного взаимодействия органов государственной власти в законотворческом процессе; разработка теоретических выводов и научно-практических рекомендаций по вопросам совершенствования системы разделения единой государственной власти на ветви и механизма сдержек и противовесов.

Методы исследования. В ходе проведения диссертационного исследования были использованы следующие общенаучные и специально-правовые методы: исторический, системный, деятельностный, нормативно-логический, сравнительно-правовой, структурно-функциональный, системно-логический и др.

Научная новизна полученных результатов определяется тем, что комплексных исследований по вопросам взаимодействия органов государственной власти в законотворческом процессе до настоящего времени не проводилось. В диссертации, с позиции законотворчества исследуются проблемы взаимодействия органов государственной власти, показаны теоретические и практические проблемы, существующие в данной сфере, с охватом основных аспектов изучаемой проблемы.

Практическое применение: заключается в том, что выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в научных исследованиях, а также при обновлении законодательства, регулирующего взаимодействие органов государственной власти.

Область применения: юриспруденция, правовое образование, конституционное право, правотворческая деятельность.

RESUME

dissertation of **Kaliskarov Erkanat Dmitrievich** on a subject “**The constitutional problems of cooperation of public authorities in a legislative process in the Republic of Kazakhstan**” on competition of a scientific degree of the candidate of jurisprudence in the specialty 12.00.02- constitutional law; municipal right

Dissertation Background. Relevance of the dissertation is caused by an objective need for coordinated interaction of public authorities in process of their functioning. Solution of this cluster of issues related to the need for further improvement of their interaction and system of checks and balances. A lack of a comprehensive study of problems for coordinated interaction of public authorities from a perspective of a legislative process, an opportunity to study their interactions at a new stage of political development, as well as a great practical importance of resolution of questions led to relevance of topic dissertation research.

Object of a study are constitutional and legal relations arising in a process of joint work of public authorities in a legislative process.

Subject of a study are problems for coordinated interaction of bodies of state power in a legislative process and implementation of the mechanism of checks and balances in a division of a single state authority branches.

Aim of a study is a comprehensive analysis of problems of coherent interaction between public authorities in a legislative process, development of theoretical and research findings and practical recommendations on improving a system of separation a single state authority on branches and a system of checks and balances.

Scientific novelty of the work is determined by a fact that comprehensive research on an interaction of bodies of state power in a legislative process to date has not been made. In this thesis, from perspective of law-studied problem of interaction between public authorities, shows theoretical and practical problems that exist in this area, covering main aspects of an investigated problem.

Theoretical significance of the thesis is that it complements existing work in the field theory of law, constitutional law research and analysis of problems of interaction between public authorities in the formation of a legal, democratic state in the Republic of Kazakhstan.

Practical significance of thesis is ability to use the recommendations developed in research, as well as to update the legislation governing the interaction of bodies of state power.

Scope. Theoretical approaches and conclusions that is written on a paper may be used in teaching of academic disciplines "Theory of State and Law", "Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan", "Constitutional law of foreign countries, special courses in Comparative Constitutional Law", "History and Theory of the Constitution of Kazakhstan", "Constitutional right of the CIS countries" in law schools and colleges, as well as in preparation of textbooks, manuals and guidelines.