

М.Дауленов

Вроцлавский университет, Польша

ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН КАК СУБЪЕКТ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИТИВЫ В СВЕТЕ ДОКТРИНЫ И ПРАКТИКИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Мақалада автор шет елдердің тәжірибесі мен доктринасы тұрғысындағы заңнамалық бастамашылық құқығына талдаулар жасаған. Сонымен қатар Қазақстан Республикасы мен шет елдердің Конституциялары мен заңдарына сүйене отырып, Қазақстан Республикасы Президентінің заң шығарушылық бастамашылық құқығының субъекті салыстырмалы түрде зерттелген.

In the article the author analyzes the right of the legislative initiative in the light of the doctrine and practice of foreign countries. The author carries out the comparative analysis of President Republic of the Kazakhstan as the subject of the right the legislative initiative on the basis of studying of the constitution and the legislation of Republic of the Kazakhstan and foreign countries.

Впервые Президента Республики Казахстан правом законодательной инициативы наделила Конституция Республики Казахстан, принятая на IX сессии Верховного Совета XII созыва 28 января 1993 г. В круг лиц, которые были наделены правом законодательной инициативы, входили также депутаты Верховного Совета, Кабинет Министров, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд [1]. Согласно основам конституционного строя того времени, Президент являлся Главой государства и возглавлял единую систему исполнительной власти Республики [1].

Политический кризис, возникший в результате сложения большей частью депутатов Верховного Совета XII созыва своих полномочий, что в дальнейшем привело к его самороспуску, вызвал необходимость в принятии Закона РК «О временном делегировании Президенту Республики Казахстан и главам местных администраций дополнительных полномочий». В соответствии с указанным Законом Президенту РК было предоставлено право на срок до начала работы первой сессии вновь избранного Верховного Совета издавать на основе и во исполнение Конституции акты, имеющие силу закона. Также определено, что такие акты действуют до принятия соответствующих законов [2]. Однако проведенные 7 марта 1994 г. выборы нового Верховного Совета Постановлением Конституционного Суда Республики Казахстан от 6 марта 1995 г. были признаны нелегитимными, что послужило основанием к дальнейшей реализации вышеуказанного Закона.

Тем самым в этот сложный для Казахстана период центр тяжести в принятии необходимых законодательных актов, которые положили бы основу новой экономической системы, целиком был перемещен на Президента. Само же право законодательной инициативы Президента являлось лишь формальностью и не могло быть фактически реализовано, так как не было образовано законодательного органа, куда бы Президент мог внести свой законопроект. В данный период было принято в общей сложности более 140 указов Президента, имеющих силу закона, по всем основным направлениям жизнедеятельности, которые помогли стране укрепить темпы реформ, прежде всего экономических, и четко определить курс развития [3; 70].

Между тем, несмотря на положительные эффекты в экономике Казахстана в период действия Закона о временном делегировании дополнительных полномочий, необходимо было соблюсти принцип разделения властей. Так, например, Джон Милтон еще в 1649 г. отмечал, что «во всех мудрых народах законодательная власть и власть исполнительная обычно разделены и находятся в разных руках» [4; 69].

В результате проведенного 30 августа 1995 г. республиканского референдума была принята новая Конституция Республики Казахстан. Работа над проектом Конституции была поручена Экспертно-консультационному совету при Президенте, в состав которого входили выдающиеся казахстанские специалисты (Ю.Г.Басин, В.А.Ким, А.К.Котов, Е.К.Нурпеисов, Г.С.Сапарғалиев, Н.А.Шайкенов и другие), а также иностранные эксперты (например, председатель Конституционного Совета Франции Роллан Дюма) [5]. Следует отметить и ведущую роль самого Президента Республики Казахстан Н.Назарбаева в подготовке проекта Основного Закона страны.

Согласно новому конституционному порядку Парламент Республики является высшим представительным органом, осуществляющим законодательные функции. Исполнительная власть целиком

была отдана в руки Правительства, возглавляющего единую систему исполнительных органов и осуществляющего руководство их деятельностью. Судебная власть была закреплена за судами во главе с Верховным Судом. Функции конституционного контроля были поручены Конституционному Совету. При этом Президент является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях. Таким образом, Президент не был отнесен к какой-либо ветви власти *expressis verbis*. Являясь символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина, Президент обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом [6].

Следует также отметить, что концепция президента-арбитра наиболее была развита опытом Пятой Французской Республики. Как пишет Р.Балицки, «анализируя конструкцию французской системы государственного устройства, можно сказать, что создатели Конституции не планировали для главы государства роли непосредственного участника политической жизни» [7; 33]. Статья 5 Конституции Франции определяет, что Президент Республики следит за соблюдением Конституции, обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преемственность государства, является гарантом национальной независимости, целостности территории и соблюдения международных договоров [8; 665–682]. Тем временем управление текущей политикой было отдано в руки Правительства под руководством Премьер-министра. Далее Р.Балицки пишет, что активная роль Президента в инициировании законопроектов не находит своего обоснования в нормах французской Конституции [7; 33]. Так, согласно ст.39 Конституции Франции законодательная инициатива одновременно принадлежит Премьер-министру и членам Парламента. При этом Президент Франции в качестве субъекта такой инициативы не определен.

Подобным образом Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. до конституционной реформы 2007 г. наделяла правом законодательной инициативы лишь депутатов Парламента и Правительство Республики. Согласно Постановлению Конституционного Совета от 8 июня 2001 г. № 8/2 нормы п.1 ст.61 Конституции Республики Казахстан следует понимать так, что правом внесения проекта закона в Парламент Республики наделяются только депутаты Парламента и Правительство, и реализуется это право исключительно в Мажилисе [9].

Между тем отсутствие права законодательной инициативы Президента не могло быть предопределяющим фактором того, что Глава государства оставался вне сферы инициирования проектов законов. Во-первых, в соответствии с п.3 ст.44 Конституции Президент имеет право поручить Правительству внести законопроект в Мажилис Парламента. Необходимо отметить, что данное право было сохранено за Президентом и после конституционной реформы 2007 г., наделившей его самостоятельным правом законодательной инициативы. Во-вторых, согласно п.2 этой же статьи Конституции Президент имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, а также объявлять рассмотрение проекта срочным. Это означает, что Парламент должен рассмотреть данный проект в течение месяца со дня его внесения. При неисполнении Парламентом настоящего требования Президент вправе издать указ, имеющий силу закона, который будет действовать до принятия Парламентом нового закона в установленном Конституцией порядке.

В свою очередь анализ политической системы Пятой Французской Республики также показывает активную роль Президента в инициировании проектов законов, в частности, посредством исполнительной власти. Так, например, в доктрине обращают внимание на то, что за время президентства генерала Шарля де Голя «ни один законопроект Правительства не был подготовлен без предварительного поощрения, предложения или согласия главы государства» [10; 162].

Подобным образом, в соответствии с п.2 ст.12 Конституционного закона РК «О Правительстве Республики Казахстан» от 18 декабря 1995 г., Правительство согласовывает с Президентом Республики планы законопроектных работ Правительства [11]. Так, согласно п.2 Правил согласования с Президентом планов законопроектных работ Правительства и с Администрацией Президента — проектов законов, вносимых Правительством в Мажилис Парламента [12], проект Плана законопроектных работ Правительства представляется Главе государства за подписью Премьер-министра. Данный проект должен включать в себя, кроме перечня законопроектов, соответствующую пояснительную записку с обоснованием и сроками внесения законопроектов в Мажилис Парламента. Также согласно п.10 Правил подлежат обязательному согласованию с Администрацией Президента, в том числе, проекты конституционных законов, кодексов, проекты об их изменении и дополнении; законопроекты, направленные на совершенствование местного государственного управления и местного самоуправ-

ления, политической и избирательной систем страны; проекты законов, регламентирующие правоотношения в сфере обороны, национальной безопасности, правоохранительной деятельности и отправления правосудия; проекты законов о республиканском бюджете на предстоящий финансовый год, а также предусматривающих внесение изменений и дополнений в закон о республиканском бюджете на соответствующий год.

В этой связи представляется объективной постановка вопроса о том, носило ли полномочие Президента в поручении Правительству Республики о внесении проекта закона в Мажилис Парламента черты косвенного права законодательной инициативы?

Профессор Л.Гарлицки пишет, что каждая конституция «содержит клаузулы и формулировки, значение которых только сейчас требует выяснения» [13; 125]. В действительности, конституционный порядок каждого государства образуется сложным синтезом норм конституции, законов, изменяющих и дополняющих ее, конституционных (органических) законов. Содержащиеся в них понятия и процедуры не всегда четко сформулированы и ясны по содержанию. Выяснение смысла данных понятий и процедур представляется возможным лишь при их надлежащем толковании.

Так, согласно пп.4 п.1 ст.72 Конституции Республики Казахстан правом официального толкования норм Конституции наделен Конституционный Совет. Именно данный государственный орган несет всю полноту ответственности за правильное и точное раскрытие смысла норм Конституции. Постановления Конституционного Совета об официальном толковании норм Конституции являются непосредственным источником прецедентного конституционного права. Одновременно с Конституцией они образуют ядро всей отрасли конституционного права и основание системы действующего права Республики Казахстан [14]. Между тем поставленный выше вопрос до сих пор не являлся предметом рассмотрения органа конституционного контроля. При этом следует отметить, что согласно п.1 ст.72 Конституции Республики Казахстан субъектами инициативы конституционного производства, в том числе по вопросу об официальном толковании норм Конституции, могут быть Президент, Председатели Сената и Мажилиса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента и Премьер-министр. При этом сам Конституционный Совет в числе потенциальных субъектов инициативы конституционного производства не назван, за исключением случаев, оговоренных в ст. 36 Конституционного закона РК «О Конституционном Совете Республики Казахстан» [15].

Ответить положительно на поставленный выше вопрос было бы сложно, так как в Мажилисе Парламента в качестве субъекта законодательной инициативы официально выступает Правительство, несмотря на то, что законопроект был подготовлен им по поручению Президента. Также только Правительство вправе отозвать свою инициативу на любой стадии рассмотрения [16]. При этом следует отметить, что согласно пп.3 п.1 ст.12 Конституционного закона РК «О Правительстве Республики Казахстан» Правительство выполняет поручения Президента о внесении законопроекта в Мажилис Парламента. Таким образом, Правительство несет политическую и правовую ответственность перед Президентом за выполнение его поручений по внесению законопроекта в Мажилис. Кроме того, как указывалось выше, за Президентом сохранено данное право по отношению к Правительству Республики и после конституционной реформы 2007 г., наделившей его самостоятельным правом законодательной инициативы, что логически предопределяет отрицательный ответ на поставленный выше вопрос, так как Президент не может одновременно обладать и прямым и косвенным правом законодательной инициативы.

Между тем в науке конституционного права многих стран отсутствие права законодательной инициативы Президента не всегда означает отсутствие возможности законодательной инициативы. Так, например, польская наука конституционного права различает понятия «законодательная инициатива» и «право законодательной инициативы», означающее определенное Конституцией полномочие субъекта по внесению законопроекта в Парламент. Как пишет профессор Б.Банашак, данное полномочие создает обязанность Парламента рассмотреть этот законопроект [17; 167]. Между тем в ситуации «законодательной инициативы» Парламент не обязан рассмотреть законопроект, так как с такой инициативой выступить может практически каждый [17]. Не согласился с данным мнением профессор Л.Гарлицки, который отождествляет вышеуказанные понятия с правом внесения законопроекта в Сейм (Нижняя Палата Парламента Республики Польша. — *М.Д.*), обязанностью которого является рассмотрение внесенных законопроектов [18; 235]. При этом преобладающим мнением в польской науке конституционного права является то, согласно которому для начала законотворческого процесса в форме косвенной законодательной инициативы требуется согласие субъектов, уполномоченных непосредственно инициировать законопроект [19; 115]. Однако, как было указано выше, Правитель-

ство не может отказать в выполнении поручения Президента по внесению законопроекта в Мажилис Парламента.

В свою очередь согласно п.1 ст.15 Конституционного закона РК «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» законодательной инициативой является официальное внесение субъектом права законодательной инициативы текста проекта закона или иного законодательного акта Парламента, обязательное к рассмотрению Парламентом [20]. Подобным образом п.1 Правил реализации права законодательной инициативы Президента Республики Казахстан (далее — Указ Президента РК от 21 сентября 2007 г.) [21] под законодательной инициативой Президента понимает официальное внесение Президентом своим специальным посланием на рассмотрение Мажилиса проекта законодательного акта. Тем самым законодательная инициатива является способом реализации права законодательной инициативы, что выступает за нетождественностью понятий «законодательная инициатива» и «право законодательной инициативы». Однако необходимо отметить, что с законодательной инициативой может выступить только субъект права законодательной инициативы.

Понимание законодательной инициативы в материальном смысле, выступающей в качестве начального этапа законотворческого процесса, начала работы над проектом закона, является типичным для конституционного права многих современных стран, в которых Президент активно участвует в законотворческом процессе [22; 163]. Между тем в формальном смысле законодательная инициатива Президента Республики Казахстан отличается от президентской законодательной инициативы других стран.

Обычно инициатор законотворческого процесса вносит председателю Нижней палаты парламента проект закона с обоснованием его принятия. В свою очередь Президент Республики Казахстан вносит на рассмотрение Мажилиса Парламента проект законодательного акта своим специальным посланием. Под специальным посланием понимается официальное письмо Президента, которым проект законодательного акта вносится в Мажилис. Специальное послание должно содержать наименование проекта законодательного акта и обоснование его принятия [23].

Большой энциклопедический словарь под «посланием» понимает поэтическое или публицистическое произведение в форме письма к реальному или фиктивному лицу [24]. В свою очередь Толковый словарь С.Ожегова «послание» определяет как письменное обращение государственного деятеля (или общественной организации) к другому государственному деятелю (или к общественной организации) по какому-либо важному государственному, политическому вопросу. При этом отмечается, что под «посланием» изначально понималось письмо, письменное обращение [25].

Сегодня «послание» («обращение») определяется как выступление (заявление) высокого должностного лица в государстве к обществу. Послание обычно касается текущей политической и экономической ситуации в стране. Кроме того, выделяются послания по случаю какой-либо торжественной даты или события, а также послания *ad hoc*, выступающие в качестве политических актов [26].

Подобным образом в пп.1 ст.44 Конституции Республики Казахстан определено, что Президент обращается с ежегодным посланием к народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики Республики. Несмотря на то, что в Конституции не определены форма и порядок такого обращения, на практике Президент обращается с посланием к народу Казахстана на совместном заседании палат Парламента. Затем послание публикуется в официальной периодической печати. Ежегодное послание Президента к народу Казахстана является политическим актом, широко обсуждаемым в обществе. Между тем специальное послание Президента выступает также в качестве правового акта, инициирующего внесение проекта закона в Мажилис Парламента. Специальное послание Президента не имеет более привилегированной позиции в Мажилисе по отношению к постановлению Правительства и представлению депутатов Парламента в случае инициирования ими проектов законов. Однако в соответствии с п.2 ст.61 Конституции и п.2 ст.17 Конституционного закона РК «О Парламенте и статусе его депутатов» Президент Республики специальным посланием Парламенту имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, а также объявлять рассмотрение проекта закона срочным, означающее, что Парламент должен рассмотреть данный проект в течение месяца со дня его внесения. Кроме того, следует подчеркнуть, что Президент, Правительство и депутаты Парламента, выступающие в качестве субъектов права законодательной инициативы в законотворческом процессе, не находятся в равнозначной позиции по отношению друг к другу. Так, например, согласно п.6 ст.61 Конституции проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства. Между тем для проек-

тов законодательных актов, вносимых в Мажилис в порядке законодательной инициативы Президента, наличие такого заключения не требуется.

Принимая во внимание активную деятельность Главы государства и его высокий авторитет в обществе, — пишет Р.Балицки, — обращаться с предложением о разработке и внесении проекта закона в порядке законодательной инициативы Президента может широкий круг субъектов [27; 61]. Так, Указ Президента РК от 21 сентября 2007 г. определяет, что предложения о разработке законопроектов, которые предполагается внести на рассмотрение Мажилиса в порядке законодательной инициативы Президента, могут вноситься на рассмотрение Главе государства его Администрацией, Правительством (обладающим самостоятельным правом законодательной инициативы. — *М.Д.*), центральными и местными государственными органами, органами местного самоуправления, а также негосударственными организациями и гражданами. При этом возникает вопрос о том, могут ли указанные лица и публичные образования предложить Президенту внести в Мажилис разработанный ими проект закона.

Указ Президента РК от 21 сентября 2007 г. предусматривает два способа разработки проектов законов, которые предполагается внести на рассмотрение Мажилиса в порядке законодательной инициативы Президента:

а) разработка законопроектов государственными органами, негосударственными организациями и гражданами по поручению Президента или Руководителя Администрации Президента, основанному на поручении Президента;

б) разработка проектов законодательных актов Государственно-правовым отделом Администрации Президента, в том случае, если Глава государства на основании предложений частных лиц и публичных образований решит вопрос о целесообразности внесения в Мажилис проекта законодательного акта.

Тем самым вопрос о том, могут ли государственные органы, негосударственные организации или граждане, при отсутствии соответствующего поручения Президента либо Руководителя Администрации Президента, предложить Главе государства подготовленный ими проект закона, остался нерешенным. По нашему мнению, слово «предложение», используемое в Указе Президента РК от 21 сентября 2007 г., следует толковать расширительно, так как право обращения к Президенту с предложением о внесении проекта закона в Мажилис лишилось бы всякого смысла, если бы субъекты такого права не имели возможности предложить подготовленный ими проект закона, поскольку конечной целью данной процедуры является разработка проекта закона с учетом предложений субъектов обращения.

Подготовленный проект закона подлежит согласованию с заинтересованными подразделениями Администрации Президента, а в случае необходимости — с заинтересованными государственными органами, а также может быть направлен на научную экспертизу. При этом необходимость согласования проекта законодательного акта с иными государственными органами или направления на научную экспертизу определяется Президентом или его Администрацией [28].

Как отмечено выше, требование о необходимости наличия положительного заключения Правительства на проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, как условие их внесения на рассмотрение Мажилиса, не распространяется на порядок законодательной инициативы Президента. Между тем Указ Президента РК от 21 сентября 2007 г. предусматривает, что законопроекты, требующие финансовых затрат или предусматривающие сокращение государственных доходов, рассматриваются Министерством экономики и бюджетного планирования и Республиканской бюджетной комиссией [28]. При этом остался невыясненным вопрос о том, какой документ должны выдать вышеуказанные органы после рассмотрения проекта закона (приказ, рекомендация, согласование), а также каким образом решение этих органов может повлиять на процедуру инициирования Президентом проекта закона.

Подготовленный и согласованный проект законодательного акта и проект специального послания вносятся на рассмотрение Главе государства, который решает вопрос о внесении проекта в Мажилис Парламента или его отклонении. В случае инициирования внесения проекта закона в Мажилис зарегистрированный законопроект направляется для предварительного рассмотрения и подготовки предложений о порядке дальнейшей работы над ним постановлением Мажилиса в соответствующий комитет (комитеты) [29]. При этом Президент вправе отозвать из Парламента инициированный им проект законодательного акта на любой стадии рассмотрения законопроекта [29]. Как пишет профессор Э.Звезховски, поскольку о начале законотворческого процесса решают исключительно субъекты, обладающие правом законодательной инициативы, то логичным последствием этого права должна

быть также возможность принятия ими решения о прекращении законотворческого процесса в случае, если появились какие-либо рациональные предпосылки для этого [30; 115].

Процедуральные вопросы отзыва законодательной инициативы разрешает Регламент Мажилиса Парламента, однако, как будет видно далее, не в полном объеме. Так, согласно п.25–1 Регламента отзыв законодательной инициативы депутата должен быть оформлен в письменном виде и внесен на имя Председателя Мажилиса. В случае, если правом законодательной инициативы воспользовались несколько депутатов, отзыв проекта законодательного акта должен быть скреплен подписями всех его инициаторов. В свою очередь, проект закона, внесенный Правительством Республики, отзывается соответствующим постановлением. Между тем Регламент Мажилиса оставил вне сферы своего регулирования процедуру отзыва законодательной инициативы Президента, а именно каким актом Президент может отозвать свою инициативу из Парламента: специальное послание, обращение и другие.

В заключение необходимо отметить, что активная роль Главы государства в принятии законодательных решений в Республике находила свое выражение и до конституционной реформы 2007 г., наделившей Президента правом законодательной инициативы. Анализ доктрины и практики зарубежных стран показывает, что наличие права законодательной инициативы Президента обусловлено, прежде всего, степенью влияния Парламента на процесс принятия решений Правительством, в том числе на его формирование. При этом следует учитывать, что наделение Президента таким правом не является перераспределением «центра тяжести» в инициировании проектов законов, так как главным ответственным органом за реализацию внутренней и внешней политики, по-прежнему, выступает Правительство. В свою очередь роль Президента в законотворческом процессе заключается в инициировании проектов законов, определяющих ключевые направления политики государства, а также законопроектов по вопросам, отнесенным к исключительной компетенции Главы государства [31].

Список литературы

1. Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 года // Ю.Булуктаев. Конституции стран СНГ. — Алматы: Жеті жарғы, 1999.
2. Закон Республики Казахстан «О временном делегировании Президенту Республики Казахстан и главам местных администраций дополнительных полномочий» от 10 декабря 1993 г.: прим. Закон утратил силу в соответствии с Законом Республики Казахстан «О признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Казахстан» от 20 декабря 2004 года № 12–3, — Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. — 1993. № 23–24.
3. Назарбаев Н. Казахстанский путь, — Караганда, 2006.
4. Wormuth F.D. The Origins of Modern Constitutionalism, — New York, 1948. — Vol. I.
5. Постановление Президента РК «Об Экспертно-консультативном совете при Президенте Республики Казахстан по проекту новой Конституции Республики Казахстан» от 22 мая 1995 г. № 2292, — http://online.prg.kz/auth.asp?url=%2Fauth_nph_lawyer.asp%3Fuid%3DFAD6494E-83B4-4B9E-AC2E-E74CA25D6030%26doc_id%3D30046356.
6. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. с изм. и доп. по состоянию на 21 мая 2007 г. — http://online.prg.kz/doc/lawyer/?uid=FAD6494E-83B4-4B9E-AC2E-E74CA25D6030&doc_id=1005029.
7. Balicki R. Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym, — Wrocław, 2001.
8. Конституция Французской Республики от 04 октября 1958 г. // Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М.: Издат. группа ИНФРА-М НОРМА, 1997.
9. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 8 июня 2001 г. № 8/2 «Об официальном толковании пунктов 1 и 4 статьи 61 Конституции Республики Казахстан», утратившее силу в соответствии с Постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 8 ноября 2007 г. № 9 «О пересмотре некоторых нормативных постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан в связи с принятием Закона Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. № 254-III «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», — <http://www.constcouncil.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=140>.
10. Gicquel J. Essai sur la pratique de la V République (Bilan d'un septennat). — Paris, 1977.
11. Конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 г. № 2688 «О Правительстве Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.06.2007 г.). — http://online.prg.kz/auth.asp?url=%2Fauth_nph_lawyer.asp%3Fuid%3D275DEB6D-3C54-4707-A542-58B169DD6CDA%26doc_id%3D1003973.
12. Указ Президента Республики Казахстан от 17 мая 2002 г. № 873 «Об утверждении Правил согласования с Президентом Республики Казахстан планов законопроектных работ Правительства Республики Казахстан и с Администрацией Президента Республики Казахстан проектов законов, вносимых Правительством в Мажилис Парламента Республики Казахстан». — http://online.prg.kz/auth.asp?url=%2Fauth_nph_lawyer.asp%3Fuid%3D275DEB6D-3C54-4707-A542-58B169DD6CDA%26language%3Drus%26doc_id%3D1031138.
13. Garlicki L. Zasady określające działalność orzeczniczą sądów konstytucyjnych/ E. Zwierzchowski (red.). Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją. — Warszawa, 1997.
14. Котов А. Толкование Конституции и формирование прецедентного конституционного права // Конституционное правосудие. — 2003. — № 3 (21).
15. В случаях, если изменилась норма Конституции, на основании которой было принято решение, либо открылись новые существенные для предмета обращения обстоятельства, неизвестные Конституционному Совету в момент принятия

- решения. Конституционный закон РК от 29 декабря 1995 г. № 2737 «О Конституционном Совете Республики Казахстан». — <http://www.pavlodar.com/zakon/? dok=00128&all=all>.
16. Пункт 25–1 Регламента Мажилиса Парламента Республики Казахстан, принятый Постановлением Мажилиса Парламента от 8 февраля 1996 г. <http://www.parlam.kz/Information.aspx? doc=6&page=2&lan=ru-RU>.
 17. *Banaszak B.* Prawo konstytucyjne. 3. wydanie, zmienione. — Warszawa, 2004.
 18. *Garlicki L.* Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Wydanie. 10. — Warszawa, 2006.
 19. *Zwierzchowski E.* [red.]. Postępowanie ustawodawcze. — Warszawa, 1993.
 20. Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 г. «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», — <http://www.pavlodar.com/zakon/? dok=00155&all=all>.
 21. Правила реализации права законодательной инициативы Президента Республики Казахстан, утвержденные Указом Президента Республики Казахстан от 21 сентября 2007 г. № 413 «О мерах по обеспечению права законодательной инициативы Президента Республики Казахстан и приведению некоторых актов Президента Республики в соответствие с Конституцией Республики Казахстан». — http://online.prg.kz/doc/lawyer/? uid=275DEB6D-3C54-4707-A542-58B169DD6CDA&doc_id=30125199.
 22. *Bafia J.* Zasady tworzenia prawa. — Warszawa, 1984.
 23. Пункт 7 Правил реализации права законодательной инициативы Президента Республики Казахстан.
 24. Большой Энциклопедический Словарь. — <http://slovari.299.ru/word.php? id=25251&sl=oj>.
 25. *Ожегов С.* Толковый словарь русского языка, — *htt Witkowski Z.* (ред.), Galster J.
 26. *Gronowska B., Bieñ-Kacala A., Szyszkowski W.* Prawo konstytucyjne, — Toruń, 1998. — С. 276. <p://slovari.299.ru/word.php?id=25251&sl=oj>.
 27. См.: Анализ законодательной инициативы Президента Республики Польша. *Balicki R.* Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym. — Wrocław, 2001.
 28. Пункт 8 Правил реализации права законодательной инициативы Президента Республики Казахстан.
 29. Пункт 28 Регламента Мажилиса Парламента Республики Казахстан.
 30. *Zwierzchowski E.* [red.]. Postępowanie ustawodawcze. — Warszawa, 1993.
 31. Проекты законов, внесенные в Мажилис в порядке законодательной инициативы Президента после конституционной реформы 2007 г.: проект Закона Республики Казахстан «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан», проект Конституционного закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О государственных наградах Республики Казахстан». Информация по состоянию на 12 июня 2009 г. получена с сайта Парламента Республики Казахстан www.parlam.kz.

УДК 35.08 (574)

К.С.Муслимова

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Мақалада жолдауды, Қазақстан Республикасының Конституциясын және Қазақстан Республикасының «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңын талдау негізінде Қазақстан Республикасындағы әкімшілік реформаны, мемлекеттік қызмет пен басқаруды жетілдірудің маңызды сұрақтары қарастырылған. Сонымен қатар мемлекеттік қызмет саласындағы әрекет етуші заңнаманы және құқық қолдану тәжірибесін жетілдіру бойынша ұсыныстар келтірілген.

In given article on the basis of the analysis of Messages and performances of President RK, Constitutions RK, Laws RK «About public service», «About administrative procedures» are considered pressing questions of realisation of administrative reform and perfection of public service and management in Republic Kazakhstan, offers on current legislation optimisation about public service, and also improvements experts are made.

Импульсом к необходимости реформ в сфере исполнительной власти послужил ряд обстоятельств, свидетельствующих о том, что формы и методы государственного управления, организация и функционирование государственной службы не отвечают современным требованиям. Вследствие этого в сфере государственного управления стали нарастать такие негативные явления, как неоправданный рост численности государственных служащих; создание неэффективных и громоздких орга-