

10 Decree of the President of the Republic of Kazakhstan «The Regulations on the Assembly of the People of Kazakhstan» of September 7, 2011, 149 // <http://adilet.zan.kz>

11 National unity doctrine of Kazakhstan // <http://assembly.kz>

12 Address by the President of the Republic of Kazakhstan, Leader of the Nation, N.Nazarbaev «Strategy Kazakhstan – 2050»: new political course of the established state», Astana, on December 14, 2012 // <http://strategy2050.kz>

13 Tugzhanov E.L. Policy of interethnic tolerance and public consent in Republic of Kazakhstan: Political Science Analysis. PhD Thesis. Dissertation, for the degree of PhD, Astana, 2010, 40 p.

УДК 342

Ф.А.Ержанова

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова  
(E-mail: [erzhanova\\_farida@mail.ru](mailto:erzhanova_farida@mail.ru))

### Институт конституционного контроля в системе государственной власти

Статья посвящена значению и роли института конституционного контроля в системе государственной власти. В ней раскрыты вопросы специфики органов конституционного контроля, различия между понятиями конституционного контроля и конституционного надзора. Значительное внимание автором уделено проблемам места института конституционного контроля в государстве, основанного на принципе разделения власти на три ветви. Рассмотрены концептуальные основы принципа разделения власти и некоторые современные подходы к этому вопросу. На основе анализа конституционного законодательства показана роль конституционного контроля в качестве важного и необходимого элемента системы сдержек и противовесов.

*Ключевые слова:* конституционная законность, принцип разделения власти, конституционный контроль, Конституционный совет РК.

Формирование Республики Казахстан как демократического, правового государства возможно лишь путем неуклонного следования законности как ключевого принципа организации современного общества и государства, основы обеспечения и защиты прав личности и поддержания правопорядка в стране. За годы становления и развития Республики Казахстан укрепление законности постоянно рассматривалось как важнейшая государственная задача, хотя ее решение в нынешних условиях нельзя считать достаточно последовательным и эффективным.

В Конституции РК, принятой в 1995 г., закреплено, что Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством (ст.1) [1]. Правовому государству, при всем многообразии его проявлений, присущи три основополагающих признака: верховенство права в организации и деятельности публичной власти, наличие гражданского общества, свободно и независимо функционирующего параллельно с государством, и наличие эффективно действующей системы разделения властей.

В Основном Законе Казахстана содержатся важные положения, составляющие конституционно-правовые основы принципа разделения государственной власти в Республике Казахстан. Так, согласно п.4 ст. 3 Конституции Республики Казахстан 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.

В соответствии с п.2 ст. 40 Основного Закона Республики Казахстан Президент Республики является символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Именно Президент Республики обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом Казахстана (п.3 ст. 40 Конституции РК). Эти конституционные положения Президент реализует не только лично, непосредственно, но и опосредованным путем — через органы конституционного

контроля, прокуратуры, омбудсмана. Данные структуры дают возможность Главе государства опосредованно поддерживать должный уровень состояния конституционной законности в стране, в том числе обеспечивать правовой характер деятельности всех ветвей власти.

В Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. также имеются статьи, специально посвященные государственной власти и ее важнейшим институтам. Так, ст. 10 Основного Закона России устанавливает, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. В статье 11 перечислены основные институты власти государства: государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации [2]. По сравнению с казахстанской ст. 3, п. 4 Основного Закона формулировка ст. 10 российской Конституции, говорящая о трех властях, очень лаконична. А статья 11 Конституции РФ говорит не о трех традиционных властях, а о четырех институтах государственной власти: президенте, парламенте, правительстве, судах. В этих статьях, на наш взгляд, сделан акцент на разделении властей, что ослабляет единство всего государства, а также не отражен современный подход, характерный для теории и практики конституционно-правового строительства.

Статья 4 Конституции Казахстана устанавливает, что действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующие ей законы, иные нормативные правовые акты, международные договорные и другие обязательства республики, а также нормативные постановления Конституционного совета и Верховного Суда Республики (п.1 ст.4), а согласно п.2 этой статьи Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории республики.

Исходя из содержания Конституции Республики Казахстан как высшей правовой ценности казахстанского общества, под конституционной законностью можно понимать реально действующую систему конституционализма, обеспечивающую верховенство, высшую юридическую силу и прямое действие Основного Закона на всей территории государства [3; 96]. В этой связи в правовой литературе подчеркивается, что распространение на все конституционное пространство Республики Казахстан «силы Конституции означает установление на нем конституционной законности» [4; 43].

Обеспечение конституционной законности как основы стабильности казахстанского общества возможно через последовательную реализацию Основного Закона в общем контексте формирования демократического, правового государства. Признание конституционного контроля основополагающим конституционно-правовым институтом означает, что он призван активно содействовать реализации конституционной законности. По нашему мнению, конституционная законность является, прежде всего, ядром общей законности, а также самостоятельной ценностью. Установление конституционной законности, ее реализация являются важным рычагом построения правового государства.

Конституционный контроль решает общие задачи по охране конституции, обеспечению ее верховенства и стабильности, соблюдению принципа разделения властей, защите предусмотренных ею прав и свобод человека. Однако активность органов конституционного правосудия в решении указанных задач, а следовательно, влияние, которое они оказывают на развитие национального права и политическую жизнь, далеко не одинаковы в различных странах. Институт конституционного контроля стал неотъемлемым атрибутом демократического правового государства, главным элементом в механизме правовой защиты Конституции.

Как известно, существуют две основные формы конституционного контроля — американская и европейская. Американская система основана на реализации контроля судами общей юрисдикции, что позволяет относить институт конституционного контроля к сфере судебной власти. Следовательно, в странах американской системы наблюдается организационное слияние, т.е. деятельность по отправлению правосудия и осуществление конституционного контроля совпадают в рамках судебной системы.

Что касается европейской модели конституционного контроля, то здесь наблюдается двойственность в организации судебной власти, поскольку наряду с общим существует конституционное правосудие. Вместе с тем можно отметить, что правосудие, осуществляемое в порядке конституционного контроля, имеет более высокий уровень, и основные законы некоторых зарубежных стран отдают предпочтение конституционным судам в иерархии судебных органов.

Вопрос об идентификации конституционного контроля с той или иной ветвью власти либо о признании ее в качестве самостоятельной власти связан с вопросами функциональной значимости, организационной обособленности и особой компетенции.

Органы конституционного контроля всегда решают проблемные вопросы, относящиеся к праву, а не к власти. Даже в случае решения политического спора между ветвями власти, что входит в компетенцию органов конституционного контроля, последние используют правовые средства разрешения споров.

В юридической литературе даются различные определения конституционного контроля. Так, С.А.Авакьян трактует конституционный контроль как специальный вид государственной деятельности, направленный на обеспечение правильного понимания конституции и обусловленных ею законов, на защиту закрепленного в них конституционного строя государства [5; 14]. Д.Л.Златопольский характеризует конституционный контроль как осуществление контроля за проведением в жизнь конституции, конституционных или органических законов [6; 39]. По мнению Л.В.Лазарева, в прагматическом плане конституционный контроль — это проверка и оценка правовых актов и действий в целях устранения их несоответствия конституции. С точки зрения сущности это обеспечение верховенства и прямого действия конституции, ограничение власти государства и защита прав и свобод личности [7; 11].

Весьма спорным в научной литературе является вопрос о соотношении таких понятий, как «конституционный контроль» и «конституционный надзор». Он в определенной степени сузился и сведен к тому, считать ли данные понятия тождественными или разделять их [8]. Авторы данных трудов не отождествляют эти понятия. Разделение понятий «конституционный контроль» и «конституционный надзор» целесообразно проводить по принципу наличия у субъекта их осуществления полномочий по восстановлению конституционной законности. Их различие обусловлено главным образом теми мерами, которые могут применять органы надзора и органы контроля при выявлении нарушений. Надзорные органы не имеют права отменять незаконные акты, наказывать нарушителя. Типичными мерами их деятельности являются приостановка действия акта, его неприменение, информация соответствующих органов.

Контролирующие же органы, напротив, непосредственно и активно вмешиваются в деятельность контролируемых. Контролирующие органы в большинстве случаев наделены эффективными средствами воздействия, прежде всего правом отмены незаконных актов. Именно это отличает контроль от надзора. С нашей точки зрения, конституционный контроль представляет собой деятельность компетентных государственных органов по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствий нормативных актов конституции и законам, в ходе которой данные органы полномочны отменять обнаруженные несоответствия. Государственными органами, осуществляющими конституционный контроль в Республике Казахстан, являются Президент, Парламент, Правительство, осуществляющие такой контроль в процессе исполнения своих основных функций, либо наряду с другими функциями; Конституционный Совет, как специализированный орган конституционного контроля; органы суда и прокуратуры [3; 98]. Осуществление контроля подразумевает наличие определенных прямых властных полномочий в отношении объекта контроля. Так, Конституционный совет, признав не соответствующей Конституции Казахстана норму закона, лишает ее юридической силы. Президент Республики Казахстан, в случае противоречия постановлений Правительства Конституции, законам, указам Президента, вправе их отменить. В свою очередь, осуществление надзора не предполагает наличия прямых властных полномочий в отношении поднадзорных объектов. Так, прокурор при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Республики Казахстан и исполнением законов полномочен принести протест, внести представление и т.д., но окончательное разрешение дела находится вне полномочий прокуратуры. В этой связи можно констатировать, что функции конституционного контроля в настоящее время главным образом выполняют органы конституционной юстиции, а функции конституционного надзора находятся в ведении прокуратуры.

Центральным звеном в механизме охраны Основного Закона Республики Казахстан является Конституционный совет — квазисудебный орган конституционного контроля, обладающий исключительной компетенцией в сфере проверки конституционности нормативных актов. В Конституции Республики Казахстан урегулированы вопросы компетенции Конституционного совета. Так, в соответствии со ст. 72 п.1 Конституционный совет по обращению Президента Республики Казахстан, Председателя Сената, Председателя Мажилиса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-Министра: 1) решает в случае спора вопрос о правильности проведения выборов Президента Республики, депутатов Парламента и проведения республиканского референду-

ма; 2) рассматривает до подписания Президентом принятые Парламентом законы на их соответствие Конституции Республики; 2–1) рассматривает на соответствие Конституции Республики принятые Парламентом и его Палатами постановления; 3) рассматривает до ратификации международные договоры республики на соответствие их Конституции; 4) дает официальное толкование норм Конституции; 5) дает заключения в случаях, предусмотренных пп. 1 и 2 ст. 47 Конституции.

Согласно п.2 ст. 72. Конституционный совет рассматривает обращения судов в случаях, установленных ст. 78 Конституции, а именно: если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный совет с представлением о признании этого акта неконституционным.

Конституционные нормы, посвященные Конституционному совету РК, помещены в шестом разделе Основного Закона, за которым следуют положения седьмого раздела Конституции, регулирующие вопросы организации и деятельности судебных органов.

В статье 125 Основного Закона России также регламентируется компетенция Конституционного Суда, который разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации; б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации (п.2 ст. 125). Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции: а) между федеральными органами государственной власти; б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации (п.3 ст. 125) [2].

Положения российской Конституции, касающиеся Конституционного Суда РФ, содержатся в главе 7 «Судебная власть».

Конституции некоторых зарубежных стран содержат специальные главы, посвященные контрольной власти. В Швеции существует американская система конституционного контроля. Вместе с тем в ее Конституции предусмотрена отдельная глава «Контрольная власть», которая следует за главой «Правосудие и управление». В числе субъектов данной власти названы Конституционная комиссия (контролирующая деятельность правительства), Парламент Швеции – Риксдаг (использующий такие формы контрольной деятельности, как вотум недоверия правительству, институты парламентских ревизоров, омбудсменов), верховный суд, канцлер юстиции.

Часто конституционные нормы, касающиеся специализированных органов конституционного контроля, размещаются в основных законах зарубежных стран после разделов или глав, регулирующих статус высших органов государственной власти. После них, как правило, следуют главы, посвященные правосудию и судебным органам. Так, в Конституции Венгрии глава 4 «Конституционный суд» следует после главы 2, посвященной Государственному собранию (парламенту), и после главы 3 «Президент Республики» [9].

Конституции ряда стран включают положения об органах конституционного контроля в главы об органах судебной власти. Так, в Конституции Польши в разделе 8 «Суды и трибуналы» регламентируется правовой статус судов, Конституционного трибунала, государственного трибунала [10]. В Основном Законе Германии раздел 9 «Правосудие» содержит ст.92, в которой говорится, что юрисдикционная власть вверяется судьям. Она осуществляется Федеральным конституционным судом, федеральными судами и судами земель. Подобные конституционные положения дают основание многим ученым относить институт конституционного контроля к судебной ветви власти [11].

Значение принципа разделения властей состоит в том, что он противодействует чрезмерной концентрации власти в одном органе или у одного должностного лица и обеспечивает ее равномерное рассредоточение внутри государственного аппарата, препятствует установлению диктаторских режимов [12; 328]. В основе современного гражданского общества лежит идея транспарентности и гармоничного взаимодействия власти со всеми институтами общества. Построение правового демокра-

тического государства в Казахстане и эффективное решение задач обновления всех сфер жизнедеятельности общества выдвигают в числе кардинальных проблему установления и поддержания реальных правовых связей между гражданином и государственными институтами, между общественностью и органами власти, которая рассматривается как неотъемлемая часть процесса расширения демократии.

Теория народовластия исходит из единства власти и разнообразия форм ее осуществления, т.е. форм деятельности государства. Формы осуществления власти есть не что иное, как формы деятельности государства. Такими формами деятельности государства являются: государственная власть; государственное управление; судебная деятельность; надзор за законностью; конституционный контроль. В соответствии с этими формами деятельности государства можно выделить несколько видов органов государства: органы государственной власти; органы государственного управления; органы правосудия; органы прокуратуры, осуществляющие надзор за законностью; органы конституционного контроля.

Власть в любом государстве чрезвычайно разнообразна, но вместе с тем она едина, и потому не может быть разделена. Однако огромный объем деятельности власти в государстве в целом осуществляется различными видами государственных органов. Поэтому, не разделяя власть, — это практически невозможно, — можно и необходимо разделить ее функции между различными видами государственных органов.

Теория разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, как известно, была сформулирована знаменитым французским философом и историком XVIII в. Шарлем Монтескье в его выдающемся труде «О духе законов» в 1748 г. Принцип разделения властей Ш. Монтескье увещан в «Декларации прав человека и гражданина» 1789 г., где записано, что общество, в котором не проведено разделения властей, не имеет своей Конституции. Данный принцип разделения властей был также воплощен в Конституции Франции 1791 г.

В настоящее время теория разделения властей закрепляется в конституциях многих стран. Согласно этой теории существует три вида власти. Большинство государствоведов именуется их тремя «ветвями» власти: законодательная, исполнительная и судебная. Теория разделения властей в современный период вызывает ряд возражений. Так, например, профессор Д. Ковачев считает, что «принцип разделения властей в настоящее время... по существу представляет собой своего рода реликт» [13; 76]. С мнением Д. Ковачева относительно теории разделения властей солидарен также проф. Д.Л.Златопольский. Он указывает, что если речь идет о законодательной власти, как одном из видов государственных органов, то получается, что в государстве действует только один орган государственной власти — Парламент, так как законодательная власть принадлежит только ему. Другими словами, это означает, что вся система местных органов народного представительства или самоуправления (а их в каждой стране, как правило, много тысяч) не принимается во внимание, так как ни один из органов не является законодательным. Д.Л.Златопольский считает, что при постановке вопроса о наличии в любом государстве только трех властей при классификации государственных органов Конституционный Суд, как и органы прокуратуры, относят к судебным органам, несмотря на то, что они, как известно, не осуществляют правосудия [6; 216, 217].

Необходимо помнить также и о другом аспекте теории разделения властей, образующем неразрывное единство государственной власти. Единство государственной власти, с одной стороны, нацелено на предотвращение абсолютизации одной из ветвей власти, утверждения авторитарного правления в обществе. С другой стороны, речь идет о рационализации и оптимизации организации государственной власти, повышении «коэффициента полезной деятельности» всей системы управления государственными делами. Иначе говоря, эффективно функционирующие законодательная и исполнительная деятельность «законного» отправления правосудия, а также прокурорский надзор органически взаимосвязаны и выполняют определенные задачи в интересах гармоничного развития общества [14; 148].

Без принципа разделения властей и соответствующей эффективной системы сдержек и противовесов не может быть демократического и правового государства. С другой стороны, успешное формирование правовой государственности само является условием и основой для эффективного разделения властей. Поэтому препятствие для возникновения какой-либо неограниченной власти, не связанной с демократической конституцией и правом, состоит в распределении власти между органами государства таким образом, что ни одному из них не принадлежит вся государственная власть в полном объеме [15; 11].

С возникновением конституционного контроля в науке конституционного права развернулась дискуссия о месте, занимаемом им в системе разделения властей, о природе специализированных органов, его представляющих. Каковы же основные подходы? По мнению одних авторов, конституционное правосудие является частью судебной власти. Так, Ж.И.Овсепян считает, что в свете принципа разделения властей «конституционные суды следует отнести к судебной власти независимо от того, где они помещены в текстах конституций» [16; 10]. По мнению других ученых, конституционное правосудие стоит над тремя властями, хотя и не является в полной мере «четвертой властью» (Л.Фаворо). Третьи рассматривают конституционный контроль в широком значении, охватывающем наряду с судебным конституционным контролем и иные формы государственного контроля — парламентский контроль, контроль главы государства и т.д., как особую власть — контрольную [17; 1–6]. Есть также мнение о существовании контрольной власти как рассредоточенной ветви власти, осуществляемой только теми специализированными органами, которым закон предписывает осуществлять конституционный контроль в целом (конституционные суды, конституционные советы) или по отдельным конституционным вопросам (омбудсмены, генеральные контролеры и др.) [18; 254–256].

Одна из причин, лежащих в основе нечеткости данных позиций, по нашему мнению, кроется в следующем. В свое время Л.Фаворо предпринял попытку обосновать идею о том, что конституционное правосудие находится вне трех ветвей власти. На основании этого возникли взгляды на сущность конституционного контроля как на самостоятельную либо особую «контрольную» форму власти [19; 212]. Вместе с тем, по мнению одного из создателей австрийской модели конституционного контроля Г. Кельзена, органы конституционного контроля не могут быть отнесены к самостоятельной ветви власти во всех ее объемных характеристиках, а лишь выполняют роль контрбаланса в системе высших органов государства [20; 57–60]. О «контрольной» власти чаще всего говорится в отношении тех стран, где функционирует орган конституционного правосудия. Что касается Конституции Республики Казахстан, то в структуре государственных органов предусмотрен Конституционный совет Республики Казахстан (раздел VI Основного Закона РК), в функции которого входит конституционный контроль. Последнее обстоятельство представляется очень важным в свете понимания принципа разделения власти как одной из причин, вызывающей к жизни конституционный контроль [21; 77].

Видимо, для того чтобы решить, является ли контрольная власть особой ветвью власти, важно сначала четко определить, что такое ветвь власти. Принцип разделения государственной власти на ветви предполагает в классическом его варианте 1) наделение ветвей специфически присущими для каждой из них полномочиями; 2) предоставление каждой ветви самостоятельности; 3) сбалансированность их деятельности; 4) взаимодействие их между собой [22; 10, 11].

В правовой литературе пока не дано четкого определения ветвей государственной власти, но если исходить из признаков, предложенных В.Е. Чиркиным, то можно обсуждать вопрос о выделении такой ветви государственной власти, которая имеет в виду ее многие особенности, в том числе организационную рассредоточенность [18; 249]. Конституционное правосудие, по его мнению, является только частью этой ветви власти.

В то же время проф. В.Е.Чиркин подчеркивает, что «разделение государственной власти отнюдь не предполагает китайской стены между разными ее ветвями. В реальной жизни каждая из трех традиционных ветвей проникает, вторгается в сферу другой» [23; 97]. Все три ветви власти должны быть тесно между собой переплетены, уравновешиваться и ограничиваться инструментами сдержек и противовесов, которые, в свою очередь, могут организационно не входить ни в одну из ветвей власти. Правовое государство предполагает гармонию власти, заключающуюся в четком функционировании принципа разделения властей и системы сдержек и противовесов.

Необходимо отметить, что ряд изысканий о сути государственной власти содержит аргументы, свидетельствующие о том, что деление государственной власти на три ветви (законодательную, исполнительную, судебную) теоретически и практически может быть принято лишь условно. Как отмечает А.Караев, в соответствии с конституциями ряда стран эти ветви власти дополняются избирательной, информационной и другими ветвями власти, что свидетельствует о новой тенденции разделения власти в современных условиях [21; 81]. В конституциях некоторых стран упоминается учредительная власть, довольно часто в основных законах зарубежных стран можно встретить положение о контрольной власти. Развитие нынешней конституционной теории и практики по проблемам взаимоотношений ветвей государственной власти свидетельствует о процессе дифференциации властей.

Как отмечается в правовой литературе, наиболее полно отразила современные тенденции при формулировании принципа единства и разделения государственной власти Конституция Казах-

стана 1995 г. В.Е.Чиркин подчеркивает, что «в ней содержится синтезированная формулировка, объединяющая положения о единстве государственной власти и о разделении властей» [24; 99].

Принятая 30 августа 1995 г. Конституция Республики Казахстан положила начало новому этапу конституционного развития независимого, суверенного государства и вместе с тем закрепила новую систему государственных органов и распределила функции государства между различными ветвями власти. Система сдержек и противовесов, представленная в Конституции, заметно отличается от тех принципов взаимодействия государственных органов, которые существовали до принятия этого Основного Закона, и является результатом изменений в общественно-политической жизни, которые произошли в Казахстане за время проведения реформ.

Единство государственной власти, организация и деятельность государственного механизма, согласно Конституции Казахстана, основаны на принципе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. В соответствии с Конституцией в качестве законодательного органа признан постоянно действующий двухпалатный Парламент, что закладывает прочный правовой фундамент парламентаризма в республике.

Государственная власть в стране реализуется через функционирование единой системы государственных органов, в которую входят, помимо Парламента, Суд и Правительство. Все эти органы относятся к различным ветвям государственной власти, которые вместе реализуют важнейшие функции государства. Вместе с тем государственную власть в стране осуществляют и местные судебные и исполнительные государственные органы, являющиеся частью единой системы государственной власти. Так, законодательную власть осуществляет Парламент, исполнительную — Правительство и местные исполнительные органы, а судебную власть — Верховный Суд и местные суды. Особая роль в системе государственной власти принадлежит Президенту Республики, который хотя и не входит ни в одну из ее ветвей, но имеет свое четко обозначенное место в процессе реализации государственной власти. Функционируют системы органов вне ветвей власти: Конституционный совет, Генеральная прокуратура и Центральная избирательная комиссия с местными органами [22; 10].

Осуществляя свои полномочия, указанные государственные органы должны взаимодействовать между собой, не выходя за пределы полномочий, предоставленных им Конституцией страны и другими нормативными правовыми актами, на основе системы сдержек и противовесов. Система сдержек и противовесов служит формированию и синхронному функционированию всего государственного механизма, преодолению трудностей, кризисных ситуаций, выполнению государством всех его функций [22; 10, 11].

В 2007 г. в Казахстане была проведена конституционная реформа, содержание которой свидетельствует о движении Казахстана в направлении от президентской к президентско-парламентской форме правления. Конституционные изменения отражаются и на системе сдержек и противовесов в сфере государственной власти. Конституционный совет Республики Казахстан — орган конституционного контроля в Казахстане, статус которого также претерпел определенные изменения в связи с конституционной реформой. Прежде всего, как было указано, изменен порядок формирования Конституционного совета: помимо двух членов, назначаемых Президентом, по два члена назначаются Мажилисом и Сенатом (п. 3 ст. 71 Конституции).

Расширена сфера компетенции Конституционного совета за счет предоставления нового полномочия по рассмотрению на соответствие Конституции принятых Парламентом и его палатами постановлений (пп. 2–1 п. 1 ст. 72 Конституции). Усилен статус Конституционного совета как органа конституционной юстиции. Согласно ранее действовавшей редакции п. 2 ст. 74 Конституции отменялись и не подлежали применению только те законы и иные нормативные правовые акты, которые были признаны Конституционным советом как ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. В соответствии с новой редакцией п. 2 ст. 74 Конституции отменяются и не подлежат применению любые законы и иные нормативные правовые акты, признанные Конституционным советом неконституционными, в том числе признанные ущемляющими закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина.

В статьи 75 и 81 Конституции РК также внесены изменения. Так, согласно прежней редакции Конституции судебную систему составляли Верховный Суд и местные суды, теперь судебную систему РК составляют Верховный Суд, местные и другие суды, учреждаемые законом.

В Конституционном законе Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. «О Конституционном совете Республики Казахстан» определен статус Конституционного совета РК как государственного органа, обеспечивающего верховенство Конституции Республики Казахстан на всей территории рес-

публики, который 1) при осуществлении своих полномочий самостоятелен и независим от государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан, подчиняется только Конституции республики и не может исходить из политических и иных мотивов (п.1 ст.1 Конституционного Закона). Конституционный Совет осуществляет свои полномочия, руководствуясь Конституцией республики и Конституционным законом, воздерживаясь от установления и исследования иных вопросов во всех случаях, когда это входит в компетенцию судов или других государственных органов (п.2 ст.1 Конституционного закона) [25].

В казахстанской правовой науке имеются мнения о существовании в Республике Казахстан таких ветвей власти, как контрольная, президентская, прокурорская, контрольно-надзорная, учредительная и др. Современное состояние развития правовых доктрин не позволяет судить однозначно о существовании в системе разделения властей самостоятельных ветвей власти — прокурорской, контрольной. Широкое дискуссионное поле еще раз подчеркивает важность детального осмысления обозначенной проблемы.

В Конституции Республики Казахстан, других законах получают закрепление главные общественные и государственные интересы Казахстана, фиксируются общие условия их обеспечения. Институт конституционного контроля является государственным органом, для которого правовая защита и охрана Конституции Республики Казахстан составляют главную, ведущую обязанность. Потребность в конституционном контроле обусловлена необходимостью поддержания режима конституционной законности в нашем государстве. Свое руководство обществом оно осуществляет посредством издания законов, подзаконных актов, в которых содержатся правовые нормы, регулирующие самые различные отношения. Эффективность законности заключается в ее всемерном обеспечении всеми государственными органами. Однако необходим особый институт государственной власти, обеспечивающий верховенство и прямое действие норм Основного Закона. Таким институтом является конституционный контроль.

Таким образом, изложенное позволяет сформулировать следующие выводы относительно места и роли института конституционного контроля в государственном механизме.

Нет однозначного подхода к определению места и роли конституционного контроля в системе государственной власти. Вместе с тем есть основания утверждать, что институт конституционного контроля в силу своих функций, исполнение которых затрагивает интересы всех трех ветвей власти, ни к одной из ветвей власти не относится.

Исследование места и роли конституционного контроля в современном государстве, основанном на принципе разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, дает возможность утверждать, что институт конституционного контроля не входит в структуру ни одной из ветвей власти, но является важнейшим и неотъемлемым элементом системы «сдержек и противовесов», которая позволяет обеспечивать не только правильное разделение полномочий между различными ветвями власти, но и их согласованное функционирование. Ветви власти должны осуществлять свою деятельность во взаимодействии, в противном случае единство государственной власти может быть разрушено.

Место, роль и значение органов конституционного контроля в системе государственной власти в разных странах определяются различно. По законодательству одних стран — это главный субъект судебной власти, других — занимает верховенствующее над всеми иными ветвями власти положение, не входя ни в одну из ветвей. Институт конституционного контроля однозначно является необходимым элементом разделения и взаимодействия властей, становления и развития демократического правового государства. Главной целью данного конституционно-правового института является правозащитная деятельность. Органы конституционного контроля осуществляют защиту прав и свобод человека и гражданина, а также защиту общества и государства, т.е. защиту публичного интереса.

Видимо, правоведам нужно разработать научно обоснованные критерии, по которым можно было бы определить, являются ли данный орган, группа органов или структура новой ветвью власти. Следовало бы четко установить, насколько объективно обособление данных органов, каковы их функции, методы деятельности. Общий вывод, который вытекает из сказанного выше, заключается в том, что концепция разделения властей имеет не абсолютный, а ориентирующий характер. Она обладает огромным демократическим потенциалом, и в этом состоит ее главное значение [19; 97].

## Список литературы

- 1 Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 // [www.parlam.kz](http://www.parlam.kz)
- 2 Конституция Российской Федерации // [www.gov.ru](http://www.gov.ru)
- 3 *Конабаев О.К., Айтхожин К.К.* Вопросы конституционной законности в Республике Казахстан // Закон и время. — 2002. — № 2. — С. 96–99.
- 4 *Сапарғалиев Г.* Конституционное право Республики Казахстан. — Алматы: Жеті жарғы, 1998. — 334 с.
- 5 *Авакьян С.А.* Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия // Вестник Моск. ун-та. Сер. Право. — 1995. — № 4. — С. 12–20.
- 6 *Златопольский Д.Л.* Государственное право зарубежных стран Восточной Европы и Азии. — М.: Зерцало, 1999. — 320 с.
- 7 *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации. — М.: БЕК, 1998. — 462 с.
- 8 См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. — 3-е изд. / Отв. ред. Б.А.Страшун. — М.: Изд-во БЕК, 1999. — С. 84–85; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. — 2-е изд. — М.: Издат. группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. — С. 644.
- 9 Конституция Венгерской Республики // 20 европейских Конституций / Сост. Г.П.Лупарев. — Алматы: Высш. шк. права «Әділет», 2003. — 762 с.
- 10 Конституция Республики Польша // 20 европейских Конституций / Сост. Г.П.Лупарев. — Алматы: Высш. шк. права «Әділет», 2003. — 762 с.
- 11 Основной Закон Федеративной Республики Германии // Конституции государств Европейского союза / Под ред. Л.А.Окунькова. — М.: Издат. группа НОРМА-ИНФРА, 1999. — 816 с.
- 12 *Баймаханов М.Т.* Избранные труды по теории государства и права. — Алматы: Высш. шк. права «Әділет», 2003. — 710 с.
- 13 См.: *Ковачев Д.А.* Конституционный принцип разделения властей: его понятие, реальность и фиктивность // Журнал российского права. — 1997. — № 9. — С. 74–80.
- 14 *Конабаев О.К.* Конституционно-правовые основы организации государственной власти в Республике Казахстан в соответствии с принципом ее разделения на ветви. — Алматы: Жеті жарғы, 1999. — 160 с.
- 15 *Жиренчин К.А., Айтхожин К.К.* Основной Закон Республики Казахстан и историко-философские проблемы теории разделения властей // Право и государство. — 2001. — № 1. — С. 10–16.
- 16 *Овсеян Ж.И.* Судебный конституционный контроль в зарубежных странах: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1994. — 38 с.
- 17 *Шульженко Ю.Л.* Конституционный контроль в России. — М.: Ин-т государства и права РАН, 1995. — 176 с.
- 18 *Чиркин В.Е.* Государственное управление. Элементарный курс. — М.: Юристъ, 2001. — 320 с.
- 19 Сравнительное конституционное право. — М.: Манускрипт, 1996. — 730 с.
- 20 *Боботов С.В.* Конституционная юстиция. — М.: ЕАВ, 1994. — 126 с.
- 21 *Караев А.* Конституционный контроль: Казахстан и зарубежный опыт. — Алматы: КазГЮУ, 2002. — 248 с.
- 22 *Сапарғалиев Г.С.* О системе сдержек и противовесов в деятельности органов государственной власти // Вестн. Института законодательства. — 2006. — № 2. — С. 5–15.
- 23 *Чиркин В.Е.* Государствоведение. — М.: Юристъ, 1999. — 398 с.
- 24 *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран: Учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2003. — 622 с.
- 25 Конституционный Закон Республики Казахстан «О Конституционном совете Республики Казахстан» от 29.12.1995 г. // [www.constcouncil.kz](http://www.constcouncil.kz)

Ф.А.Ержанова

**Мемлекеттік билік жүйесіндегі конституциялық бақылау институты**

Мақала мемлекеттік билік жүйесіндегі конституциялық бақылау институтының мәні және роліне арналған. Конституциялық бақылау органын арнайы сұрақтары, конституциялық бақылау мен конституциялық қадағалау ұғымы айырмашылығы зерттелген. Сондай-ақ автор мемлекетте билік бөлу қағидасы негізінде конституциялық бақылау институтының мәселелеріне ерекше көңіл бөлген. Билік бөлу қағидасы концептуалды негізде және кейбір қазіргі кезең әдістері арқылы қарастырылған. Конституциялық заңнама конституциялық бақылауды талдауда тепе-теңдік тежемелік басты жүйесі және қажетті элементі ретінде негіз болып табылмақ.

## Institute of constitutional control in the system of state authority

The article is devoted to the value and role of the institution of constitutional control in the governmental authorities. It presents issues of specificity of differences between the concepts of constitutional control and constitutional review. Considerable attention is paid to the problems of space of the institute of constitutional review in the state based on the principle of separation of powers into three branches. This article discusses the conceptual basis of the principle of separation of powers and some modern approaches. Based on an analysis of the constitutional legislation the role of the constitutional control as an important and necessary element of the system of checks and balances is given.

### References

- 1 *Constitution of the Republic of Kazakhstan 30.08.1995* // www.parlam.kz
- 2 *Constitution of the Russian Federation* //www.gov.ru
- 3 Kopabaev O.C. Aitkhozhin K.K. *Law and time*, 2002, 2, p. 96–99.
- 4 Sapargaliev G. *Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan*, Almaty: Zheti zhargy, 1998, 334 p.
- 5 Avakyan S.A. *Bulletin of Moscow University, ser. Law*, 1995, 4, p. 12–20.
- 6 Zlatopolsky D.L. *State law foreign Eastern Europe and Asia*, Moscow: Zercalo, 1999, 320 p.
- 7 Krjzhkov V.A., Lazarev L.V. *Constitutional justice in the Russian Federation*, Moscow: Publ. house BEK, 1998, 462 p.
- 8 *General part*. 3rd ed. / Ed. B.A.Strashun, Moscow, 1999, p. 84–85; Baglaj M.V. *Constitutional law of the Russian Federation*, 2nd ed., Moscow: Publ. group NORMA-INFRA-M, 1999, p. 644.
- 9 *20 European Constitutions*, the compiler G.P.Luparev, Almaty: Law school «Adilet», 2003, 762 p.
- 10 *20 European Constitutions*, the compiler G.P.Luparev, Almaty: Law school «Adilet», 2003, 762 p.
- 11 *Constitutions of the countries of the European Union* / Edited by L.A.Okunkov, Moscow: Publ. group NORMA-INFRA, 1999, 816 p.
- 12 Baimakhanov M.T. *Selected papers on theory of State and law*, Almaty: Law school «Adilet», 2003, 710 p.
- 13 See: Kovachev D.A. *Journal of Russian law*, 1997, 9, p. 74–80.
- 14 Kopabaev O.K. *Constitutional and legal basis for the organization of state power in the Republic of Kazakhstan accordance with the principle of the separation of the branches*, Almaty: Zheti Zhargy, 1999, 160 p.
- 15 Zhirenchin K.A., Aitkhozhin K.K. *Law and State*, 2001, 1, p. 10–16.
- 16 Ovsepian Zh.I. *Judicial constitutional control over foreign countries*, Abstract. dis. ... for the title of Dr. jurid. Sciences, Moscow, 1994, 38 p.
- 17 Shulzhenko Yu.L. *Constitutional control in Russia*, Moscow: Institute of the state and law of the Russian Academy of sciences, 1995, 176 p.
- 18 Chirkin V.E. *Government*. Elementary course, Moscow: Lawyer, 2001, 320 p.
- 19 *Comparative Constitutional Law*, Moscow: Manuscript, 1996, 730 p.
- 20 Bobotov S.V. *Constitutional justice*, Moscow: EAB, 1994, 126 p.
- 21 Karaev A. *Constitutional Control: Kazakhstan and international experience*, Almaty: Kazakh State Law University, 2002, 248 p.
- 22 Sapargaliev G.S. *Bulletin of the Institute of Legislation*, 2006, 2, p. 5–15.
- 23 Chirkin V.E. *The State*, Moscow: Lawyer, 1999, 398 p.
- 24 Chirkin V.E. *Constitutional Law of Foreign Countries*, 3rd ed., Rev. and add., Moscow: Lawyer, 2003, 622 p.
- 25 *Constitutional law of the Republic of Kazakhstan «On the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan»* 29.12.1995 // www.constcouncil.kz