

и стоимость этих процедур. В конечном счете, это облегчит возможность национальным производителям выйти на международные рынки.

#### Список литературы:

1. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А.Назарбаева народу Казахстана Стратегия «Казахстан – 2050» // [www.akorda.kz](http://www.akorda.kz)
2. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-Экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года) // СПС «Консультант Плюс», 2016.
3. Doing Business 2017. // : <http://www.doingbusiness.org>.
4. Doing Business 2016. // : <http://www.doingbusiness.org>.

### **ЗАЩИТА ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТИ В ПРАКТИКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ – ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И СТАНОВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА**

*Караев А.А., к.ю.н., профессор Высшей Школы Права «Адилет» Каспийского университета  
Калимбекова А.Р., к.ю.н., асс. профессор Высшей Школы Права «Адилет»  
Каспийского университета, г. Алматы*

Система органов государственной власти во многих странах мира, в том числе и в Казахстане [1], строится в соответствии с принципом разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти, с использованием системы сдержек и противовесов.

Организационное и функциональное разделение полномочий имеют целью предотвратить узурпацию власти одним органом за счет другого, сбалансировать интересы и функциональные возможности. Характеризуя принцип разделения власти с точки зрения структурной организации, профессор Левин И. определяет его как «попытку юридическими средствами обеспечить относительную независимость органов государства друг от друга и ограничить их путем выделения для каждой самостоятельной сферы деятельности. Именно этим целям и служит принцип разделения власти, обеспечивающий конституционными средствами ограниченность самой государственной власти» [2, 140].

Теория разделения власти и сегодня остается одной из ведущих политических доктрин и основной принцип современного конституционализма. В одних странах данный принцип действительно занимает заметное место в конституционном пространстве, в других закреплен лишь формально как «дань моде», однако нет его институционального оформления и внедрения в ткань внутригосударственных отношений. «Формальное его закрепление в Конституции, – подчеркивает в связи с этим профессор Айтхожин К.К., - вовсе не означает, что в реальной государственной практике сложились идеальные отношения для согласованной деятельности ветвей власти. Принцип разделения власти, предполагает не только распределение властных полномочий между ветвями власти, но и их эффективное взаимодействие, которое может сложиться только при наличии определенного политического, экономического и социально-культурного фона» [3, 225].

Как известно, с момента своего появления теория разделения власти была направлена против абсолютизма и в этом отношении, безусловно, носила разрушительный характер для существующих традиционных отношений. Между тем, по мнению современных ученых, «разделение власти как политико-правовая доктрина имеет более глубокие исторические корни». Ее происхождение отдельные авторы связывают, например, с религиозными источниками. «Разделение власти, так же как и система сдержек и противовесов, - отмечает в связи с этим профессор Луис Хенкин, - как базисные принципы современного конституционализма, без особой натяжки соотносятся с библейским разделением власти царя, судьи, пророка и священника, что в итоге послужило важным ограничителем земной политической власти» [4, 198].

Возможно, что слабо выраженные контуры (или некие прообразы) этой доктрины и присутствовали в религиозных источниках, однако, при желании зачатки данной концепции можно также усмотреть и в организации мануфактур или даже в семейных отношениях, где также

существует известное разделение труда и функций. Но данный фактор не означает, что доктрина разделения власти берет свое начало из производственных или семейно-брачных отношений. Вместе с тем, стоит согласиться, что некоторые религиозные ценности (справедливость, ответственность, равенство, сдержанность и др.) могли оказать позитивное воздействие на взгляды мыслителей при формировании своего видения механизма властеотношений.

Впрочем, сегодня не столь важно, что же именно послужило толчком для его конструирования – социальные отношения или политические факторы. Важен вывод. Являясь инструментом ограничения власти, он играет важнейшую роль при распределении властных ресурсов и создании эффективных механизмов взаимодействия политических институтов. Примечательно также, что тезис о необходимости разделения и взаимодействия властей был впервые обозначен органом судебного конституционного контроля – Верховным Судом США, в решении которого говорилось, что «Конституция предписывает, чтобы все ветви государства были не просто отделены друг от друга, но и функционально взаимосвязаны» [5, 443].

Между тем, обеспечить одновременно и защиту и эффективную реализацию указанного принципа в условиях низкой правовой культуры, недостаточном уровне политической культуры, противостояния интересов различных элитарных групп, без органа конституционного контроля, выступающего в роли «стража» Конституции и хранителя конституционных ценностей весьма проблематично.

В этих условиях, для защиты принципа разделения власти и в целях его обеспечения необходим более гибкий механизм охраны Конституции, который бы исключал любую возможность эволюции страны в направлении тоталитаризма. Очевидно также, что принцип разделения власти не должен рассматриваться в абсолютном измерении, поскольку система государственной власти представляет собой единое целое и каждый элемент системы выступает как составная часть целого. В силу этого, его эффективность проявляется, прежде всего, через взаимодействие и взаимное сдерживание ветвей власти в рамках всей конституционной системы. Таким образом, принцип разделения власти является не только причиной, вызывающей к жизни институт конституционного контроля, но и средством его защиты и обеспечения.

Особое положение Конституционного Совета Республики Казахстан как органа конституционной охраны в механизме государственной власти и его «дистанцированный статус» обусловлен задачами построения в Республике Казахстан демократического и правового государства. Его деятельность в механизме разделения власти способствует реализации Конституции, обеспечивает устойчивое прогрессивно-правовое развитие государства и утверждает в общественном сознании принципы конституционализма.

Итоговые решения Конституционного Совета устанавливают определенные ориентиры для органов государственной власти, способствуя реализации норм и принципов Конституции, гарантируя единообразие в понимании ими характера и пределов своих полномочий. Конституционный контроль в этой сфере может выступать и как инструмент проведения эволюционных преобразований и совершенствования механизмов взаимоотношений между ветвями власти. Своими постановлениями, имеющими нормативный характер, Конституционный Совет, как орган, стоящий на защите Конституции, практически внедряет во все сферы общественной жизни дух и принципы конституционализма» [6, 287].

Вместе с тем, наиболее продуктивным способом понимания роли Конституционного Совета в механизме государственной власти является анализ его постановлений. Практика показывает, что важным направлением в его деятельности является установление ориентиров для органов государственной власти, разъяснение содержания и пределов их компетенции. Так, рассматривая обращение Президента Республики о соответствии Конституции Закона «О языках в Республике Казахстан», Совет не только признал отдельные его положения противоречащими Конституции, но и указал органам власти «на необходимость соблюдать принцип разделения власти». В частности, признав конституционность предусмотренного законом перечня профессий, специальностей, а также должностей, для которых необходимо знание государственного языка в определенном объеме и в соответствии с квалификационными требованиями, Совет одновременно отметил, что «определение названного перечня актом Правительства входит в противоречие с Конституцией и относится к компетенции Парламента. Наделение Правительства республики правом регулировать общественные отношения, отнесенные Конституцией к компетенции Парламента, является нарушением принципа разделения власти» [7, 100].

В нормативном постановлении от 26 июня 2008 года Конституционный Совет отметил, что «временная передача парламентами своих полномочий по принятию законов главам государств либо правительствам является мировой практикой. Казахская модель президентской формы

правления позволяет в соответствии с Конституцией Республики и совместным волеизъявлением Президента Республики и Парламента проводить временное перераспределение законотворческих полномочий» [8].

Помимо защиты принципа разделения власти Конституционный Совет «разрешает споры» между ветвями власти о компетенции. Государственная власть, как известно, всегда была зоной напряженных отношений, связанных с субъективным стремлением лиц, представляющих эту власть перераспределить властные ресурсы.

Вместе с тем, конструктивная борьба за перераспределение полномочий создает наиболее оптимальные формы либерально-политической модели развития, позволяет сформировать более подвижную модель правления, гарантирует устойчивость и необратимость демократических процессов.

В зависимости от характера принимаемых решений, Конституционный Совет обеспечивает цивилизованные формы противостояния ветвей власти и удерживает их от вмешательства в полномочия друг друга. Эта функция, несмотря на отсутствие ее прямого закрепления в Конституции, реализуется при возникновении разночтений в понимании конституционной нормы.

Следует также отметить, что возникновение споров в сфере межвластных отношений явление довольно частое и во многом носящее объективный характер. Поэтому для защиты Конституции в государстве должен функционировать эффективный механизм разрешения споров, без которого немислимы и невозможны реализация идей конституционализма. Несомненно, что во многом характер дальнейшего поведения спорящих сторон будет определяться качеством акта толкования, его полнотой и содержательностью, аргументированностью и беспристрастностью. Последнее обстоятельство рассматривается как фундаментальное требование, основа справедливого подхода к разрешению спора правовыми средствами. Беспристрастность Совета должна заключаться в отсутствии предвзятости и независимости в действиях и суждениях, выборе наиболее рациональных форм и методов толкования спорной конституционной ситуации.

Правовое урегулирование споров между ветвями власти в рамках конституционного контроля имеет существенные преимущества, поскольку позволяет предупреждать нарушения Конституции, дисциплинирует стороны от возможности впоследствии нарушать Конституцию, ориентирует стороны на поиск компромиссных вариантов, формирует установку на необходимость конструктивного и взаимовыгодного сотрудничества. Стоит также отметить, что в открытых политических системах возникновение конфликтных ситуаций и противоречий между органами государственной власти во многом неизбежны, и связаны с динамичностью политических процессов. Практика показывает, что выбор средств и методов разрешения споров между ветвями власти, в зависимости от ситуации, может быть различным.

Тезис о важной роли Конституционного Совета в разрешении споров между ветвями власти прослеживается и в других решениях. Так неоднозначной оценке подвергся принятый Парламентом Закон «Об аудиторской деятельности» в части возложения функций по проведению аттестации на Палату аудиторов. «Эта норма, по мнению Премьер-министра, противоречит Конституции, которая не допускает возложение на общественные объединения функций государственных органов». Наряду с этим субъект обращения оспаривал конституционность и других положений закона. Изучив и проанализировав его содержание, Конституционный Совет признал его соответствующим Конституции [9].

Основные аргументы такого подхода состояли в следующем: «аттестация кандидатов в аудиторы, как определение их квалификационного уровня квалификационной комиссией, осуществляется посредством экзаменов на основе квалификационных требований, утвержденных полномочным органом. Аттестация кандидата на занятие предпринимательской деятельностью, а именно так названа аудиторская деятельность в пункте 1 статьи 2 Закона, не может быть отнесена к функциям государственного органа, так как влияние государства на предпринимательскую деятельность ограничено государственной регистрацией предпринимателя и лицензированием его будущей деятельности. Кроме того, законодательными актами установлено, что для получения лицензии необходим документ, подтверждающий соответствие лицензиата квалификационному уровню, требованиям, предъявляемым для данного вида деятельности. Конституционный Совет также отверг тезис о том, что данный Закон ограничивает права и свободы граждан на свободу объединений» [10, 181].

Одним из острейших вопросов, когда наиболее ярко проявляются интересы властей, является бюджет государства. Его обсуждение, нередко сопровождается бурными дискуссиями, эмоциональным подъемом и ростом популистских высказываний, затрагивая политические,

социально-экономические и иные интересы. Учитывая значимость этого важнейшего государственного документа, современные Конституции устанавливают правовые механизмы контроля за исполнением бюджета, разъясняющие участникам бюджетного процесса их конституционные права и обязанности. Так, официальное толкование подпункта 2 ст. 53 Конституции было направлено не только на разрешение спора, но и способствовало укреплению финансовой системы государства, сохранению выработанных практикой отношений между исполнительной и законодательной властями.

Поводом к обращению в Совет послужил спор между депутатами Мажилиса Парламента и Правительством о пределах компетенции. При обсуждении проекта Закона Республики Казахстан «О бюджетной системе» депутатами ставился вопрос о представлении в Парламент и Счетный комитет отчета Правительства об исполнении республиканского бюджета за месяц, квартал и за год с пояснительными записками, а также со всеми приложениями к ним в сроки, определенные Парламентом. Конституционный Совет, рассмотрев данное обращение, постановил, что «подпункт 2 ст. 53 Конституции Республики Казахстан следует понимать так, что Парламент на совместном заседании палат утверждает республиканский бюджет сроком на один год и годовые отчеты Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета о его исполнении». Таким образом, спор о различном понимании конституционной нормы был разрешен правовыми мерами, что в свою очередь оказало положительное воздействие на процесс исполнения основного финансового закона страны [11].

Разногласия возникли между Правительством и депутатами Парламента и в отношении проектов законов вносимых Правительством в Мажилис. Так, 10 мая 2001 года в Конституционный Совет поступило обращение Премьер-министра республики об официальном толковании пунктов 1 и 4 статьи 61 Конституции. Субъект обращения, наряду с официальным толкованием названных конституционных норм, просил Совет ответить на следующие вопросы: 1) имеют ли палаты Парламента право вносить изменения и дополнения в законопроекты, внесенные в Мажилис Правительством и депутатами Парламента; 2) в случае, если депутаты Парламента обладают таким правом, то в каком объеме могут вноситься поправки и насколько существенными они могут быть, и как ограничить эти поправки от законодательной инициативы?

Рассмотрев данное обращение, Совет в мотивировочной части решения отметил, что «нормы Конституции и законодательные акты, регламентирующие законодательный процесс в Парламенте, не устанавливают объем, пределы и характер поправок, вносимых палатами в законопроект. Конституция устанавливает требование о необходимости получить положительное заключение Правительства только в случае, когда проекты законов предусматривают сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов. Это конституционное положение распространяется как на стадию внесения законопроектов в Мажилис, так и на процесс рассмотрения его в палатах Парламента». Совет также пояснил, что если «субъект законодательной инициативы приходит к выводу, что в результате внесения палатами изменений и дополнений меняются концепция и иные существенные характеристики законопроекта, то он вправе отозвать внесенный проект на любой стадии его рассмотрения» [7, 517].

Гибкость решения заключалась в том, что каждая из спорящих сторон наделялась определенными правами. Если за палатами Парламента было подтверждено право дополнять проекты законов на любой стадии законодательного процесса, то за Правительством сохранялось право отзывать «неудобный» законопроект.

На наш взгляд, данный спор, с одной стороны, был связан с пределами компетенции Парламента, а с другой, с вопросами соблюдения юридических процедур оформления нормативных правовых актов. Не рассматривая подробно правовые аспекты этого института, затронем лишь проблему конституционной ответственности высших органов власти как составной части механизма охраны Конституции. Возникает вполне закономерный вопрос: обязан ли Премьер-министр подписывать закон, если первоначальная воля субъекта законодательной инициативы изменилась и содержание законопроекта существенно отличается от первоначального варианта, и в какой степени будет корректно перекладывать юридическую ответственность за его принятие на другой орган власти.

Конституционный Совет по поводу этого отметил, что «если субъект законодательной инициативы приходит к выводу, что в результате внесения Палатами изменений и дополнений меняется концепция и иные существенные характеристики законопроекта, то он вправе отозвать внесенный проект на любой стадии его рассмотрения. Такое право за ним закреплено Регламентами Сената и Мажилиса» [7, 518].

Признавая не только право палат Парламента вносить изменения в законопроекты, но и право субъекта инициативы отзывать свой законопроект, Совет оставил нерешенным вопрос о субъекте законодательной инициативы. Если дополнения существенные и Правительство при этом не возражает, кто же должен нести при этом юридическую ответственность. Решение этой проблемы имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Нельзя исключать и того обстоятельства, что в будущем в практике Конституционного Совета встанет проблема толкования таких понятий как «законность актов» и «юридическая ответственность», а также вопросы, связанные с возможной политической ответственностью лиц подписывающих законы и др.

#### Список литературы:

1. Конституция Республик Казахстан. 30.08. 1995 г. // [http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_)
2. Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. – М.: НОРМА, 1998. – 272 с.
3. Проблемы согласованного функционирования органов государственной власти Республики Казахстан и системы сдержек и противовесов. Монография / Под общей ред. Г. Сапаргалиева. – Алматы: КазГЮУ, 2006. – 468 с.
4. Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика.– М.: Юстицинформ, 2006. – 329 с.
5. Сравнительное конституционное право и политические институты. Курс лекций / Медушевский А.Н. - М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2002. - 512 с.
6. Бусурманов. Ж.Д. Европейская концепция прав человека. -Алматы: КазГЮУ, 2006.-481 с.
7. Сборник нормативных постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан. – Астана: Дом печати «Эдельвейс», 2003. – 814 с.
8. Решения Конституционного Совета Республики Казахстан // <http://constcouncil.kz/rus/deyat/public>.
9. Решения Конституционного Совета Республики Казахстан // <http://constcouncil.kz/rus/deyat/public>.
10. Сборник нормативных постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан. – Астана: Дом печати «Эдельвейс», 2003. С. 181-185.
11. Решения Конституционного Совета Республики Казахстан // <http://constcouncil.kz/rus/deyat/public>.

### **ACTIVITIES OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS ON THE IMPLEMENTATION OF OPERATIONAL FUNCTIONS IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

*Abdakimova M.Y., master of laws, senior lecturer of the University after named E.A. Buketov*

In particular the public sphere, in which the actions of international organizations, the enforcement of its decisions or the implementation of the tasks set by it is usually not the result of direct action of the organization, as a result of the activities of its members - sovereign states. Thus, the Member States and not organizations act as executors of these problems and solutions. Therefore, the main way the impact of international organizations on its scope is to encourage and mobilize for action states for the desired result.

Not having power over the territory and possessing only limited human and material resources available to them, Member States, international organizations can carry out operational functions only to a limited extent. Only in some narrow organization uniting carefully selected members with a high degree of conformity of interests, the state decided on the increase in resources made available to international organizations, and thereby to increase the value of its operational functions.

Operational functions are a special method of international organizations. If the implementation of the regulatory and supervisory functions of the international organization seeks to encourage States to implement its tasks, providing them a certain political pressure, then the implementation of the operational functions she realizes its objectives by means at its disposal the human and material resources [1; 200].

All operational functions should be interpreted as a process of the activities of an international organization consisting of different elements, and able to pass through various phases.

We can distinguish two main phases of the implementation of the operational functions of the international organization.

- 1) Decision-making in the nature of executive orders.