

Калискаров Е.Д.

**ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ НА ВЕТВИ В ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

E.D. Kaliskarov

**PRINCIPLE OF SEPARATION OF STATE AUTHORITY FOR
BRANCHES IN THE ORGANIZATION AND OPERATION OF STATE OF THE
REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

УДК: 347.73/41.8(57.4)

Настоящая статья посвящена исследованию принципа разделения власти. Проведен сравнительный анализ конституционного закрепления принципа разделения в странах постсоветского пространства. Определены роль и значение разделения власти в функционировании государств-венности.

In this article investigated the principle of separation of powers. Provided comparative analysis of the constitutional principle of separation of consolidation in the post-Soviet countries. Determined the role and importance of separation of power in the functioning of the state.

Воплощение в политическую реальность Казахстана принципа разделения государственной власти на ветви оказывает огромное влияние на формирование и функционирование казахстанской государственности. Разделение функций государства между ветвями власти является необходимой предпосылкой формирования демократической правовой государственности, реализации идей верховенства права и закона, гарантирования прав и свобод личности. С момента обретения государственной независимости Республика Казахстан обозначила курс на построение правового государства и гражданского общества. Но для того, чтобы претворить намеченные задачи, стоящие перед обществом и государством в реальность, было необходимо реформирование законодательства. За короткий в историческом масштабе отрезок времени был заложен законодательный фундамент для формирования государства и общества нового формата. В законодательстве суверенного Казахстана получил закрепление принцип разделения власти, который традиционно считается основным принципом правового государства.

Принцип разделения власти был утвержден Конституционным законом Республики Казахстан "О государственной независимости Республики Казахстан" от 16 декабря 1991 г., получил законодательное закрепление в первой постсоветской Конституции независимого Казахстана, принятой 28 января 1993 г., в заключительном оформленном виде демократический принцип закреплен в ст.3 ныне действующей Конституции РК 1995 г., которая гласит: "Государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в

соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов".

Принцип единства государственной власти предполагает, что наряду с органами законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, в единую государственную власть входят другие органы, которые не могут быть причислены ни к одной из трех ветвей власти. Параллельно с Парламентом, Правительством, судами функционируют органы, осуществляющие контрольно-надзорные функции - Прокуратура, Центральная избирательная комиссия, Конституционный Совет, которые не входят ни в одну из ветвей, перечисленных в Конституции Республики. Мы придерживаемся идеи, высказанной академиком Г.С. Сапар-галиевым, о понимании ветви государственной власти в "широком смысле" [1, с.18]. В "широком смысле", Конституционный Совет, Прокуратура, Центральная избирательная комиссия, являются самостоятельными государственными органами, не входящими ни в одну из ветвей государственной власти, указанные в Конституции Республики и обладающие собственными конституционными полномочиями [1, с. 18].

Государственная власть имеет многоуровневую и многофункциональную структуру и на уровне органов государственной власти, относящихся к различным ее ветвям, можно выделить институты и системы органов государственной власти, которые не входят в классическую триаду ветвей власти и самостоятельно осуществляют отдельные функции государства. Они, в присущей им форме, принимают участие в законотворческом процессе и играют заметную роль в повышении его эффективности и совершенствовании законодательства - это Президент, Конституционный Совет, органы прокуратуры. Они являются необходимой частью функционирования единого государственного механизма и играют немаловажную роль в системе сдержек и противовесов взаимодействующих ветвей власти.

Президент Республики Казахстан является символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Дистанцирование Президента от ветвей государственной власти не означает отсутствие у главы государства возможности влиять на их деятельность. Конституция наделяет его рычагами воздействия как на формирование, так и на деятельность ветвей власти. Президент осуществляет арбитражные функции, обеспечивает ответственность и согласованное функционирование всех ветвей власти. В связи с этим Президент Республики Казахстан занимает особое место в реализации системы сдержек и противовесов и наделен Конституцией всеми необходимыми полномочиями для осуществления названных функций.

Законодательная, исполнительная и судебная ветви власти в Республике Казахстан, в процессе осуществления своих полномочий, взаимодействуют между собой в рамках конституционной системы сдержек и противовесов, которая направлена на то, чтобы предотвратить возвышение одной из ветвей государственной власти над другой.

Во всех республиках постсоветского пространства, государствах-участниках СНГ, действуют новые постсоветские Конституции. В Азербайджанской Республике от 12 ноября 1995 г.; в Республике Армения от 5 июля 1995 г.; в Республике Беларусь от 24 ноября 1996 г.; в Грузии от 24 августа 1995 г.; в Республике Казахстан сначала от 28 января 1993 г., потом от 30 августа 1995 г.; в Кыргызской Республике от 8 ноября 2006 г.; в Республике Молдова от 29 июля 1994 г.; в Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.; в Республике Таджикистан от 6 ноября 1994 г.; в Туркменистане от 18 мая 1992 г.; в Республике Узбекистан от 8 декабря 1991 г.; и на Украине от 28 июля 1996 г. [2, с.3]

В конституциях всех постсоветских республик юридически закрепляется разделение государственной власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную.

Анализ конституционного законодательства стран - участниц СНГ показывает, что принцип разделения власти - основной атрибут демократического государства, нашел законодательное закрепление в конституциях всех постсоветских республиках и воспринят неоднобразно.

Так, "Государственная власть в Азербайджанской Республике организуется на основе принципа разделения властей: - законодательную власть осуществляет Милли Меджлис Азербайджанской Республики; - исполнительная власть принадлежит Президенту Азербайджанской Республики; - судебную власть осуществляют суды Азербайджанской Республики", - гласит ч.3 ст. 7 Конституции Азербайджана.

Ст.5 Конституции Армении устанавливает, что "государственная власть осуществляется в соответствии с Конституцией и законами - на основе

принципа разделения законодательной, исполнительной и судебной властей".

В ст.6 Конституции Республики Беларусь провозглашается: "Государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравнивают друг друга".

П.4 ст.5 Конституции Грузии лаконичнее: "Государственная власть осуществляется на основе принципа разделения властей" [3, с.181].

Ст.6 Конституции Республики Молдова так и называется "Разделение и взаимодействие властей". Она гласит: "В Республике Молдова законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции".

Аналогичные нормы о разделении власти имеются и в конституциях других стран СНГ.

В целом, анализ конституционного законодательства стран СНГ показывает, что принцип разделения власти в этих государствах возведен в ранг конституционного принципа. Разделение власти предполагает что государственная власть осуществляется представительными (законодательными), исполнительными и судебными органами.

Разделение государственной власти на три ветви трактуемое в классической интерпретации, имеет уязвимые, слабые места. Классическая теория разделения власти не отражает современного состояния ее институционального и функционального разделения. Не во всех государствах эта теория воспринята как концептуальная основа разделения государственной власти. В Республике Казахстан в случаях предусмотренная Конституцией законодательную деятельность осуществляет Президент. Но это не означает, что Президент относится к законодательной ветви власти. Конституционная модель разделения власти некоторых государств официально закрепляет избирательную, контрольную, надзорную ветви.

Сравнительный анализ организации государственной власти суверенных стран постсоветского пространства показывает, что принцип разделения власти в их законодательстве воспринят неоднобразно. В некоторых государствах организационно-правовая сторона доктрины разделения власти подверглась модификации. Широкий взгляд на систему разделения власти, отраженный в конституциях постсоветских республик, говорит о существовании самостоятельных ветвей власти - контрольной (в лице прокуратуры, омбудсменов, органов конституционного надзора, счетных палат и т. д.), избирательной (в лице независимых избирательных органов), учредительной (в лице родительных собраний).

Принцип сдержек и противовесов по-разному сформулирован, но подразумевает примерно одно и

то же что и нашло соответствующее отражение в конституционном и текущем законодательстве стран постсоветского пространства, в которых принцип разнесения власти положен в основу построения системы государственных органов. В Конституции Казакхотнс 1995 г. (ч. 4 ст. 3) говорится о единстве государственной власти, осуществляемой в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и на основе взаимодействия от между собой с использованием системы сдержек и противовесов и т.д. В п. IV ст. 7 Конституции Азербайджана 1995 г. сказано, что "в соответствии с положениями настоящей Конституции законодательная, исполнительная и судебная власти взаимодействуют и независимы в рамках своих полномочий" [4, с.132.] Как видим, Основной Закон Азербайджана на первое место ставит взаимодействие ветвей власти, а лишь после этого говорит об их независимости. В Конституции Беларуси 1996 г. (ст. 6) говорится: «Государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга» [4, с.299]. Обратим внимание ЕЗ то обстоятельство, что большинство республик, зходивших ранее в Советский Союз, и стран Восточной Европы разрабатывали свои конституции в 90-е гг. XX в., беря за основу идеи и принципы, сформировавшиеся в государствах западной демократии.

В Конституции РК 1995 г. последовательно проведен принцип разделения государственной власти на ветви, содержание которого требует запрещения осуществления функций законодательной и исполнительной власти одними и теми же лицами. Так, Депутат Парламента не вправе быть депутатом другого представительного органа, занимать иные оплачиваемые должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации (ст. 52 п. 3 Конституции РК). Такие же требования предъявляются и к членам Правительства, в силу которых им запрещается быть депутатами представительного органа.

Единство государственной власти в унитарном государстве Казакхстан означает наличие единой системы высших органов: Парламента Республики Казакхстан, Верховного Суда Республики Казакхстан, Правительства Республики Казакхстан. Указанные органы, представляя различные ветви единой системы государственной власти в Республике Казакхстан, все вместе, находясь в различных связях и отношениях, осуществляют функции унитарного государства. Единство власти, как показывает практика государственной деятельности, не исключает

различий в способах осуществления государственной власти теми или иными органами государства, не отменяет возможных конфликтов ветвей власти на правовой основе (различия, а следовательно, противоречия при решении конкретных государственных задач неизбежны уже в силу самого факта существования нескольких ветвей власти), но состязание на правовом поле требует не доводить разногласия до борьбы. По принципиальным вопросам государственной политики все ветви власти должны действовать согласованно, иначе невозможно управлять обществом - альтернативой этому являются анархия и распад. Такое развитие событий, когда противоречия ветвей власти доводится до стадии борьбы, как показывает опыт отдельных постсоциалистических государств и развивающихся стран, имеет только разрушительный характер.

Принцип разделения власти, закрепленный в действующей Конституции Республики Казакхстан, является наиболее надежным и эффективным средством обеспечения функционирования власти. Однако полной и абсолютной независимости не должно быть. Для этого действует система сдержек и противовесов. "Сдержки и противовесы, - отметил Президент Республики Казакхстан Н.А. Назарбаев в выступлении на научно-практической конференции, посвященной 10-летию Конституции РК, - позволяют всем ветвям власти успешно и конструктивно взаимодействовать, эффективно решать задачи поступательного развития страны. За годы действия Конституции ни одно политическое разногласие не переросло в кризис. Все споры решаются в рамках конституционных процедур. Сложилась система взаимоотношений между государственными институтами. Эта система стала традицией" [5].

Конституция Республики закрепляет принцип разделения власти, баланс во взаимодействии ветвей власти обеспечивается системой сдержек и противовесов, данная система распространяется и на законотворчество как форму государственной деятельности. В государстве выделяются три основных ветви государственной власти: законодательная, исполнительная и судебная. В процессе принятия законов активное участие принимают Президент Республики, Парламент, олицетворяющий законодательную власть, Правительство Республики Казакхстан - высший орган исполнительной ветви власти. Президент Республики не принадлежит ни к одной ветви власти, но имеет отношение к ним ко всем. Обладая правом законодательной инициативы и рядом других полномочий в области законодательного процесса, Президент Республики оказывает значительное влияние на всех стадиях прохождения проекта закона в Парламенте. Конституционный Совет, в свою очередь, осуществляет конституционный контроль и надзор за соответствием принимаемых законов Конституции Республики Казакхстан.

При этом целесообразно выделить следующие принципы и условия взаимодействия ветвей власти:

1. Принцип разделения функций. Законодательная власть осуществляет законодательные функции, исполнительная - осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность в целях управления в определенных сферах (предметах) ведения путем реализации государственно-властных полномочий методами и средствами публичного и преимущественно административного права. Судебная власть осуществляет правосудие - деятельность по рассмотрению и разрешению конкретных дел с вынесением решений, которые не могут быть отменены органами законодательной или исполнительной власти. Эти власти в пределах предоставленных им полномочий независимы друг от друга.

2. Принцип взаимного контроля. В Конституции Республики Казахстан определены способы противодействия одной ветви власти другой для отстаивания своих конституционных полномочий и недопущения нарушения Конституции. Для противодействия принятию Парламентом неконституционных законов Президенту предоставлено право вето. Парламент утверждает отчеты Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. Неутверждение Парламентом отчета Правительства об исполнении республиканского бюджета означает выражение вотума недоверия Правительству. В связи с непринятием внесенного Правительством проекта закона Премьер-Министр вправе поставить на совместном заседании Палат Парламента вопрос о доверии Правительству, и т. д.

3. Принцип баланса. Под балансом понимается гармония в отношениях ветвей власти, когда ни одна из ветвей не претупает границы своих полномочий. На практике баланс властей всегда является проблемой. Достижению баланса во взаимодействии ветвей власти способствует конституционный механизм сдержек и противовесов.

Принятие закона от 21 мая 2007 г. О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан обозначило важный исторический момент в политической жизни страны. Государством сделан шаг в сторону демократизации, создания открытой,

сбалансированной, демократической политической системы страны. Изменения и дополнения, внесенные этим законом в Конституцию Республики, создали правовую основу для качественно новых взаимоотношений между государством, обществом и политическими партиями. По мнению исследователей, с одной стороны, это фактически коренное реформирование существовавшей модели политической системы, суть которого - значительное расширение полномочий и привилегий законодательной ветви власти, новое структурирование партийного поля, развитие реального гражданского общества и неправительственного сектора, что в совокупности приведет к вовлечению широких слоев населения к непосредственному участию в политических процессах.

С другой стороны, в этих переменах заложен фундамент для более скоординированной работы системы государственного управления, - поскольку все нейтральные органы власти отныне будут взаимозависимыми и взаимодополняемыми. Принтом наиболее глядной характеристикой нового политического устройства станет усиление во властных взаимоотношениях механизма сдержек и противовесов [6, с. 105],

Литература:

1. Сапаргалиев Г.С., Шиллер С.В. Некоторые проблем» теории и практики разделения государственной власти //Проблемы взаимодействия ветвей государственной власти в процессе их функционирования. Материалы научно-теоретической конференции. - Алматы, ТОО "Издательство "Норма- К", 2005. - С. 16,18.
2. Конституции стран СНГ. Сост. Ю.О. Булуктаев. - Алматы.: Жеті Жарғы, 1999. - 416 с.
3. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. /Отв. ред. А.Я. Сухарев. - М.: Изд-во НОРМА, 2003. - 976 с.
4. Конституции государств Европы. В 3-х т. /Под общ. ред. Л.А. Окунькова М.: Норма, 2001. Т. 1 - 824 с.
5. Высшая школа демократии //Казахстанская правлю - 2005. -1 сентября.
6. Современные демократические преобразования в Республике Казахстан. Науч. изд. /Под общ. ред. Б.К. Султанова. - Алматы: КИСИ при Президенте РК, 2008. - 296 с.

Рецензент: д.ю.н. Кулдышева Г.К.