

Г. С. САПАРГАЛИЕВ

## ПРИНЦИПЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЕТВЕЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Взаимодействие и сотрудничество органов государственной власти Республики Казахстан основываются на определенных принципах, которые вытекают из природы государства, из единства органов, составляющих механизм государства, из единства внутренних и внешних функций государства, в осуществлении которых участвуют все государственные органы сверху донизу.

Все органы государственной власти в предусмотренных Конституцией, законодательством обстоятельствах взаимодействуют друг с другом, вступая в отношения сотрудничества, оказывая содействие в осуществлении полномочий. Процесс взаимодействия различных органов государственной власти не является всеобъемлющим. Он происходит тогда, когда для решения определенных вопросов необходимо взаимодействие, ибо усилиями только одной стороны они не решаются.

**Принцип единства государственной власти в Республике Казахстан.** В пункте 4 статьи 3 Конституции Республики Казахстан записано, что «государственная власть в республике едина». Появление такой записи в Конституции объясняется тем, что в дальнейшем речь идет о делении этой единой государственной власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Если бы такой конкретизации не было, то у читателя могла появиться идея, что государство представляет собой простое сложение трех ветвей государственных *властей*, формирующихся и функционирующих самостоятельно, независимо друг от друга и лишь взаимодействующих между собой с использованием системы сдержек и противовесов. Для появления такой идеи имеется достаточное теоретическое основание. Нередко в юридической литературе говорится о теории разделения государственных властей, как будто речь идет о существовании различных властей в государстве: о законодательной власти, об исполнительной власти и о судеб-

ной власти. На самом деле формируются и функционируют три ветви власти, вырастающие на одном дереве – механизме государства. Поскольку у этих ветвей «ствол и корни» единые, они, естественно, могут формироваться и функционировать не только самостоятельно, но и взаимодействуя друг с другом. Все они общими усилиями осуществляют как внутренние, так и внешние функции государства. Каждая из ветвей государственной власти участвует в осуществлении общегосударственных функций методами, способами, присущими ей в силу ее специфического предназначения, определенного, закрепленного в Конституции, законодательных актах. Каждая из ветвей государственной власти самостоятельна в осуществлении своих полномочий, пока она не нуждается в содействии других ветвей в соответствии с Конституцией и законодательством. Поскольку речь идет не о *множестве* государственных властей, а об единой государственной власти, правомерно ли употребление понятий «законодательная власть», «исполнительная власть» и «судебная власть»? Следует ответить утвердительно на этот вопрос. Так, в Конституции Республики Казахстан говорится об исполнительной и судебной ветвях власти (пункт 4 статьи 3). Парламент Республики Казахстан считается высшим представительным органом республики, осуществляющим законодательные функции. О Парламенте не говорится как об органе законодательной власти. И в этом нет какой-либо недомолвки или упущения. Зато о Правительстве в Конституции говорится как об органе, осуществляющим исполнительную власть в Республике Казахстан, возглавляющим систему исполнительных органов (пункт 1 статья 64). О судебной власти в Конституции Республики Казахстан говорится трижды: 1) *судебная власть* осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства; 2) *судебная власть* осуществляется от имени Республики

Казахстан; 3) *судебная власть* распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции и других нормативных правовых актов, международных договоров республики (статьи 75 и 76).

Положение Конституции республики о том, что государственная власть в Казахстане едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципами ее разделения на законодательную, исполнительную ветви, трактуют по-разному.

Преобладает мнение о том, что все органы государства охватываются тремя ветвями государственной власти и все они в совокупности составляют единую государственную власть в Республике Казахстан. С таким мнением трудно согласиться. Президент тоже осуществляет государственную власть, хотя и не является органом и не входит в какую-либо из ветвей государственной власти. Такие органы, как прокуратура, Конституционный Совет, Центральная избирательная комиссия, тоже не входят в какую-либо ветвь государственной власти. По нашему мнению, Конституция Республики Казахстан утверждает наличие, кроме трех ветвей государственной власти, и других конституционных органов. Во-первых, положение Конституции о том, что «государственная власть в республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов», следует понимать так, что все органы, о которых идет речь в Конституции, входят в единую систему государственной власти. Во-вторых, в Конституции не просто упоминаются, а устанавливаются предмет ведения и статус Президента, Конституционного Совета, прокуратуры и Центральной избирательной комиссии.

Таким образом, единая государственная власть в Республике Казахстан состоит из ветвей государственной власти, а также власти Президента, Конституционного Совета, прокуратуры и Центральной избирательной комиссии. В силу их единства они в процессе осуществления своих конституционных полномочий должны взаимодействовать.

**Принцип согласованного сотрудничества и взаимодействия ветвей государственной власти, органов, не входящих в систему ветвей.** Поскольку в предусмотренных Конституцией, законодательством обстоятельствах необходимо органам государственной

власти взаимодействовать для выполнения конституционных и иных, предусмотренных законодательством полномочий, органы, вступающие во взаимодействие, должны совершать действия в полном соответствии с законодательством. Конституция, законодательство Республики Казахстан предусматривают полномочия ветвей государственной власти, органов, не входящих в систему ветвей, которых условно можно разделить на три группы: 1) полномочия, которые осуществляют органы самостоятельно, без взаимодействия с другими органами; 2) полномочия, которые реализуются совместными усилиями различных органов государственной власти; 3) полномочия, которые осуществляются различными органами совместно до определенной стадии. Рассматриваемый принцип лежит в основе последних двух групп полномочий, которые осуществляются органами государственной власти согласованно. Процесс согласования происходит не в инициативном порядке. Вопросы, которые решаются в процессе взаимодействия, и процедура их решения регламентируются Конституцией, статутными законами и подзаконными нормативными правовыми актами разного уровня. На основе согласованного взаимодействия органы государственной власти решают: а) вопросы нормотворчества, б) организационные вопросы, в) кадровые вопросы. Так, законодательный процесс в республике начинается с согласования плана законодательной работы между Парламентом и Правительством на определенный период. Затем начинается деятельность по разработке законопроектов, их представление на рассмотрение в Мажилисе Парламента, выступление представителя Правительства в Мажилисе и т.д. На этом заканчивается взаимодействие Мажилиса Парламента и Правительства. Дальше начинается самостоятельная законодательная деятельность Мажилиса Парламента. Парламент республики дает согласие Президенту на назначение премьер-министра республики, председателя Национального банка. Сенат Парламента республики дает согласие на назначение Президентом генерального прокурора, председателя Комитета национальной безопасности и т.д. Разумеется, дача согласия Парламентом не является формальным актом, а результат согласованного взаимодействия Президента с Парламентом. На основе рассматриваемого принципа согласованно вза-

имодействуют по установленным Конституцией и законодательством вопросам все ветви государственной власти и другие органы, не входящие в систему ветвей сверху донизу, как по горизонтали, так и по вертикали.

**Принцип разрешения коллизий, возникающих между ветвями государственной власти, между ними и органами, не входящим в систему ветвей государственной власти в соответствии с установленными правилами.** Коллизии между органами государственной власти могут возникнуть в результате их взаимодействия, нарушения органами законности, как конституционной, так и общей. Взаимодействие между ветвями государственной власти, между ними и органами, не входящими в систему ветвей, должно осуществляться на основе законности, в соответствии с Конституцией, законами. Именно в Конституции, статутных и обычных законах, подзаконных нормативных правовых актах определяются не только порядок взаимоотношений органов государственной власти, но и процедура легального разрешения коллизий, конфликтов между ветвями государственной власти, между ними и другими органами государства. В Конституции Республики Казахстан установлены: а) процедура разрешения конфликтных ситуаций, б) основания применения мер воздействия за нарушение органом государственной власти законности. Так, Президент Республики имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, а также объявлять рассмотрение проекта закона срочным. В этом случае такой законопроект Парламент должен рассмотреть в течение месяца со дня его внесения. Парламент может не исполнять конституционные требования, что означает возникновение коллизии между Президентом и Парламентом. Подобная коллизия должна решаться в соответствии с конституционным положением о том, что Президент республики вправе издать указ, имеющий силу закона, который действует до принятия Парламентом нового закона в установленном Конституцией порядке. Президент республики может не воспользоваться своим правом, тогда коллизия считается исчерпанной, не состоявшейся. Конституция предусматривает и императивный, бескомпромиссный характер решения коллизий. Так, если Парламент повторно отклоняет программу Правительства, то это

будет означать выражение вотума недоверия Правительству. Иногда Конституция устанавливает лишь юридические основания решения ситуации, возникшей между органами власти в результате нарушения законности. Так, в статье 83 пункте 1 Конституции записано, что прокуратура от имени государства «... принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, а также опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам республики». Это конституционное положение означает, что если между ветвями государственной власти, между ветвями и другими органами государства в процессе взаимодействия будет нарушена законность, то прокуратура должна принять соответствующие меры воздействия, предусмотренные законодательством. Эти меры можно понять как сдержки, но применяются стороной, не являющейся субъектом взаимодействия. Между прочим, данный вопрос еще практически не реализуется и в то же время не стал предметом обсуждения ученых-юристов. По нашему мнению, это одна из неиспользуемых потенциальных возможностей Конституции Республики Казахстан.

**Принцип открытости и гласности государственных органов в процессе взаимодействия.** Конституция республики провозглашает, что совместные и отдельные заседания палат Парламента являются открытыми. Президент, премьер-министр, члены Правительства, председатель Национального банка, генеральный прокурор, председатель Комитета национальной безопасности республики, государственный секретарь и руководитель Администрации Президента республики вправе присутствовать на любых, как открытых, так и закрытых, заседаниях и имеют право быть выслушанными. Разумеется, указанные высокие должностные лица будут выступать по вопросам, имеющим отношение к компетенции Парламента, требующим взаимодействия и сотрудничества с Парламентом. Парламент или его палаты могут принять решение о необходимости присутствия на их заседаниях должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления. Они обязаны прибыть в Парламент и дать необходимые пояснения по вопросам, входящим в его компетенцию.

Открытость и гласность взаимодействия

присущи и другим органам государственной власти. Разработана и внедряется государственная программа «электронного правительства». Одним из принципов осуществления правосудия являются гласность, открытость. Высшими ценностями для государства являются человек, его жизнь, права и свободы. Все ветви государственной власти, органы, не входящие в систему ветвей в процессе взаимодействия, в первую очередь имеют в виду удовлетворение законных прав и интересов человека, их защиту, создание необходимых условий для его развития. Поэтому Конституция республики реализацию принципа открытости и гласности деятельности государственных органов доводит до каждого гражданина. В соответствии с пунктом 3 статьи 18 Конституции республики государственные органы, должностные лица обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации. Уровень реализации принципа открытости и гласности деятельности государственных органов в процессе их взаимодействия является показателем степени демократизации государства, важным фактором роста политического сознания граждан, улучшения и совершенствования деятельности государственных органов. Проявления принципа открытости и гласности, взаимодействия государственных органов весьма разнообразны.

**Принцип демократизма во взаимодействии и сотрудничестве государственных органов.** Вопросы, подлежащие решению на основе взаимодействия различных ветвей и органов, не входящих в систему ветвей, решаются либо на паритетных началах, либо с учетом интересов, мнений сторон. Только такой подход способствует более полному использованию полномочий взаимодействующих органов. Паритетность проявляется в различных формах, в частности в правовых и организационных. Так, Парламент Республики Казахстан на совместном заседании Сената и Мажилиса решает важнейшие вопросы внутренней и внешней политики государства: внесение изменений и дополнений в Конституцию, утверждение республиканского бюджета, заслушивание доклада премьер-министра о программе Правительства, об одобрении и отклонении ее, о вопросах войны и мира, ис-

пользовании Вооруженных сил республики для выполнения международных обязательств и др. Все эти вопросы обсуждаются на совместном заседании палат Парламента – Сената и Мажилиса. Но решения по ним после обсуждения принимаются отдельно по палатам. Причем если одна палата не примет по обсужденному вопросу решения, то решение вообще считается непринятым. Между прочим, в этом проявляется одна из особенностей взаимоотношений Палат Парламента Республики Казахстан. Структура Парламента республики построена по смешанному принципу. В соответствии со статьей 54 Конституции Парламент в раздельном заседании палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, затем в Сенате принимает законы, обсуждает республиканский бюджет и т.д. В этом случае взаимоотношения палат Парламента Республики Казахстан строятся по принципу иерархии. Здесь нельзя говорить о паритете, ибо Мажилис выступает в роли нижней палаты, а Сенат – как верхняя палата. При рассмотрении вопросов на совместном заседании Сената и Мажилиса обе палаты выступают как равноправные и в этом случае действует принцип демократизма и паритета. Таково проявление данного принципа внутри законодательной ветви власти. Конституция устанавливает некоторые паритетные начала между Президентом республики и Парламентом. Президент назначает ряд высших должностных лиц с согласия Парламента, Сената Парламента. Президент республики своим указом от мая 2005 г. «О мерах по использованию потенциала Конституции» расширил демократические начала согласованных действий с Парламентом по ряду кадровых вопросов. Между прочим, демократические начала во взаимоотношениях между ветвями государственной власти, между ними и другими органами государства, не входящими в систему ветвей, предусмотренные в Конституции, могут быть расширены и углублены. Например, в соответствии с Конституцией Республики Казахстан законопроекты, инициированные депутатами Парламента, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, могут быть внесены на рассмотрение Мажилиса лишь при наличии положительного заключения Правительства республики. Это конституционное положение как

бы закрепляет преимущество Правительства, поскольку ни конституционный закон о Парламенте, ни регламент Парламента не расширяют его. В этом вопросе есть возможность демократизации его рассмотрения. Законопроект, инициированный депутатом Парламента, можно было бы рассматривать либо на заседании Правительства с приглашением его автора, либо на заседании комитета Мажилиса с участием премьер-министра или его представителя. По результатам рассмотрения может быть составлено заключение Правительства: положительное или отрицательное. В принципе в Конституции, в конституционном Законе «О Парламенте и статусе его депутатов» содержится идея обсуждения мнения Правительства, но она еще не реализована в законодательстве.

**Принцип взаимной ответственности в процессе согласованного взаимодействия и сотрудничества органов государственной власти.** Взаимодействие и сотрудничество ветвей государственной власти, органов, не входящих в систему ветвей, – не прихоть, не субъективное желание руководителей органов государства, а объективная необходимость. Государство – это политико-правовая организация, которая ставит перед собой цель: способствовать прогрессу общества, улучшению жизни людей и т.д. Взаимодействие органов государственной власти – это способ достижения эффективных результатов во всех сферах жизни общества, на которые оказывает воздействие государство. Взаимодействие органов государственной власти тем эффективнее и результативнее, чем выше их ответственность.

Речь идет об ответственности ветвей государственной власти, органов, не входящих в систему ветвей, за добросовестное, четкое выполнение отдельных и совместных полномочий.

В процессе взаимодействия органы государственной власти могут оценивать уровень, качество и другие параметры деятельности органов. Конституция Республики Казахстан предусматривает, что качество законопроектной работы Мажилиса оценивает Сенат Парламента. Если Сенат отклоняет большинством голосов от общего числа депутатов проект закона, то он возвращается в Мажилис. Мажилис большинством в две трети голосов от общего числа депутатов может снова одобрить проект и передать в Се-

нат. Повторно отклоненный проект закона не может быть вновь внесен в течение той же сессии. В данном случае речь может идти о некачественной работе депутатов по разработке и обсуждению законопроекта. Это может быть результатом недостаточного уровня парламентского профессионализма, халатного отношения к выполнению депутатских обязанностей, разработке и обсуждению законопроекта.

Парламент может отклонить Программу Правительства. Ни в Конституции республики, ни в конституционном законе о Парламенте не говорится об основаниях отклонения Программы Правительства. Естественно, для отклонения Программы Правительства должны быть веские основания. Правительство республики действует в пределах срока полномочий Президента. Премьер-министр в течение месяца после своего назначения представляет Парламенту доклад о Программе Правительства. Доклад о Программе Правительства должен составляться в рамках его компетенции. В компетенцию Правительства входит разработка основных направлений государственной социально-экономической политики, разработка и реализация индикативных планов социально-экономического и научно-технического развития, разработка и осуществление мер по укреплению финансовой системы республики, выработка и реализация государственной политики ценообразования и другие важные вопросы внутренней и внешней политики. Наверное, в течение месяца после назначения премьер-министра вряд ли в состоянии составить качественный доклад о Программе Правительства на семилетний срок. В случае строгого подхода Парламента к докладу премьер-министра о Программе Правительства, видимо, трудно будет Правительству защищать Программу. Для того чтобы Правительство не оказалось уязвимым в процессе взаимодействия с Парламентом, желательно регламентировать вопрос о содержании доклада Правительства о Программе и указать основания, по которым Программа может быть отклонена. Вопрос о взаимной ответственности органов государственной власти возникает на всех уровнях взаимодействующих органов и должен решаться на справедливой основе в соответствии с положениями законодательных и других нормативных правовых актов.

**Принцип взаимодействия органов государственной власти и общественных организаций.** Все ветви государственной власти, органы, не входящие в систему ветвей Республики Казахстан как по горизонтали, так и по вертикали, в процессе своей деятельности активно взаимодействуют с общественными организациями. В Конституции, в законодательстве республики закрепляются организационные формы, способы, процессуальные и процедурные вопросы взаимодействия государственных органов и общественных организаций. В соответствии с Конституцией при Президенте республики функционирует Высший судебный совет, который является автономным, независимым учреждением.

Указом Президента Республики от 2 ноября 2004 г. была образована Национальная комиссия по вопросам демократии и гражданского общества как консультативно-совещательный орган при Президенте Республики Казахстан. Главными целями ее деятельности являются выработка мер, направленных на совершенствование политической системы, определение первоочередных задач по дальнейшей демократизации гражданского общества. Национальная комиссия имеет право:

вносить на рассмотрение Президенту республики проекты законодательных и иных нормативных правовых актов, а также рекомендации по вопросам, связанным с дальнейшей демократизацией и развитием гражданского общества, совершенствованием политической системы Казахстана;

проводить с государственными органами консультации;

запрашивать и получать от центральных и местных государственных органов, иных организаций необходимые документы и иные материалы;

создавать рабочие группы для выработки предложений по отдельным вопросам, входящим в компетенцию Национальной комиссии;

направлять статические, аналитические, методические и иные информационные материалы для рассмотрения в государственные органы и общественные объединения;

осуществлять контроль за ходом выполнения принятых рекомендаций<sup>1</sup>. В состав Национальной комиссии входят руководители политических партий, депутаты Парламента, представители Администрации Президента и Правительства.

Председатель Мажилиса Парламента Республики Казахстан У. Б. Мухамеджанов пишет:

«В повышении эффективности законодательного процесса нам не обойтись и без дальнейшего укрепления взаимодействия власти с институтами гражданского общества, которые должны пропускать законопроекты как бы через общественную экспертизу»<sup>2</sup>.

Закон «О частном предпринимательстве» впервые закрепляет право организаций предпринимателей как субъекта гражданского общества, оказывающего воздействие на политику государства. В частности, в нем предусматривается право участия предпринимателей в разработке и обсуждении нормативных правовых актов, в том числе законов.

Взаимодействие органов государственной власти с общественными организациями не означает ни слияния их, ни возложения на последних функций, полномочий органов государственной власти. Предложения общественных организаций носят не императивный, а рекомендательный характер. Следует полагать, что общественные организации будут способствовать улучшению качества работы государственных органов, совершенствованию их правотворческой работы, недопущению узко ведомственного подхода при решении государственных проблем, максимальному учету общественного мнения, открытости деятельности государственных органов.

#### Резюме

ҚР мемлекеттік билік органдар тармақтарының өзара әрекеттесу қағидалары және олардың ерекшеліктері қарастырылады.

#### Summary

In this article have been consider the principles of interaction power branches in the Republic of Kazakhstan and his peculiarities.

<sup>1</sup> Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан, №44 ст. 544. Астана, 2004. С. 110.

<sup>2</sup> Международная научно-практическая конференция «Перспективы казахстанского парламентаризма как важнейшего института демократизации и устойчивого развития страны». Астана, 2005. С. 13.