

Калишева Н.Х.

**К вопросу о конституционно-правовых проблемах контроля в Республике Казахстан**

Целью статьи является исследование конституционно-правовых проблем контроля. Актуализируются проблемы обобщения теоретической базы содержания категории «контроль» как одной из эффективных форм осуществления социальной деятельности органов государственной власти; выявления основополагающих видов и приоритетов стратегии государственного контроля в Республике Казахстан, его места и роли в системе сдержек и противовесов, направленных на сохранение равновесия, баланса ветвей власти; исследования основных направлений и принципов конституционализации мер государственного контроля как способа обеспечения, с одной стороны, эффективности, с другой – модернизации государственного управления.

**Ключевые слова:** право, контроль, функция, закон, классификация, контрольные правоотношения.

Kalisheva N.H.

**On the question of the constitutional and legal control problems in the Republic of Kazakhstan**

The aim of the article is to study the constitutional and legal problems of control. Actualized the problem of generalization theoretical base content of the category «control» as one of the most effective forms of implementation of social activities of public authorities; identify the underlying types of strategies and priorities of state control in the Republic of Kazakhstan, its place and role in the system of checks and balances aimed at preserving the balance, balance of power; study of the main directions and principles of constitutionalization measures of state control as a means of ensuring, on the one hand, the effectiveness of the other, the modernization of public administration.

**Key words:** law, control, function, law, classification, control relationship.

Калишева Н.Х.

**Қазақстан Республикасындағы бақылаудың конституциялық-құқықтық мәселелері туралы**

Мақаланың мақсаты бақылаудың конституциялық-құқықтық мәселелерін зерттеу. Мемлекеттік бақылаудың тиімділігін арттыруда «бақылау» категориясы мазмұнының теориялық база, тарихи тұрғыдан қарастыру; билік тармақтарының теңгерімін, тепе-теңдігін сақтауға бағытталудағы оның алатын орны мен рөлі, Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік бақылау стратегияларының артықшылықтары мен негізге алынатын түрлерін анықтау; бір жағынан мемлекеттік бақылауды қамтамасыз ету тәсілдері ретіндегі конституционализация шараларының негізгі бағыттары мен қағидаларының тиімділігін зерттеу, екінші жағынан мемлекеттік басқаруды модернизациялау.

**Түйін сөздер:** құқық, бақылау, атқаратын қызметі, заң, классификация, бақылау құқықтық қарым-қатынастар.

**К ВОПРОСУ О  
КОНСТИТУЦИОННО-  
ПРАВОВЫХ  
ПРОБЛЕМАХ  
КОНТРОЛЯ  
В РЕСПУБЛИКЕ  
КАЗАХСТАН**

Следует отметить, что контрольная деятельность присуща многим органам государства. Однако своеобразие контрольных органов заключается, прежде всего, в особенностях их правового положения. Контрольная власть, осуществляемая ими от имени органов государства, отличается, во-первых, от контрольной деятельности других органов, во-вторых, от ведомственного и иных форм специального, в том числе административного контроля. Основное отличие от данных форм контроля заключается в том, что институты контрольной власти имеют общегосударственный характер и занимают самостоятельное место. Они организационно обособлены от других ветвей власти.

Ученые-юристы, рассматривая контроль в качестве организационно-правовой формы реализации государственной власти, главным его назначением считают обеспечение им проверки выполнения законов и иных нормативных правовых актов органами государства и устранение и недопущение отклонений, нарушений норм и правил, предусмотренных законодательством. При этом из спектра полномочий органов, наделенных правом проверки, следует выделить две основополагающие функции, вне которых суть и природа государственного контроля могут быть сведены к нулю:

1) контроль есть государственно-властная деятельность, выражающаяся в том, что контрольные органы дают подконтрольным объектам обязательные для исполнения указания и инструкции по устранению обнаруженных недостатков;

2) право органов контроля инициировать вопрос о привлечении к ответственности лиц, виновных во вскрытых нарушениях, а также применять в ряде случаев меры государственного принуждения, и в частности судебную ответственность.

Эффективность такого вида контроля, как государственный, достигается в том случае, если правовой статус и деятельность контрольно-надзорных органов закреплены и конкретизированы в нормативных правовых актах, если эти органы представлены высококвалифицированными специалистами, способными обеспечить надлежащий уровень мониторинга и аудита. В странах, где высока планка государственного контроля, где действенна в высшей мере его позитивно преобразующая

сила, там особо эффективна система государственного управления. Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время идет процесс выделения особой, контрольной ветви власти с соответствующей системой разнородных органов [1, с. 71].

В комплекс иных институтов государственного контроля также входят финансовый контроль, прокурорский надзор, в ряде стран приоритетна в системе контрольной деятельности роль Уполномоченного по правам человека – институт омбудсмана.

В Казахстане, как показывает практика, с разной степенью эффективности и конструктивности в действие приведены вышеотмеченные формы государственного контроля. В таком документе, как Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, определены перспективные направления совершенствования государственного контроля и надзора, которые «связаны с: оптимизацией системы контрольно-надзорных органов; упорядочением и сокращением объема контрольно-надзорных полномочий не только в отношении предпринимателей, но и других субъектов права; повышением уровня правового регулирования административно-надзорной деятельности» [2, с. 12-13].

Независимо от того, структурируется ли контрольная функция в рамках государственного органа, для которого эта функция не является основной, либо создается специализированный контрольный орган, все контрольные функции имеют общие черты, определяемые сущностью государственного контроля.

Во-первых, все контрольные органы реализуют в юридической форме особую функцию государственной власти; во-вторых, функции государственного контроля присущи только органам государственной власти и управления, поэтому разного рода коммерческие, негосударственные, общественные организации и объединения функции государственного контроля не осуществляют (за исключением случаев, когда эти функции делегируются им государственными органами); в-третьих, контрольные функции выступают инструментом, средством реализации функций государства; в-четвертых, государственный контроль осуществляется от имени государства в целом, поэтому независимо от того, какими органами реализуются функции государственного контроля, они имеют общегосударственный, а не ведомственный характер; в-пятых, система контрольных органов отражает

иерархический принцип построения государственного аппарата, поэтому и сама она строится, как правило, по иерархическим уровням; вместе с тем такое построение не должно повлечь за собой образование излишне самостоятельной и автономной системы государственного контроля. Для современного правового государства характерно наличие двух видов контроля в управлении государством – демократический и государственный. Демократический контроль, или народовластный, базируется на деятельности общественных структур и организаций, нацеленных на защиту прав и интересов граждан от произвола, различного рода злоупотреблений, допускаемых органами власти. Контроль в системе государственного управления крайне необходим. Это становится очевидным не в меньшей мере и в наши дни, когда усилилась тенденция к возрастанию власти чиновников и мер государственного регулирования.

Стабильность и преемственность в развитии конкретных форм государственного контроля обеспечивается тесной связью и взаимодействием общих и особенных черт государственного контроля. Действующая Конституция Республики Казахстан не содержит положения, касающиеся непосредственно государственного контроля. Этот факт, конечно, служит некоторым препятствием для его полноценной конституционно-правовой концептуализации и научной объективации, но, тем не менее, механизмы и рычаги его создания и регулирования заложены самой сутью системы государственного управления, и это позволяет нам отличать виды и пути реализации государственного контроля, выявлять способы его правового регулирования.

Можно отметить попытки правовой регламентации контрольной деятельности в республике в период становления независимого Казахстана: так, в 1999 г. был разработан проект закона «О государственном контроле и надзоре», в 2009 г. был представлен законопроект «О контрольной и надзорной деятельности в Республике Казахстан», не принятый в силу несовершенства содержания. В целом же, контрольная деятельность в стране еще не получила должного и адекватного законодательного обеспечения, и на современном этапе она регулируется лишь в порядке «указного» законодательства, а именно Указа Президента Республики Казахстан от 7 сентября 1999 г. «Об упрочении государственных контрольных и надзорных функций», Указа Президента Республики Казахстан от 29 сентября 2004 г. «О мерах по дальнейшему со-

вершенствованию системы государственного управления», закона «О государственной правовой статистике и специальных учетах» (2003 г.) и др. нормативных актов, где предписаны задачи, меры, общий порядок организации и проведения государственного контроля.

Как показывает анализ, существует два вида президентского контроля:

1) непосредственный контроль Президента Республики Казахстан, который осуществляется в ходе реализации кадровой политики страны;

2) президентский контроль через уполномоченные президентские органы, в состав которых входят Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы, Агентство Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью, Администрация Президента Республики Казахстан, Генеральная Прокуратура Республики Казахстан, КНБ Республики Казахстан, Национальный Банк Республики Казахстан, Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета и др.

Таким образом, стратегическая роль Президента РК, специфика контрольного механизма президентского контроля проявляются в контексте регуляции взаимоотношений трех ветвей власти, оптимального координирования их интенций на пути построения подлинно правового демократического государства. При этом подчеркнем, что Президент и Премьер-Министр не конкурируют, как правильно замечено, за право приоритетного влияния на правительственную политику, но, напротив, совместно реализуют ее в едином конституционном режиме. Но вместе с тем для осуществления президентского контроля необходим особый механизм координации и взаимодействия с различными субъектами государственного управления и контроля.

Прерогативой деятельности органов законодательной ветви власти, а именно Парламента, его палат, является парламентский контроль. Так, контрольная функция Парламента Республики Казахстан не выделена в отдельные статьи Конституции и соответствующих законов, что позволяет некоторым специалистам говорить об отсутствии в стране института парламентского контроля, а именно:

1) утверждать республиканский бюджет и отчеты членов Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета о его исполнении;

2) принимать участие в реализации кадровой политики страны (дача согласия на назначение высших должностных лиц исполнитель-

ной власти – Премьер-Министра Республики Казахстан, Генерального Прокурора, Республики Казахстан Председателя КНБ Республики Казахстан и т.д.);

3) поднимать вопрос об отрешении от должности Президента республики и выносить его результаты на рассмотрение совместных заседаний палат;

4) использовать процессуально-правовые формы контроля – депутатские вопросы и запросы, парламентские слушания, правительственный час, встречи с избирателями и др.

Органы исполнительной власти наделены полномочием обеспечивать процесс реализации законов, подкрепленный комплексом практических организующих, координирующих и контролирующих действий. Так, в пределах своих полномочий Правительство Республики Казахстан на основании Конституции Республики Казахстан (ст. 66) и Конституционного закона Республики Казахстан «О Правительстве Республики Казахстан», посредством своих органов и специализированных ведомств контролирует составление и исполнение республиканского бюджета, проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, осуществляет валютный контроль.

Государственный контроль в системе исполнительных органов власти в Республике Казахстан направлен на реализацию законов и иных нормативно-правовых актов. Сущность судебного контроля по общему правилу заключается в проверке соответствия результатов целям контроля: судебные органы проверяют соответствие деятельности государственных органов и их должностных лиц законам и поставленным перед ними задачам; фиксируют отклонения от поставленных целей и способов их достижения; принимают меры по их предотвращению и привлечению к ответственности виновных. Так, на практике различают: а) судебный конституционный контроль, осуществляемый судами общей юрисдикции и специализированными органами конституционного контроля; б) судебный контроль в сфере исполнительной власти; в) контроль в уголовном судопроизводстве; г) судебный контроль за исполнением уголовных наказаний; д) внутриведомственный (иерархический) судебный контроль, который осуществляется вышестоящими судами по отношению к нижестоящим непосредственно в системе судов. Основным институтом обеспечения конституционной законности является конституционный контроль, который представляет собой специ-

фическую функцию компетентных органов государства по обеспечению верховенства Конституции.

Конституционный контроль, его реальные и потенциальные возможности концентрируются на реализации следующих задач: правовая защита конституции, обеспечение ее верховенства, установление конституционности и неконституционности действующих и не вступивших в силу актов, толкование конституционных норм и положений, разрешение споров о правильности проведения выборов депутатов Парламента, Президента, республиканского референдума, дача заключений о правильности процедур в случаях досрочного освобождения Президента Республики от должности по болезни и в случае возбуждения процедуры импичмента.

Следует обратить внимание на механизм конституционной юстиции, осуществляющий конституционный контроль. В Казахстане осуществление конституционного надзора возложено на орган несудебного характера – Конституционный Совет, не входящий в традиционную систему разделения государственной власти. Кроме Конституционного Совета, полномочиями в сфере осуществления конституционного контроля обладают и иные органы государственной власти РК. Это дает повод, в первую очередь законодателям, предпринять меры по оптимизации механизма реализации соответствующих полномочий всех органов конституционного контроля. Органы прокуратуры, обеспечивая общий надзор за законностью, с одной стороны, следят за точным и единообразным исполнением всех законов, а также других правовых актов. С другой стороны, полномочия прокуратуры не столь весомы, так как она не вправе объявлять тот или иной акт неконституционным и, тем самым, лишать его юридической силы. При обнаружении в актах и действиях государственных органов и должностных лиц признаков нарушения закона, прокуратура дает представление этому органу или должностному лицу с требованием устранить нарушение.

В Конституции Республики Казахстан институту прокуратуры следует посвятить самостоятельный раздел, лаконично определив назначение прокуратуры, её место в механизме государственной власти, закрепив функции, а также объекты прокурорского надзора. Представляется также целесообразным в Конституции предусмотреть право законодательной инициативы Генерального прокурора Республики Казахстан, а также право на обращение Ге-

нерального прокурора Республики Казахстан в Конституционный Совет Республики Казахстан по вопросам соответствия правовых актов Конституции.

Конституционная ответственность может применяться и в тех случаях, когда отсутствуют четко выраженные, формализованные критерии для оценки поведения субъекта конституционно-правового отношения. Основанием применения ответственности в подобных ситуациях является несоответствие действия субъекта, органа, должностного лица интересу государства, нецелесообразность его действий, нежелательное поведение, недостижение им необходимого результата в своей деятельности [3, с. 9].

По мнению Г.С. Сапаргалиева и Ж. Салимбаевой, речь идет об отсутствии выполнения конституционных функций, задач, а также обязанностей, возложенных на государственные органы, их должностных лиц и граждан [4, с. 70].

Механизмом конституционной ответственности в Республике Казахстан, как для правительства, так и для Парламента, является вотум недоверия. Ответственность парламента – это политическая ответственность коллегиального органа. Она выражается в форме роспуска Парламента, роспуска одной Палаты, досрочного прекращения полномочий депутата Парламента. Например, академик Г.С. Сапаргалиев отнес к основанию конституционно-правовой ответственности Парламента, его Палат и депутатов нарушение закона, негативные действия политического характера, некачественное выполнение возложенных на него функций [5].

Институт политической ответственности как компонент конституционного строя, прежде всего, рассматривается в виде ответственности государственных органов власти, ответственности за состояние конституционной законности в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности. Мера ответственности при этом соизмерима с объемом возлагаемых властных полномочий, она выступает в качестве институционального выражения взаимоотношений субъектов политической системы.

Одним из видов конституционной ответственности является парламентская ответственность. Она может наступать по инициативе Парламента, а также по инициативе уполномоченного на то органа. Под парламентской ответственностью признается предусмотренная Конституцией ответственность депутатов, государственных органов, высших категорий политических служащих перед Парламентом. Дру-

гим инициатором привлечения к парламентской ответственности в РК является Президент. Парламентская ответственность может принимать несколько форм:

- 1) юридическая парламентская ответственность;
- 2) политическая парламентская ответственность;
- 3) дисциплинарная парламентская ответственность.

Деление на указанные виды обусловлено различием оснований ответственности. Основанием парламентской ответственности является правонарушение, неисполнение законов. Во втором случае основанием ответственности является политика, которая может не соответствовать интересам государства. В следующем случае парламентская ответственность связана с мерами взыскания, которые применяются к депутатам в соответствии с Конституционным законом «О Парламенте и статусе его депутатов» (ст. 33), то есть за дисциплинарное правонарушение. Ответственность, как любое явление, имеет и

оборотную сторону, проявляемую в юридической обязанности, то есть, как обязанность субъекта правоотношений нести наказание и как обязанность выполнять возложенные на него полномочия. Вступление в должность означает несение ответственности в будущем за неисполнение или несоответствующее исполнение своих обязанностей. В этом плане ответственность выступает как позитивный аспект юридической ответственности [6, с. 31].

Таким, образом, самое пристальное внимание следует уделить вопросам усиления конституционной ответственности органов государственной власти и их должностных лиц. Особую меру ответственности предусмотреть за невыполнение или ненадлежащее выполнение постановлений Конституционного совета Республики Казахстан.

Анализ практики контрольной деятельности органов соответствующих ветвей власти показал, что требуется совершенствование специального законодательства о государственном контроле.

#### Литература

- 1 Уваров В.Н. Теория государственного управления: учеб. – Петропавловск: Северо-Казахстанская юридическая академия, 2006. – 473 с.
- 2 Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. – Алматы: OST – XXI век, 2010. – 48 с.
- 3 Баймаханов М.Т. Проблемы воплощения принципов правового государства в Конституции Казахстана // Государство и право. – 1992. – № 8.
- 4 Сапаргалиев Г.С., Салимбаева Ж. Проблемы конституционной ответственности. – Алматы, 2001.
- 5 Сапаргалиев Г.С. Проблемы ответственности Парламента Республики Казахстан // Парламентаризм в независимом Казахстане: состояние, проблемы : материалы науч.-практ. конф. – Астана, 2002. – 648 с.
- 6 Проблемы правовой ответственности государства // Государство и право. – 2000. – №3.

#### References

- 1 Uvarov V.N. The theory of governance: Proc. – Petropavlovsk: North Kazakhstan Academy of Law, 2006. – 473 p.
- 2 The Concept of Legal Policy of the Republic of Kazakhstan for the period from 2010 to 2020. – Almaty: OST – 1 century, 2010. – 48 p.
- 3 Baymakhanov M. T. Problems of realization the rule of law in the Constitution of Kazakhstan // State and right. – 1992. – №8.
- 4 Sapargaliyev G.S. Salimbayev J. Problems of constitutional responsibility. – Almaty, 2001.
- 5 Sapargaliyev G.S. Problems of responsibility of the Parliament of the Republic of Kazakhstan // Parliamentarism in nezaviciomKazahctane : of state is, the problem: scientific and practical materials. Conf. – Astana, 2002. – 648 s.
- 6 Problems of legal responsibility of the State // State and Law. – 2000. – №3.