

**ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ
„ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР“**

**ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ“**

АРНАТ БЕГДАЛИЕВИЧ УЛТАНБАЕВ

**КОНСТИТУЦИОННОПРАВЕН СТАТУТ НА ПАРЛАМЕНТА
НА РЕПУБЛИКА КАЗАХСТАН
В СИСТЕМАТА НА ДЪРЖАВНАТА ВЛАСТ**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на дисертационен труд
за присъждане на образователна и научна степен „доктор“
по професионално направление 3.6. Право,
докторска програма „Конституционно право“

Научен ръководител:
доц. д-р Емилия Сидерова

Варна, 2024 г.

**ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ
„ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР“**

**ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ“**

АРНАТ БЕГДАЛИЕВИЧ УЛТАНБАЕВ

**КОНСТИТУЦИОННОПРАВЕН СТАТУТ НА ПАРЛАМЕНТА
НА РЕПУБЛИКА КАЗАХСТАН
В СИСТЕМАТА НА ДЪРЖАВНАТА ВЛАСТ**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на дисертационен труд
за присъждане на образователна и научна степен „доктор“
по професионално направление 3.6. Право,
докторска програма „Конституционно право“

Научен ръководител:
доц. д-р Емилия Сидерова

Рецензенти:
проф. д-р Олга Борисова
проф. д.н. Мариела Янева-Деливерска

Варна, 2024 г.

Дисертационният труд е с обем от 208 страници и се състои от въведение, изложение в три глави, заключение, списък на използваната литература. Съдържанието на всяка глава е разделено на отделни параграфи, изводите са направени в края на всяка глава. Библиографията се състои списък с нормативни актове, списък на използваната литература, съдържащ 310 заглавия на руски, български и английски език, и списък с интернет ресурси.

Дисертационният труд е обсъден от катедра "Публичноправни науки" към Юридическия факултет на ВСУ "Черноризец Храбър" и насочен за защита пред научно жури, назначено със заповед на ректора на ВСУ „Черноризец Храбър“ в гр. Варна.

Защитата на дисертационния труд пред научно жури ще се състои на 5 юни 2024 г. от 11,00 часа в заседателната зала на Ректората на ВСУ „Черноризец Храбър“.

Материалите по защитата са на разположение на всички заинтересовани лица в канцеларията на катедра „Публичноправни науки“ в Юридическия факултет и на интернет страницата на университета.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Актуалност на темата на изследването.

Проблемът за определяне на мястото на Парламента на Република Казахстан в системата на държавната власт въз основа на анализа на неговия конституционен и правен статут е доста актуален въпрос в днешния дневен ред. Тази теза се потвърждава от постоянното усъвършенстване на нормите, уреждащи конституционно-правния статут на Парламента на страната. Казахстан преминава през шест конституционни реформи в регулирането на дейността на Парламента на Република Казахстан, което показва сложността на процеса на създаване на законодателен орган и все още е преждевременно да се каже с увереност, че се е превърнал в истински демократичен орган на народно представителство. Въпреки това процесите, насочени към подобряване на нивото на качеството на дейността на Парламента на Република Казахстан, продължават и са насочени към привеждане на Парламента на Казахстан в оптимална система, повишаване на неговата ефективност в съответствие с очакванията на казахстанския народ. Този проблем става актуален в рамките на изпълнението на Концепцията за правната политика на Република Казахстан до 2030 г., има републикански мащаб и се характеризира със сложността на задачите, които трябва да бъдат решени.

Уместността на изследването е свързана с:

- с приемането на изменения в Конституцията на Република Казахстан през 2022 г., които засегнаха нормите, които определят статута на Парламента;

- с прилагането на концепцията за "чуваща държава", когато се формира искане за по-ефективна публична администрация с участието на гражданите във вземането на управленски решения.

- с нови предизвикателства, които са необходими за прилагане на принципа на разделение на властите;

- с недостатъчното развитие на демократичните институции в Казахстан, където много управленски решения се вземат на принципа проба - грешка, което изисква изследване на този въпрос, за да се преодолеят съществуващите разходи.

Трудността тук се състои в изпълнението на изискванията по отношение на системата за управление на две традиционни задачи: системата трябва да бъде едновременно демократична и ефективна, което изисква взаимодействие между тях и се определя от съдържанието на политическа воля.

Степен на научно проучване на темата на изследването.

Проблемите, които определят конституционния и правния статут на държавните органи, включително конституционния и правния статут на Парламента на Република Казахстан в системата на държавната власт, са изследвани от много учени. Тези изследвания засягат парламентарното право, взаимодействието между изпълнителната и законодателната власт, ефективността на законодателната дейност и конституционната модернизация. Тези проблеми са повдигнати от авторите в следните трудове: Абдрасулов Е.Б. „Парламентарно право“; Айткожин К. К. „Казахстанският парламентаризъм (общи методологически проблеми)“; Амандикова С. К. „Формиране на доктрината на конституционализма в Казахстан“; Жанузакова Л.Т. „За съотношението на функциите, компетентността и правомощията на държавните органи“; Зиманов С. З. „Конституция и парламент на Република Казахстан“; Сапаргалиев Г.С. „Формиране на конституционната система на Република Казахстан“; „Парламентарно право“; Сартаев С. С., Назаркулова Л. „Формиране на Конституцията на Казахстан: проблеми и перспективи“ и др.

Изследванията са проведени и в рамките на дисертационни изследвания. По-специално могат да се отбележат трудовете на следните автори: Бекжанов Б. "Парламентаризмът в Казахстан: текущо състояние и перспективи за развитие"; Толеубеков А. Т. «Конституционно-правен статут на Парламента на Република Казахстан».

Въпреки увеличени брой публикации по този въпрос, изследванията, които имат всеобхватен характер, не са достатъчни. Общ недостатък на казахстанските изследвания е недостатъчното познаване на проблемите на текущото състояние на правния статут на парламента в рамките на прилагането на принципа на разделение на властите в публичната администрация; мястото на депутата в системата на представителната власт; обосновка на основните насоки за подобряване на организационната работа на парламента на Република Казахстан, за подобряване на взаимодействието на парламента с други държавни органи, насочени към подобряване на процедурите. Няма изследвания по проблема с професионализацията на депутатите от Парламента на Република Казахстан, установяването на система за проверки и баланси в дейността на държавните органи. Няма проучвания за актуализиране на настоящите правомощия на Парламента на Република Казахстан, неговите камари във връзка с правителството на Република Казахстан; система от инструменти за контрол на Парламента върху дейността на правителството на Република Казахстан, като се вземат предвид съвременните тенденции.

Общи въпроси за парламентаризма има в следните произведения: M.J.C. Vile, Albert P. Blostein., Hans Kelsen., Seppe Tiitinen., Mohammed

Salman Tayie и Ibrahim Mohammad Dashti., Yusuf Nebi Bastas., Cristina Leston-Bandeira., P. Norton., Avakyan S.A., Alekseeva S.S., Andreeva G.N. , Баймахановой Д.М., М. В. Баглай, Барнашов А. М., Белски К.С., Б. Ръсел., Варлен М.Б., Глазунова Н.И., Грачев Н.И., Завадски С., Зейнелули А., Исаков В.Б., Калдаева Н.П., Карасев А.Т., Керимов А.А., Кибак И.А., Ковачев Д.А., Куудинов О.А., Кудрявцев В.Н., Лазарев В.В., Малиновски В.А., Малко А.В., Мамонов В.В., Табанов С.А., Матузов Н.И., Малко А.В., Мишин А.А., Мухамеджанов Е.Б., Нерсисянц В. С., Нурпеисов Е.К., Пиголкин А.С., Поленина С.В., Самошченко И.Р., Салчинкина А.Р., Самойлук Р.Н., Сарсембаев М.А., Сахаров Н.А., Хабриева Т.Я., Чиркин Б.Е. и др.

Проучени са трудовете на водещи български изследователи. Парламентарната дейност в различни аспекти е разгледана от Близнашки Г. в следните трудове: „Относно „общата воля” и „закона”; „Парламентарно управление в България”; „Функция на Народното събрание: политически и конституционни измерения“. Взаимодействието на трите власти разглежда Е. Сидерова в нейната монография „Президентът на неутралната власт на Катон“. Концепцията за имунитетите е разгледана от Б. Велчев в труда му „Имунитет на наказателното право на Република България”; Институт на президента разглежда в труда си Киров П. „Президентът в българския конституционен модел”; „Особености в представителното управление на България”. В неговите трудове конституционалните особености разглежда Танчев Е. Наред с това в рамките на разглеждания проблем значителен интерес представляват трудовете на А. Д. Гиргинов, Е. Друмев, Б. Д. Спасов.

Обект на изследването. Обект на изследването са връзките с обществеността в процеса на дейността на Парламента в системата на държавната власт.

Предмет на изследването.

Предмет на изследването са конституционните и правни характеристики на институцията на Парламента в Република Казахстан, както и системата от разпоредби, регулиращи дейността на законодателния орган.

Цел на изследването.

Целта на изследването е да се анализира конституционният и правен статут на Парламента на Република Казахстан, за да се обосноват и разработят по-модерни форми и методи за организиране на неговата дейност за използване от държавните органи.

Постигането на тази цел включва решаването на следните задачи:

- изследване на историческите и правните аспекти на съвременната концепция за организационно-правната структура на държавната власт;
- разглеждане, обобщаване и систематизиране на спецификата и правомощията на парламентите в практиката на чуждите държави;

- изготвяне на исторически анализ на формирането на парламентаризма в хода на еволюцията в Република Казахстан;
- извършване на правен анализ на процедурата за формиране и структура на Парламента на Република Казахстан;
- идентифициране на характеристиките на изпълнението на основните функции от парламента на Република Казахстан;
- правен анализ на статута на депутата от Парламента на Република Казахстан;
- идентифициране на противоречия във взаимоотношенията на Парламента с други държавни органи въз основа на анализа на съвременните тенденции в развитието на парламентаризма;
- обосновка на основните насоки за подобряване дейността на Парламента на Република Казахстан при приемането на закони;
- обосновка на по-нататъшната професионализация и идентифициране и обосновка на основните насоки за повишаване на компетентността на депутатите от Парламента на Република Казахстан.

Методология и методи на изследването.

Методологическата основа на дисертационното изследване е общонаучният диалектически метод на познанието. В същото време изследването се основава на исторически и правни, статистически методи на изследване. По-конкретно, анализът на парламентите на чужди държави се основава на прилагането на метода на сравнително-правен анализ, който позволява да се проучат особеностите на формирането на законодателните органи в България, Полша, Руската федерация, Грузия, Молдова, Узбекистан, САЩ и Франция. Това позволи на автора на изследването да систематизира парламентите на чужди държави според реда на образуване, правомощията им, мястото им в системата на държавните органи. Това дава възможност да се определят предимствата и недостатъците на едно- и двукамерната структура на парламентите. Сравнително-правният метод позволява да се определят най-общите тенденции в развитието на Парламента в практиката на казахстанската държава.

Статистиката, използвана в изследването за анализ на ефективността на законодателната власт, е получена от официални източници. Данните за представителството на депутатите от териториално-административните единици в Сената на Парламента, разпределението на мандатите между представителите на политическите партии са получени от данните на Централната изборителна комисия. Данните за изразходваните часове на правителството, исканията на депутатите, приетите закони се получават от официалните уебсайтове на Парламента на Република Казахстан и неговите комисии.

За да се разбере мястото и ролята на Парламента на Република Казахстан в системата на държавната власт, е проведено анонимно проучване, в което участват 598 респонденти, представляващи всички региони на Казахстан. Всички въпроси от въпросника са съставени, като се взема предвид идентифицирането на най-важните аспекти от дейността на Парламента. Резултатите от проучването позволяват да се получат данни, които дават възможност да се разработят препоръки за подобряване на дейността на Парламента на Република Казахстан. Предвид обстоятелството, че проучването обхваща само 598 респонденти, не се твърди, че резултатите са обобщаващи и представителни. Резултатите обаче дават насоки за по-нататъшни дискусии и изследвания при разработване на препоръки за подобряване на дейността на Парламента на Република Казахстан в системата на държавните органи.

Научна новост на изследването.

Научната новост на дисертационното изследване се състои в това, че дисертацията прави опит да разгледа статута на Парламента чрез прилагане на принципа на разделение на властите въз основа на анализ на прилагането на този принцип в конституциите и практиката на чужди държави. Разкриват се комуникативните принципи на дейността на Парламента на Република Казахстан и се определя професионализацията на депутатите от Парламента. Наред с горното са разработени нови качествени подходи за подобряване на законодателната дейност на Парламента на Република Казахстан.

Основни изводи, представени за защита:

-Разбирането на феномена на властта се отнася до един от най-сложните и противоречиви въпроси, има многоизмерен характер с разпределението на основните подходи, които се изразяват в разбирането на властта като средство за функциониране на всяка социална общност, основано на подчинение на волята на индивидите и техните сдружения, освен тяхната воля и желание, ръководещи в дадена общност. Държавната власт е вид обществена власт, която има всички нейни характеристики;

- съвременната тенденция в развитието на парламентарните институции и активното въвличане на населението в използването на социалните мрежи изисква разширяване на комуникативната функция на Парламента. Комуникативната и интегративната функции на Парламента са сред новите направления в развитието на учението за парламентаризма. Дейностите по законодателна комуникация трябва да се възприемат от народните представители като важен политически приоритет с пряко отражение върху функционирането на демокрацията в страната;

-Казахстанският парламент има свои уникални характеристики. В същото време е необходимо да се признае огромното влияние върху развитието на парламентаризма в Казахстан на вековните традиции за изграждане на правова държава на европейските страни. В същото време е необходимо да се признае фактът, че процесите на конституционна модернизация в Република Казахстан не са завършени. Системата на разделение на властите в Република Казахстан като цяло е асиметрична и небалансирана, което се изразява в ясното дефиниране на правомощията на президента и неговата приоритетна роля в системата на висшите органи на държавната власт. В контекста на укрепването на казахстанската държавност е необходимо да се преразгледат правомощията на клоновете на правителството за тяхното по-нататъшно усъвършенстване, за да се гарантира стабилност;

- Въпреки факта, че Република Казахстан е унитарна държава по отношение на териториалното си устройство, тя има двукамарен парламент. Двукамарният режим в Казахстан води до нарушаване на правата на Мажилиса и до забавяне и усложняване на процедурите за вземане на решения, особено в законодателния процес;

- анализът на изборния процес установи, че партийните организации са в привилегировано положение спрямо останалите субекти на изборния процес, тъй като могат да наблюдават избори без акредитация; формират избирателни комисии, чиито членове се избират не само по партийни листи, но и по едномандатна система;

-развитието на изпълнението на основните функции от Парламента на Република Казахстан изисква създаването на възможност за обсъждане и одобряване на национални програми в областта на вътрешната и външната политика. Въпреки това почти всички държавни програми се разглеждат и одобряват от президента на Република Казахстан, което ограничава влиянието на Парламента върху решаването на национални проблеми;

- Парламентът на Република Казахстан в системата на държавната власт не е единственият законодателен орган. Дизайнът на параграф 1. член 49 от Конституцията на Република Казахстан определя Парламента като най-висш представителен орган на властта, упражняващ законодателна власт. Правото на правителството на Република Казахстан да приема временни регулаторни правни актове със силата на закон не трябва да се допуска. Доказателството е два аргумента: първо, това противоречи на принципа на разделение на властите, установен в параграф 4. член 3 от Конституцията на Република Казахстан; второ, правителството по въпроси от своята компетентност издава само постановления, които са задължителни за цялата територия на републиката (клауза 1, член 69 от Конституцията на Република Казахстан), което трябва да бъде единственото възможно;

- необходимо е да се решат въпросите на правната несигурност в сферата на разграничаване на въпроси, подлежащи на регулиране на законово и подзаконово ниво, тъй като чл. 61 от Конституцията на Република Казахстан посочва регулирането само на най-важните обществени отношения под формата на закон;

- точка 4 от параграф 1 от Правилата за провеждане и използване на анализ на регулаторното въздействие установи изискванията, че „анализът на регулаторното въздействие се извършва от регулаторни държавни органи-разработчици. Анализът на регулаторното въздействие се извършва от държавния орган, отговарящ за отрасъла или областта на държавната администрация, в която се предвижда въвеждането на регулаторен инструмент.“ Такъв анализ трябва да бъде по-задълбочен и основан на експертна преценка. Това трябва да гарантира по-голяма стабилност и предвидимост в развитието на обществените отношения;

- ефективната и функционална дейност на Парламента е правопрпорционална на компетентността на народните представители. Въпреки това, в рамките на това проучване е установено, че професионализирането на дейностите на депутатите от Парламента на Република Казахстан не се регулира нито от нормите на закона, нито от подзаконовите актове;

- изследването на парламентаризма се нуждае от систематичен подход, който използва набор от методи на познание, изучаване на социално-психологически, управленски и други механизми на функциониране на Парламента. Въпреки приемането на някои мерки за установяване на парламентарен контрол върху дейността на изпълнителната власт, парламентът на страната не разполага с пълни контролни функции.

Теоретично и практическо значение на изследването.

Практическото значение на изследването се основава на заключенията и анализите, които могат да бъдат използвани при разработването на комплекс от мерки за подобряване на конституционния и правния статут на Парламента на Република Казахстан.

Разпоредбите, изводите и предложенията, съдържащи се в дисертацията, могат да бъдат използвани в нормотворческата и правоприлагащата дейност, както и в процеса на преподаване на курсовете "Конституционно право", "Законодателна дейност" и специални курсове по проблеми на законотворчеството..

Научните резултати и заключенията от работата са представяни на международни и републикански конференции.

II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Структура на дисертационната работа. Структурата на дисертацията се определя от нейната цел, предмет и задачите на изследването. Дисертационната изследователска работа по структура и обхват се състои от увод, три глави, заключение и списък с използваната литература.

СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ

Глава 1. Конституционноправен статут на парламентите на чужди държави

1.1. Съвременната концепция за организационно-правната структура на държавната власт (единство, разделение, взаимодействие на властите)

1.2. Особенности, видове и правомощия на парламентите в практиката на чуждите държави

1.3. Формирането на парламентаризма в Република Казахстан

Глава 2. Конституционни основи на дейността на Парламента на Република Казахстан в системата на държавните органи

2.1. Процедурата за формиране и структура на Парламента на Република Казахстан

2.2. Реализация на основните функции на Парламента на Република Казахстан

2.3. Правен статут на депутата от Парламента на Република Казахстан

Глава 3. Усъвършенстване на организационната дейност на Парламента на Република Казахстан.

3.1 Проблеми във взаимоотношенията между Парламента и другите органи на държавна власт в Република Казахстан

3.2 Подобряване на законодателната дейност на Парламента на Република Казахстан

3.3 Проблемът с компетентността на депутатите от Парламента на Република Казахстан

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Литература

Приложение 1

III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Глава 1 «Конституционноправен статут на парламентите на чужди държави». Първата глава е посветена на изследването на конституционния и правния статут на Парламента на Република Казахстан. Извършен е цялостен анализ на състоянието на парламентите на чужди държави.

Прави се оценка на нормативната база, която урежда правомощията на Парламента, структурата на Парламента. Изследват се предимствата и недостатъците на еднокамарния и двукамарен парламент.

В параграф 1.1. Съвременната концепция за организационно-правната структура на държавната власт (единство, разделение, взаимодействие на властите)

Разгледани са съвременните концепции за „държавна власт“.

Обосновано е становището, че терминът "власт" се използва в различни ситуации: може да обозначава субект, натоварен с власт, отговорност, процес и метод за упражняване на власт, право и възможност за разпореждане, лишаване от свобода от налагане на завещание; сила, която осигурява подчинението на дейността на обекта и др.

Категорията власт се използва в различни значения: публична власт, политическа власт, публична власт, държавна власт, колективна власт и др. Наличието на власт е знак за съществуването на човешкото общество. Той дава на обществото цялост, управляемост, служи като най-важен фактор на организация и ред.

Установено е, че държавната воля се осъществява най-вече чрез правни норми, където изследването на различни източници на правно съдържание ни позволява да заключим, че понятията "власт" и "държавна власт" са повече политически, отколкото правни категории.

Установено е, че разбирането на феномена власт е един от най-сложните и противоречиви въпроси, който е многостранен. Правните източници разглеждат не толкова същественото значение на държавната власт, колкото съдържанието на структурата на властта, посоката на нейната дейност.

Анализът на съвременната литература дава основание да се отделят следните подходи към дефинирането на властта: властта е средство за функциониране на всяка социална общност, основано на подчинение на волята на индивидите и техните сдружения, в допълнение към тяхната воля и желание, който контролира волята в тази общност; Държавната власт е форма на обществена власт. Като вид обществена власт, държавната власт

има всички нейни характеристики. В тази връзка тя е призвана да организира и рационализира най-значимите обществени отношения.

Целта на държавната власт, нейната същност се определя чрез признаците на държавната власт, които са традиционни и стабилни по природа и действат като качествени характеристики на държавната власт.

Основните характеристики на държавната власт се основават на тяхната универсалност, фокусирана върху възможността за използване на принудителни мерки, структурирани под формата на държавен апарат.

Държавната власт се осъществява чрез правните норми, които служат като средство за упражняване на властта..

Анализът на конституциите на някои чужди държави установи:

1) конституциите на западните демокрации посочват разделението на властите в текста на конституцията или съдържат самия механизъм на такова разделение. В същото време считаме за важно да отбележим, че традиционната концепция за разделение на властите се разбира не като разделение и разделяне на властите, а като система за проверки и баланси, която позволява на всички клонове на властта да упражняват власт;

2) политическата власт е по-широко понятие от държавната власт, което не може да се идентифицира. Този подход се дължи на факта, че всяка от тези власти има различни методи на управление (за държавната власт това е апаратът на държавните структури, за политическата власт това са политически методи на влияние);

3) ролята и значението на държавната власт в контекста на укрепването на казахстанската държавност е преразглеждането на правомощията на клоновете на правителството и тяхното по-нататъшно подобряване с цел осигуряване на стабилност. Понастоящем е разработен механизъм за взаимодействие между клоновете на властта, действащи в интерес на обществото, завършен е основният набор от реформи и е създадена солидна икономическа и правна основа за осигуряване на по-нататъшното устойчиво развитие на държавата. и обществото. Въпреки това, според действащата Конституция на Република Казахстан, системата на разделение на властите като цяло е асиметрична и небалансирана по своя характер - ясно определя правомощията на президента и неговата приоритетна роля в системата на висшите държавни органи. Институциите на представителната власт в по-голяма степен „представляват имитационна форма, която не позволява пълноценно модернизиране на обществото”;

4) сложността на прилагането на принципа на разделение на властите се състои в това, че тази система позволява прилагането на две традиционни, но трудно съвместими изисквания за изграждане на система за управление, която е едновременно демократична и ефективна, която изисква

взаимодействие между тях и се определя по съдържание на политическа воля.

По този начин Казахстан на настоящия етап, подобно на повечето страни от ОНД, се фокусира върху мощна президентска власт, модел на управление, основан на приоритетите на изпълнителната власт.

Параграф 1.2. Особенности, видове и правомощия на парламентите в практиката на чуждите държави

Във втория параграф се разглеждат характеристиките и правомощията на парламентите на чужди държави въз основа на изучаване на законите на Република Казахстан, Република България, Франция, САЩ, Испания, Руската федерация, Република Полша, Италия, Португалия.

Установено е, че развитието на институциите на представителната власт в различните страни зависи от конкретни исторически и политически усилия и различия между политическите системи и култури.

Установено е, че правомощията на Парламента ще бъдат разпределени в следния ред: законодателни правомощия, финансови правомощия, правомощия в областта на отбраната и външната политика, парламентарен контрол, правомощия за ратифициране на международни договори, правомощия за свикване на референдуми, за образуване на др. органи и назначават избори на служители, съдебни власти. Политическите правомощия не са постоянни и се променят в зависимост от времето и обстоятелствата, характера на политическия режим. Като цяло зависи от ролята, която парламентът играе в демократичния политически процес.

В същото време този списък не е затворен и включва други правомощия: представителство (изразява мнението на обществото), елемент на разделение на властите (осигурява баланс чрез система за проверки и баланси).

Обосновава се, че най-често срещаните правомощия включват: приемане на закони; държавния бюджет и контрола върху неговото изпълнение; гласуване на вот на недоверие към правителството; разрешаване на въпроса за импийчмънт по отношение на длъжностни лица; правомощия в областта на отбраната и сигурността; контрол върху дейността на държавни органи, институции и длъжностни лица; образуване на държавни органи и институции, назначаване или избор на длъжностни лица или участие в тези процедури и други.

Обосновава се, че една от посоките на световната тенденция в развитието на парламентарните институции е разширяването на функциите на представителната власт от законодателна и контролна към комуникативна и интегративна.

Обосновава се, че комуникативната и интегративната функции на Парламента са сред новите насоки в развитието на доктрината на парламентаризма. Реалният парламентаризъм насърчава стабилността на държавата, приемствеността в развитието на обществото, допринася за понататъшното развитие на междуетническото единство и социалната хармония.

Всички тези правомощия са приложими към модела на казахстанския парламент. Но по мнение на автора горната класификация е донякъде произволна, в някои области те могат да се пресичат.

В параграф 1.3. Формирането на парламентаризма в Република Казахстан се прави ретроспективен анализ на формирането на парламентаризма в Република Казахстан.

Обосновава се, че изследването на процеса на формиране на парламентаризма в Република Казахстан е невъзможно без исторически анализ на процесите на развитие на парламентаризма, който ще ни позволи да разберем самия процес на развитие на институциите в дейността на Парламента в динамика, и второ, ще осигури необходимата приемственост на идеите и разработките в научните изследвания.

В рамките на това изследване се разглежда периодизацията на историята на парламентаризма от Декларацията за държавна независимост на Република Казахстан до наши дни. Този подход се дължи на факта, че институциите на представителната демокрация в степта, времето на Държавната дума и съветския период не притежаваха всички характеристики, характерни за Парламента. Несъмнено те са допринесли за развитието на властовите институции. Въпреки това е по-правилно да се разглежда парламентаризмът от гледна точка на подходите, които са се формирали през миналия век. Исторически цялата история на парламентаризма е свързана с приемането на Декларацията за държавна независимост на 25 октомври 1990 г.

В новата история на Казахстан са известни четири конституционни реформи: 7 октомври 1998 г., 21 май 2007 г. и 10 март 2017 г., референдумът от 2022 г.

Установено е, че историческата периодизация на институцията на Парламента в Република Казахстан може да бъде разделена на шест етапа:

Етап 1990-1993 г. период на преминаване на властта от съветите към Парламента на страната;

Етап 1993-1995 г., период на формиране на професионален Парламент;

Етап 1995-1998 г. засилване ролята на парламента в системата на държавната власт чрез създаване на условия за повишаване ефективността на парламентарната и законотворческата дейност;

Етап 1998-2007 г. формална трансформация на републиката от президентска в президентско-парламентарна;

Етап 2007-2017 г. модернизация на президентската форма на управление чрез укрепване на ролята, независимостта и отговорността на Парламента на Република Казахстан.

Етап 2017-2022 г. - преразпределение на властта между клоновете на властта, основано на принципа на единство и разделение на държавната власт и засилване на парламентарния контрол.

Обосновано е, че казахстанският парламент е преминал през дълга история на формиране. Въпреки трудната социално-политическа ситуация, слабостта на парламентарните институции в Казахстан, слабостта на обществените политически партии и други институции, парламентаризмът в страната се развива стабилно. Анализът на националното законодателство от историческа гледна точка разкрива тенденция към засилване на ролята на Парламента в структурата на държавната власт. Това ясно се вижда от разпоредбите, управляващи съвременния казахстански парламент.

Обосновано е, че казахстанският парламент има свои уникални характеристики, като е необходимо да се признае огромното влияние върху развитието на парламентаризма в Казахстан на вековните традиции за изграждане на правова държава на европейските държави. Процесите на конституционна модернизация в Република Казахстан не са завършени. Изглежда, че по-нататъшните промени ще се отнасят до конституционното регулиране, като се вземе предвид развитието на цифровата среда, базирана на съвременни модели на социално регулиране.

Глава 2 «Конституционни основи на дейността на Парламента на Република Казахстан в системата на държавните органи»

Втората глава разкрива характеристиките на формирането на структурата на Парламента на Република Казахстан, неговите функции и разглежда статута на депутата. Анализ на нормативната уредба, регулираща въпросите за формирането на Парламента в Република Казахстан чрез проучване на избирателното законодателство на страната, закона за политическите партии и анализ на вътрешния правилник на камарите на Парламента на Република Казахстан. страна е направена.

Обосновава се тезата, че въпреки факта, че Република Казахстан е унитарна държава по отношение на териториалното си устройство, тя има двукамарен парламент. Казахстан вече премина през шест институционални реформи и според автора правилната основа за преразпределение на властта

от президента към Парламента и правителството, като се има предвид унитарната структура на Република Казахстан, не е настъпила, което изисква реформи в тази област. Мнението, че втората или горната камера е необходима за представителство от административно-териториалните единици, е противоречиво, тъй като в нормативните актове не са открити норми, които да установяват отговорността на депутатите да представляват интересите на регионите. Двухамерният режим в Казахстан води до нарушаване на правата на Мажилиса и до забавяне и усложняване на процедурите за вземане на решения.

Параграф 2.1. Процедурата за формиране и структура на Парламента на Република Казахстан

Процедурата за формиране на структурата на Парламента на Република Казахстан е един от важните въпроси, които регулират дейността на Парламента на страната. В световната практика процедурата за формиране на Парламента често е в пряка зависимост от тяхната структура. Долните камари на парламентите, подобно на еднокамарните парламенти, почти винаги се формират чрез преки избори.

Установено е, че парламентът на Република Казахстан е най-висшият представителен орган на републиката, упражняващ законодателна власт. От анализа на член 49 от Конституцията на Република Казахстан следва, че парламентът не е единственият законодателен орган. Параграф 1 на член 49 гласи, че той е преди всичко „представителен орган“, който упражнява „законодателна власт“. Подобно представяне на разпоредбите относно мястото на Парламента в системата на държавната власт показва, че той е преди всичко представителен орган на властта и споделя законодателната власт с друг орган, в случая с президента на Република Казахстан и правителството на страната.

Характеристика на Парламента на Република Казахстан е, че той е двухамарен. Това е изрично посочено в параграф 1. Член 50 от Конституцията на Република Казахстан, където директно се посочва: "Парламентът се състои от две камари: Сенат и Мажилис, действащи на постоянна основа." Вече изтъкнахме тезата, че двухамарните парламенти са характерни за федералните държави. Казахстан, като унитарна държава, практикува двухамарен парламент. Казахските учени свързват това състояние на нещата със следните причини:

Първо, Република Казахстан е млада страна с кратък парламентарен опит. Всичко това доведе до парламентарната криза от 1991-1995 г., когато „представителният орган във вида, в който функционираше, не отговаряше на темповете на ускорените реформи в икономиката и държавната администрация. Следователно беше необходим принципно нов парламент,

чийто модел беше заложен от Конституцията от 1995 г. под формата на двукамарен парламент.

Второ, създаването на двукамарен парламент има политически характер. В страни с установена политическа система парламентът се формира от политически партии и се структурира от партиите, спечелили изборите, а законодателният процес протича организирано, дебатите и дискусиите се провеждат от гледна точка на партийни платформи, конструктивно и ефективно. Поради слабата политическа тежест в обществото, неяснотата на задачите и целите, много приблизителното определяне на социалния слой, чиито интереси тази или онази партия възнамерява да защити, те не можаха да вземат активно участие в предизборните кампании за номиниране на своите кандидати за депутати на Мажилиса и впоследствие влияние върху членовете на партията, спечелили в избирателни райони. Тази негативна ситуация започна да се подобрява с въвеждането на избори по партийни листи. А преди това позициите на независими депутати, при това освободени от императивен мандат, което беше преждевременно за тази политическа ситуация, често водеха до разработването и приемането отново на популистки закони,

На трето място, друга важна причина за създаването на двукамарен парламент беше, че президентът на републиката, който започна дейността си като държавен глава, в условията на безпрецедентна икономическа и политическа криза за страната, се нуждаеше от подкрепа за предприемане на болезнени и непопулярни мерки за извеждане на страната от кризата и възстановяване на изгубената държавност. При тези условия Сенатът би могъл да окаже официална помощ на президента, състояща се от хора с мъдър житейски опит, със солидна професионална подготовка, познаване на тънкостите на производствените и управленските дейности, повишено чувство за социална отговорност и привърженици на каузата на президента и системно обновяване.

По този начин може да се предположи, че с течение на времето в Казахстан ще функционира еднокамарен парламент на базата на сегашния Мажилис, който ще съответства на унитарна държава, а Сенатът ще бъде премахнат.

Установено е, че назначаването на депутати в Парламента на Република Казахстан се извършва на основата на всеобщо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване. Изборите на депутати в Парламента се провеждат в Сената въз основа на непряко избирателно право с тайно гласуване. Мажилисът се избира чрез смесена избирателна система. 70% от депутатите се избират от политически партии по партийни листи в един общонационален избирателен район. 30% - в едномандатни териториални избирателни райони, което дава възможност за пълно отчитане на правата на

всички граждани и по-добро отразяване на интересите на избирателите. В същото време влиянието върху формирането на камарата на Сената се запазва от президента на страната, който от 50 от членовете си назначава 10 души, т.е. 20% от състава;

Установено е, че партийните организации са в привилегировано положение спрямо останалите субекти на изборния процес, тъй като могат: да наблюдават избори без акредитация; формират избирателни комисии, членовете им се избират не само по партийни списъци, но и едномандатно, обикновените граждани-избиратели нямат право да отзовават своите членове, избрани с партийни списъци. В същото време депутат, избран едномандатно, може да бъде отзован от обикновените граждани-избиратели, което говори за неравнопоставеност на тези депутати спрямо избраните с партийни листи; в същото време политическите партии в Казахстан имат слаба политическа тежест в обществото, в програмните си документи те декларират неясни задачи и цели, много грубо определят социалния слой, чиито интереси възнамеряват да защитават, многопартийна система, много пъстра в характер, нестабилен, в резултат на което непроправителствените партии не участват активно в предизборните кампании за номиниране на свои кандидати за парламент.

Постоянните комисии на камарите на Парламента на Република Казахстан са работни органи, които упражняват редица парламентарни правомощия. В същото време анализът показва, че част от правомощията на Сената на Парламента на Република Казахстан и Мажилиса на Парламента на Република Казахстан се дублират, което е особено забележимо в наименованията на комисиите на Камари на Парламента и техните правомощия.

Параграф 2.2. Реализация на основните функции на Парламента на Република Казахстан

За определяне на мястото на Парламента в системата на държавните органи е важно значение има неговата компетентност, която зависи от формата на управление, формата на държавно устройство, историческите условия, степента на демократичност на страната, съотношението на политическите сили в нея и редица други фактори.

Традиционно функциите на Парламента включват три функции – законотворческа (законодателна), представителна и контролна. В Конституцията на Република Казахстан от 30 август 1995 г., Конституционния закон на Република Казахстан „За Парламента на Република Казахстан и статута на неговите депутати“ от 16 октомври 1995 г. са посочени само законодателни функции. Някои автори подчертават други

функции. Например „кадрова или функция за формиране на кадри за някои от висшите органи на държавата“.

В същото време трябва да се отбележи, че всички дейности на Парламента се основават на принципите на парламентарната дейност, като допълват тези принципи на дейността на Парламента на Република Казахстан, като: конституционност и законност; самостоятелност и независимост; неприкосновеност и независимост на председателите на камарите на Парламента и неговите депутати; кворум и публичност на заседанията; принципи на законодателния процес (законност, колегиалност, разнообразие и многопартийност, стабилност на законодателството, "пакетно" законодателство).

Установено е, че изпълнението на основните функции от Парламента на Република Казахстан показва, че парламентаризмът и дейността на законодателния орган в нашата страна продължават да се подобряват. Парламентът на Република Казахстан се отнася до парламентите с абсолютно определена компетентност, за които конституциите установяват точен списък от въпроси, които са обект на тяхната дейност. Такива парламенти нямат право да прекрочват границите на правомощията си. Основните правомощия на Парламента на Република Казахстан са разделени на следните видове: приемане на закони; приемане на бюджета и други финансови правомощия; контрол върху дейността на правителството; външнополитически правомощия.

Установено е, че цялата дейност на Парламента на Република Казахстан се основава на следните принципи на парламентарната дейност: изразяване на волята на народа; независимост по отношение на други отрасли; законодателно обезпечаване на суверенитета на Република Казахстан; постоянно взаимодействие с други органи на държавната власт.

Конституцията на Република Казахстан отделя специално внимание на стабилността на носителя на изпълнителната власт. В съвременните условия относителната автономия и самостоятелност на правителството в управлението на страната намира противовес в политическата му отговорност пред Парламента. Парламентът на Република Казахстан има вече разработена система за изпълнение на своите функции. Въпреки това в работата му все още се забелязват негативни тенденции, което намалява ефективността на дейността му. Първо, приемането на спорни актове. Второ, въпросите и запитванията на народни представители към членове на правителството, министри, провежданите парламентарни изслушвания, работата на комисиите не водят до събиране на актуална информация за работата на изпълнителната власт. На трето място, наблюдава се формалност в работата на Парламента на Република Казахстан, което се посочва и от интервюираните от нас респонденти.

Обосновава се тезата, че развитието на въпросите за реализирането на основните функции на Парламента на Република Казахстан изисква създаването на възможност за обсъждане и приемане на общодържавни програми в областта на вътрешната и външната политика. Днешната практика е такава, че почти всички държавни програми се разглеждат и утвърждават от президента на Република Казахстан, което ограничава влиянието на Парламента върху решаването на общодържавни задачи. Развитието на информационно-комуникационните технологии изисква Парламента да засили информационно-комуникационната дейност с цел взаимодействие с избирателите. Необходимо е да се засили парламентарният контрол от Мажилиса върху качеството на изпълнение на републиканския бюджет, което предполага провеждане на някои промени в правомощията на Парламента, което ще позволи да се подобри статута на Камарата на Мажилиса на Република Казахстан.

Параграф 2.3. Правен статут на депутата от Парламента на Република Казахстан разглежда статута на депутата.

Установено е, че статутът на депутата се състои от следните компоненти: 1. депутатски привилегии: парламентарен индемнитет (привилегията на народните представители, изразяваща се в тяхната неотговорност), както и парламентарен имунитет. 2. Специални права на депутата: право на възнаграждение и възстановяване на служебни разходи; пенсионни обезщетения; право на участие в дейността на Парламента; право на депутатско искане; право на извънреден прием от длъжностни лица; право на законодателна инициатива и др. 3. Задължения на депутата: да посещава всички заседания на Парламента; да спазва парламентарната дисциплина; работа като член на комитети и комисии и др. 4. Забрани за депутата: участие в сделки с държавно имущество; участие в управлението на юридически лица; да се занимава с други платени дейности и др.

Правният статут на депутата от Парламента в Казахстан се определя от няколко нормативни акта, включително Конституцията на Република Казахстан; конституционният закон на Република Казахстан "За изборите"; конституционният закон "За Парламента и статута на неговите депутати"; Законът на Република Казахстан "За политическите партии"; конституционния закон на Република Казахстан „За комитетите и комисииите на Парламента“. Анализът показва, че в нито един от тези актове не се тълкуват понятията "депутат" и "статут на депутата". Въпреки това, особеност на казахстанското конституционно законодателство е, че понятията "депутат" и "статут на депутата" се разкриват чрез обема на правомощията, правата и задълженията, установени в законодателството.

В Казахстан резултатите от гласуването по партийни листи се изчисляват по следната система: сборът от гласовете на избирателите се разделя на броя на разпределените депутатски мандати, което в крайна сметка представлява квотата. Цялата част, получена в резултат на разделянето на числото, е броят на депутатските мандати, които получава съответната политическа партия. Неразпределените мандати преминават през вторично разпределение.

Въпреки това според мен депутатите са пряко зависими от политическите партии, които издигат и поддържат своите кандидати. През 2022 г. ситуацията не се е променила. Съгласно законодателството шестдесет и девет депутати се избират от политически партии по партийни листи в един общонационален избирателен район. При което, за да останат в състава на Парламента, те трябва да запазят партийната си принадлежност по време на депутатския си мандат, в противен случай губят мандата си. Отстъплението от партийната дисциплина също се отразява на запазването на мандата.

Конституцията на Република Казахстан установява, че парламентът е професионален представителен орган, упражняващ законодателна власт. Такъв извод може да се направи от съдържанието на чл.49 от Конституцията, който гласи: „Правомощията на Парламента започват от момента на откриването на първото му заседание и приключват с началото на работата на първото заседание на новоизбрания парламент.” Това състояние не позволява на народните представители да извършват друга дейност, освен преподавателска, научна или друга творческа дейност. По този начин депутатската дейност се счита за единствената законна дейност на депутата.

Анализът на формите на осъществяване на депутатска дейност показва, че те нямат паритетен характер. Това се потвърждава от факта, че съгласно параграф 157 от Правилника на Мажилиса, „минималният брой на фракция на политическа партия трябва да бъде най-малко седем депутати от Мажилиса на Парламента“. В същото време „в състава на депутатската група трябва да има най-малко петнадесет депутати от Парламента“.

Анализът показва, че нито един от тези закони не съдържа понятието "депутат" и "депутатски статут". Въпреки това, особеност на казахстанското конституционно законодателство е, че понятието "депутат" и "статут на депутат" се разкрива чрез обхвата на правомощията, правата и задълженията, установени в законодателството. Анализът на основанията за прекратяване на пълномощията на депутатите от Парламента показва, че те са достатъчно регламентирани и имат както общ характер, така и особености, свързани с изборното законодателство.

Проучване, проведено сред населението, показва спад в нивото на доверие в депутатите от Парламента и в самия орган на законодателната

власт, което налага приемането на подходящи превантивни мерки както в законодателния, така и в организационния ред.

Обосновава се тезата за липсата на необходимост от института на депутатската неприкосновеност. Тази теза се обосновава с материали от журналистически разследвания и образувани наказателни дела срещу депутати от Парламента, уличаващи ги в престъпления и злоупотреби, което предизвиква нетърпимост от страна на казахстанския народ. Статутът на депутата не трябва да се превръща в мост за избягване на наказателно преследване.

Глава 3 Усъвършенстване на организационната дейност на Парламента на Република Казахстан

Третата глава е посветена на проблема за взаимоотношенията между Парламента и другите органи на държавната власт, които винаги остават важни за решаването на стратегически задачи, насочени към ефективно управление. Това беше особено ясно отразено в януарските събития от 2022 г. в Република Казахстан, когато мирните демонстрации прераснаха във въоръжена конфронтация и завършиха с кръвопролития. Много хора, които излязоха на улицата, повдигнаха проблемите за неефективността на държавното управление както от страна на правителството, така и с приемането на спорни закони от страна на парламента. Направен е анализ на конституционното развитие, който се основава на правната формула, изразена от държавния глава К.К. Токаев „Силен президент – влиятелен парламент – отговорно правителство“.

Параграф 3.1. Проблеми във взаимоотношенията между Парламента и другите органи на държавна власт в Република Казахстан

В този параграф се разглежда взаимодействието на Парламента с другите органи на държавна власт. По-специално с президента, правителството, министерствата и ведомствата.

Проблемът за определяне на мястото и ролята на Парламента и президента в системата на държавната власт е един от основните проблеми на организацията на държавния механизъм и е най-трудният въпрос, тъй като става дума за регулиране на отношенията между две „равнопоставени, пряко избрани от народа власти“. С оглед на това трябва да се подходи към анализа на тяхната дейност.

Установено е, че президентът трябва да бъде еднакво отдалечена фигура от всички власти. Това ще му даде възможност да изпълнява функциите на върховен арбитър и да изведе интересите на конкуриращите се политически сили в обществото в едно общодържавно русло, което е важно. Анализът на нормите на Конституцията на Република Казахстан показва, че

президентът не ръководи пряко държавата, а по-скоро осъществява политически арбитраж. В същото време възможностите за институционален арбитраж са доста стеснени. Това се потвърждава от нормите, които регулират правото на президента на Република Казахстан да разпусне Парламента, да назначи състава на правителството, да свика референдум и др. Цялата гама от правомощия на президента по отношение на Парламента е предвидена в чл. 9 от Конституционния закон на Република Казахстан от 26 декември 1995 г. „За президента на Република Казахстан». Анализът на този член ни позволява да класифицираме всички правомощия на президента по отношение на Парламента в три групи: организационни, законодателни и кадрови правомощия.

Параграф 4 на чл. 3 от Конституцията на Република Казахстан гласи: „Държавната власт в републиката е единна, упражнява се въз основа на Конституцията и законите в съответствие с принципа на нейното разделение на законодателна, изпълнителна и съдебна власт и взаимодействие един с друг, използвайки система за проверки и баланси». Подобно изложение на нормата позволява да се предотвратят конфликти, особено при наличие на политическа конфронтация. Казахстан е република с президентска форма на управление (параграф 1, член 2 от Конституцията на Република Казахстан). В същото време тя не се вписва в класическия модел на президентската форма на управление. Доказателство за това е факта, че в президентската република президентът е глава на изпълнителната власт. Конституцията на Казахстан изведе президента от рамките на изпълнителната власт. Така президентът в системата на властта придобива особено положение, което го прави решаваща фигура по всякакви въпроси.

В същото време парламентът по отношение на президента, наред с посочените видове взаимодействие, разглежда и възраженията на президента срещу законите (чл. 20); дава съгласие за назначаване на длъжностни лица от президента, когато това съгласие е задължително условие (чл. 21).

Най-важният е параграф 1, член 26 от Закона „За президента на Република Казахстан“, който урежда въпросите за предсрочното освобождаване от длъжност на президента на Република Казахстан.

Важно е да се отбележи, че на всеки етап обвиняването на президента в държавна измяна може да бъде отхвърлено, а правомощията на депутатите, инициирали процедурата по импийчмънт, се прекратяват предсрочно. Горенаписаното ни позволява да твърдим, че наблюдаваме съществуването на института на импийчмънта, но в същото време той е със сложен процедурен характер и често зависи от Сената, определена част от който се назначава от президента на страната. или е свързана с него. По този начин наблюдаваме концентрацията на властта в ръцете на един човек, когато поради различни обстоятелства той става заложник на своето обкръжение, не

влиза в контакт с опозицията или не се стреми да сътрудничи с опозицията или да провежда конструктивни преговори с нея..

Институтът на президента клони в по-голяма степен към изпълнителната власт. Поради това в повечето конфликти между изпълнителната и законодателната власт, президентската форма на управление е склонна да защити интересите на изпълнителната власт. В тази връзка считаме за неслучайно, че по време на конституционната реформа през юни 2022 г., в параграф 2 на член 61, Конституцията на Република Казахстан получи своята реализация на допълнения за овластяване на правителството на Република Казахстан с правото да приема нормативни правни актове, имащи силата на закон». Законодателят аргументира това право с цел своевременно реагиране на условия, които застрашават живота и здравето на населението, конституционния ред, защитата на обществения ред и икономическата сигурност на страната, когато законите подлежат на разглеждане от Парламента незабавно на съвместно заседание на своите камари. Според мен подобна възможност позволява на президента да заобикаля Парламента и да приема спорни и изгодни за него закони, особено ако в Парламента има достатъчно силна опозиция, което е недопустимо. Да приема закони може само Парламента. Прехвърлянето на законодателни пълномощия не може да се разглежда като «система за проверки и баланси», за каквата става дума в този член. Никоя от властите няма нито формално, нито фактическо върховенство, което осигурява специалната стабилност на конституционната система. Въпреки че това определение не е съвсем точно и пълно, тъй като разделянето на компетенции между държавните органи се дължи на структурата на държавния механизъм, всяка част от който изпълнява обективно необходими функции. Заедно с това не на всички публични органи им е дадена контролна функция един спрямо друг. Такава отсъства, например, в правителството по отношение на Парламента. В момента този конституционен принцип за разделяне на властта на три ясно дефинирани клона, както и изискването за използване на «система за проверки и баланси», според мен е сведен до декларативно, формално ниво. Подобна ситуация поради липсата в текста на Конституцията на точна дефиниция на понятието, значението и съдържанието, от какво се състои и как трябва да функционира «система за проверки и баланси».

Отношенията на Парламента с правителството винаги зависят от формата на управление. В президентските републики правителството, оглавявано от президента, се формира извънпарламентарно и не носи отговорност пред Парламента за своята дейност.

Установено е, че отношенията с Парламента на правителството се формират чрез изпълнението на 4 функции: 1.) осигуряване на изпълнението и контрола по изпълнението на законите на републиката от органите на

изпълнителната власт; 2) внасяне в Народното събрание на републиканския бюджет и отчет за неговото изпълнение; 3) даване на становище по проекти на закони на републиката, които предвиждат намаляване на държавните приходи или увеличаване на държавните разходи; 4) работи с исканията на народните представители.

Обосновава се, че правителството не е длъжно да приема временни нормативни правни актове, които имат силата на закон. Доказателство са два аргумента: първо, това противоречи на принципа на разделение на властите, заявен в параграф 4, член 3 от Конституцията на Република Казахстан; второ, правителството по въпроси от своята компетентност издава само постановления, които са задължителни на цялата територия на републиката (параграф 1, член 69 от Конституцията на Република Казахстан), които трябва да бъдат запазени. За целите на прилагането на принципа на разделение на властите трябва да бъдат създадени конституционни рамки, която да не позволява произволна замяна на функциите на законодателната власт от органите на изпълнителната власт. На Сената и Мажилиса следва да се предостави правото на парламентарен контрол, включително провеждане на парламентарно разследване. Институтът на депутатските питання следва да бъде рационализиран, за да се отчете позицията на всички парламентарни фракции.

Параграф 3.2. Подобряване на законодателната дейност на Парламента на Република Казахстан

Законодателната функция на Парламента е класическата дейност на органа на законодателната власт. Тя обхваща дейността по създаване на общи правила за поведение, чрез въвеждането на които на територията на държавата се установява определен правен режим. Ефективността на дейността на Парламента се определя от качеството на приетите закони, които са в съответствие с нормите на Конституцията, международните документи, нуждите на обществото, нивото на развитие на науката и технологиите, те са обществено значими и прилагани в практика без пречки.

Установено е, че основните правила за приемане на закона са разгледани в Правилника за законотворческата дейност на правителството на Република Казахстан. Въпреки това анализът на дейността на законодателния орган и правните норми, уреждащи законодателната дейност, разкри редица проблеми, които търсят своето решение.

Първият проблем в законодателната дейност не е стабилността на закона. Напоследък все по-често се въвеждат изменения и допълнения в законите. Понякога има случаи, когато се правят промени в закон, който не е влязъл в сила. Този проблем се потвърждава и от емпирични изследвания в областта на анализа на състоянието на стабилност на отделните

законодателни актове на Република Казахстан, който показва, че повече от 40% от тях са нестабилни (4 от 10 са „относително нестабилни“ при 1 „недостатъчно стабилен“). Тази закономерност отразява реалната ситуация със стабилността на действащото законодателство, а също така е обективен индикатор за проблематичността на сферата на законотворчеството и държавната администрация като цяло».

Вторият проблем е свързан с прибързаното приемане на закони. В определени случаи подобно бързане е свързано с обществен натиск. Приетите на базата на такава практика закони след кратко прилагане показват ниската си ефективност. Според мен това говори за лошо планиране и прогнозиране в сферата, регулираща законите и липса на ползотворен дебат по приеманите закони. На практика се е развила такава ситуация, че се наблюдава висока концентрация на изменения в едни и същи области, които засягат правата и интересите на големи групи от населението, където е от голямо значение спазването на принципа на предвидимост и устойчивост. За пример могат да послужат законите в областта на образованието, здравеопазването, информатизацията и предприемачеството. Въпреки факта, че планирането е доста пълно отразено в действащите разпоредби, плановете се нарушават и често се правят промени в тях. Изхождайки от това, считам за необходимо да се регламентира въпросът за непредвиденото внасяне на законопроекти и да се определи кръгът от субекти, които имат право да внасят непредвидени законопроекти в Мажилиса на Парламента на Република Казахстан и да ги отразяват в Правилника на правителството на Република Казахстан.

На трето място, анализът на приетите закони за последните три години показва, че се осъществява интензивна намеса в редица обществени сфери. Ярък пример за това е, че законодателят често променя основополагащи нормативни актове, и поради това гражданите на страната губят чувство за стабилност и предвидимост. Така например през периода на дейност на Мажилиса на Парламента на Република Казахстан от VII свикване в периода 15.01.2021-19.01.2023 г. са приети 191 законопроекта, част от които са основни, включително конституционни, основни и изменения, направени в Конституцията на Република Казахстан. Обосновава се тезата, че внесените в Мажилиса законопроекти трябва да отговарят на правомощията на Парламента. Нарушаването на това правило може да доведе до натоварване на законодателния орган с дреболии, които могат да бъдат решени от други органи, това му пречи да работи нормално и отвлича вниманието от решаването на основните въпроси, възложени на неговата юрисдикция.

На четвърто място, някои проблеми са свързани с прилагането на правото на законодателна инициатива. Практиката показва, че основните автори на законопроекти са органите на изпълнителната власт. Това се

потвърждава от данните за законопроектите. Фактът, че повечето законопроекти се внасят от правителството, характеризира и работата на Парламента.

На пето място, често не се спазват сроковете за обществено обсъждане на законопроекта в он-лайн режим на портала «Откритые НПА».

На шесто място, разграничаването на въпроси, подлежащи на регулиране на законодателно и подзаконово ниво. Понастоящем се наблюдава тенденция законодателите да се стремят да регулират много обществени отношения на ниво закон. Строго погледнато, параграф 3 от член 61 от Конституцията на Република Казахстан изрично се посочва, че само най-важните обществени отношения се уреждат със закони. Тези ограничения обаче не се спазват нито от Парламента, нито от правителството - инициатор на повечето законопроекти.

На седмо място, законодателството започна да се развива чрез изменение на вече действащото. Това е оправдано от гледна точка на установяването на недостатъци в съществуващите закони и на отговора на законодателя на променящите се обществени отношения с цел подобряване на нормативните актове. Въпреки това честите изменения с тях са един от критериите, по които може да се оцени доброто планиране и качеството на законите. В това отношение казахстанският законодател разкрива определени проблеми, които изискват "осигуряване на стабилност на законите, извършване на анализ на причините за честите промени в законодателството в отделните отрасли на правото, определяне на ограничения на внесените поправки в новите закони"¹. Друг проблем е, че някои закони са формулирани по доста общ начин, което налага приемането на значителен брой подзаконови актове. Следва да се отбележи, че стремежът на законодателя да регулира значителна част от обществените отношения с подзаконови нормативни актове създава усещане за избягване от страна на вносителите на законопроектите на по-широки обществени дебати, а от друга страна показва фрагментарност на законопроектите, което впоследствие създава редица трудности за правоприлагащия орган.

Обосновано е, че е необходимо да бъде регламентиран въпросът за извънредното внасяне на законопроект и кръга от субекти, които имат право да внасят извънредни законопроекти в Мажилиса на Република Казахстан, както и бъдат отразени в Правилника на правителството на Република Казахстан. Концептуалните изменения и допълнения, внесени от Парламента

¹ Препоръки от парламентарното изслушване на тема "По-нататъшно подобряване на законодателния процес"
27 септември 2019 г. // <https://senate.parlam.kz/ru-RU/recommendationsparliamentary-hearings>

по време на разглеждането на законопроектите, трябва да бъдат съгласувани с инициатора на законопроекта. Необходимо е да се увеличи срокът за публично обсъждане на законопроекта в режим "on-line" на портала "Откритите НПА" до 30 дни.

Обоснована е необходимостта да се реши въпроса с правната неопределеност в областта на разграничаването на въпросите, подлежащи на регламентация на законодателно и подзаконово ниво. За да се реши този проблем, е необходимо да се определи правното съдържание на понятието "най-важните обществени отношения".

Обоснована е необходимостта от преминаване към автоматизирани системи за подпомагане на правните решения, включително услуги за създаване на проектантски нормативни актове, които да изпълняват спомагателна роля в рамките на съществуващите институционални системи и процедури.

В системата от мерки за подобряване на законодателната дейност на Парламента, с цел да се предпази той от влиянието на групите за натиск, би могъл да играе роля законът «За лобирването», който отдавна се обсъжда, но така и не е приет.

Параграф 3.3 Проблемът с компетентността на депутатите от Парламента на Република Казахстан

Парламентът и неговата роля в системата на разделение на властите се определят не само от структурната организация на самия законодателен орган, но и от качеството на парламентарния орган. Това е един от решаващите фактори за ефективността на парламентарната дейност. Несъмнено парламентът се нуждае от група професионалисти, които притежават необходимата компетентност и умения, за да разработват стабилни закони. Всичко това допринася за факта, че през последните години обществото отдава голямо значение на професионалните компетенции на депутатите от Парламента. Това е свързано, първо, с мащаба на задачите, които стоят пред депутатите, второ, с промяната на бюрократичната система на управление в обществена и трето, с необходимостта да се постигнат показатели, които да отговарят на изискванията на избирателите.

В съвременните условия законодателната дейност като основна функция на Парламента се е превърнала в професия. Горепосочените обстоятелства изискват от законодателя да определи обхвата на предвидени в правните норми правомощия на депутата и наличието на съответстващи знания, умения и навици, позволяващи за вземане на решения и оценка на събитията. Същевременно следва да се отбележи, че статутът на депутата следва да отчита и неговото специално положение, което гарантира неговата

независимост и безотговорност при упражняване на правомощията му. Тези изисквания се увеличават с професионализацията на Парламента на Република Казахстан.

Според Конституцията на Република Казахстан парламентът на страната е професионален орган, откъдето произлиза твърдението, че депутатската дейност е трудова дейност, чийто предмет е "състоянието на населението, региона, държавата". В същото време парламентът се избира от народа и той трябва да взаимодейства с него. От друга страна, депутатът в Парламента има важни професионални задължения, сред които са: приемане на закони, контрол върху дейността на изпълнителния орган, приемане на бюджета, взаимоотношения с електората, отговорност на депутата, ограничения за депутата, свързани с определено длъжностно положение. Списъкът може да бъде продължен. Въпреки няколко конституционни реформи обаче, дълбоките трансформации, които се извършиха в организационната структура на Парламента, постоянното прилагане на правомощията на депутатите, трябва да се констатира, че проблемите на професионализирането на дейността на депутатите, основано на съвременните компетенции, все още не са решени. Депутатите трябва сами да придобият съответните знания въз основа на парламентарния си опит, тъй като в Казахстан не се обучават професионални депутати. А провежданите дейности за изграждане на професионализма на депутата не отговарят на съвременните изисквания.

Установено бе, че действащата нормативна уредба в Република Казахстан не разглежда въпроса за обучението на депутатския състав на Парламента. Частично консултативни въпроси са уредени в Правилника за апарата на Мажилиса на Парламента на Република Казахстан, което е недостатъчно. Липсват разпоредби относно обучението по програмата на резерва и кандидатите за депутати от политическите партии.

Обосновано бе, че ефективната и функционална парламентарна дейност е пряко пропорционална на компетентността на депутатите от Парламента.

За професионализирането на Парламента на Република Казахстан е необходимо да се използват ресурсите на политическите партии. Сега в страната в изборния процес участват 7 политически партии. В Мажилиса на Парламента са избрани 69 депутати по партийни листи. Това налага партиите да подготвят кадрови резерв, който чрез обучение по парламентарната дейност вече ще има професионални компетенции. Практическата реализация на това предложение следва да бъде отразено в програмните документи на политическите партии.

Беше обосновано, че депутатите от Парламента трябва да притежават специални знания и умения, необходими за осъществяване на

законодателните правомощия, като посоченият обем следва да бъде еднакъв както за Мажилиса, така и за Сената на Парламента на Република Казахстан. Практическата реализация на това предложение изисква въвеждането в Правилника "За службата на Мажилиса на Парламента на Република Казахстан" и в Правилника "За Сената на Парламента на Република Казахстан" на норми относно системата за обучение на депутатите в основите на парламентарната дейност, за да получат набор от практически знания и умения в тази област. Същевременно обучението трябва да се проведе още в първите месеци от работата им.

За подобряване на работата на Парламента е необходимо допълнение към обучението, организирано от камарите на Парламента, да се провежда непрекъснато обучение, основано на искания от самите депутати. Добра практика би трябвало да бъде създаването на ежегодни планове за повишаване на квалификацията на депутатите. Такъв опит следва да бъде задължителен за тези, които за първи път получават депутатски мандат.

По този начин ефективността на дейността на депутата пряко зависи от нейното осъществяване на научна основа, аналитичен компонент на изучаване на обществените процеси и противоречия, прогнозиране на възможните последици, което изисква наличие на определени компетенции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализът показва, че изследването на конституционно-правния статут на Парламента на Република Казахстан в системата на държавната власт е доста сложен проблем и изисква комплексен подход.

Предназначението на държавната власт, нейната същност се определя чрез атрибутите на държавната власт, които имат традиционен и устойчив характер и действат като качествена характеристика на държавната власт. В същото време считаме за важно да отбележим, че традиционната концепция за разделение на властите се разбира не като разделение и споделяне на властта, а като система за проверки и баланси, която позволява осъществяването на властовите правомощия от всички клонове на властта. Трудността при реализацията на принципа на разделение на властите се състои в това, че тази система позволява да се реализират две традиционни, но трудно съвместими изисквания за изграждане на система на управление, която да е едновременно и демократична и ефективна, което изисква взаимодействие между тях и се определя от съдържанието на политическата воля.

Анализът на особеностите на видовете правомощия на парламентите в практиката на чуждите държави показва, че най-често срещаните правомощия включват: приемане на закони; ратифициране и денонсиране на международни договори; приемане на държавния бюджет и контрол върху

неговото изпълнение; гласуване на вот на недоверие на правителството; решаване на въпроси за импийчмънт на длъжностни лица; правомощия в областта на отбраната и сигурността; контрол върху дейността на държавните органи, институции и длъжностни лица; формиране на държавни органи и институции, назначаване или избиране на длъжностни лица или участие в тези производства и др. Всички горепосочени правомощия са приложими към модела на казахстанския парламент. По мое мнение горната класификация е донякъде условна и в някои области те могат да се припокриват

Една от насоките на глобалната тенденция в развитието на парламентарните институции е разширяването на функциите на представителните органи на властта, като се използват сравнително нови форми, сред които са комуникативните и интегративните. Реалният парламентаризъм допринася за държавната стабилност, за приемствеността в развитието на обществото, съдейства за по-нататъшното развитие на международното единство и социалната хармония.

Анализът на националното законодателство в историческа перспектива разкрива тенденция към засилване на ролята на Парламента в структурата на държавната власт. В същото време процесите на конституционна модернизация в Република Казахстан, по мое мнение, не са завършени. Смята се, че промените ще се отнасят до конституционното регулиране, като се вземе предвид развитието на цифровата среда, основана на съвременни модели на социално регулиране.

Република Казахстан по териториално устройство е унитарна държава, в нея функционира двукамарен парламент. В Казахстан вече са проведени шест институционални реформи и според мен не са създадени подходящи основания за преразпределение на властовите правомощия от президента към Парламента и правителството, като се отчита унитарната структура на Република Казахстан, което налага реформи в тази област. Тезата, че е необходима втора или горна камара, която да представлява административно-териториалните единици, е противоречива, тъй като в нормативните актове не са открити норми, установяващи отговорността на депутатите да представляват интересите на регионите.

Парламентът в Казахстан не е единственият законодателен орган. Той е преди всичко "представителен орган", който упражнява "законодателна власт". Това представяне на мястото на Парламента в системата на държавните органи показва, че той е преди всичко представителен орган, а споделя законодателната власт с други органи, в случая с президента на Република Казахстан и правителството;

Парламентът на Република Казахстан е от парламентите с абсолютно определена компетентност, за които конституциите установяват точен списък

от въпроси, които са предмет на тяхната дейност. Конституцията на Република Казахстан обръща особено внимание на стабилността на носителя на изпълнителната власт. В съвременните условия относителната автономия и самостоятелност на правителството в управлението на страната се уравнисява от политическата му отговорност пред Парламента. Парламентът на Република Казахстан вече е разработил система за изпълнение на своите функции. Въпреки това в работата му все още се наблюдават негативни тенденции, които намаляват ефективността на дейността му. На първо място, това е приемането на актове със спорен характер. Второ, въпросите и запитванията на депутатите на Парламента към членовете на правителството, министрите, провежданите парламентарните изслушвания и работата на комисиите не водят до събиране на актуална информация за работата на изпълнителната власт. На трето място, в работата на Парламента на Република Казахстан се наблюдава формалност, което беше споменато и от запитаните от нас респонденти.

Развитието на въпросите по изпълнението на основните функции на Парламента на Република Казахстан изисква създаването на възможност за обсъждане и одобряване на общодържавни програми в областта на вътрешната и външната политика. Настоящата практика е, че почти всички държавни програми се разглеждат и одобряват от президента на Република Казахстан, което ограничава влиянието на Парламента върху общодържавните задачи.

За професионализирането на Парламента на Република Казахстан е необходимо да се използват ресурсите на политическите партии. Понастоящем в страната има седем политически партии, които участват в изборния процес. В Мажилиса на Парламента се избират 69 депутати по партийни листи. Това налага партиите да подготвят кадрови резерв, които чрез обучение по парламентарна дейност вече ще има професионални компетенции. Практическото изпълнение на това предложение следва да бъде отразено в програмните документи на политическите партии;

Анализът на института на депутатския имунитет показва, че депутатския имунитет е правен институт, който е разработен с цел да защитава депутатите и да им предоставя гаранции при упражняването на техните правомощия. Динамично развиващите се съвременни отношения обаче изискват от законодателя да извършва цялостен мониторинг на всички разпоредби, за да оцени тяхната целесъобразност и необходимостта от усъвършенстване. Необходимо е да се анализира дали тези норми съответстват на мотивите и целите на законодателя при първоначалното създаване на института на имунитета, както и дали са съобразени с актуалната политическа обстановка в страната и съответстват ли на нормите

на международното право. Авторът е на мнение, че не съществуват обективни причини за неговата необходимост.

В настоящия труд са направени някои научно-приложни приноси:

- направен е анализ на парламентарната дейност и мястото на Народното събрание в системата на държавните органи на чужди държави, в частност на Република България, Полша, Руска федерация, Грузия, Молдова, Узбекистан, САЩ, Франция.

- беше дефинирано понятието за държавна власт и разграничаването му от политическата власт, понятието за парламент, разделението на властите, системата за контрол и баланс;

- беше проведено проучване сред гражданите относно разбирането им за мястото на Парламента в системата на държавната власт, за да се разработят предложения за подобряването му;

- бяха направени предложения "de lege ferenda" за подобряване на конституционно-правния статут на Парламента на Република Казахстан и на законите, регулиращи законодателната дейност.

Въз основа на направения анализ в дисертационния труд са направени следните предложения **de lege ferenda**:

Анализът на формите на осъществяване на депутатската дейност показва, че те не са равностойни. Това се потвърждава от факта, че съгласно параграф 157 от Правилника за дейността на Мажилиса "минималният брой на фракцията на политическата партия е не по-малко от седем депутати на Мажилиса на Парламента²". В същото време "групата на депутатите трябва да се състои от не по-малко от петнадесет депутати на Парламента³". Според автора, за да се създадат равни възможности за двете депутатски обединения, е необходимо да се установят единни изисквания по отношение на числеността от 7 души.

Предлагам да се отмени допълнението към закона, предоставящо права на правителството на Република Казахстан да приема нормативни правни актове под формата на закон, параграф 3 на член 61 от Конституцията.

Правителството не носи отговорност за това, че след обсъждането на законопроекта в Парламента той може да претърпи силни промени, което води до изкривяване на първоначалния смисъл на законопроекта, което налага въвеждането на следния параграф в Закона "За правните актове": "Концептуалните промени и допълнения, направени по време на

² Правилник за дейността на Мажилиса на Парламента на Република Казахстан. Резолюция на Мажилиса на Парламента на Република Казахстан от 8 февруари 1996 г.// https://adilet.zan.kz/rus/docs/B960000003_#0

³ Конституционен закон на Република Казахстан от 16 октомври 1995 г. "За парламента на Република Казахстан и статута на неговите депутати"// https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002529_

разглеждането на законопроектите от Парламента, трябва да бъдат съгласувани с вносителя на законопроекта".

Част 2, точка 18 от Правилата за провеждане и използване на анализа на регулаторното въздействие на регулаторни инструменти и (или) изисквания установява изискването за обществени обсъждания на резултатите от анализа на регулаторното въздействие чрез дискусия, където в онлайн режим на портала "Откритые НПА", периодът на такова обсъждане е само 3 работни дни. Според мен този срок е неоправдано кратък. Въз основа на гореизложеното предлагам да се внесат изменения в съответните правила по отношение на удължаване на сроковете до 30 дни.

Депутатите на Парламента трябва да притежават специални знания и умения, необходими за упражняване на законодателни правомощия, като посоченият обем трябва да бъде еднакъв както за Мажилиса на Парламента, така и за Сената на Парламента на Република Казахстан. Практическото прилагане на това предложение изисква въвеждането в правилника „За апарата на Мажилиса на Парламента на Република Казахстан“ и правилника „За апарата на Сената на Парламента на Република Казахстан“ норми относно системата за обучение на депутатите по основите на парламентарната дейност, за получаване на набор от практически знания и умения в тази област.

IV. ПО-ВАЖНИ НАУЧНИ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Основните изводи, препоръчани в дисертационния труд, включват:

Научният принос на дисертационния труд като цяло се състои в разработването на качествено нови подходи за взаимодействие на Парламента с други органи на държавната власт.

Въз основа на анализа на дейността на чуждестранните парламенти на различни публични власти са предложени мерки за подобряване на организационната дейност на Парламента.

Изследването допринася за запълване на теоретичните празноти по отношение на терминологичния обхват на определенията в областта на конституционното право.

Конкретните научни и научно-приложни приноси са следните:

1. изследвани са добрите практики и опитът на други държави при взаимодействието на Парламента с другите органи на държавната власт на основата на конституционното право и приетите програмни документи;

2. извършен е анализ на правомощията на Парламента на Република Казахстан - неговите видове, особености;

3. извършен е правен анализ на процедурата по формиране и структурата на Парламента на Република Казахстан;

4. проведено е проучване сред гражданите на страната относно разбирането на мястото и ролята на Парламента на Република Казахстан в системата на държавната власт;

5. направени са предложения "de lege ferenda" за подобряване на конституционно-правния статут на Парламента на Република Казахстан и на законите, регулиращи законодателната дейност.

V. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИЯТА

Основните резултати от научните изследвания са отразени в следните публикации:

1. **Ултанбаев А.Б.**, Новая концепция организационно-правовой структуры государственной власти в Республике Казахстан. Варненски Свободен Университет „Черноризец Храбър”. Научна конференция „Правото като изкуство за доброто и справедливото” - Варна, 1-3 юли 2022 г. С 232-237, ISSN 1313-7514, e-journal на ВСУ "Черноризец Храбър", <https://ejournal.vfu.bg>
2. **Ултанбаев А. Б.**, Проблемы совершенствования нормативного правотворчества в Республике Казахстан. Варненски Свободен Университет „Черноризец Храбър”. Научна конференция „Правото като изкуство за доброто и справедливото” - Варна, 1-3 юли 2022 г. С 237-244, ISSN 1313-7514, e-journal на ВСУ "Черноризец Храбър", <https://ejournal.vfu.bg>
3. **Ултанбаев А. Б.**, Планирование и прогнозирование законотворческой работы Парламента РК. Варненски Свободен Университет „Черноризец Храбър” Научна конференция „Правото като изкуство за доброто и справедливото” - Варна, 1-3 юли 2022 С 245-252, ISSN 1313-7514, e-journal на ВСУ "Черноризец Храбър", <https://ejournal.vfu.bg>