

Сыбанкулов Е.М.

О КОНСТИТУЦИОННОМ МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СТРУКТУРИРОВАНИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ КАЗАХСТАНА

E.M. Sybankulov

ON THE CONSTITUTIONAL MECHANISMS IN STRUCTURING GOVERNMENT POLICY SYSTEM IN KAZAKHSTAN

УДК: 342.347 (574.4)

В статье подвергаются анализу конституционно-правовые характеристики демократических институтов политической системы Казахстана. Рассмотрен конституционный механизм государственной власти в структурировании политической системы на примере конституционно-правового статуса Президента и Парламента Республики Казахстан.

The article exposed to the analysis of constitutional and legal characteristics of the democratic institutions of the political system of Kazakhstan. Considered the constitutional mechanism of the government in structuring the political system as an example of constitutional and legal status of the President and Parliament of the Republic of Kazakhstan.

В обществе, ее отдельных социальных слоях общеизвестна роль государства как основного и движущего фактора политического развития. Государство, представляя наиболее эффективный инструмент общественного самоуправления, выступает ядром политической системы и во многом определяет развитие ее отдельных институтов. Цели, задачи и функции государства реализуются через систему государственных органов, именуемую механизмом государственной власти.

Механизм государственной власти, охватывающий все государственные органы олицетворяет государство, представляя собой реальное материализованное воплощение.

Понятие "механизм государственной власти" взаимосвязано с категорией "государственный аппарат". Последний принято употреблять в двух смыслах - широком и более узком. В широком смысле понятие государственного аппарата как совокупности всех государственных органов совпадает с механизмом государственной власти, идентично ему. В более узком смысле под государственным аппаратом понимают аппарат государственного управления. Именно в этом значении как совокупности исполнительно-распорядительных, управленческих органов используется термин "государственный аппарат" в науке административного права.

В конституционном праве понятие государственного аппарата употребляется в своем широком значении, адекватное категории механизма государственной власти.

Понятие механизма государственной власти (механизма государства) раскрывается через характерные черты или признаки, позволяющие отграничить его как от негосударственных

структур в политической системе общества, так и отдельно взятых государственных органов.

Механизм государственной власти - это система государственных органов, основанная на единстве принципов его организации и деятельности, закрепленных в Конституции Республики Казахстан.

Механизм государственной власти характеризуется сложной структурой, отражающей определенное место, которое занимают в ней различные виды и группы (подсистемы) государственных органов, их соотношением и взаимосвязями. При этом необходимо учитывать, какой системообразующий фактор структуры государственного механизма в соответствующих исторических условиях данного государства закреплен в его Конституции. В п. 4 ст. 3 Конституции Республики Казахстан 1995 г. в качестве основополагающего закреплен принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов.

Между государственным механизмом и функциями государства существует тесная обратная связь. Функции современного Казахстана осуществляются, получают свое воплощение при помощи государственного механизма власти, посредством деятельности всей системы объединяемых им и взаимосвязанных между собой государственных органов.

Механизм государственной власти для обеспечения возложенных на него задач управления делами общества, воздействия на сложные социальные процессы и сферы, выполнения связанных с этим государственных функций, располагает необходимыми материальными средствами, на которые опираются в своей деятельности отдельные государственные органы и без которых не может обходиться не одно государство.

Функционирование механизма государственной власти, его положение в современной политической системе, основывается на конституционных принципах, выражающих ее сущность и содержание, к которым отнесены принципы народовластия, народного суверенитета, единства системы государственных органов; идеологического и политического многообразия; самостоятельности государственных органов и общественных организаций, их невмешательства в дела друг друга; демократизма механизма государственной власти.

Принцип народовластия отражен в положении Конституции: единственным источником государственной власти является народ. Народ Казахстана представляет все население как совокупность всех наций и народов, проживающих в Казахстане. Власть народа реализуется как непосредственно (выборы, референдум), так и через государственные органы и местное самоуправление. Исключительно народ может определять и изменять конституционный строй, который не подлежит узурпации государством, его органами и должностными лицами. Присвоение полномочий государственной власти, создание новых и параллельных структур признаются антиконституционными и влекут ответственность по закону. Власть государства производна от народного суверенитета.

Принцип народного суверенитета формулируется в том, что народ является источником всей власти в государстве, проявлением сущности последнего, степени становления правового государства и гражданского общества. Суверенитет, таким образом, является социально-ценностной категорией, обуславливающий уровень функционирования общества, жизнедеятельности народа [1, с. 9].

Принцип единства системы государственных органов состоит в том, что абсолютная воля народа, закрепленная в Конституции, обуславливает и единство государства, и единство государственных органов. Государственные органы образуют единую систему, базирующуюся на целостности Республики Казахстан, на единстве ее государственной власти. Единство системы государственных органов проявляется в четком определении пределов ведения и полномочий центральных и местных органов власти и управления, в их взаимосвязи, взаимодействии, в процессе которых решаются задачи общегосударственного и местного значения. Между всеми органами власти есть организационно-правовая связь: избрание и назначение должностных лиц, руководство, ответственность, осуществление контроля.

Принцип идеологического и политического многообразия, закрепленный в Конституции отвергает монополизм в политической и идеологической сферах политической системы как препятствие на пути общественного развития. Политическое многообразие предполагает государственную гарантию функционирования политических партий и общественных объединений, их равенство перед законом независимо от идеологической направленности.

Принцип самостоятельности государственных органов и общественных организаций, их невмешательство в дела друг друга рожден негативной практикой государственного строительства в СССР, когда партия активно вмешивалась в дела государственных органов, практически их подменяла.

В Конституции Республики Казахстан четко определена организация государственной власти, система органов, статус каждого звена государственного механизма, взаимоотношения государственных и общественных организаций.

Демократизм механизма государственной власти Республики Казахстан проявляется в их служении интересам общества, государства, человека, в придании приоритетного значения общечеловеческим ценностям. Он выражается в порядке формирования и принципах деятельности государственных органов. Представительные органы и органы местного самоуправления избираются посредством выборов, осуществляемых на основе равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

Принцип разделения властей. В советское время государственная власть создавалась на основе принципа соединения законодательной и исполнительной власти. И в стране, в которой в течение семидесяти лет господствовал этот принцип, стал утверждаться диаметрально противоположный принцип - принцип разделения властей, который является одним из важнейших условий для формирования демократической политической системы.

Конституция 1995 г., закрепляя принцип разделения властей, регулирует деятельность независимых законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. При этом, каждая из ветвей обладает самостоятельностью и равными возможностями в осуществлении государственной власти. Этому способствует закрепленный в Конституции 1995 г. механизм "сдержек и противовесов", который является неразрывной частью принципа разделения властей, гарантирующего осуществление компетенции органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Закрепляется идея, в соответствии, с которой предпочтение не отдается какой-либо из ветвей власти, а, наоборот, предполагается их постоянное взаимодействие и гармоничное развитие.

В силу конституционных положений Президент, являясь главой государства, олицетворяет и обеспечивает государственную целостность и единство, эффективность функционирования законодательной, исполнительной и судебной власти.

В Республике впервые создан двухпалатный Парламент, олицетворяющий законодательную власть. Он является постоянно действующим, работающим на профессиональной основе, органом государства.

В Конституции 1995 г. обновлен статус Правительства. Теперь это орган, возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью. В связи с изменением статуса Президента расширены полномочия Премьер-министра, который формирует Правительство.

Путем объединения общих и арбитражных судов установлена единая система судов, основанная на общих принципах деятельности, созданы условия для утверждения единых подходов к формированию юридической практики, правовой политики в Республике.

Конституционный механизм государственной власти можно считать демократическим, когда государство в своей деятельности осуществляет принцип разделения власти. В настоящее время деятельность органов соответствующих ветвей власти регулируются Конституцией Республики Казахстан 1995 г. а также, конституционными законами Республики Казахстан "О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов" от 16 октября 1995 г., "О Правительстве Республики Казахстан" от 18 декабря 1995г. "О судебной системе и статусе судей в Республике Казахстан" от 25 декабря 2000 г., "О Президенте Республики Казахстан" от 26 декабря 1995 г. Данные нормативные акты регулируют компетенцию, порядок деятельности законодательной, исполнительной и судебной власти, позволяют им наиболее эффективно выполнять функции, а также определяют пределы компромиссных отношений в целях достижения согласия всех ветвей власти. В этом плане нормы Конституции имеют как общерегулятивный, так и конкретно-регулирующий характер [2, с. 26]. Поэтому, определяя через нормы-принципы и нормы-цели направления и перспективы государственного и общественного развития Казахстана, сама Конституция служит правовой базой и регулирует политическую систему Казахстана.

Опираясь на конституционно выделяемые, на основе разделения властей структурные подразделения государственного механизма, и исходя из структурно-функционального анализа, можно классифицировать следующие виды (группы, подсистемы) органов, образующих конституционный механизм современного Казахстана: Президент, Парламент, Правительство, судебные органы, Конституционный Совет.

Прерогативу высших государственных органов составляет осуществление общего политического руководства и управления. Заметим, что реальное положение и роль этих органов в механизме осуществления власти зависят от формы правления, политического режима, исторических и национальных особенностей, социально-политической ситуации, которая складывается на сегодняшний день в Казахстане. Особенности конституционного регулирования правового статуса высших органов государственной власти определяют специфику развития отечественной политической системы. Рассмотрим их подробнее:

Президент Республики Казахстан. Конституция Республики Казахстан 1995 года на первое место в системе органов государственной власти поставила Президента. Это означает, что уже в самой структуре Конституции находит отражение, закрепленное в ст. 2 Конституции положение о

том, что в Республике Казахстан учреждается президентская форма правления. Президентская система правления "продиктована объективными факторами, а не какими-то интересами и амбициями сегодняшнего главы государства. И это необходимо для нашей страны на достаточно длительную перспективу" [3, с. 11].

Правовой основой статуса Президента является ст. 40 Конституции, которая определяет его место в системе органов государственной власти. В лице Президента, как главы государства, персонифицируется представительство государства как внутри страны, так и в международных отношениях. Одновременно Президент признается высшим должностным лицом государства. Такая характеристика Президента, по мысли законодателя, должна означать, что он не относится не к одной из ветвей власти и занимает особое место в системе органов государственной власти Казахстана.

Роль Президента обусловлена его конституционно-правовым статусом и общими тенденциями демократизации общества. Исходя из признания особого положения Президента, Основной закон утверждает, что Президент Казахстана обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом. Каждая ветвь наделена полномочиями, необходимыми и достаточными для выполнения своих функций. Автономность каждой ветви власти по отношению к Президенту подтверждается изучением многих положений Конституции.

Конституционно-правовой статус Президента включает в себя характеристику института Президента как государственного органа и как должностного лица, избрание и прекращение полномочий которого, механизм реализации прав и обязанностей, ответственность, деятельность его аппарата, организационное и материально-техническое обеспечение, политико-правовые функции и другие.

Важной особенностью функционирования института президентства в Республики Казахстан является порядок его формирования, который служит гарантией, препятствующей превращению казахстанской модели президентской формы в правление авторитарного типа. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан 1995 г., а также Конституционным законом от 25.09.1995 г. "О выборах в Республике Казахстан", Президент Республики Казахстан избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Таким образом, избранный непосредственно всем народом Президент принимает на себя всю полноту ответственности за состояние дел в государстве и, в то же время, полученный мандат народного доверия предполагает особый политико-правовой статус и властные полномочия. Данное обстоятельство в свою очередь и подчеркивает одну из особенностей президентской республики.

Введение президентской формы правления повысило роль и ответственность в политической системе Правительства, самостоятельно осуществляющего исполнительную власть. В соответствии со ст. 44 Конституции Президент с согласия Парламента назначает на должность Премьер-Министра, по представлению которого определяет структуру Правительства Республики. Освобождение Премьер-Министра и членов Правительства Президент производит уже самостоятельно. Здесь же отметим, что в Конституции 1995 г. закреплён принцип коллегиальной ответственности перед Президентом. Суть его заключается в том, что освобождение от должности Премьер-министра означает прекращение полномочий всего Правительства.

Правовой статус Президента способствует разрешению различных взаимных претензий, коллизий и кризисов, возникающих между Парламентом и Правительством. Так, в случае выражения Парламентом вотума недоверия Правительству, оно заявляет Президенту об отставке, вопрос о принятии или отклонении которой он решает в десятидневный срок. При отклонении отставки Правительства, заявленной в связи с выражением вотума недоверия Парламентом, Президент вправе распустить Парламент.

Конституционный статус Президента характеризуется и порядком решения вопросов его ответственности. Институт ответственности состоит из оснований, порядка и последствий привлечения к ней главы государства. Во всех странах предусмотрены сложные парламентские процедуры его отрешения от должности. Конституцией Республики Казахстан предусмотрены два основания прекращения полномочий: досрочное освобождение от должности может наступить при устойчивой неспособности осуществлять свои обязанности по болезни, а отрешение от должности - за действия, совершенные при исполнении своих обязанностей и только в случае государственной измены (ст. 47).

В государстве с полинациональным и поликонфессиональным составом населения, усложнённой системой социальных отношений, многоукладной экономической инфраструктурой должность Президента несет на себе обременённую политическую нагрузку. Возможны ситуации внутригосударственных противоречий на различных уровнях, где необходима взвешенная и продуманная политика главы государства, способная конструктивно и оперативно решать проблемы стабилизации политической системы. Как свидетельствует мировая практика внутриполитические кризисы способны дестабилизировать общественную жизнь и нанести урон всему государству. В этом плане представляется возможным расширить основания импичмента Президента путем включения иных оснований конституционно-правовой ответственности политического характера, не связанных с совершением Президентом тяжких уголовных преступлений.

Таким образом, изучение особенностей конституционно-правового статуса Президента Республики Казахстан, позволяет сделать вывод, что он является центральной фигурой политической системы, более того, глава государства олицетворяет единство власти. Опыт показывает, что введение президентской формы правления способствует укреплению исполнительной власти, а, следовательно, и успешному проведению конструктивных социально-экономических реформ в Казахстане.

Парламент Республики Казахстан. Исследуя современный казахстанский Парламент, отдельные ученые проводят аналогии и сравнения с парламентами других развитых стран мира. Однако каждое государство имеет свой путь становления и развития. Путь, который прошел современный казахстанский парламентаризм, характерен своей приверженностью к прогрессивным критериям цивилизованных стран, в то же время он оригинален, первичен.

В соответствии со ст. 49 Конституции Республики Казахстан Парламент выступает как "высший представительный орган, осуществляющий законодательные функции".

Данное положение устанавливает представительную природу Парламента, по сути, это орган представляющий интересы казахстанского народа. Его функциональное предназначение в системе государственной власти - осуществлять законодательство. При этом дается характеристика Парламента как постоянно действующего органа, благодаря чему законодательные функции: принимать законы, изменять и дополнять их; приостанавливать и отменять законы; ратифицировать и денонсировать международные договоры - осуществляется непрерывно. Важно также отметить, что Парламент обладает определенной учредительной властью, осуществляемой в тесном конституционно-процессуальном взаимодействии с Президентом страны (принятие законов, вносящих изменения и дополнения в Конституцию) Такой профессиональный парламентаризм отвечает модели современной государственности и обеспечивает нормальную и устойчивую жизнедеятельность общества [4, с. 97].

Современное, несомненно, большое завоевание казахстанского парламентаризма - это бикамерализм, пришедший на смену монопредставительному Верховному Совету.

А.А. Таранов подчеркивает преимущества бикамеральности законодательного органа в следующих аспектах: увеличивает представительство различных социальных групп и слоев; обеспечивает учет государственных, региональных, общественных интересов; повышается эффективность труда путем разделения его между палатами и комитетами; создаются большие возможности для взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти; экономятся средства налогоплательщиков; изменяется концентрация власти, что дает возможность направ-

вить ее на созидание, а не на бессмысленное словоупотребление [5, с.70].

Исходя из того, что Казахстан унитарное государство, то структура парламента не обязательно должна быть обусловлена формой государственного устройства, вопреки устоявшегося мнения в научной среде. Выбор той или иной структуры парламента обусловлен субъективным фактором и стремлением плодотворно работать, эффективно обеспечить законодательную деятельность.

В целом, основываясь на анализе конституционно-правового статуса Парламента, его полномочиях и занимаемой активной роли депутатского корпуса в общественной жизни, можно констатировать высокую политико-правовую значимость парламентской деятельности. Прежде всего, следует отметить разработку и принятие казахстанскими парламентариями массива законодательной базы по широкому кругу вопросов, связанных с обеспечением внутривластной стабильности.

Это принятые конституционные законы, раскрывающие механизмы государственного

устройства и акты, зафиксировавшие равноправие граждан страны по расовому, этническому, языковому, социальному и иным признакам; блок социально-экономических законов, обеспечивших рыночные преобразования в стране и сохранение основных социальных гарантий населению; законодательство по вопросам национальной безопасности, закрепившее правовую основу деятельности государственных органов в данной сфере и т.д.

Литература:

1. Котов А.К. Суверенный Казахстан: гражданин, нация, народ. - Алматы, 1997.
2. Котов А.К. Действие и развитие Конституции РК // Юрист, 2004. - № 8. 26-29 с.
3. Назарбаев Н. Доклад на 2-ой сессии Ассамблеи народов Казахстана // Политика. - 1995. - №2.- СП.
4. Котов А.К. Конституционализм в Казахстане: опыт становления и эффективность механизма власти. - Алматы: КазГЮА, 2000.
5. Таранов А.А. Парламент и законодательная власть Казахстана: Моногр.- Алматы: Жеты-Жаргы, 1995.

Рецензент: к.ю.н., доцент Кулдышева Г.К.