

К конституционному пониманию органов исполнительной власти в Казахстане и Кыргызстане Шалкыбаев К. Ж.

*Шалкыбаев Канат Жумабаевич / Shalkybaev Kanat Zhumabaevich – соискатель,
Национальная академия наук Кыргызской Республики*

Аннотация: в статье проводится анализ понятия органов исполнительной власти. Обосновываются конституционные основы органов исполнительной власти в Казахстане и Кыргызстане.

Abstract: the article analyzes the concept of the executive power. Substantiates the constitutional bases of executive authorities in Kazakhstan and Kyrgyzstan.

Ключевые слова: власть, исполнительная власть, Казахстан, Кыргызстан, органы исполнительной власти.

Keywords: power, executive power, Kazakhstan, Kyrgyzstan, the executive authorities.

Исполнительную власть в Республике Казахстан в соответствии с принципом разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, что закреплено в п.4 ст.3 Конституции РК[1], осуществляют Правительство, центральные исполнительные органы, ведомства и местные исполнительные органы. При этом эти органы представляют собой единую систему.

Как справедливо отмечает Т.С. Донаков, хотя в п. 1 ст. 64 Конституции Республики Казахстан не упоминается термин «единая», ее смысл не дает поводов усомниться в том, что органы исполнительной власти составляют единую систему. По мнению ученого, данное обстоятельство находит подтверждение в ст. 87 Конституции, где четко записано, что местные исполнительные органы входят в единую систему исполнительных органов республики [2, с.314].

Такая позиция, на наш взгляд, заслуживает одобрения, поскольку исполнительная власть имеет разветвленный организационный механизм, управленческие органы которого действуют в качестве звеньев [3, с.281-283].

Конституция Кыргызской Республики в соответствии с принципом разделения государственной власти на три ветви устанавливает, что исполнительную власть в Кыргызстане осуществляют Правительство, подчиненные ему министерства, государственные комитеты, административные ведомства, иные органы исполнительной власти и местные государственные администрации (ст. 83).

В данном случае речь также идет о конституционной системе органов исполнительной власти Кыргызстана.

Дело в том, что само понятие «система» (от греч. Systema – целое, составленное из частей; соединение) означает «множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство» [4, с.1102].

Таким образом, когда мы говорим о конституционной системе органов исполнительной власти, имеем в виду не просто огромное количество исполнительных органов. Прежде всего, следует подчеркнуть, что государственные органы, осуществляющие исполнительную власть, организационно взаимосвязаны между собой на основе отношений субординации и подчинения. Такие отношения тем самым создают жесткую вертикаль власти, что наиболее выразительно отличает исполнительную ветвь от законодательной и судебной ветвей государственной власти.

Следует подчеркнуть, что целостность и единство конституционной системе органов исполнительной власти непосредственным образом исходят от единства самой государственной власти.

В этой связи отметим, что Конституция Кыргызской Республики не содержит понятия единства системы органов исполнительной власти, как это делает, например, Конституция Республики Казахстан. Так, п.1 ст.64 Основного закона Казахстана гласит: «Правительство осуществляет исполнительную власть Республики Казахстан, возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью».

С точки зрения Т.С. Донакова, единую систему исполнительных органов Республики образуют Правительство, центральные исполнительные органы, как входящие в состав Правительства (министерства и государственные комитеты), так и не входящие в состав Правительства, а также ведомства и местные исполнительные органы» [2, с.314-315].

По мнению Г.Н. Кунхожаевой, исполнительная власть в современных условиях представляет собой сложный государственный механизм со своей горизонтальной и вертикальной структурами [5, с.38].

Тем не менее, конституционное положение о том, что исполнительную власть в Кыргызстане осуществляют Правительство, подчиненные ему министерства, государственные комитеты, административные ведомства, иные органы исполнительной власти и местные государственные

администрации, свидетельствует о единстве системы органов исполнительной власти Кыргызской Республики.

Более того, ст. 1 Конституционного закона о Правительстве Кыргызской Республики прямо устанавливает, что Правительство Кыргызской Республики (далее – Правительство) является высшим органом исполнительной государственной власти, что Правительство является коллегиальным органом, возглавляет единую систему органов исполнительной власти в Кыргызской Республике и руководит их деятельностью [6].

Как показывает анализ Конституции Кыргызской Республики, единство такой системы основано на соответствующем юридическом механизме, элементами которого выступают верховенство Конституции (ст. 6); обязательность для исполнения на всей территории Кыргызстана указов и распоряжений Президента (ст. 65), постановлений и распоряжений Правительства (ст. 90); полномочия специальных органов: Конституционной палаты Верховного суда по защите Конституции, прокуратуры по осуществлению надзора за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики. В то же время, данный механизм выступает конституционной гарантией единства системы органов исполнительной власти.

Итак, какова же конституционная система органов исполнительной власти в Казахстане и Кыргызстане?

Прежде всего, отметим, что в юридической литературе система органов исполнительной власти определяется как совокупность органов государственной власти, которые наделены соответствующей компетенцией в области государственного управления, а также кадровыми, финансовыми, материальными, информационными и иными ресурсами, необходимыми для отправления деятельности методами и формами, конституционно определенными для данной ветви власти [7, с.31].

Конституция Кыргызской Республики устанавливает следующую систему органов исполнительной власти Кыргызской Республики:

- Правительство;
- министерства и государственные комитеты;
- административные ведомства;
- иные органы исполнительной власти;
- местные государственные администрации.

Во главе пирамиды органов исполнительной власти находится Правительство, поскольку оно является высшим органом исполнительной власти Кыргызской Республики.

Соответственно к ведению Правительства отнесено решение всех вопросов государственного управления в Кыргызстане. Так, ч. 1 ст. 73 Конституции Кыргызской Республики 2007 г. гласила: «Правительство решает все вопросы государственного управления, за исключением полномочий, отнесенных настоящей Конституцией к компетенции Президента и Жогорку Кенеша». Как видим, и Президент Кыргызской Республики, и Жогорку Кенеш – Парламент Кыргызской Республики имеют полномочия в сфере государственного управления.

Но в отличие от Президента и Жогорку Кенеша, Правительство в данном случае выступает как единственный высший орган исполнительной власти, для которого решение вопросов государственного управления является основной функцией.

Как показывает анализ, и по Конституции Кыргызской Республики 2010 г. решение вопросов государственного управления является основной функцией Правительства.

В этой связи нельзя согласиться с Р.Р. Аслаяном, который утверждает, что «Правительство в любом государстве является одним из основных институтов управления государственными делами» [8, с.71].

Высшим коллегиальным органом исполнительной власти Республики Казахстан общей компетенции является Правительство Республики Казахстан, которое осуществляет непосредственное руководство исполнительной и распорядительной деятельностью в государстве.

Как показывает анализ конституционных положений и норм, Правительство Республики Казахстан осуществляет функции государственного управления в сферах: экономики; социальной политики; законности и правопорядка; безопасности и обороноспособности государства; внешнеполитической деятельности (ст.66 Конституции РК).

Более подробно компетенция Правительства Республики Казахстан закреплена в специальной статье Конституционного закона «О Правительстве Республики Казахстан» [9, с.33-43].

Совершенствование конституционной системы органов исполнительной власти непосредственным образом связано с ее структурно-институциональной составляющей.

Как показывает анализ национального законодательства, со времени обретения Казахстаном и Кыргызстаном государственного суверенитета и независимости система органов государственной власти в них неоднократно подвергалась изменениям. В наибольшей мере это коснулось органов исполнительной власти. Данное обстоятельство сопряжено с многоплановостью и разноаспектностью тех государственных задач и функций, которые стоят перед исполнительными органами и исполнительной властью в целом.

Соответственно изменениям подвергалась не столько система органов исполнительной власти, сколько их структура.

Таким образом, есть основания заключить о том, что конституционная система органов исполнительной власти характеризуется как структурированная совокупность органов исполнительной власти, где каждый исполнительный орган, в свою очередь, имеет соответствующую структуру, обусловленную его правовым статусом.

При этом решающую роль в системе органов исполнительной власти играет структура Правительства, так как от наиболее оптимального ее решения напрямую зависит эффективность деятельности Правительства как высшего исполнительного органа и исполнительной власти в целом.

Литература

1. Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. Официальный текст. Алматы, 2003.
2. Конституция Республики Казахстан. Комментарий. Под ред. Г. Сапаргалиева. Алматы: Жеті жарғы, 1998.
3. Общая теория права и государства. М., 1994.
4. Большой энциклопедический словарь. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Большая Российская энциклопедия; СПб: Норинт, 1998.
5. *Кунхожаева Г. Н.* Принцип разделения государственной власти по Конституции Республики Казахстан и его воплощение в жизнь: дис... канд. юрид. наук. Алматы, 1998.
6. Конституционный закон «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 г. № 85 //Эркин Тоо. 2012. 29 июня.
7. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л.Бачило. М., 1998.
8. *Асланян Р. Р.* Конституционная система исполнительной власти в Российской Федерации: дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.
9. Конституционный закон Республики Казахстан «О Правительстве Республики Казахстан» от 18 декабря 1995 г. № 2688 с изменениями и дополнениями, внесенными Конституционными законами Республики Казахстан от 24 февраля 1997 г. № 69-І, 6 мая 1999 г. № 379-І и 24 ноября 2004 г. № 604-ІІ //Конституционные законы Республики Казахстан о Президенте, о Парламенте, о Правительстве, о референдуме, о выборах. Алматы: ЮРИСТ, 2005.