

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

*Кожакметов Г.З., д.ю.н., профессор КарГУ им. Е.А. Букетова  
Масайынов Е.Е., магистрант юридического факультета КарГУ им. Е.А. Букетова*

С обретением независимости Республика Казахстан получила возможность осуществлять конституционное строительство по всем направлениям, включая совершенствование работы исполнительных органов. Важную роль в становлении национальной правовой системы послужила Государственная программа правовой реформы, принятая в 1994 году, она послужила одним из важных шагов в повышении эффективности проводимых преобразований, в том числе и в сфере исполнительной власти. Закономерным следствием действия этой программы явилось принятие Конституции 1995 года. Концепция правовой политики Республики Казахстан, принятая 20 сентября 2002 года, продолжает линию реформирования законодательства, регулирующего деятельность исполнительной власти, указывая на то, что «требует совершенствования законодательства о Правительстве с целью повышения эффективности его деятельности и ответственности за принимаемые решения» [1].

Принятие Основного Закона – Конституции определившего принципы строительства гражданского общества и правового государства в Республике Казахстан, открыло возможности для формирования ветвей власти и принципов их деятельности. Правительство, как известно является ключевым институтом исполнительной власти. С момента его создания вплоть до наших дней продолжается его развитие и совершенствование. Программа «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» Главы государства Нурсултана Назарбаева включает в себя формирование современного государственного аппарата. В частности, в ней отмечается, что поступление на службу должно начинаться с низовых должностей, отбор кандидатов на низовые должности и дальнейшее карьерное продвижение должны осуществляться на основе компетентности подхода и т.д. Переход на оплату труда по результатам: для госслужащих - выполнение годовых индивидуальных планов; для госорганов - выполнение стратегических планов; для министров и акимов-специальные индикаторы качества госуслуг, качества жизни, привлечения инвестиций; для членов Правительства - интегральные макроэкономические индикаторы.

С учетом изложенного допустимо определить, что с возрастанием самостоятельности Правительства пропорционально растет и его ответственность в вопросах своей компетенции, что улучшает его работу, поэтому конкретизация конституционно-правового статуса Правительства, его определений в Конституции и законах имеет базовое значение для понимания и реализации его статуса.

Как известно, понимание Правительства как центрального органа исполнительной власти и как самостоятельной структуры государства, занимающейся исполнительной деятельностью, появилось именно с появлением и разработкой принципа разделения властей. Однако, не во всех случаях Правительство отделяли от главы государства.

Идеальной формой государственного устройства идеологи коммунистической идеи К. Маркс и Ф. Энгельс считали государство диктатуры рабочего класса с принципом постоянного участия народа в управлении государством через выборные органы. На основе опыта Парижской коммуны Марксом была сформирована концепция слитности указанных двух ветвей власти... Модель слитности властей, созданная Лениным, существенно отличается от модели Маркса, но в основе обеих моделей находится идея соединения законодательной и исполнительной властей [2; 282]. Поэтому разделение властей, исходя из текста советских конституций, имело не политическое, а функциональное значение.

Согласно Советским конституциям 1936, 1977 годов, Правительство СССР было названо высшим исполнительным и распорядительным органом государства, оно формировалось Верховным Советом, который и являлся высшим органом государственной власти. Последний, в свою очередь, был высшим представительным органом, куда можно было быть избранным будучи членом коммунистической партии с В дополнение к этому некоторые авторы классифицируют все органы государства по нескольким признакам: исходя из содержания деятельности отдельных органов (органы с властным характером деятельности, совещательные, консультативные, технические и т.д.), исходя из форм их организации (выборные или назначаемые, коллегиальные или единоличные и т.п.), исходя из взаимоотношений отдельных органов друг с другом (подчиненные и неподчиненные); неподчиненные органы действуют параллельно, но это не означает их полной пассивности и

безразличия к работе друг друга. Организуется их координация и совместная деятельность по общим вопросам [3; 98]. Применяя указанную классификацию, определяем, что Правительство СССР было назначаемым коллегиальным органом, подчиненным Верховному Совету СССР. Принцип разделения властей игнорировался и считался буржуазным государственно-правовым институтом. Большинство юристов-государствоведов советского периода считали подлинно демократическим государственный строй без политического разделения властей, хотя нужно отметить, что функционально власти подразделялись на органы государственной власти и органы государственного управления. Своеобразной системой сдержек и противовесов в системе государственных органов СССР была идея уравнивания полномочий.

Первая Конституция независимого Казахстана была принята 28 января 1993 года. Согласно пункту 3 статьи 78 Конституции Казахстана 1993 года Президент республики, с согласия Верховного совета, назначал Премьер-Министра и по его представлению определял состав Кабинета Министров, осуществлял общее руководство Кабинетом Министров. Статья 85 Конституции Республики 1993 года определила Правительство органом, ответственным перед Президентом, а статья 88 членов Кабинета Министров, ответственным перед Верховным Советом по вопросам исполнения законов, что ставило Правительство в большую зависимость от законодательного органа [5]. Поэтому, по мнению В.А. Кима, «своего конституционного решения на совершенно новых началах требовала и проблема создания строгой вертикали исполнительной власти. Прежде всего необходимо было уточнение статуса местных исполнительных органов в структуре исполнительной власти, так как в Конституции 1993 года место местной исполнительной власти в общей системе исполнительной власти четко не определялось» [2; 98].

На сегодняшний день конституционно-правовой статус правительства как органа общей компетенции определяется двумя основными нормативными актами: Конституцией Республики Казахстан 1995 года, Конституционным законом «О Правительстве Республики Казахстан», Конституционный закон «О Правительстве Республики Казахстан» определяет Правительство Республики как орган, который осуществляет исполнительную власть Республики Казахстан, возглавляет систему исполнительных органов и руководит их деятельностью. Формулировка, на наш взгляд, не определяющая реальный статус Правительства, которая допускает более конкретизированное определение.

Правительство Республики формируется без непосредственного участия Парламента, участие Парламента заключается в том, что, согласно пункту 5 статьи 53 действующей Конституции Республики, Парламент на совместном заседании палат дает согласие на назначение Премьер-Министра [6]. Здесь же на совместном заседании палат Парламента или заседании соответствующей палаты, согласно пункту 5 статьи 22 Конституционного закона Республики Казахстан от 16 октября 1995 г. N 2529 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», могут быть:

- 1) заданы вопросы кандидату и лицу, представляющему кандидата;
- 2) высказаны мнения депутатов за или против предложенной кандидатуры.

Предварительно, согласно пункту 3 названной статьи, предложенная Президентом республики кандидатура на должность Премьер-Министра, до рассмотрения вопроса на заседании Сената или, соответственно, Мажилиса подлежит обсуждению на заседаниях соответствующих комитетов Сената или Мажилиса, определяемых решением Бюро Сената или Мажилиса. По итогам рассмотрения кандидатуры комитеты выносят заключения по обсуждаемой кандидатуре, и оглашают ее на заседании Сената или Мажилиса. Решение оформляется постановлением Парламента [7].

Члены Правительства назначаются Президентом республики по представлению Премьер-Министра [7]. Кроме того, Парламент дает согласие на назначение Премьер-Министра и глав центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства. Такой способ формирования Правительства, как указывалось выше, называется внепарламентским. По мнению А.А. Мишина, «когда в состав Правительства как коллегиального органа, входят все главы центральных исполнительных органов с общенациональной юрисдикцией правительство относится к континентальной системе организации правительства», что на его взгляд снижает работу Правительства как коллегиального органа. По его мнению, «более узкий состав правительств стран англосаксонского права улучшает его работу» [8; 80]. В нашей Республике допустимо определить систему организации Правительства как континентальную. Говорить о количественном составе Правительства как условия эффективности не во всех аспектах оправдано, так как небольшое по составу Правительство, может иметь место и при континентальной системе его организации и не всегда улучшает эффективность его работы.

Парламент Республики, как указано выше, в соответствии с Конституцией Республики участвует в назначении Премьер-Министра и определенных Конституцией глав центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства, а также, одобряя или отклоняя программу Правительства, вправе ставить перед Президентом вопрос об освобождении члена Правительства от должности. В дальнейшей работе Правительства Парламент также принимает определенное участие.

Указанные механизмы предусмотрены для реализации системы сдержек и противовесов. Нельзя отрицать, что при построении демократического государства контроль Парламента необходим, но при согласованном взаимодействии законодательной и исполнительной ветвей власти допустимо гораздо реже или практически никогда не использовать конституционные механизмы сдерживания ветвей власти друг другом. В мировой практике одним из путей улучшения такого взаимодействия между Парламентом и Правительством является партийное правительство или правительство, составленное с учетом расстановки партийных сил в парламенте. Такой способ формирования Правительства характерен не только для конституционных монархий и парламентских республик, но применяется и в президентских республиках, когда глава государства формирует правительство из представителей своей партии. Однако такой механизм формирования правительства в полном объеме невозможен в нашей республике по трем причинам:

во-первых, Президент Республики на время нахождения на посту президента оставляет членство в своей партии (при наличии такового);

во-вторых, традиционно в республике беспартийное правительство;

в-третьих, из семидесяти семи депутатов Мажилиса Парламента Республики только десять избирается по партийным спискам.

Кроме того, в соответствии с Конституцией нашей страны Казахстан назван государством с президентской формой правления, однако возможность выражения Парламентом вотума недоверия Правительству и выбор Президента между отставкой Правительства и роспуском Парламента, по мнению В.Е. Чиркина, относится к характеристике парламентской республики, так как государства с президентской формой правления и «жестким» разделением властей не предусматривают такого механизма (например, США) [9:41]. Тем не менее, согласно действующей Конституции нашей республики, Казахстан - государство с президентской формой правления. Поэтому, на данном этапе развития республики оптимальной представляется именно существующий порядок формирования правительства и президентская форма правления.

Со дня Независимости Правительство нашей Республики несколько раз подвергалось структурным изменениям, в результате которых некоторые министерства и ведомства либо укрупнялись, либо уменьшались или упразднялись, изменяли статус. Указом Президента Республики Казахстан № 1221 от 9 июня 1993 года определен состав Кабинета Министров Республики Казахстан в количестве 24 министерств и 10 государственных комитетов [10].

Объединенный аппарат Президента и Кабинета Министров входил в состав Кабинета Министров (правительства). Достаточно многочисленный состав и структура Правительства во многом повторяли состав и структуру Правительства Казахской ССР.

Указ Президента Республики Казахстан от 19 октября 1995 года № 2542 «О структуре Правительства Республики Казахстан» определил самую сжатую по сравнению с бывшими перед этой, последующими и настоящей структурами Правительства. Названная структура представлена всего 11 министерствами, 1 государственным комитетом [11].

- Статья 14 Конституционного закона «О Правительстве Республики Казахстан» определяет, что Правительство осуществляет руководство деятельностью министерств и центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства республики, назначает на должность и освобождает от должности руководителей центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства, за исключением некоторых случаев назначает и их заместителей; обеспечивает исполнение ими законов, актов Президента и Правительства республики; утверждает положения о них, решает организационные и кадровые вопросы их деятельности; отменяет или приостанавливает полностью или в части действие актов центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства республики, а также ведомств. То есть их ответственность во многом аналогична ответственности министерств.

Правительство республики является составной частью государственного аппарата Республики Казахстан, в который входят все государственные органы независимо от принадлежности к определенной ветви власти. Правительство, как было отмечено выше, взаимодействует с органами представительными и судебными, а также с органами, не входящими в структуру Правительства, но являющимися центральными исполнительными органами. Поэтому, если рассматривать

Правительство как аппарат управления, то нужно отметить, что «каждое звено аппарата имеет организационную компетенцию в отношении других звеньев, и совокупность их соотносительных полномочий образует систему многообразных структурных связей в аппарате» [12; 224].

Большую роль в формировании Правительства выполняет Президент Республики как глава государства. Он наделен широкими полномочиями в части назначения должностных лиц высшего звена исполнительной власти. Примером может послужить Распоряжение Президента Республики Казахстан от 3 ноября 1999 года №87 «Об утверждении Положения о порядке согласования назначения на должность и освобождения от должности руководящих должностных лиц центральных и местных государственных органов Республики Казахстан» [13].

Статья 18 Конституционного закона «О Правительстве Республики Казахстан» регламентирует общий порядок созыва и проведения заседаний, более конкретно порядок подготовки и проведения заседаний Правительства определяется Регламентом Правительства республики [7]. Заседания Правительства проводятся не реже одного раза в месяц и созываются Премьер-Министром или Президентом республики. Заседания Правительства носят открытый характер. На заседаниях Правительства, как правило, председательствует Премьер-Министр, при его отсутствии - его заместители. Если присутствует Президент, то председательствует последний. Первый Президент Казахстана, согласно пункту 2 статьи 1 Конституционного закона «О Первом Президенте Республики Казахстан», имеет право присутствовать и выступать на заседаниях Правительства по важнейшим вопросам жизни республики. Кроме того, проекты, рассматриваемые на заседаниях Правительства под председательством Президента, а также принятые решения перед их подписанием подлежат предварительному согласованию с Администрацией Президента.

Правительство на основе и во исполнение Конституции Республики, законов, актов Президента, иных нормативных правовых актов издает постановления, а Премьер-министр – распоряжения.

Постановления Правительства и распоряжения Премьер-министра, принятые в пределах их компетенции, имеют обязательную силу на всей территории Республики. При этом постановления Правительства могут быть отменены Президентом и Правительством Республики. Распоряжения Премьер-министра могут быть отменены Президентом, Правительством и Премьер-министром Республики.

На заседаниях Правительства по особо важным вопросам имеет право председательствовать Президент РК.

Правительство во всей своей деятельности ответственно перед Президентом, а также перед Парламентом Республики в случаях, предусмотренных Конституцией. Члены Правительства подотчетны Палатам Парламента в случае, предусмотренном п. 6) ст. 57 Конституции.

Согласно ст. 12 Конституционного закона о Правительстве, Правительство Республики: 1) регулярно информирует Президента о выполнении поручений Президента и других направлениях своей деятельности; 2) организует исполнение актов Президента Республики и осуществляет контроль за их исполнением министерствами, иными центральными, а также и местными исполнительными органами; 3) выполняет поручения президента о внесении законопроекта в Мажилис Парламента; 4) представляет на утверждение Президента государственные программы. Правительство согласовывает с Президентом Республики планы законопроектных работ Правительства. Президент Республики отменяет либо приостанавливает полностью или в части действие актов Правительства и Премьер-министра Республики [14].

Правительство действует в пределах срока полномочий Президента (с 2012 года - пять лет) и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом.

Конституцией предусмотрены случаи и порядок досрочной отставки Правительства (ст. 70). Правительство и любой его член вправе заявить Президенту о своей отставке, если считают невозможным дальнейшее осуществление возложенных на них функций. Правительство заявляет Президенту Республики об отставке в случае выражения Мажилисом Парламента или Парламентом вотума недоверия Правительству. Президент в десятидневный срок рассматривает вопрос о принятии или отклонении отставки. Принятие отставки означает прекращение полномочий Правительства либо его члена. Принятие отставки Премьер-министра означает прекращение полномочий всего Правительства. При отклонении отставки Правительства или его члена Президент поручает ему дальнейшее осуществление его обязанностей. При отклонении отставки Правительства, заявленной в связи с выражением ему Парламентом вотума недоверия, Президент вправе распустить Парламент. Президент Республики вправе по собственной инициативе принять решение о прекращении полномочий Правительства и освободить от должности любого его члена. Освобождение от должности Премьер-министра означает прекращение полномочий всего Правительства.

Немаловажное значение имеет определение точного названия и характеристики Правительства республики в законодательном и теоретическом плане. Некоторые авторы определяют Правительство, высшим органом исполнительной власти, не акцентируя внимания на его коллегиальности. Например, Сафинов К.Б., определил характеристику Правительства в организационно-структурном плане следующим образом: Правительство Республики Казахстан высший коллегиальный орган исполнительной власти общей компетенции, состоящий из руководителей отраслевого и межотраслевого государственного управления и отдельных должностных лиц, возглавляющий систему центральных и местных исполнительных учреждений и осуществляющий руководство их деятельностью, имеющий право издавать и в рамках конституционных полномочий подзаконные акты общеобязательного значения на всей территории республики [15; 9].

В заключении отметим, что в системе государственных органов Правительство представляет собой самостоятельный орган исполнительной власти, осуществляющий руководство государственными органами, относящимися к ней, традиционно осуществляющий исполнительно - распорядительные функции на основе и во исполнение Конституции и законов республики, а также указов Президента страны.

Необходимым и практически самым главным элементом конституционно - правового статуса Правительства является его компетенция. Обобщая приведенные в статье точки зрения, отметим, что компетенция Правительства - это юридически (конституционно и законодательно) закрепленные полномочия Правительства выполнять функции по управлению различными сферами государственной жизни, определенные его правами и обязанностями. Точная формулировка понятия компетенция позволит правильно конституционно и законодательно определять ее для органов исполнительной власти Республики Казахстан.

#### Список литературы:

- 1 Указ Президента Республики Казахстан «О Концепции правовой политики Республики Казахстан» - САПП Республики Казахстан, 2002г., №31, ст.336.
- 2 Ким В.А. Годы созидания. Анализ политических и конституционных идей Первого Президента Республики Казахстан - Алматы: Эдельвейс, 2001.- 312 с.
- 3 Конституция СССР 1936 г.- Москва: Известия, 1962. -32 с.
- 4 Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. – М.: Юридическая литература, 1968. - 199с.
- 5 Конституция Республики Казахстан 1993 г. - Алматы: Казахстан, 1993 – 32 с.
- 6 Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года. – Алматы, 1998.- 40 с.
- 7 Сборник законодательных актов - Алматы: ЮРИСТ, 2000. - 124с.
- 8 Мишин А.А. Центральные органы власти буржуазных государств.- М.: МГУ, 1972. – 285 с.
- 9 Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. - Москва: Юристь,1999.-600 с.
- 10 Указ Президента Республики Казахстан «О составе Кабинета Министров Республики Казахстан» от 09.06.1993г. - САПП Республики Казахстан, 1993 г., №14, ст. 142.
- 11 Указ Президента Республики Казахстан от 19 октября 1995 г. N 2542. «О структуре Правительства Республики Казахстан» // Казахстанская правда. - 1995 - 20 октября.
- 12 Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. – М.: Наука, 1987. – 292 с.
- 13 Распоряжение Президента Республики Казахстан от 3 ноября 1999 года N87 «Об утверждении Положения о порядке согласования, назначения на должность и освобождения от должности руководящих должностных лиц центральных и местных государственных органов Республики Казахстан» - САПП Республики Казахстан, 1999г., №42, ст. 387.
- 14 Конституционный закон Республики Казахстан «О Правительстве Республики Казахстан» от 18 декабря 1995 г. №2688 // Ведомости Верховного Совета РК. - 1995. - №23. - Ст.145.
- 15 Сафинов К.Б. Правительство Республики Казахстан: функции, созидательно организаторская и правоустанавливающая его деятельность на переходном этапе. Автореферат дисс. на соиск. уч. ст. д. ю. н. - Алматы: 2002. – 49 с.