

3.5. К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Н.Х. Калишева

к.ю.н, доцент Института истории и права
Казахского национального педагогического
университета им. Абая (г. Алматы)

В связи с реализацией Послания Главы государства Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Казахстан в новой глобальной реальности: рост, реформы, развитие» от 30 ноября 2015 г. можно отметить, что целью конституционно-правового регулирования является повышение эффективности государственной власти. Безусловно, эффективность государственной власти, как системы правоотношений, необходимо рассматривать в аспекте единства социально-экономической, политико-правовой и государственно-управленческой эффективности, поскольку в рамках такой модели эффективности система органов государственной власти выполняет свои функции и раскрывается показателями целедостижения.

Эффективность государственной власти, с технологической точки зрения, может определяться степенью ее бюрократической рациональности, адекватностью структур и институтов власти целям преобразований, характером их реакции на изменяющуюся ситуацию. Социальная же эффективность определяется соотношением затрат и полученных результатов, что находит отражение в социальной цене реформ.

Для современного Казахстана необходима такая модель, при которой государственная власть в наибольшей мере может проявить свою и технологическую, и социальную эффективность. В перспективе одной из таких моделей управления может быть «инициирующе-резонансная» модель, большое влияние на формирование которой оказывают идеи синергетики. Как считает А.Б. Венгеров, такая модель «ориентирует государственную власть не на поиск идеалов социального развития, не на конструирование его желательных образов в соответствие с имеющимися уже образцами, а на использование законов

самоорганизации в целях наиболее эффективного управляющего воздействия».¹

Очевидно, что «инициирующе-резонансная» модель управления в условиях Казахстана приобретает шансы на успех при условии применения диспозитивного метода конституционного регулирования.

Повышение эффективности органов государственной власти возможно при условии задействования для достижения этой цели системы всех средств, методов, форм и способов, имеющихся в распоряжении государства. Необходим системный подход к данной проблеме, основанный на конституционно-правовом регулировании и формировании правовой политики ограничения государственной власти.

Развитая основа исполнительно-распорядительной деятельности должна, прежде всего, удовлетворять следующим критериям: господство закона, соответствие юридических норм праву, полнота и дифференцированность системы норм, ее стабильность, непротиворечивость, высокая юридическая техника. Организация и функционирование аппарата исполнительной власти должны быть урегулированы, прежде всего, актами высшей юридической силы – законами.²

Существенным тормозом в повышении эффективности работы органов власти была и остается коррупция. О высоком уровне коррумпированности в структурах и звеньях государственной власти поведал в своем интервью член Комиссии по правам человека при Президенте РК В. Воронов: «Коррупции больше всего там, где сосредоточено больше государственно-властных полномочий и бюджетных средств. Причина – отсутствие системных продуманных мер по борьбе с

¹ Венгеров А.Б. Синергетика, юридическая наука, право // Советское государство и право. 1986. № 10. С. 36-45; Ветютнев Ю.Ю. Синергетика в праве // Государство и право. 2002. № 4. С. 64-69.

² Бахрах Д. Н. Административное право. М., 1996. С. 232-233.

коррупцией на всех уровнях государственной власти, особенно в высших ее эшелонах».³

В этих условиях необходимы системные меры по соблюдению конституционной законности, повышению конституционно-правовой ответственности, усилению контрольных и надзорных функций в органах государственной власти. На актуальность этого направления реформирования системы органов государственной власти указывал Э.Э. Дуйсенов: «Надо отметить, что в практической деятельности государственных органов и их служащих все еще имеют место случаи принятия противоречащих законодательству административных актов, нарушения прав и свобод граждан. Поэтому создание эффективной системы правовой защиты против незаконных действий чиновников является, сегодня одним из основных и обязательных направлений в реформировании государственного управления и государственной службы Казахстана и Кыргызстана».⁴

Однако и по сегодняшний день эта задача так и не решена. На наш взгляд, в современный период конституционно-правовое регулирование системы органов государственной власти РК должно быть направлено на формирование конституционно-правового режима ее ограничения. Это обусловлено тем, что в условиях формирования правового государства возрастают требования к правовой ответственности государственных органов и служащих.

При этом особое политико-правовое значение приобретает режим законности (равенство всех перед законом и судом), гарантом которого являются конституционный контроль, прокурорский надзор и судебная власть.

Конституционный режим ограничения государственной власти, представляя специфический вид правового регулирования конституционных отношений, выраженный в своеобразном

³ Виталий Воронов. О коррупции и выборности глав местных органов власти // www.camonitor.com. 26 апреля – 3 мая 2013.

⁴ Дуйсенов Э.Э. Правовые проблемы реформирования государственного управления (Республика Казахстан и Кыргызская Республика): автореферат дис. докт. юрид. наук. Алматы, 2003. – 56 с.

сочетании комплекса нормативных правовых средств (дозволений, запретов, обязательств, правовых ограничений, стимулов, общедозволительного и разрешительного порядка регулирования и др.), является воплощением конституционной стратегии в ответственности законодателя, в интересах стабильности всего общества.

В нашем понимании, конституционно-правовой режим ограничения государственной власти можно рассматривать как особый юридический механизм ограничительного воздействия на деятельность органов и должностных лиц.

С точки зрения системного подхода, конституционный режим представляет собой набор необходимых и достаточных элементов, определяющих:

- а) цели, задачи и функции соответствующего института;
- б) особенности правового положения субъектов данных отношений;
- в) инструменты (виды гарантий, мер ответственности, защиты и т.д.) удовлетворения интересов субъектов;
- г) этапы достижения целей правового регулирования, включающие создание соответствующей социально-психологической атмосферы и др.

При этом следует учитывать, что в конституционном праве правовой режим регулирования статуса органов государственной власти отличается от правовой регламентации общественных отношений. Если в сфере регулирования статуса органов государственной власти приоритетным является централизованный, императивный метод, возложение обязанности – превалирующим способом, а разрешительный тип – господствующим, то в сфере общественных отношений наряду с применением централизованных средств регулирования значительная роль отводится децентрализованному методу, диспозитивным правовым средствам, общедозволительному порядку регулирования.

Особенность конституционно-правового режима определяется юридическими средствами обеспечения конституционного поведения – использованием позитивных стимулов такого поведения или мер принудительного воздействия – юридической ответственности, мер правовой защиты, превен-

тивных и иных средств государственного принуждения. При этом использование того или иного вида конституционно-правового режима ставится в зависимость от различных обстоятельств, в частности от субъектов регулируемых отношений.

Ограничивающее воздействие на органы государственной власти может быть осуществлено с помощью:

- 1) механизма «сдержек и противовесов»;
- 2) механизма разграничения предметов ведения и распределения полномочий общегосударственных и региональных структур государственной власти;
- 3) института конституционного контроля;
- 4) института конституционного правосудия;
- 5) институтов ограничения государственной власти, сформировавшихся в рамках гражданского общества;
- 6) институтов ограничения государственной власти, сформировавшихся в рамках международного сообщества.

Одним из ограничивающих для государства факторов в условиях демократизма становятся права человека и гражданина. В соответствии с положениями конституций и действующего законодательства большинства стран, защищать права и свободы граждан обязаны, прежде всего, органы исполнительной власти.

Однако именно в системе органов этой ветви власти отсутствует пока еще четко работающий механизм такой защиты. Поэтому, зачастую, реализация гражданином его прав зависит не столько от закона, сколько от усмотрения администрации и произвола недобросовестного чиновника. «Чиновничья бюрократия даже не утруждает себя заверениями в приверженности им, чувствуя безнаказанность и свободу от любой ответственности. Механизм пресечения чиновничьего произвола практически отсутствует. Отсюда нарушения прав человека и законы, зачастую, бессильны перед всевластием бюрократии».⁵

⁵ Лукашева Е.В. Эффективность юридических механизмов защиты прав человека: Политические, экономические, социально-психологические аспекты // Государство и право. 1994. № 10. С. 4-5.

При формировании конституционно-правового режима ограничения государственной власти самое серьезное внимание следует уделить режиму соблюдения и укрепления законности, которая в общем понимании берет свое начало из конституционной законности и строится на основе ее соблюдения. Под категорией «конституционная законность» можно понимать реально действующую систему конституционализма, обеспечивающую верховенство Конституции, ее высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории государства. Данная категория предполагает необходимость полного соответствия Конституции всем нормативным правовым актам. Все законы признаются действующими, если они соответствуют Конституции, и в этом проявляется соблюдение конституционной законности.

Содержанием конституционной законности может быть только Конституция, которая адекватно воплощает правовые принципы, общечеловеческие идеалы, права человека, как высшей ценности государства. По мнению А.А. Чернякова, «конституционная правозаконность – режим соблюдения и исполнения Конституции, ее норм, а также конституционно-правовых актов соответствующими субъектами права как участниками правовых отношений».⁶

В связи с тем, что развитие законодательства характеризуется постоянным ростом уровня нормативных обобщений, важно отметить, что конституционная законность является средством обеспечения стабильности системы действующего права Казахстана. Также следует отметить, что отдельные нормы Конституции все еще не получили достаточного законодательного развития, не обеспечено создание отдельных институтов, предусмотренных Конституцией. Одной из проблем в обеспечении конституционной законности остается недостаточная эффективность работы по устранению выявленных

⁶ Черняков А.А. Право, закон, правозаконность: вопросы обновления действующего права и проблемы нормативной терминологии. Алматы: ЮРИСТ, 2001. С. 80.

Конституционным Советом наруше-ний».⁷ Целесообразно создать систему мониторинга состояния законодательства и реализации нормативных правовых актов. Также необходимо создать устойчивую систему мониторинга эффективности работы органов власти и государственных служащих, их регулярной отчетности перед избирателями в публичных формах и дисквалификации неэффективных чиновников.

Таким, образом, при любом подходе к законности, ее смысл состоит в том, чтобы выраженные в правовых нормах (правилах поведения) позитивные обязывания были исполнены, дозволения использованы, запреты соблюдены, закон реально выполнял свою роль в жизни государства, общества, конкретного человека.

3.6. МЕХАНИЗМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Э.А. Калиева

д.ю.н., главный научный сотрудник НИИ правовой политики и конституционного законодательства Университета КАЗГЮУ

Сила государства в демократических странах во многом определяется развитостью и организованностью гражданского общества, в котором важное значение имеет его институционализация.

Правовое регламентирование деятельности НПО в различных странах основывается на:

1) *общепризнанных международных стандартах прав и свобод человека*. Признание в международных документах прав на свободу объединений, свободу ассоциаций, или свободу союзов – как одно из прав человека первого поколения, регулирующее свободу вступать или не вступать в организации,

⁷ Послание Конституционного совета Республики Казахстан Парламенту «О состоянии конституционной законности» // Казахстанская правда. 2007. 22 июня.