

Малиновский В.А.,

член Конституционного Совета Республики Казахстан, д.ю.н.,
профессор Казахского Гуманитарно-Юридического Университета;

Алибаева Г.А.,

д.ю.н., проректор по научно-исследовательской работе
Гуманитарного университета транспорта и права им. Д.А. Кунаева

**РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН – СОСТОЯВШЕЕСЯ,
СИЛЬНОЕ И УСПЕШНОЕ ГОСУДАРСТВО: ДАЛЬНЕЙШЕЕ
ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ**

В «Стратегии «Казахстан-2050» одно из центральных мест отведено преобразованиям системы управления государством, дальнейшему продвижению административной реформы. По большому счету, в результате их претворения в жизнь мы получим новый облик государственности, основанный на ценностях казахстанского конституционализма, демократического, светского, правового и социального государства, первейшей задачей которого является уважение достоинства личности, понимание человеком своих обязанностей перед обществом, взаимопонимание в стремлении к процветанию.

Успешное, современное, сильное и эффективное государство – Республика Казахстан – станет еще мощнее благодаря включению самого общества в управленческий процесс, расширению и упрочению социальной основы государственности, повышению личной заинтересованности большинства граждан в эффективном функционировании властных структур.

Определив наш собственный казахстанский путь, «Стратегия «Казахстан – 2050» принесла плоды уже в первый год ее осуществления. Становясь сильнее, пополняя ресурсы, государство, несмотря на различные угрозы и критику, продолжало двигаться по выверенным направлениям.

«Стратегией» охвачен весь комплекс управленческого кластера в его функциональной, институциональной, организационной, правовой и иных составляющих, внутренних и внешних взаимодействиях. Каждая из них требует теоретико-методологического анализа, понимания, разъяснения с последующей выработкой конкретных мер по обеспечению должной реализации.

К слову, последние события в некоторых странах в различных регионах мира дают негативные примеры слабости государств, которые де-факто раздираются внутренними противоречиями, люди обеспокоены за свое будущее, соблюдение прав и свобод поставлено под большой вопрос.

По собственному опыту мы знаем, что значит для государства и общества отсутствие прочной конституционной основы, базовых начал конституционализма, принципиальной верности конституции власти и граждан.

И очень хорошо, что благодаря твердой позиции нашего Президента подобный сложнейший период конституционного брожения в Казахстане закончился очень быстро, с принятием на республиканском референдуме инициированной Н.А. Назарбаевым действующей Конституции. С 1995 г. страна вошла в эпоху уверенного и стабильного развития. Думается, никто не должен забывать отличий Казахстана до Конституции 1995 г. от Казахстана периода действия освященной волей народа Конституции 1995 г.

В «Стратегии «Казахстан-2050» содержатся методологические положения, выводы и прогнозы, посвященные современному состоянию и перспективам казахстанской государственности.

Не имея возможности процитировать хотя бы основные из них, предложим их сводное обобщение.

Во-первых, представлена характеристика государства – Республики Казахстан в качестве «состоявшегося», «успешного государства, имеющего свое лицо, свои особенности и свою позицию», «сильного государства», «успешного государства», «независимого Казахстана», «Казахстана – современного государства», «Казахстана – социального государства», «Казахстана – светского государства».

Во-вторых, показана взаимосвязь утверждения новой государственности и ее последовательного реформирования во взаимосвязи со строительством новой экономической системы, эволюцией политических отношений, новым мировоззрением, иными словами, укреплением всех основ государственного суверенитета в их самых широких координатах.

В-третьих, исходя из обозначенных десяти глобальных вызовов, а также для решения стратегических задач, определены общественные сферы, а в них – главные объекты, требующие повышенного внимания и особых усилий государства, иными словами – ключевые приоритеты государственных функций, на которых должно быть сконцентрировано внимание государства и общества.

В-четвертых, четко определены и возведены в ранг положений

Стратегии основные позиции предстоящего этапа институциональной эволюции непосредственно самого государства, государственного управления с точек зрения организационной структуры, кадрового потенциала, взаимоотношений с бизнес-сообществом и институтами гражданского общества.

В-пятых, показана конструктивная роль, прочная собственная позиция Республики Казахстан в непростых условиях глобализации, мирового разделения труда, взаимоотношений мировых культур и религий, локальных военных, гражданских и межнациональных конфликтов, как инициатора и последовательного активиста антиядерного движения. Иными словами – сформированная и последовательно укрепляющаяся внешнеполитическая составляющая гарантии государственного суверенитета.

За двадцать лет государственной независимости в Казахстане практика с нуля отстроены либо коренным образом преобразованы все институциональные, функциональные, организационные элементы государства, отдельные составляющие которого пребывают в состоянии перманентной модернизации.

Конечно, на пути реализации «Стратегии Казахстан-2050» нам еще предстоит совместно преодолеть немало трудностей, решить непростые теоретические и практические задачи.

Между тем юридическая наука сделала еще не все возможное для объяснения существующих явлений и тенденций, применения опыта стран из различных регионов мира, видения сдерживающих факторов, либо катализаторов прогрессивного движения вперед.

Наиболее важным для нас представляется используемая терминология.

Дальнейшее осуществление положений «Стратегии «Казахстан-2050» требует, в первую очередь, окончательной разработки и однозначного уяснения природы понятий «государственная власть» и «государственное управление», их значения, способов законодательного закрепления в нормативных правовых актах. Это принципиально важно не только для доктрины совершенствования государственности, но и практики конституционализма по утверждению принципа единства и разделенности государственной власти.

Напомним, что под понятием «государственное управление» до 80-х гг. XX века подразумевалась деятельность исполнительно-распорядительного характера. Для этого тогда было конституционное и текущее законодательство, политическая и экономическая основа, мощнейшая идеологическая подкладка.

Конституция РК 1995 г. вместо термина «государственное управление» ввела в оборот понятие «исполнительная власть» (за исключением раздела VIII, названного «Местное государственное управление и самоуправление»). Однако, проанализировав действующее законодательство, можно увидеть, что, несмотря на конституционные изменения, термин «государственное управление» употребляется в основополагающих актах многих отраслей права. Причем контекст нередко бывает несоответствующим, из-за чего теряется смысл и возникает путаница.

Между тем, если внимательно проанализировать «Стратегию «Казахстан-2050», то в конкретных формулировках и положениях можно найти ответы на принципиальные вопросы.

Во-первых, в подразделе «1. Сильное успешное государство» содержится следующее положение: «Провели исторически важные конституционные и политические реформы, которые создали современную систему государственного управления, основанную на разделении ветвей власти». Фактически в данном изложении государственному управлению в широком смысле (равноценно управлению государством, то есть форме правления) придано именно конституционное содержание, то есть основанное на статье 3 действующего Основного закона страны. Вторая часть фразы обязывает любого исследователя, нормотворца и правоприменителя, который использует словосочетание «государственное управление», учитывать его структурирование и институционализацию, исходя из принципа разделения властей. Тем самым снимается главное современное противоречие между трактовкой государственного управления в широком смысле слова и Конституцией Республики Казахстан.

Во-вторых, в «Стратегии «Казахстан-2050» дан принципиальный ответ на дискутирующийся в последние годы вопрос о внедрении в государственное управление принципов корпоративного управления. Причем во всех случаях корпоративное управление связано со сферой экономики.

В-третьих, напомним, что, оценивая итоги реализации Стратегии «Казахстан-2030» по приоритету «ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО», Президент Республики отметил: «Нам удалось совершить своего рода революцию в госуправлении и переориентировать ее на повышение качества оказания госуслуг населению». При этом оказание государственных услуг населению на сегодня является одной из эффективных форм реализации функций государственного управления. По большому счету речь идет о

постепенном «разгосударствлении» отдельных видов, методов, средств государственно-властной деятельности.

Попутно к многозначимой трактовке юридической терминологии можно отнести применяемые в несовпадающих смыслах понятия «государственное регулирование», государственное администрирование (уже получившие законодательное закрепление налоговое и таможенное), а также государственный менеджмент.

Чтобы не сложилось впечатление о некоторой оторванности вынесенных на ваш высокий суд размышлений по поводу используемой терминологии, приведем только один, но весьма показательный пример.

27 ноября 2000 г. был принят Закон РК «Об административных процедурах», направленный на установление административных процедур, «способствующих совершенствованию организации управленческой деятельности, обеспечению бесперебойного функционирования государственных органов, оперативному принятию управленческих решений, соблюдению прав и свобод граждан, защите государственных интересов...». Данному закону придавалась особая значимость, поскольку в нем были даны нормативные определения таким фундаментальным понятиям государственного управления, как «государственные органы», «компетенция государственного органа», «задачи государственного органа», «функции государственного органа» и ряд других. Законом устанавливались правила реализации административных процедур.

Однако при всей революционности и исключительной практической востребованности Закон об адмпроцедурах имеет, без малейшего преувеличения, сущностный недостаток.

В соответствии с п. 2 ст. 1 в качестве государственных органов были определены «государственные учреждения, уполномоченные Конституцией, законами, иными нормативными правовыми актами на осуществление от имени государства функций по: 1) изданию актов, определяющих общеобязательные правила поведения; 2) управлению и регулированию социально значимых общественных отношений; 3) контролю за соблюдением установленных государством общеобязательных правил поведения».

После принятия данного Закона встали вполне обоснованные теоретические и практические вопросы: какие государственные органы подпадают под действие данного Закона (все учрежденные Конституцией или какие-то отдельные); соответственно, источником какой отрасли права является данный закон (конституционного или административного) и ряд других, более конкретных.

Включение в Закон об адмпроцедурах статьи 2 «Пределы действия настоящего закона» не столько внесло ясность в предмет правового регулирования, сколько запутало ситуацию. Получается, что все перечисленные в данной статье государственные органы автоматически попали в число тех, которые отправляют «управленческую деятельность», в силу чего вопросов стало еще больше. Концепция закона все более входила в противоречие как с его конкретными положениями и нормами, так и правоприменительной практикой.

Имея в виду высказанные выше аргументы в пользу «происполнительного» понимания Закона об адмпроцедурах, можно было предположить, что и государственные услуги по своему предназначению станут услугами исполнительного характера, оказываемыми исполнительными органами. Однако дальнейший ход событий привел к иной ситуации. Закону об адмпроцедурах стало придаваться «глобальное» для всего государственного аппарата значение, а его действие – распространяться на все государственные органы. Положение о государственных услугах де-факто стало приравниваться к осуществлению государственной власти каждым государственным органом вне принадлежности к ветви власти.

Более того, начали возникать ситуации наподобие тех, которые не входят в конституционные ворота.

У студентов возникает путаница, являются ли Парламент, Правительство государственными органами. Одни опираются на Конституции и говорят, естественно, «да». Другие – на Закон об адмпроцедурах и утверждают обратное, поскольку ни один из данных и некоторых других госинститутов госучреждением не является.

Аналогичные дискуссии порождаются и с коллегами из весьма уважаемых госорганов.

На удивление, даже в профессиональной среде юристов укореняется мнение о том, что есть система органов по Конституции, а есть – по закону. И они не совпадают!

Показательно, что осенью 2008 г. эти вопросы уже поднимались в Конституционном Совете, отмечалась некорректность закрепленных в Законе «Об административных процедурах» определений (нормативное постановление Конституционного Совета от 15 октября 2008 г.).

Конституционный Совет в мае 2013 г. вернулся к Закону «Об административных процедурах». В ходе заседания перед вынесением 16 мая 2013 г. Дополнительного постановления Конституционного Совета непосредственно активно обсуждалось нормативное

определение государственного органа, отмечалась его некорректность. Представитель Министерства юстиции признал, что, по его мнению, данный закон направлен на регулирование отношений именно в сфере исполнительной власти. Однако, насколько нам известно, здесь каких-либо официальных движений до сих пор не предпринято.

Пока же нам – ученым и преподавателям – остается одно – своими возможностями в области педагогики и правового обучения формировать правильное правопонимание у студентов и магистрантов. К сожалению, вынужденно не соглашаясь с позицией законодателя.

И самое последнее.

Непосредственно в действующей Конституции заложен механизм, обеспечивающий эффективность государственной власти в условиях каких-либо катаклизмов, когда требуется сделать упор на единство власти, на «диктатуру общественного спасения». Имеются в виду статья 40, подпункты 3) 16) и 17) статьи 44, пункт 2 статьи 45, подпункты 3) и 4) статьи 53, пункт 2 статьи 61 Конституции. Отдельные нормы были подвергнуты официальному толкованию Конституционным Советом страны.

Особо выделим возможности делегированного законодательства и другие, в значительной степени резервные полномочия Президента Республики.

Однако за двадцать лет действия Конституции не исполнились мрачные прогнозы некоторых критиков Конституции 1995 г. о неминуемой узурпации власти Главой государства.

Президент Н.А. Назарбаев и Парламент ни разу не использовали данные конституционные возможности. Единственное, к чему прибегал Глава государства, к примеру, в условиях мирового финансово-экономического кризиса 2008-2010 гг. – к его более тесному взаимодействию с Правительством, определению его конкретных задач, избранию механизмов их решения и усилению президентского контроля. И такие формы совместной работы принесли и продолжают приносить свой положительный результат при соблюдении закрепленного в Основном законе принципа единства и разделенности государственной власти, компетенции Парламента Республики.

Как видим, Конституция Республики Казахстан обеспечивает дальнейшее повышение эффективности состоявшегося, сильного и успешного государства.