

Казиева Гаухар Мукамбетжановна

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ (ЦЕНТРАЛЬНОМ) И РЕГИОНАЛЬНОМ
(МЕСТНОМ) УРОВНЯХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ
КАЗАХСТАН: СОПОСТАВИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

Специальность 12.00.02. - конституционное право; муниципальное право.

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва - 2009

Работа выполнена на кафедре правового обеспечения управления
Государственного университета управления

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Некрасов Сергей Иванович

Официальные
оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Шугрина Екатерина Сергеевна

кандидат юридических наук, доцент
Чертков Александр Николаевич

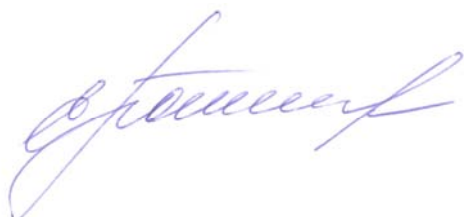
Ведущая организация: Государственный университет - Высшая школа
экономики

Защита состоится 29 октября 2009г. в 14.00 на заседании диссертационного
совета Д.002.002.02 в Институте государства и права РАН по адресу: г. Москва, ул.
Знаменка, 10.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института государства и
права РАН.

Автореферат разослан « 28 » сентября 2009г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук



Е. В. Понизова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена потребностью в системном научном анализе статуса различных звеньев систем исполнительной власти в Российской Федерации и Республике Казахстан через призму их (систем) перманентного реформирования. Принцип разделения власти, реализованный в конституциях обеих стран, является основой для выделения исполнительной ветви власти как самостоятельной и независимой. В постсоветских государствах имели место общие проблемы в создании адекватной новым условиям системы государственного управления.

Реформы, проводимые в Российской Федерации и Республике Казахстан, неизбежно ведут к изменению и политических систем данных государств. Это связано, в том числе, с повышением роли представительных органов регионов, а также с повышением эффективности и достижением прозрачности управления на местах. Создание эффективной, современной модели государственного управления на всех уровнях государства, которая была бы оптимальной для рыночной экономики, формирование Правительства, способного реализовывать приоритетные цели, построение государства, стоящего на страже национальных интересов – цели проводимых реформ и в России, и в Казахстане.

Как известно, начиная с 90-х гг. происходил процесс суверенизации и обретения независимости России и Казахстана (в большей степени), оба государства претерпевали некоторые неудачи в строительстве системы государственного управления. Это и дисбаланс отношений между федеральным и региональным уровнями власти, и рецидивы регионального сепаратизма, при которых отрицалось верховенство Конституции Российской Федерации и федерального законодательства на территории отдельных субъектов Федерации, и некоторые другие. В свою очередь, в Казахстане отсутствовали правовые механизмы государственного управления, опыт самостоятельного осуществления суверенных прав. Устойчивая демократическая традиция, выверенная модель организации и функционирования власти на общенациональном, региональном и местном уровнях в обоих государствах отсутствовали.

В рамках административной, федеративной (региональной) и муниципальной реформ идет поиск оптимальной модели структуры и состава органов

исполнительной власти. Научное осмысление конституционных проблем организации и регулирования органов исполнительной власти дает возможность раскрыть суть происходящих преобразований политико-правового характера, включая административные реформы, непосредственно затрагивающие оптимизацию системы органов исполнительной власти, повышение эффективности её деятельности. При этом, наряду с обеспечением самостоятельности субъектов Федерации в России и органов местного государственного управления в Казахстане, необходимо придерживаться принципа вертикального единства системы органов исполнительной власти, что будет способствовать сохранению целостности государства и эффективности государственного управления в стране.

В организации многоуровневой исполнительной власти в России и в Казахстане имеют место как общие, так и отличительные черты. В обоих государствах просматривается тенденция централизации государственного управления, укрепления исполнительной вертикали. Однако в России указанные тенденции стали усиливаться после известного этапа чрезмерной (с точки зрения сохранения государственного единства) децентрализации. В Казахстане же централизация в государственном строительстве сохраняется при некотором вкраплении элементов децентрализации. Иллюстрацией здесь является, в частности, изменившийся порядок наделения полномочиями высших должностных лиц регионов: в Российской Федерации в данной процедуре определяющей стала роль Президента РФ (исключительно по его представлению законодательный (представительный) орган субъекта РФ наделяет полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ); в Казахстане также изменилась процедура наделения полномочиями высшего руководителя местного исполнительного органа (акима) - фактически введены косвенные выборы глав некоторых административно-территориальных единиц (и можно говорить о постепенном переходе к выборам глав регионов - акимов), а также наделение их функциями местного самоуправления. Роль главы региона в Казахстане и России не ограничивается только региональным уровнем, он оказывает важное влияние на осуществление государственных функций в целом и фактически становится государственным и политическим деятелем общенационального масштаба.

Сопоставительный анализ конституционной модели организации и функционирования исполнительной власти на федеральном (центральном) и

региональном (местном) уровнях в Российской Федерации и Республике Казахстан – государствах с различающейся формой территориального устройства, но с единым опытом государственного управления в прошлом полезен с точки зрения обогащения теории и практики государственного строительства в современных государствах.

Степень научной разработанности проблемы и источниковая база исследования. Институт исполнительной власти в целом и отдельные его составляющие (статус главы государства, правительства, отраслевых, функциональных и территориальных органов исполнительной власти и др.) традиционно привлекают пристальное внимание исследователей (представителей различных отраслей юридической науки) как в России, так и в Казахстане.

В российской науке конституционного права не только охарактеризованы роль и место исполнительной ветви власти в конституционной системе власти, но и раскрыты роль и место высшего должностного лица субъекта Федерации в системе органов государственной власти субъектов РФ, дан анализ различных аспектов организации и деятельности Правительства, органов исполнительной власти субъектов Федерации, их конституционно-правовой ответственности. Аналогичная ситуация имеет место и в отношении казахстанского конституционного права. Вместе с тем, анализ изученного материала, позволяет сделать вывод, что, несмотря на проработанность вопросов организации деятельности и функционирования органов исполнительной власти, существующий плюрализм мнений в научных кругах, данная тема не теряет своей актуальности. Несмотря на обширную научно-информационную базу, казахстанской юридической науке, в частности, не достает монографических исследований, выполненных с позиций конституционно-правовой доктрины, посвященных актуальным и сложным вопросам существования и развития институтов исполнительной власти на общегосударственном и местном уровнях.

При анализе научных трудов российских государствоведов, касающихся темы исследования, были использованы работы таких ученых как С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Г.В. Атаманчук, М.В. Баглай, И.Л. Бачило, К.С. Бельский, С.В.Васильева, Б.Н. Габричидзе, И.В. Гранкин, В.Е.Гулиев, М.В. Глигич-Золотарева, Н.М. Добрынин, Б.П. Елисеев, Б.Л. Железнов, Ю. М. Козлов, В.А. Козбаненко, А.Н.Кокотов, В. В. Комарова, И.А. Конюхова (Умнова), В.А. Кочев, М.А.Краснов, В.А. Кряжков, А.Н.Лебедев, В. А. Лебедев, В. Н. Лысенко, С.И. Некрасов, А.Ф. Ноздрачев, А.Г.Пархоменко, И. А. Полонский, В.И.Савин, Б.А. Страшун, Г.Н.

Чеботарев, С.В.Чердаков, В.Е. Чиркин, А.Н.Чертков, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, В.Ф. Халипов, Н.Ю.Хаманева, Е.С.Шугрина, Ю.Л.Шульженко и др. Избранную проблему исследовали такие казахстанские ученые, как Л. Жанузакова, С. Г. Капаров, Н. М. Примашев, Г. Сапаргалиев, А.Ж. Шоманов и некоторые другие. Многоаспектный, межотраслевой характер такого социально-правового феномена, как власть предопределяет необходимость использовать труды не только ученых-юристов (в области общей теории государства и права, конституционного права, административного права, муниципального права и др.), но и работы представителей других отраслей научного знания (политологии, социологии, истории и др.).

В основу работы положен обширный нормативно-правовой материал – законодательные акты Республики Казахстан и Российской Федерации, акты Конституционного Совета Республики Казахстан и Конституционного Суда Российской Федерации, акты Президента РФ и Президента РК. Конституционно-правовой анализ проведен на основе Конституций Российской Федерации 1993 г. и Республики Казахстан 1995 г., Конституционного закона Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года «О Правительстве Республики Казахстан», Федерального Конституционного закона от 17 декабря 1997 года «О Правительстве Российской Федерации», закона Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» и Федерального закона от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и других нормативных правовых актов. Вместе с тем, применительно к теме исследования не подвергалась анализу законодательная база субъектов Российской Федерации, проведено лишь комплексное теоретическое исследование, посвященное теме диссертации с позиций федерального законодательства Российской Федерации и национального законодательства Республики Казахстан.

Целью исследования является анализ теории и практики правового регулирования организации системы органов исполнительной власти на региональном (местном) уровне в Республике Казахстан и Российской Федерации, взаимодействия указанных органов с федеральными (центральными) органами исполнительной власти. Данная цель определяет постановку следующих **задач**:

1) Соотношение, разграничение и конкретизация понятий «государственное управление» и «исполнительная власть», выявление их правовой природы и конституционно-правовых принципов функционирования;

2) Построение системы конституционных принципов организации и функционирования системы государственного управления, исполнительной власти Республики Казахстан и Российской Федерации, и правовых основ обеспечения их единства;

3) Сравнительно-правовой анализ конституционного статуса Правительства в Российской Федерации и Республике Казахстан;

4) Комплексная правовая характеристика региональных (местных) органов исполнительной власти в Российской Федерации и Республике Казахстан через призму их включенности в единую систему государственного управления и исполнительной ветви государственной власти.

В рамках указанных общих задач решаются следующие *частные задачи* – исследование в сравнительно-правовом аспекте конституционно-правового статуса:

а) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и главы административно-территориальной единицы (акима) в Республике Казахстан;

б) Статс-секретаря федерального органа исполнительной власти в Российской Федерации и Ответственного секретаря центрального исполнительного органа в Республике Казахстан;

5) Выявление имеющихся пробелов и дефектов в правовом регулировании статуса органов исполнительной власти в России и в Казахстане и формирование предложений по их устранению.

Объект, предмет и пределы исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере организации и функционирования исполнительной власти в Российской Федерации и Республике Казахстан в вертикальном аспекте.

Предмет исследования составляют нормы российского и казахстанского законодательства, закрепляющие и регламентирующие статус общенациональных и региональных органов исполнительной власти, их взаимодействие с местными органами государственной власти и органами местного самоуправления, разноплановая и противоречивая практика реализации указанных норм.

Исходя из подхода, в соответствии с которым государственное управление рассматривается как более широкое понятие, чем исполнительная власть, как социально-правовое явление в диссертации исследуется и статус представительных органов через призму их включенности в систему регионального управления.

С учетом того, что различные аспекты организации и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации (как на федеральном, так и на региональном уровнях) в науке конституционного права России исследованы достаточно полно, значительный объем содержательной части диссертации посвящен анализу соответствующих аспектов в Республике Казахстан, а также их сопоставлению с российской моделью.

Методологической основой исследования является системный подход к анализу различных сторон правового статуса органов исполнительной власти в России и Казахстане как на федеральном (центральном), так и на региональном (местном) уровнях. В ходе исследования различных аспектов указанных вопросов используются историко-правовой, сравнительно-правовой, диалектический, логический, формально-юридический, нормативный, теоретико-прогностический и другие методы познания, методы системного анализа.

Использование указанных методов в научном исследовании позволили выявить правовую природу исполнительной власти, провести сопоставительный анализ конституционно-правового статуса высшего исполнительного органа России и Казахстана, системы регионального (местного) государственного управления, а также определить перспективы повышения эффективности деятельности указанных государственных органов исполнительной власти.

Новизна исследования обусловлена выявлением на основе комплексного анализа конституционно-правового статуса федеральных (центральных) и региональных (местных) органов исполнительной власти России и Казахстана, несовершенства законодательного урегулирования в процессе их реформирования (именно этим и актуализируются результаты проведенного анализа). Сопоставление законодательства обеих стран, позволяет вывести новые подходы к решению проблем, связанных с формированием и деятельностью системы органов исполнительной власти.

Диссертационное исследование обогащает науку конституционного права сравнительно-правоведческим анализом моделей исполнительной власти в

отличающихся по форме территориального устройства государствах через призму вертикализации и укрепления единства государственной власти. Избранная тема в сравнительно-правовом ключе пока в науке конституционного права не исследовалась.

Результаты реализации научного замысла диссертационного исследования нашли выражение в **положениях, выносимых на защиту**.

В диссертационном исследовании сформулированы и обоснованы следующие теоретические положения и практические выводы:

1. Авторская формулировка категории «исполнительная власть», вбирающая в себя как институционально-организационные, функционально-компетенционные, так и территориальные аспекты правовой природы данного института и политико-государственного явления. Посредством функционирования исполнительной власти непосредственно реализуется механизм государственного управления. При этом, понятие «исполнительная власть» уже понятия «государственного управления». Если исполнительная власть раскрывается автором, как самостоятельная и независимая ветвь государственной власти, действующая во исполнение законов в целях практической организации и руководства жизнедеятельностью общества и государства в целом, обладающая особыми звеньями государственного аппарата, определяющая самостоятельно собственную структуру и систему органов управления, включая территориальные (региональные, местные) органы, находящиеся в системе соподчиненности с вышестоящими (общенациональными) органами, то государственное управление – это непосредственная деятельность государственных органов по осуществлению властных полномочий в целях выполнения его организационно-регулирующих и служебных функций. Все органы государственной власти осуществляют управленческие функции. В этой связи, определяя понятие «исполнительной власти», устанавливаются пределы осуществления государственного управления органами исполнительной власти, пределы их включенности в процесс регламентации жизнедеятельности общества и государства.

2. Обоснование концепции институционально-функционального обособления (выделения) из системы исполнительной власти контрольно-надзорных органов, что призвано повысить действенность государственного контроля и надзора за нормотворческой, управленческой, распорядительной деятельностью органов

исполнительной власти всех уровней. Автором предложен проект положения о контрольно-надзорном органе в Республике Казахстан. Проект положения содержит предложения по созданию одного государственного органа, консолидирующего все контрольно-надзорные функции государства. Создание данного органа предполагается на основе имеющихся государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции. При этом, за центральными исполнительными органами сохраняются только стратегические, аналитические и регулятивные (разработка и утверждение нормативно-правовой базы) функции. Предполагается, что данный контролирующий орган осуществляет комплексный и отраслевой контроль, при этом осуществление государственного контроля должно быть строго регламентировано во избежание распространения коррупции со стороны как самого государственного органа, так и со стороны физических и юридических лиц. Кроме того, помимо выделения из полномочий центральных исполнительных органов контрольных функций, необходимо также отделить и функции по выдаче разрешительных документов, предусмотрев возможность упрощения разрешительной системы. Представляется, одним из способов упорядочения разрешительной системы должно стать совершенствование системы оказания исполнительными органами государственных услуг.

3. Аргументация целесообразности нормативного закрепления и введения в государственно-правовую практику Республики Казахстан договорной формы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти различных уровней.

Проблема эффективного разграничения полномочий по вертикали одинаково актуальна как для федеративной России, так и для унитарного Казахстана. В зарубежных государствах с унитарной формой территориального устройства (Испания, Италия и др.) договорные формы подобного разграничения полномочий имеют место быть. Заключение договоров о разграничении полномочий безусловно имеет положительные стороны, к которым можно отнести и возможность экспериментального государственного управления на отдельной территории, а не в масштабе всего государства. Заключение договоров между уровнями местного государственного управления позволит решать проблемы населения именно на том уровне, на котором это наиболее эффективно, не внося поправки в законодательство Республики, поскольку законодательный процесс, как правило, является длительным.

4. Система аргументов обоснования необходимости сохранения централизованной модели местного управления в Республике Казахстан и нецелесообразности быстрого и сплошного внедрения местного самоуправления. Конституция Республики Казахстан 1995 года заложила основы для местного самоуправления, однако долгое время нормы Конституции не были реализованы. В результате поиска оптимальной модели для сочетания местного государственного управления и самоуправления, аким (руководитель местного исполнительного органа) был наделен функциями местного самоуправления. Автором приведены аргументы о нецелесообразности именно такой формулы организации местного самоуправления в Казахстане. К ним можно отнести: несоответствие утвержденной формы организации правовой природе института местного самоуправления; необходимость использования всего потенциала властных полномочий местными органами государственного управления; институт местного самоуправления не есть основной (и тем более единственный) признак демократического государства.

5. Система мер по совершенствованию законодательства Российской Федерации и Республики Казахстан в сфере государственного управления, организации и функционирования исполнительной власти на региональном (местном) уровне. Автором предложено внести поправки а законодательство России и Казахстана по вопросам государственного управления, в частности, предлагается изменить направленность основной деятельности (перенять опыт Российской Федерации, где Статс-секретарь осуществляет взаимодействие с законодательным органом) и характер правовых актов, издаваемых Ответственным секретарем центрального исполнительного органа Республики Казахстан; определить состав и структуру Правительства Республики Казахстан императивным перечнем, предусмотреть более жесткие ограничения для членов Правительства РК, основания прекращения полномочий для Премьер-Министра РК, акимов, детализировать статус Акима; кроме того, предложенные поправки в российское законодательство обоснованы необходимостью постановки Правительством РФ вопроса о доверии перед вновь избранной Государственной Думой, а также высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации перед вновь избранным законодательным (представительным) органом субъекта Федерации. Предлагаются и иные меры по совершенствованию законодательства.

Теоретическое значение исследования определяется тем, что его результаты позволяют проследить процессы реформирования органов исполнительной власти по вертикали в обоих государствах в контексте укрепления федеративных отношений (в России) и развития демократических процессов, ведущих к децентрализации государственной власти (в Казахстане). Также в процессе реформирования системы исполнительной власти, большой интерес представляют механизмы правового регулирования данных процессов.

В науке (как совокупности знаний) нет непреодолимых границ, с другой стороны, в теории конституционализма выделяется и страноведческий аспект, в связи с чем сопоставительный анализ конституционно-правовых основ организации и деятельности государственных органов исполнительной власти представляется полезным для государственноведческой науки как России, так и Казахстана.

В настоящее время значительно возрос интерес к теоретическим разработкам и практической реализации конституционных норм об образовании единой системы исполнительной власти в Российской Федерации. Но в многочисленных научных статьях, монографиях, диссертационных работах, посвященных конституционно-правовому статусу органов исполнительной власти, часто рассматриваются только отдельные аспекты образования единой системы исполнительной власти в Российской Федерации в условиях разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и её субъектами. В Казахстане, в научной литературе, лишь констатируются факты наличия проблем в вопросе эффективного разграничения полномочий, но возможные пути разрешения этих проблем так и не предложены. Выполненное исследование частично восполняет указанные пробелы.

Практическое значение исследования. По результатам проведенного сравнительного анализа сформулированы предложения и рекомендации по совершенствованию деятельности органов исполнительной и, отчасти, представительной власти, действующего законодательства России и Казахстана.

Содержащиеся в исследовании научно-практические предложения и рекомендации могут быть использованы в целях совершенствования исследуемых институтов государственной власти в России и в Казахстане. Материалы исследования могут быть использованы в учебном процессе в системе высшего профессионального образования (при преподавании таких дисциплин, как

Конституционное право, Конституционное право зарубежных стран, Административное право).

Положения диссертационного исследования получили необходимую **апробацию** в публикациях по теме исследования, в том числе изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией. Отдельные предложения диссертанта учтены и реализованы в ходе ее практической деятельности в системе центральных органов исполнительной власти Республики Казахстан.

Структура исследования обусловлена кругом рассматриваемых проблем. Диссертация состоит из введения, двух глав, пяти параграфов, заключения, библиографического списка использованных источников и приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, избранной для исследования, рассматривается степень ее разработанности, определяются цели, задачи работы, ее методологическая основа, показывается научная новизна и практическая значимость диссертации.

Первая глава – «Теоретико-правовые аспекты построения системы государственного управления в Российской Федерации и Республике Казахстан» включает три параграфа.

В первом параграфе **«Государственное управление и исполнительная власть: соотношение, правовая природа, принципы»** раскрываются характеристики понятий государственного управления и исполнительной власти, проводится их соотношение и определяются пределы осуществления исполнительной власти и государственного управления. Раскрывается правовая природа исполнительной власти, принципы формирования, место и роль органов исполнительной ветви в системе органов государственной власти с учетом принципа разделения власти.

Как известно, в юридической литературе имеются различные формулировки понятий «исполнительная власть», «государственное управление». Исходя из теории разделения властей, исполнительная власть определяется как самостоятельная и независимая ветвь государственной власти, действующая во исполнение законов в целях практической организации и руководства жизнедеятельностью общества и государства в целом, обладающая особыми звеньями государственного аппарата,

определяемая самостоятельно собственную структуру и систему органов управления, включая территориальные (региональные, местные) органы, находящиеся в системе соподчиненности с вышестоящим (общенациональными) органами. Учитывая исполнительно-распорядительный характер актов, издаваемых органами исполнительной власти, по нашему мнению, понятие государственного управления наиболее тесно связано с понятием исполнительной власти. Взаимодействие государственной власти и государственного управления осуществляется через право, закон, нормативную юридическую систему.

Несмотря на различие формулировок термина «государственное управление», суть сводится к тому, что государственное управление – это, прежде всего, воздействие государства, посредством органов государственной власти, на деятельность своего населения. При этом, целевое предназначение государственного управления совпадает с целевым назначением исполнительной ветви власти, а именно: упорядочение, координация, организация соответствующей системы и оказания на неё регулирующего воздействия. В данном ключе возможно отождествление этих двух понятий.

Автор поддерживает позицию Т. Я. Хабриевой в том, что посредством функционирования исполнительной власти непосредственно реализуется механизм государственного управления, который представляет собой организационное воздействие на социальные, экономические, культурные и иные отношения в обществе в целях обеспечения его эффективной жизнедеятельности.¹ Справедливо замечено В. Ф. Халиповым, что органы исполнительной власти призваны обеспечить действие законов и решений на всей территории страны, осуществлять функции управления всеми сферами жизнедеятельности общества.² Осуществляя свои функции, органы исполнительной власти руководствуются принципами, закрепленными в Конституции и национальном законодательстве, к которым следует отнести принципы народовластия, социальной справедливости, демократизма, верховенства закона и законности, разграничения предметов ведения и полномочий, приоритета прав человека и гражданина, легитимности и гласности, сочетания единоначалия с коллегиальностью, отраслевой и территориальный принцип в управлении, двойного подчинения.

¹ Правительство Российской Федерации // Отв. ред. Т. Я. Хабриева, М.: НОРМА, 2005. С. 108.

² Политологический словарь: Учеб. Пособ./Под ред. Халипова В. Ф. – М., 1995. С. 64-65.

Во втором параграфе **«Правовые основы обеспечения единства системы государственного управления и исполнительной власти»** рассмотрены указанные основы применительно к правовым системам Российской Федерации и в Республике Казахстан.

Единство системы органов исполнительной власти в полной мере проявляется в унитарном государстве. Законодательство Республики Казахстан определяет, что единую систему органов исполнительной власти составляют Правительство РК, центральные и местные исполнительные органы.

В федеративном государстве единство системы органов исполнительной власти определяется пределами исключительного ведения федерации и совместного ведения федерации и её субъектов. Именно в этих пределах органы исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях составляют единую вертикаль и именно в этих пределах органам исполнительной власти характерны иерархичность, подотчетность вышестоящему органу. Нельзя не согласиться с тем, что организация единой системы органов исполнительной власти в Российской Федерации предполагает структурное единство, где определены пределы полномочий в рамках совместного ведения на каждом уровне и предусмотрено соблюдение региональными исполнительными органами нормативных предписаний органов федеральной исполнительной власти.

Вместе с тем, одним из способов достижения принципа единства является возможность заключения договоров и соглашений о передаче части своих полномочий между федеральными и региональными органами. Кроме того, автор разделяет мнение ученых о целесообразности проведения политики взаимодействия уровней государственного управления, а не разграничения полномочий между ними. Нельзя говорить о равноправном партнерстве федеральных и региональных исполнительных органов, поскольку «федеральный уровень «по определению» обладает большими властными прерогативами и большими финансовыми, материальными и иными возможностями для того, чтобы обеспечить некий «диктат» в отношении субъектов Федерации»¹.

В казахстанском законодательстве также предусмотрено право делегирования полномочий, однако это предусмотрено только в отношениях между местными исполнительными органами. При этом казахстанское законодательство не

¹ Краснов М. А. Поиск оптимальной модели единой системы исполнительной власти// Исполнительная власть: проблемы организации и деятельности/Отв. ред. Е.К. Глушко, М.А. Краснов. – М., 2006. С. 15.

предусматривает механизмы такого делегирования. В этой связи, автор придерживается мнения, что опыт российского правового регулирования вопросов передачи полномочий от одного уровня государственного управления другому может представлять интерес для правовой системы Казахстана.

Следует отметить, как таковой единой системы органов исполнительной власти нет ни в унитарном государстве, ни, тем более, в федеративном. Анализ законодательства позволил прийти к выводу, что для Казахстана свойственно наличие двух подсистем в системе органов исполнительной власти: подсистема центральных исполнительных органов (включая их территориальные подразделения) и подсистема местных исполнительных органов. В свою очередь, в Российской Федерации закреплена более сложная модель, в соответствии с которой федеральные и региональные органы исполнительной власти образуют единую систему только в пределах исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Так, систему исполнительных органов Российской Федерации составляют: федеральные исполнительные органы (включая их территориальные органы), исполнительные органы субъектов Федерации (включая их территориальные подразделения).

В соответствии с частью 2 статьи 77 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Но это единство имеет место только в пределах ведения Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения Федерации и её субъектов. Следовательно, в этих отношениях правительства и министерства субъектов РФ находятся в отношениях подчинения (субординации) с Правительством РФ и соответствующими федеральными органами исполнительной власти, в то время как по вопросам собственного ведения субъектов эти органы действуют независимо от федеральных органов. Однако такая система органов исполнительной власти не исчерпывает всей проблемы организации исполнительной власти в Федерации. На территории субъектов Федерации федеральными органами исполнительной власти могут создаваться свои территориальные органы, возглавляемые соответствующими должностными лицами, назначаемыми «из центра». Но эти органы создаются только для осуществления полномочий федеральной власти, а, следовательно, полностью независимы от органов исполнительной власти субъектов Федерации.

В связи с этим актуализируется координирующая роль в обеспечении взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти таких должностных лиц, как полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе и высшее должностное лицо субъекта РФ.

Следует отметить, что даже в условиях унитаризма централизованная система государственного управления является тормозом для демократического развития государства. В этой связи в процессе демократизации государственного аппарата, в Казахстане проводится реформа, ведущая к децентрализации государственного управления. Тогда как в России происходит процесс централизации. По мнению автора, в целях обеспечения принципа ответственности власти перед населением, централизованная система органов исполнительной власти необходима. Однако данная централизация должна быть умеренной. Кроме того, организация единой системы органов исполнительной власти и в России, и в Казахстане, предполагает четкое определение объемов полномочий на каждом уровне исполнительной власти, механизмы согласования и принятия решений, имеющих важное значение, как для федеральных (центральных), так и региональных (местных) исполнительных органов и уровней государственного управления.

Исполнительная вертикаль в Республике Казахстан включает большее количество звеньев в сравнении с рассматриваемым вариантом в России – в Казахстане в систему исполнительной власти включены и местные исполнительные органы (что порождает определенные сомнения в правовой обоснованности положения о том, что акиматы осуществляют не только местное государственное управление, но и функции самоуправления, поскольку самоуправление, как известно, предполагает определенную самостоятельность населения на соответствующей территории в решении вопросов местного значения).

Строительство единой системы исполнительной власти возможно посредством согласованных позиций всех уровней власти (федерального, регионального и уровня органов местного самоуправления – в России, и центрального и местного – в Казахстане). Жесткая вертикаль федеральных органов исполнительной власти парализует инициативу субъектов Федерации и ведет к унитаризму. Однако исполнительная власть Федерации и её субъектов не должны действовать разрозненно, в противном случае эффективность решений многих проблем будет недостижима.

Как известно, высшим коллегиальным органом исполнительной власти в любом государстве является правительство; именно оно играет определяющую роль в обеспечении единства системы органов исполнительной власти. Третий параграф **«Конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации и Правительства Республики Казахстан»** посвящен анализу законодательства России и Казахстана, регламентирующему статус Правительств в исследуемых государствах. Общим в конституционно-правовом статусе Правительства в России и Казахстане является то, что на уровне Основного закона Правительство провозглашено высшим исполнительным органом, возглавляющим единую систему исполнительных органов и осуществляющим руководство их деятельностью. Кроме того, в формировании правительства России и Казахстана определяющую роль играют президенты этих стран.

В данном параграфе раскрываются принципы деятельности правительства, в частности: коллегиальности, единства системы органов исполнительной власти, ответственности. По результатам сопоставительного анализа, автором предлагается внесение некоторых изменений, как в законодательство России, так и в законодательство Казахстана по вопросам совершенствования организации и функционирования правительства. Законодательством Российской Федерации достаточно детально расписана процедура назначения Председателя Правительства РФ, а также определено в качестве основания для роспуска Государственной Думы последовательное трехкратное отклонение кандидатуры главы Правительства РФ. Поэтому, в связи с тем, что глава Правительства РФ назначается на должность Президентом РФ с согласия Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а Государственная Дума наделена конституционным полномочием выражать недоверие (отказывать в доверии) Правительству, по нашему мнению, необходимо предусмотреть норму, обязывающую Правительство РФ ставить вопрос о доверии перед вновь избранной Государственной Думой (в том числе избранной на досрочных выборах).

В соответствии с казахстанским законодательством процедура назначения главы Правительства РК (Премьер-министра РК) предусматривает полномочие Президента РК после консультаций с фракциями политических партий, представленных в Мажилисе Парламента, внести на рассмотрение Мажилиса для дачи согласия кандидатуру Премьер-Министра Республики. В этой связи, считаем

юридически уязвимым статус главы правительства, поскольку остается юридически-формальным право Мажилиса Парламента дать согласие Президенту РК на утверждение той или иной кандидатуры. Кроме того, остается неясным вопрос, вправе ли Мажилис Парламента не утвердить предложенную Президентом РК кандидатуру главы правительства, и каковы правовые последствия выражения несогласия по представленной кандидатуре. По мнению автора, раздел «Правительство Республики Казахстан» Конституции РК необходимо детализировать в части назначения на должность Премьер-Министра, согласования его кандидатуры в Мажилисе Парламента РК, а также последствия указанного несогласования. В частности, необходимо определить сроки представления и порядок согласования кандидатуры Премьер-Министра.

В части ограничений, связанных с нахождением в составе Правительства РФ, российское законодательство, по нашему мнению, является более детальным. В этой связи, автором предлагается детализировать законодательство Республики Казахстан в аналогичном ключе.

В вопросе структуры и состава Правительства РК казахстанское законодательство предусматривает диспозитивный перечень, что не позволяет определить конкретный круг государственных органов исполнительной власти, составляющих структуру Правительства, а также круг лиц, входящих в состав Правительства РК. Вместе с тем, диспозитивность ставит под сомнение порядок принятия решений, ответственность должностных лиц является расплывчатой. Так, Конституционный закон РК «О Правительстве РК» определяет, что структуру Правительства РК образуют министерства и иные центральные исполнительные органы. При чем, указанным законом определены два вида центральных исполнительных органов: министерства и агентства. Отличием является то, что первые входят в состав Правительства, а вторые – нет. Однако Конституционный закон предусматривает в структуре Правительства наличие иных центральных исполнительных органов. Поэтому предлагается в Конституционном законе Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года «О Правительстве Республики Казахстан»¹ определить, что в структуру Правительства РК входят министерства и

¹ Конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года «О Правительстве Республики Казахстан»//Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1995 г., № 23, ст. 145; Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1997 г., № 4, ст. 44; 1999 г., № 10, ст. 344; 2004 г., № 22, ст. 129; июнь, 2007 г., № 12 (2493), ст. 84.

агентства, в состав Правительства входят Премьер-Министр РК, его заместители и министры. Вместе с тем, предлагается предусмотреть основания, для досрочного прекращения полномочий как отдельных членов Правительства РК, так и главы Правительства РК.

Особый интерес представляют фигуры Статс-секретаря – заместителя руководителя федерального органа исполнительной власти в Российской Федерации и Ответственного секретаря центрального исполнительного органа Республики Казахстан. И в России, и в Казахстане данное должностное лицо относится к высшей группе должностных лиц. Однако в России основное направление деятельности Статс-секретаря является обеспечение взаимодействия деятельности исполнительного органа с законодательным. Тогда как Ответственный секретарь в Республике Казахстан отчасти дублирует функции министра, отчасти выполняет функции руководителя аппарата, то есть его основная деятельность носит организационно-распорядительный характер, обеспечивающий деятельность центрального исполнительного органа. Вместе с тем, особенностью статуса Ответственного секретаря является то, что при отставке Правительства РК и/или при отставке министра (руководителя центрального исполнительного органа РК), Ответственный секретарь продолжает исполнять свои обязанности, то есть эта фигура постоянная и несменяемая. Вместе с тем, в законодательстве Казахстана есть ряд правовых коллизий, в этой связи автором сформулированы предложения по их устранению.

Вторая глава «Правовые основы регионального (местного) государственного управления в Российской Федерации и Республике Казахстан» посвящена проблемам регионального (местного) государственного управления, содержит конституционно-правовой анализ законодательства России и Казахстана на предмет организации и деятельности органов исполнительной власти на региональном (местном) уровне, регламентации статуса высшего должностного лица субъекта РФ (главы административно-территориальной единицы в РК).

В параграфе **«Система региональных (местных) органов исполнительной власти»** раскрываются понятие местного государственного управления и регионального управления, система органов регионального (местного) государственного управления.

И в России, и в Казахстане региональные (местные) органы формируются в значительной мере по аналогии с федеральными (центральными). Определяя статус региональных (местных) исполнительных органов, их можно рассматривать с одной стороны как субъект регионального (местного) государственного управления, с другой – как орган системы исполнительной власти. Следует отметить, что принцип разделения власти действует не только на федеральном (центральном), но и на региональном (местном) уровне. Так, обязательным элементом системы органов государственной власти на региональном (местном) уровне являются законодательные (представительные) и исполнительные органы (иногда в эту систему включаются и судебные органы).

Для России и Казахстана актуальна проблема рационального распределения функций между федеральным (центральным) и региональным (местным) уровнями государственного управления.

В России одной из проблем регионального государственного управления является асимметричность территориального устройства. Поправки в Федеральный закон РФ от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в некоторой степени уравнили статус субъектов Федерации, определив правовые основы для организации и функционирования органов законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти в субъекте Федерации. Указанные изменения также свидетельствуют о вертикализации в известной мере системы органов исполнительной власти.

Стоит еще раз отметить, что самостоятельность органов регионального управления ограничена пределами исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

В Казахстане вертикальная система местного государственного управления не предусматривает самостоятельности низовых звеньев местных исполнительных органов, о чем свидетельствует подотчетность и ответственность нижестоящих исполнительных органов перед вышестоящими.

Местный исполнительный орган в Казахстане представляет аким с подчиненным ему аппаратом. В России исполнительный орган субъекта Федерации возглавляет высшее должностное лицо (руководитель исполнительного органа)

субъекта Федерации. Исследованию статуса указанных должностных лиц посвящен второй параграф **«Институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (главы административно-территориальной единицы в Республике Казахстан): конституционно-правовая характеристика»**.

Проведенный анализ законодательства России и Казахстана на предмет порядка замещения на должность главы регионального (местного) образования, оснований прекращения его полномочий, требований, предъявляемых к кандидатуре на должность высшего должностного лица (акима), их нормотворческой деятельности позволил выявить пробелы в законодательстве обеих стран.

Анализ законодательства Республики Казахстан по вопросам правового статуса акима (руководителя местного исполнительного органа) позволяет выделить два типа акимов исходя из способа наделения властными полномочиями: назначаемые Президентом Республики Казахстан и избираемые населением. Однако и те, и другие составляют единую вертикаль исполнительной власти на местном уровне. Кроме того, акимы наделяются функциями местного самоуправления, что противоречит правовой природе института местного самоуправления. В этой связи, по мнению автора, в целях развития института местного самоуправления, необходимо вывести избираемых акимов из единой вертикали органов (в том числе и местных) исполнительной власти, обеспечив их необходимой правовой, финансово-экономической базой, а также предусмотрев пределы ответственности органов местного самоуправления перед населением.

Изменения, связанные с наделением гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Федерации, позволяют сделать вывод о продолжающейся централизации государственной власти, об усилении контроля за регионами со стороны федерального центра, о расширении возможностей для политических партий участвовать в формировании региональной власти. Апробация данных изменений приводит к положительным результатам, совершенствуется нормативно-правовая база, регулирующая процедуры представления кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Федерации, а также основы его взаимодействия с другими государственными органами и должностными лицами.

Казахстанское законодательство требует доработки конституционно-правового статуса акима. По нашему мнению, институт местного самоуправления по своей

правовой природе должен быть независим от государственного управления, поэтому его ускорение, искусственное насаждение в правовой системе Казахстана преждевременно.

Реформирование системы исполнительной власти и государственного управления в Российской Федерации и Республике Казахстан должно осуществляться на качественной правовой основе, для совершенствования которой диссертантом сформулирована система конкретных предложений.

В **Заключении** формулируются общие выводы, вытекающие из содержания исследования.

Основные результаты диссертационного исследования нашли отражение в следующих публикациях автора:

Статьи, опубликованные в рецензируемых изданиях, рекомендованных перечнем ВАК России:

1. Казиева Г.М. О реформировании местных исполнительных органов власти в Республике Казахстан//Труды Института государства и права Российской академии наук. 2009. № 2. (0,4 п.л.)

Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах, включенных в перечень ВАК Министерства образования Республики Казахстан:

2. Казиева Г.М. Допустимость договорных отношений между уровнями государственного управления в Республике Казахстан//Журнал «Юрист». 2009. № 7, июль. (0,2 п.л.).

3. Казиева Г.М. Государственная услуга как средство борьбы с коррупцией//Общественно-политический и научно-правовой журнал «Заң және заман» («Закон и время»). 2009. № 6 (103), июнь. (0,2 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных изданиях:

4. Акулова (Казиева) Г.М. К вопросу о реформировании системы государственной власти в Российской Федерации//Государство, право и управление: Мат-лы V Всероссийской научно-практической конференции/ под ред. М. И. Абдулаева, С.И.Некрасова. Вып.2. М.: ГУУ, 2005. (0,4 п.л.).

5. Акулова (Казиева) Г.М. Правовое положение статс-секретаря в Российской Федерации и ответственного секретаря в Республике Казахстан//Вестник университета, № 10 (20), Государственный университет управления. 2008. (0,2 п.л.).

6. Акулова (Казиева) Г.М. Реформирование государственной службы в Республике Казахстан//Вестник университета, № 11 (21), Государственный университет управления. 2008. (0,2 п.л.).

7. Казиева Г.М. Контрольные полномочия представительных учреждений за деятельностью исполнительных органов власти на местном уровне в Республике Казахстан//Парламентаризм в современной России: 15 лет становления: Материалы межвузовской научно-практической конференции/Под ред. А.М.Лялина, В.И.Звонникова, С.И.Некрасова. 2009. (0,3 п.л.).

Подписано в печать 25.09.2009 г.
Тираж 100 экз. Заказ № 2620
Отпечатано в типографии «Алла Принт»
Тел. (495) 621-86-07, факс (495) 621-70-09
www.allaprint.ru
