

УДК 342.0445845

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Иманбекова М.М.

*Международный казахско-турецкий университет им. А. Ясави,
Туркестан, e-mail: mika2209@mail.ru*

В данной статье рассматриваются правовые основы организации и деятельности центральных исполнительных органов и компетенция правительства Республики Казахстан как исполнительного органа. Отмечается необходимость издания Закона о центральных исполнительных органах, исходя из того, что закон о центральных исполнительных органах отсутствует, в то время, когда имеются специальные законы о Правительстве и о местных исполнительных органах. Единственным звеном в системе исполнительных органов, о котором к великому сожалению, нет закона, это центральные исполнительные органы, хотя эти органы не менее важны, чем местные исполнительные органы. Еще раз отмечается, что центральные исполнительные органы являются органами, выполняющими важную роль во всей системе исполнительных органов, без которых Правительство не может выполнять свои функции, и местные исполнительные органы могут оказаться без единого руководящего центрального стратегического направления.

Ключевые слова: правительство, государственный комитет, исполнительная власть

LEGAL BASIS OF ORGANIZATION AND ACTION OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Imanbekova M.M.

A. Yasawi Kazakh-Turkish international university, Turkistan, e-mail: mika2209@mail.ru

This article is concerned with legal basis of organization and action of central executive bodies and power of the government of the Republic of Kazakhstan as an executive board. The necessity of issuing a law on central executive board on the principle that a central executive board law does not exist, while there are already special Government and local executive agency laws, is described. A singular link in executive powers system for which there is, unfortunately, no law exists, is central executive bodies although these bodies are no less important than local executive bodies. It should be noted that central executive bodies are bodies that fulfill a significant role in all executive organs systems without their help the Government is not able to carry out its functions and local executive powers may have no managerial central chief aim.

Keywords: government, statutory board, executive power

В ст. 66 Конституции п.п. 6-9, а также в Законе «О Правительстве Республики Казахстан» в ст. 22, 23 определяется целостная система центральных исполнительных органов. В Законе «О Правительстве» в развитии конституционных положений более конкретно определяется система центральных исполнительных органов, состоящих из министерств и агентств, не входящих в состав Правительства. Закрепление на конституционном уровне системы этих органов их конкретизация в Законе «О Правительстве» имеет большое значение для определения статуса этих органов и их места в системе всей исполнительной власти. При конституционном закреплении системы центральных исполнительных органов, как мы указали выше, исходили из того, что, несмотря на различия между ними, среди этих органов существует общность. Поэтому они были объединены в одной статье Конституции и в двух статьях Закона «О Правительстве». Но, имея в виду то, что при наличии у них общности существуют особенности, которые обусловлены характером их деятельности они разделены на несколько групп.

Считая в целом правомерным закрепление центральных исполнительных органов в Конституции и других законах, мы признаем необходимость некоторого расширения положений об этих органах в Конституции и Законе «О Правительстве». Дело в том, что в настоящее время в Конституции и даже в Законе «О Правительстве» отсутствуют эти характеристики центральных исполнительных органов – о них говорится лишь в контексте характеристики отношения центральных исполнительных органов с Правительством, вместо того, чтобы показать, как мы уже отметили, их общую компетенцию, статус и место в целом.

Так, в ст. 66 п. 6 Конституции говорится о том, что Правительство руководит деятельностью министерств, государственных комитетов и иных центральных исполнительных органов, в п. 7 этой статьи указывается, что правительство приостанавливает действия актов министерств, государственных комитетов и иных центральных исполнительных органов республики. В этой же статье в п. 8 подчеркивается, что Правительство назначает на должность

и освобождает от должности руководителей центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства. Таким образом, в указанной статье Конституции закрепляется лишь взаимоотношение Правительства и центральных исполнительных органов, точнее принципы руководства центральными исполнительными органами со стороны Правительства.

В этих нормах, регулирующих взаимоотношения Правительства и центральных исполнительных органов, конечно, в известной мере раскрывается сущность и роль центральных исполнительных органов, их место, статус, но рассматриваемые только под углом зрения взаимоотношения их с Правительством. Но из этих статей не вырастают полная характеристика сущности, статус и компетенция центральных исполнительных органов в целом. Если бы даже в Конституции были бы статьи, посвященные взаимоотношениям центральных исполнительных органов и с другими органами государства, то и в этом случае нельзя говорить о том, что в Конституции полностью дается характеристика центральных исполнительных органов.

Исходя из важного значения центральных исполнительных органов в системе органов государственной власти, мы считаем, что в Конституции целесообразно выделить статьи, посвященные центральным исполнительным органам с установлением в них наиболее важных принципов их организации и деятельности. Это способствовало бы повышению роли центральных исполнительных органов и более четкому и конкретному раскрытию их функций и полномочий и на уровне текущего законодательства. В связи с этим, считаем целесообразным статьи 22, 23, 24 Закона «О Правительстве Республики Казахстан» в более укрупненном виде следует перенести в Конституцию, а в Законе «О Правительстве Республики Казахстан», не ограничиваться общей характеристикой этих органов, а дать подробную характеристику центральных исполнительных органов, имея в виду, что Закон «О Правительстве Республики Казахстан» является рабочим документом, которым должны руководствоваться центральные исполнительные органы. В Законе же «О Правительстве» вопросам организации и деятельности центральных исполнительных органов необходимо посвятить не отдельные статьи, а специальный раздел этого закона. Считаем, что подобные изменения в Конституции, т.е. наличие специального раздела, посвященного центральным исполнительным органам, не принизит значение Конституции как основного Закона.

Еще раз следует подчеркнуть, что центральные исполнительные органы являются субъектами важных общественных отношений [7]. Из основополагающего значения этих общественных отношений вытекает такой же характер субъектов этих общественных отношений, который на наш взгляд обуславливает должное конституционное регулирование статуса этих органов. Как уже сказано, речь идет о том, что в Конституции были бы определены не только общие вопросы руководства центральных исполнительных органов со стороны Правительства, что составляет, конечно, важный аспект статуса этих органов, но это является недостаточным для целостной правовой характеристики статуса центральных исполнительных органов. Поэтому целесообразно, чтобы в Конституции был раздел, касающийся центральных исполнительных органов.

Кроме того, с точки зрения точности юридической редакции, центральные исполнительные органы не входят и не могут войти в состав Правительства. Правительство является высшим органом управления, в состав которого входят руководители министерств и других центральных исполнительных органов, но не сами министерства и другие центральные исполнительные органы.

В Конституции и в Законе «О Правительстве» говорится о центральных исполнительных органах, входящих и не входящих в состав Правительства. Правительство руководит деятельностью министерств и других центральных исполнительных органов как подчиненных ему. Но центральные исполнительные органы, как самостоятельные звенья управления не могут войти в состав Правительства – могут войти и входить лишь их руководители. Поэтому статьи, посвященные центральным исполнительным органам, не могут находиться в главе, посвященной Правительству. И по этой причине еще раз очевидно, в Конституции должны быть отдельные статьи, посвященные специально центральным исполнительным органам и их нельзя включить в главу, посвященную Правительству.

Мы уже отметили, что в Конституции в ст. 66 п.п. 6, 7, 8, а также в Законе «О Правительстве» в ст. 22, 23, 24 указаны два вида центральных исполнительных органов – министерства, государственные комитеты, и другие центральные исполнительные органы, не входящие в состав Правительства. В связи с этим, считаем, что известная детализация и конкретизация видов центральных исполнительных органов в самой Конституции обусловлена тем, что между этими

органами существуют те или иные различия в рамках их общности. Но нельзя допустить конституционное закрепление «различия» тех центральных исполнительных органов, между которыми практически нет различий как в плане мирового опыта, так и опыта нашей республики. Мы имеем в виду то, что в Конституции после министерств указаны государственные комитеты. Вводя название органов, равнозначных министерству, авторы этой идеи, видимо стремились подчеркнуть их большую коллегиальность, демократичность. Но название не может порождать какие-либо черты, если нет их в реальности. Поэтому, если министерства, как виды органов выдержали испытания, то государственные комитеты как виды органов не получили признания и, в конце концов на современном этапе упразднены в Республике Казахстан по той причине, что они не отличались от министерств.

Государственные комитеты были однотипным, равноправным самим министерствам как по характеру деятельности, так и по структуре. До настоящего времени, как и в советское время не один исследователь права не дал научно-обоснованный ответ, чем обусловлено их создание, в чем заключается их отличие и почему вместо министерств, общепринятых как в международном, так и во внутреннем плане, все же создавались те или иные государственные комитеты [6]. Между тем, теоретики и разработчики законов нередко встречали затруднения для характеристики, «особенности» государственных комитетов. Мы тщательно анализировали при данном исследовании особенности государственных комитетов, их отличие от министерств и в работе со студентами пытались осветить их в какой-то форме. Десятилетние опыты наших исследователей показали, что различия между ними нет [3]. Не случайно в системе центральных исполнительных органов нет в нашей республике государственных комитетов, которые были ещё недавно. Но в Конституции Республики Казахстан в числе центральных исполнительных органов наряду с министерствами указаны и государственные комитеты. В настоящее время, когда в структуре центральных исполнительных органов не существует больше государственных комитетов, приведенная норма в Конституции выглядит архаичной. В исторической перспективе если речь пойдет о дальнейшем изменении Конституции и будет возможность детализировать виды центральных исполнительных органов, составляющих их систему, то следует указать в Конституции министерства как общепризнанные типы

центральных исполнительных органов без государственных комитетов.

Характеризуя законодательство о центральных исполнительных органах, т.е. нормативные основы организации и деятельности этих органов выше бы коснулись норм Конституции и Закона «О Правительстве», посвященных центральному исполнительному органам. Вместе с тем, мы считаем, что в иерархии законов, регулирующих деятельность центральных исполнительных органов, на наш взгляд, должен занимать место специальный закон об этих органах.

В связи с этим, рассмотрим подробнее вопрос о необходимости и целесообразности издания этого Закона, который может в полной мере определить статус центрального исполнительного органа, его функцию, структуру и компетенцию.

Конечно, статус центральных исполнительных органов, принципы их организации и деятельности определялись и определяются конкретно в отношении каждого центрального исполнительного органа соответствующим положением о соответствующем центральном исполнительном органе, т.е. министерстве и агентстве. В настоящее время, такие положения утверждены в отношении всех министерств и агентств.

В проектах Положений о министерствах и агентствах, разработанных в соответствующих министерствах и агентствах, формулируются те или иные положения, которые нередко показывает субъективные взгляды, интересы тех или иных министерств в обход общих интересов других органов.

Конечно, в Положениях о министерствах и агентствах, безусловно, закрепляются, прежде всего, много общих черт принципов организации деятельности характерных для всех министерств и агентств. И это вполне понятно, так как они разрабатываются на единых конституционных нормах и Законе «О Правительстве», утверждается Правительством, которое, естественно, подгоняет все принятые положения под общий знаменатель. Вместе с тем, изученные нами положения, содержат и много мелких различий. Это, например, можно отметить при анализе задач и функций министерств, структуры и компетенции. Например, в положении одной группы министерств указаны департаменты, в Положениях другой группы министерств они не указаны, хотя они имеются. Это же можно сказать и о коллегиях. В одном положении подробно указываются функции коллегии, а в некоторых они отсутствуют.

Разнообразия могут быть, но они должны быть в рамках общего и ненужные, придуманные различия в определении тех или

иных моментов организации деятельности министерств и агентств, чреватые многими недостатками в частности трудностью обобщения опыта министерств и агентств и взаимного использования этого опыта.

Учитывая все изложенное, мы считаем необходимым издание специального Закона о центральных исполнительных органах не взамен Положений о министерствах и агентствах, а параллельно в качестве акта, определяющего общие рамки деятельности центральных исполнительных органов. В этом случае все принципы, которые должны быть едиными для всех ведомств, будут собраны в одном акте.

Отмечая необходимость издания Закона о центральных исполнительных органах, мы исходим из того, что закон о центральных исполнительных органах отсутствует, в то время, когда имеются специальные законы о Правительстве и о местных исполнительных органах. Единственным звеном в системе исполнительных органов, о котором к великому сожалению, нет закона, это центральные исполнительные органы, хотя эти органы не менее важны, чем местные исполнительные органы. Еще раз отмечаем, что центральные исполнительные органы являются органами, выполняющими важную роль во всей системе исполнительных органов, без которых Правительство не может выполнять свои функции, и местные исполнительные органы могут оказаться без единого руководящего центрального стратегического направления [5]. То, что в соответствии с комплексной программой «Казахстан – 2030» предусматривается перемещение центра тяжести к местам, местным органам управления вообще не означает умаление роли центральных исполнительных органов, их важные роли сохраняются в настоящее время и она сохранится и в будущем, так как местные исполнительные органы, проводящие единую государственную политику не могут обойтись без Правительства и министерств, агентств, конкретизирующих единую государственную политику. Конечно, как мы отметили, принципы, и методы осуществления деятельности центральных исполнительных органов будут меняться, но они останутся центральными не в смысле бюрократизации и централизации управления, т.е. бюрократической централизации, а в смысле осуществления единой государственной стратегии и государственного контроля и согласованной деятельности государственного управления на местах. В такой форме роль центрального органа управления сохранится при любой децентрализации управления [2]. Поэтому, имея в виду

ту важную роль центральных исполнительных органов, которая остается, и устойчиво будет сохраняться, мы считаем, еще раз необходимым издать специальный закон о центральных исполнительных органах. Издание такого закона существенно поднимет уровень центральных исполнительных органов, повысит роль всей системы исполнительной власти, и повысит роль самих центральных исполнительных органов.

Характеризуя в общем виде содержание закона, если он будет принят, следует отметить, что в нем должно быть четко подчеркнута важная роль центральных исполнительных органов на переходном этапе и, что эта роль не может ослабевать в виду перехода центра тяжести на места, и развитием рыночных отношений. Роль остается, но только будут изменяться методы осуществления, конкретное содержание деятельности, характер регулирующей роли министерств, агентств.

В законе должна быть подчеркнута самостоятельность центральных исполнительных органов в осуществлении задач, стоящих перед ними и, следовательно, должна быть повышена ответственность каждого центрального исполнительного органа. В законе четко должны быть определены принципы координации всей системы центральных исполнительных органов и координирующая роль центрального исполнительного органа в каждой сфере управления. В законе четко должны быть указаны принципы взаимоотношения центральных исполнительных органов с Президентом, Правительством, Парламентом и другими органами, также местными исполнительными органами.

Важным местом в системе источников права, регулирующим организацию деятельности центральных исполнительных органов, занимают обычные законы (текущие законы), посвященные различным отраслям управления: законы об образовании, о здравоохранении, о языке, о пенсионном обеспечении и т.д. В этих законах не только содержатся нормы, регулирующие общественные отношения в соответствующей общественной жизни, но вместе с тем имеются идеи и положения, которые влияют на структуру центральных исполнительных органов, на их компетенцию и всю деятельность. В каждом из этих законов содержатся нормы, определяющие задачи, соответствующих центральных исполнительных органов и их обязанности.

В Законе «Об образовании», принятого 7 июня 1999 года в главе 4 раскрыта система управления системой образованием. В частности, в статье 30 указана компетен-

ция центральных исполнительных органов Республики Казахстан в области образования. В этой статье перечислены 25 функций, возложенных на центральные исполнительные органы в области образования. Это, например:

- 1) осуществление отраслевой координации;
- 2) разработка и утверждение нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность организации образований;
- 3) разработка и утверждение типовых положений (инструкций, регламентов) для проведения лицензирования, аттестации организаций образования;
- 4) осуществление государственного контроля за исполнением законодательства Республики Казахстан в области образования, а также обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в области государственного общеобразовательного стандарта образования;
- 5) проведение переговоров с иностранными партнерами и подписание международных договоров и программ в области образования, научной деятельности и т.д. [1].

В Законе «Об охране здоровья граждан в Республике Казахстан» в ст. 5 п. 2 указан перечень полномочий центральных исполнительных органов в области охраны здоровья граждан. Это:

- 1) проведение государственной политики в области охраны здоровья населения;
- 2) осуществление межотраслевой координации, а также взаимоотношение с общественными организациями по реализации государственных целевых и комплексных программ по охране здоровья;
- 3) руководство деятельностью республиканских, медицинских, учебных, научно-исследовательских и санитарно-эпидемиологических организаций;
- 4) анализ состояния здоровья населения;
- 5) выдача лицензий на виды деятельности, координацию деятельности ведомственных медико-санитарных служб и т.д. [8].

В настоящее время в соответствии с Указом Президента от 13 октября 1999 года «О мерах по совершенствованию структуры государственных органов Республики Казахстан и уточнению их компетенции» преобразованы органы, ведавшие вопросами управления в областях образования и здравоохранения. Но идеи и содержание в этих документах остаются в силе [9].

Важное место в системе правовых актов, определяющих статус центральных исполнительных органов и компетенцию деятельности, занимают Указы Президента. Указы Президента по вопросам, связанным с центральными исполнительными органами, могут быть сведены

в три группы. К первой группе относятся Указы Президента, определяющие систему исполнительных органов. Так, например, в соответствии с п. 3 ст. 44 Конституции 1995 г. Президент в праве по представлению Премьер-министра определять структуру Правительства, что означает определение системы всех центральных исполнительных органов, входящих в орбиту деятельности Правительства, т.е. такими Указами Президента определяются виды министерств и агентств, руководители которых входят в состав Правительства [4]. Кроме того, Президент вправе своим Указом создавать отдельные центральные исполнительные органы, т.е. министерства и агентства. Практика в Республике Казахстан в последние годы изобилует примерами оперативного решения Президента по созданию центральных исполнительных органов.

Ко второй группе относятся Указы Президента, связанные с конкретизацией полномочий центральных исполнительных органов, т.е. компетенции и их деятельности. Такие Указы имеют большое значение не просто для практической деятельности центральных исполнительных органов, но и для совершенствования внутренней структуры этих органов. Дело в том, что, выполняя задачи, поставленные Президентом, Правительство осуществляет внутреннее преобразование в структуре соответствующих центральных исполнительных органов. К третьей группе Указов относятся те, которыми осуществляется назначение и освобождение Президентом от должности первых руководителей центральных исполнительных органов.

Для понимания основных принципов организации деятельности центральных исполнительных органов огромное значение имеет глубокое познание стратегических идей Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева по вопросам организации и деятельности тех или иных центральных исполнительных органов или всей системы этих органов. Только правильно понимая эти концепции, можем найти правильное понимание эффективной реализации конституционных норм, и норм текущего законодательства, относящихся к сфере функционирования центральных исполнительных органов.

Важное место в системе нормативных актов, определяющие статус, функции структуры центральных исполнительных органов занимают постановления Правительства. Эти постановления в свою очередь могут быть сведены к нескольким группам: постановления и другие акты Пра-

ительства, определяющие задачи, стоящие перед соответственными исполнительными органами, в том числе центральными исполнительными органами. К таким актам относятся, например, постановления Правительства: по народному образованию, здравоохранению, пенсионному обеспечению, культуре, экономике и др., а также программы действия Правительства Республики Казахстан. Следует отметить, что Правительство в последние годы слабо занимается разработкой сводной программы объединяющих все отраслевые программы, поэтому деятельность Правительства не носит планомерного и целостного характера, а это влияет на деятельность всей системы центральных исполнительных органов, т.к. эта деятельность, несмотря на их отраслевой характер, тесно связана между собой. Ко второй группе постановлений Правительства относятся те, в которых утверждаются положения соответственных министерств и агентств и осуществляются те или иные структурные изменения, а также назначение, увольнение вторых руководителей министерств и агентств.

Важным элементом в системе действующего права являются нормативные акты самих центральных исполнительных органов, которыми регулируются также целый ряд правоотношений участниками которых являются центральные исполнительные органы. Принимая во внимание важность этих актов, установлен порядок в соответствии с которым нормативные акты министерств и агентств приобретают силу после экспертизы министерства юстиции.

Следующим важным нормативным актом, составляющим элемент законодательства о центральных исполнительных органах, является положение о них. Из того, что было указано выше, мы не отвергаем необходимость сохранения «Положений» о центральных исполнительных органах, которые должны существовать как акт, занимающие в системе иерархии нормативных актов свое место ниже закона о центральных исполнительных органах. Из «Положений» должны быть исключены общие принципы организации деятельности министерств и агентств, и все то, что составляют общее для министерств и агентств, так как они перейдут в Закон о центральных исполнительных органах.

Следовательно, в положениях должны быть закреплены именно особенности, ко-

торые существуют для каждого министерства и агентства.

Так, например, в положении о соответствующем министерстве должны быть указаны департаменты и различные подразделения соответствующего министерства и агентства, функции и задачи в конкретизированном виде, а также задачи и ответственность ведущих должностных лиц министерств, агентств и руководителей департаментов, задачи и функции руководителей министерств и агентств.

Таковы в общих чертах элементы системы правовых норм, которыми определяются статус, компетенция, структура центральных исполнительных органов, которые обычно называются как законодательство о центральных исполнительных органах. Подытоживая выше изложенное, следует отметить, что правовые нормы, определяющие статус, компетенцию, структуру центральных исполнительных органов имеют важное значение для их эффективной деятельности. Конечно, одних правовых актов недостаточно для эффективной деятельности центральных исполнительных органов, эти акты должны быть дополнены активной организаторской работой, но вместе с тем активная организаторская работа немыслима без совершенных нормативных актов. Только правовые нормы в соединении с практической деятельностью обеспечивают выполнение центральными исполнительными органами тех задач, которые стоят перед ними.

Список литературы

1. Закон Республики Казахстан « Об охране здоровья граждан» от 19 мая 1997 г.
2. Игнатенко А.В. Государственный аппарат. – Свердловск: Издание Свердловского юридического университета, 1975. – 172 с.
3. Корневская Е.И. Становление высших органов советского государственного управления. – М.: Юридическая литература, 1975. – 11 с.
4. Назарбаев Н.А. Стратегия – 2030. – А: Баспа, 1998. – 157 с.
5. Правовые формы межотраслевого управления // под ред. Ю.М. Козлова. – М.: Издание Московского университета, 1984. – 24 с.
6. Сартаев С.С., Ким В.А. Конституционное право РК // УП. – Алматы, 1994. – 27 с.
7. Управление и право // под ред. М. Козлова. – Вып. 3. – М.: Изд. Московского Университета, 1975. – 217 с.
8. Указ Президента Республики Казахстан от 13 октября 1999 г. «О мерах по совершенствованию структуры государственных органов Республики Казахстан и уточнения их компетенции».
9. Указ Президента Республики Казахстан от 22 января 1999 г. «О структуре Правительства Республики Казахстан».