

УДК 342.5 (574)

**ВЛИЯНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМ НА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНУЮ
ОРГАНИЗАЦИЮ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ:
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ****Дуйсенов Э.Э., Калишева Н.Х.***Казахский национальный педагогический университет имени Абая, Алматы,
e-mail: duysenov.e@mail.ru*

Настоящая статья посвящена исследованию умелого применения мирового опыта конституционно-правового воздействия на организацию системы органов государственной власти с учетом существующих ценностей и потребностей, в частности казахстанского общества. Ведь система органов государственной власти в целях достижения эффективных результатов в государственном управлении должна основываться на синтезе национальных и общечеловеческих традиций, сильной верховной власти, социальной справедливости, свободе личности и политическом плюрализме в рамках традиционной преемственности. Анализ международного опыта конституционного развития различных стран выявил тенденцию усиления процессов универсализации конституционно-правовых систем между собой, что выразилось в сближении моделей различных государственно-правовых систем при более точном учете собственного национального опыта, повышении роли судебной власти национального и международного уровней.

Ключевые слова: Конституция, конвергенция, международное публичное право, судебная власть, суверенитет народа, разделение властей, система государственных органов

**INFLUENCE OF THE CONSTITUTIONAL NORMS ON THE INSTITUTIONAL
ORGANIZATION OF PUBLIC AUTHORITY'S SYSTEM:
INTERNATIONAL EXPERIENCE****Duysenov E.E., Kalisheva N.H.***Kazakh National Pedagogical University named after Abay, Almaty, e-mail: duysenov.e@mail.ru*

The article is devoted to the research of skillful application of international experience of constitutional and legal impact on the organization of public authorities, taking into account existing values and needs, in particular Kazakhstan society. After all, the system of public authorities in order to achieve effective results in the public administration should be based on a synthesis of national and universal traditions, a strong supreme power, social justice, individual freedom and political pluralism in the traditional continuity. Analysis of international experience of constitutional development in different countries revealed a trend of the growing process of universalization of constitutional and legal systems among themselves, the convergence of public international and constitutional law, as reflected in the contingency of the different models of state legal systems in a more accurate record of their own national experiences, enhancing the role of the judicial power on national and international levels.

Keywords: Constitution, convergence, international public law, judicial power, sovereignty of people, separation of power, system of public authorities

Знание конституционных норм построения моделей и применения способов конституционно-правового регулирования системы органов государственной власти на базе опыта различных стран может помочь совершенствованию конституционного права собственной страны. Правда, при заимствовании всего полезного и приемлемого из законодательства наиболее развитых стран необходим системный подход.

Цель исследования

Для проведения комплексного анализа ряда взаимосвязанных теоретико-практических, конституционно-правовых, системных и структурно-функциональных проблем в сфере правового регулирования процессов формирования и взаимодействия органов власти необходимо изучить и обобщить международный опыт конституционно-правового воздействия на организацию системы органов государственной власти.

Материалы и методы исследования

В Республике Казахстан проблема организации эффективного функционирования государственных органов является ключевой, особенно в свете реализации задач стратегической концепции «Казахстан-2050», где Главой государства поставлена задача «усилить вектор дальнейшего развития нашего государства на долгосрочный период» [1].

В связи с этим профессор Уваров В.Н. вполне обоснованно отмечает: «Вхождение Казахстана в мировое сообщество открывает широкий простор для использования зарубежного опыта не только в сфере экономики, организации производства, но и в области государственного строительства и других сферах жизнедеятельности общества... Но в, то, же время зарубежный опыт следует использовать разумно, не переносить его механически на казахстанскую почву» [2, с. 64].

В нормах конституций различных стран, содержащих словосочетание «государственная власть», как правило, понятие «государственная» подменяется терминами «о власти», «о суверенитете народа». Конституции устанавливают, что власть исходит от народа (ст. 20 Основного закона ФРГ 1949 г.), принадлежит

народу (ст. 1 Конституции Бразилии 1988 г.), народ осуществляет суверенитет (ст. 1 Конституции Италии 1947 г.). Народ – носитель суверенитета и единственный источник власти, – устанавливают Конституции Российской Федерации (ст. 3) и Кыргызской Республики (ст. 1). Эти, и другие формулировки получают развитие во многих главах и статьях основных законов, в текущем законодательстве. В своей совокупности нормы, относящиеся к государственной власти, образуют институт государственной власти.

Можно сделать вывод о том, что в структуре конституционно-правового института государственной власти чаще всего присутствуют следующие нормы:

1) об источнике государственной власти и ее социальных носителях, субъектах. К примеру, в большинстве конституций это «народ», «трудящиеся» или «трудовой народ», в некоторых мусульманских государствах – Аллах;

2) о характере государственной власти (например, статья о диктатуре пролетариата в конституции КНДР 1972 г., положения о демократической диктатуре народа в конституции КНР 1982 г., статья о власти трудовых сил народа в Конституции Египта 1971 г.;

3) о направлениях деятельности и целях государственной власти (согласно ст. 7 Конституции РФ – обеспечение достойной жизни и свободного развития человека);

4) о структуре государственной власти (о разделение ее на ветви законодательной, исполнительной и судебной власти по конституции Бразилии 1988 г.);

5) об органах, осуществляющих государственную власть (например, различные органы законодательной, исполнительной, судебной власти по Конституции США 1787 г. и органы государственной власти, государственного управления, суда, прокуратуры по Конституции КНР 1982 г.).

Определяя характер государства, современные конституции (в том числе Конституция РК) характеризуют его как демократическое, правовое, светское и социальное. *Демократическое* государство означает, прежде всего, что государственная власть, получаемая, передаваемая и осуществляемая от имени народа демократическими способами, выражает интересы народа. В некоторых конституциях (например, Франции) для этого имеется обобщающая формулировка: правление народа, для народа и народом.

Правовое государство – это государство, признающее господство права, связанное правом, государственная власть приобретает, передается, осуществляется в соответствии с заранее и демократически установленными правовыми нормами, которые обязательны для государства, его органов, должностных лиц. В *социальном* государстве государственная власть действует в соответствии с принципами социального партнерства, социальной справедливости, социальной ответственности. Однако это не государство всеобщего благоденствия. Предупреждая иждивенчество со стороны граждан, в некоторых конституциях (Швейцарии 1999 г.) записано, что государство обеспечивает основные (а не все) нужды человека и поддерживает его труд. *Светское* государство предполагает свободу религиозных и иных (антирелигиозных) взглядов, свободное осуществление религиозных обрядов, не нарушающих закон и моральные устои общества.

В демократических государствах органы государственной власти строятся на основе принципа разделения власти, который за более чем двухсотлет-

нюю историю своего существования нашел широкое применение в государственно-правовой практике многих стран. Исходная трактовка принципа сегодня более характерна для США, именно там отмечается высокая степень организационного обособления властей, а институт президента – один из самых сильных в мире институтов исполнительной власти [3, с. 69–70]. Как подчеркивают исследователи американского права, конституционная система США состоит из отношения общества к конституции; из демократических образцов поведения и институтов, взращенных вокруг конституции. И в этом ее сила [4, с. 150].

В Великобритании же современная трактовка разделения властей строится на иных началах: здесь, прежде всего, отмечаются более тесные связи законодательной и исполнительной властей, чем во многих других странах, и явно усиливающаяся роль правительства, возглавляемого премьер-министром, представляющим собой доминантную политическую фигуру [5, с. 399–400].

Для послевоенной Германии также характерно не противопоставление ветвей власти, а сглаживание противоречий между ними [6, с. 159].

Особого внимания исследователей заслуживают модификации, которым в современных конституциях подвергнута триада разделения властей [7]. Во-первых, в судебной практике, а затем в конституциях был сформулирован тезис о системе сдержек и противовесов ветвей власти, одна ветвь должна сдерживать другую, не позволяя ей излишне возвышаться. Во-вторых, обнаружилось, что некоторые государственные органы не вписываются в эту триаду. Это относится к главе государства, когда он по конституции не является или является не только органом исполнительной власти, к прокуратуре, к контролирующим органам и т.д., что заставляет уточнять прежнюю схему. В-третьих, в конституциях появились упоминания о новых ветвях власти. Так, в некоторых странах Латинской Америки (конституции Никарагуа 1987 г., Боливии 2009 г. и др.) конституционная доктрина исходит из существования четырех властей: дополнительно названа избирательная власть (граждане, составляющие избирательный корпус). Свое организационное выражение эта ветвь власти нашла в создании органов избирательного регистра, специальных избирательных трибуналов (судов), которые, в частности, рассматривают споры о прямых выборах в государственные органы.

В юридической литературе высказываются мнения о существовании президентской, прокурорской, надзорно-контрольной и других ветвей власти, функционирующих одновременно, законодательной, исполнительной и судебной. В связи с концепцией, которая предусматривает возможность отделения президента от исполнительной власти и характеризует его как главу государства, встает вопрос об особой ветви власти – арбитражной. Во французской Конституции 1958 года говорится, что президент своим арбитражем обеспечивает нормальное функционирование публичных властей.

В Конституции Венесуэлы названа пятая власть – гражданская. Она осуществляется Республиканским моральным советом, состоящим из защитника народа (нечто вроде уполномоченного по правам человека), руководителя публичного министерства (подобие прокуратуры) и генерального контролера. Иногда, в конституциях говорилось об экзаменационной власти со своими органами, которые определяли ква-

лификацию лица преимущественно для разных звеньев государственной службы (Конституция Китая 1912 г.). Что касается учредительной власти (которая не рассматривается как особая ветвь государственной власти), то в одних странах под ней понимается право депутатов на сессии парламента принимать конституцию, в других – право народа непосредственно (на референдуме) или путем создания специального учредительного собрания определять основы организации государства. (Страны Латинской Америки). Четвертой властью называют также средства массовой информации. В действительности пресса государственной властью не обладает (хотя в ст. 206 Конституции Египта в редакциях 1980 и 2007 гг. говорилось, что «пресса – народная независимая власть»).

Разделение властей имеет важнейшее ориентирующее значение для организации и деятельности государственного аппарата. Однако преувеличение значения «разделимости» властей ведет к «разрыву» ветвей, неуправляемости государства. Именно поэтому в новых конституциях закреплён не только сам принцип разделения властей, но и единство государственной власти.

В этом отношении пункт 4 ст. 3 Конституции Казахстана 1995 г. гласит: «Государственная власть в Республике едина».

Французские конституционалисты среди самых важных для баланса режима отношений выделяют те, которые существуют между двумя главами исполнительной власти – Президентом Республики и главой Правительства. Основное отличие Франции от соседних парламентских режимов, например, Великобритании или скандинавских стран, по мнению ученых, заключается в избрании Президента Республики всеобщим прямым голосованием, что превращает его в подлинного главу исполнительной власти [8, с. 16].

В литературе обычно выделяют три классических типа современной республики: президентская (США), полупрезидентская (Франция) и парламентская (ФРГ, Италия и др.).

Результаты исследования и их обсуждение

Анализ совокупности параметров президентской модели Республики Казахстан позволяет утверждать, что по своим основным чертам она может быть отнесена к французскому типу президентства, однако с более выраженными полномочиями Главы государства [9, с. 114]. Сходство с Францией выражается в том, что в Казахстане так же, как и в V Республике, Глава государства стоит над всеми ветвями власти, выполняя арбитражную функцию и функцию организации их взаимодействия. Президент наделён обширными полномочиями во всех сферах государственной жизни.

Согласно поправкам, внесенным в Основной закон РК в мае 2007 г., Президент РК получил право распускать также и Верхнюю палату Парламента после соответствующих консультаций с ее спикером и назначать новые выборы. Но, в отличие от Франции, где президент имеет право переизбираться на свой пост неограниченное число раз, в Ка-

захстане Конституцией установлена кратность перевыборов (не более двух раз подряд), за исключением Первого Президента РК, наделенного правом баллотироваться на этот пост без ограничений [10].

Модификация президентской власти, сформировавшейся в Казахстане, имеет ряд общих черт также с политическими системами Центральной и Восточной Европы (Польши, Словакии, Румынии, Сербии, Черногории, Болгарии). К числу объединяющих (полностью или частично) признаков относятся: учрежден самостоятельный пост главы правительства; президент избирается населением по двухтуровой системе абсолютного большинства; президент осуществляет часть полномочий исполнительной власти, назначает или предлагает к утверждению руководителей Национального банка и прокуратуры, судейский корпус; президент имеет право досрочного роспуска парламента.

В то же время между Казахстаном и указанными странами существуют и принципиальные отличия: в странах Центральной и Восточной Европы: кандидатура премьер-министра утверждается парламентом по представлению президента; правительство подотчетно парламенту, президент не может по своей воле его сместить, но без согласия президента невозможны правительственные назначения; имеется институт досрочных выборов президента.

В Казахстане: Премьер-министр назначается и освобождается от должности Президентом с согласия Мажилиса; Правительство подотчетно и Президенту (в большей степени), и (отчасти) Парламенту, но вопрос об отставке Правительства решается лично Президентом;

– в случае досрочного прекращения Президентом своих полномочий по основаниям, предусмотренным Конституцией, его полномочия до окончания положенного срока осуществляет следующее по государственному рангу должностное лицо (спикер Сената, спикер Мажилиса, Премьер-министр).

На постсоветском пространстве казахстанская модель президентской власти ближе всего соответствует российской, характеризующейся следующими чертами: так, в соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г. президент избирается населением непосредственно по двухтуровой мажоритарной системе. Он назначает (с согласия нижней палаты парламента) председателя правительства, а также – уже самостоятельно – всех остальных министров и может в любой момент отправить правительство в отставку. При определен-

ных обстоятельствах президент вправе распустить Государственную Думу (ст. 111 и 117 Конституции РФ). Вместе с тем один человек не может быть избран президентом более двух раз подряд, а в случае вакансии назначаются досрочные выборы.

Как и во Франции и Казахстане, президент Российской Федерации не является главой правительства, но является главой государства. Однако во Франции правительство формируется парламентским большинством (по итогам парламентских выборов президент назначает премьер-министра и по представлению последнего – остальных членов правительства), что уравнивает право президента на роспуск Национального собрания. В России же парламент лишь утверждает кандидатуру премьер-министра, так что право президента на роспуск Государственной Думы ничем не уравнивается.

Полномочия президента России превышают и полномочия президента США, ибо последний ни при каких условиях не может распустить Конгресс, а тот со своей стороны утверждает все персональные назначения в правительстве. Отличие состоит в том, что в России предусмотрена норма досрочных выборов, которой нет в Конституции РК.

При этом довольно отчетливо прослеживаются две основные тенденции. В одних странах наблюдается фактическое, а иногда и формальное ограничение полномочий главы государства, которые осуществляются за него правительством или главой правительства. В других – происходит расширение компетенции главы государства, зачастую выходящее за пределы, очерченные конституцией и другими действующими законодательными актами. Обе тенденции производны от процесса усиления исполнительной власти в современном мире [11, с. 143].

Заключение

Безусловно, именно изучение международного опыта конституционного развития различных стран выявил тенденцию усиления процессов универсализации конституционно-правовых систем между собой, что выразилось в возрастании значения общечеловеческих ценностей, разрыве многих государств с тоталитаризмом, сближении моделей различных государственно-правовых систем при более точном учете собственного национального опыта, повыше-

нии роли судебной власти национального и международного уровней.

Таким образом, система органов государственной власти должна основываться на синтезе национальных и общечеловеческих традиций, сильной верховной власти, социальной справедливости, свободе личности и политическом плюрализме в рамках традиционной преемственности. Следуя закону историчности, новое по своему содержанию государственное управление, а значит и реформируемая система казахстанской государственной власти, должны «строиться и основываться не на полностью заимствованных извне образцах, а на национальной экономике, культуре и духовных ценностях. Поэтому государственное управление должно быть полностью приспособлено к условиям суверенного государства» [12, с. 20].

Список литературы

1. Нурсултан Назарбаев. Послание народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства». Официальный сайт Президента Республики Казахстан. 14.12.2012.
2. Уваров В.Н. Теория государственного управления. – Алматы, 2001. – Ч. 2. – 420 с.
3. Давид Кушман Койл. Политическая система в США и как она действует. Пер. с англ. – Нью-Йорк, 1990. – 280 с.
4. Лоуренс Фридман. Введение в американское право / Пер. с англ., под ред. М. Калантаровой. – М.: Изд. Группа Прогресс-Универс, 1993. – С. 150.
5. См.: Конституционное право зарубежных стран: Учебн. для вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М.В. Баглая. Изд. Группа НОРМА-ИНФРА. М., 1999.
6. Государственное право Германии. В 2-томах. – М.: Инс. гос-ва и права РАН, 1994. Т. 1. – 311 с.
7. Чиркин В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты // Советское государство и право. – 1990. – № 8.
8. См.: Исполнительная власть, судебная власть и учредительная власть во Франции // Ж.-Б. Оби, О. Бо, Ж.-М. Бесе и др.; Министерство Иностранных Дел Франции; Межведомственная Комиссия по Странам Центральной и Восточной Европы (МКСЦВЕ). – 2-е изд. – М., 1993.
9. Институт президентства как инструмент модернизации посттоталитарных транзитных обществ (на примере Республики Казахстан) // Институт президентства в новых независимых государствах: материалы международной конференции. Алматы, 6 апреля 2001 г. – Алматы: МОН РК, 2001. – С. 26–29.
10. Конституции 16 стран мира: Сб. конституций стран – членов СНГ, Балтии и ряда других государств мира. / Сост. Ж. Баишев, К. Шакиров. – Алматы: Жеті-жарғы, 1995. – 576 с.
11. Малиновский В.А. ЛИДЕР: президентская власть в Казахстане на рубеже эпох: Монография. – Астана: ТОО «Изд-во «Норма-К», 2012. – 528 с.
12. Дуйсенов Э.Э. Правовые проблемы реформирования государственного управления (Республика Казахстан и Кыргызская Республика). Автореферат дисс... докт. юрид. наук. – Алматы. – 2003. – 56 с.