

УДК 323

Р. А. Орынбаева,  
магистрант 1 курса  
Академии государственного управления  
при Президенте Республики Казахстан

## ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

### Аннотация

Предметом исследования данной статьи является специфика политико-правового положения органов государственной власти и гражданского общества в Республике Казахстан. Изучены понятия системы государственной власти, как совокупности законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти, через призму принципа разделения властей. Раскрывается практика взаимосвязи государственной власти с гражданским обществом в управленческом процессе.

**Ключевые слова:** государственная власть, гражданское общество, правовой статус, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть, общественные объединения, неправительственные организации.

### Аңдатпа

Мақаланың зерттеу нысаны – Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік билік және азаматтық қоғам органдарының саяси-құқықтық жағдайының ерекшелігі болып табылады. Мемлекеттік билік жүйесі ұғымдары билікті бөлу принципі призмасы арқылы заң шығарушы, атқарушы, сот билігі тармақтарының жиынтығы ретінде зерделенген. Басқару үдерісінде мемлекеттік биліктің азаматтық қоғаммен өзара байланыс практикасы айқындалады.

**Тірек сөздер:** Мемлекеттік билік, азаматтық қоғам, құқықтық мәртебе, заң шығарушы үкімет, атқарушы билік, сот билігі, қоғамдық бірлестіктер, үкіметтік емес ұйымдар.

### Abstract

The object of research of this article are specifics of a political legal status of public authorities and civil society in the Republic of Kazakhstan. Are studied concepts of system of the government, system as sets of legislative, executive, judicial authority through a prism of the principle of division of the authorities. Are reveals practice of interrelation of the government with civil society in administrative process.

**Keywords:** Government, civil society, legal status, legislature, executive power, judicial authority, public associations, non-governmental organizations.

Успехи реформ в политике, экономике, социальной сфере во многом зависят от эффективного взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества. Особой задачей для стран постсоветского пространства явилось нахождение пути к саморазвивающемуся гражданскому обществу. И в современное время, когда уже существует достаточно устойчивая система национальных государств, продолжается поиск наиболее эффективных властных институтов в системе управления обществом, делаются попытки улучшения качества функционирующих органов государственного управления. Данная тенденция не ограничена определенными временными рамками, что иллюстрируется существующими концепциями модернизации, трансформации, демократизации постиндустриального и информационного обществ. Это, как ничто другое, подтверждает теоретическую и практическую актуальность темы статьи. Между тем, несмотря на предпринимаемые меры, на сегодняшний день сохраняющаяся в некоторой степени неразвитость гражданского общества усложняет окончательное становление в стране принципа социального партнерства между гражданским сектором и государством. Одной из важных проблем является сложность формирования реальных механизмов его практического взаимодействия с государственной властью.

Связь государства с гражданским обществом должна носить добровольный и конструктивный характер взаимодействия, как в случае решения каких-либо проблем, так и при возникновении противоречий.

Согласно статье 1 Конституции Республики Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым государством, в котором взаимодействие государства и гражданского общества осуществляется на принципах общественного

согласия, политической стабильности, экономического развития на благо всего народа, патриотизма, народовластия и решения наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами [1]. Государственная власть нуждается в гражданском обществе, без него она не может быть легитимной. Вопрос взаимоотношения власти и общества всегда был в центре всеобщего внимания, часто являлся причиной многих социальных конфликтов, политических переворотов и революций. Гражданское общество есть важнейшая составляющая демократического государства. Становление гражданского общества и развитие демократии в стране находятся в тесной взаимосвязи: чем более развито гражданское общество, тем демократичнее государство. Гражданское общество достигает высокого уровня развития только в условиях демократической политической системы, где отношения между властью и гражданским обществом строятся на основе публичного соглашения.

Со времени обретения Казахстаном государственной независимости задача построения в республике гражданского общества стала неотъемлемой составляющей курса государства.

Государство как организация публичной власти осуществляет ее, выполняя свои многообразные функции управления общественными процессами, с помощью образуемых в установленном порядке государственных органов. Государственные органы являются вспомогательными институтами государственной власти, проводниками ее решений, теми ее структурами, которые практически реализуют властные полномочия в соответствии с определенной им компетенцией. Каждый государственный орган является составной частью организационной структуры государственного аппарата. Государственный орган – это учрежденное в структуре государства в установленном порядке образование, имеющее собственную компетенцию и наделенное властными полномочиями по осуществлению определенного вида государственной деятельности, характеризующееся задачами, функциями, структурными особенностями, формами и методами. Государственные органы образуются для осуществления государственной власти и реализации функций государственного управления. Для реализации государственных функций государственные органы наделяются государственно-властными полномочиями как внешнего, так и внутреннего характера. Их деятельность облечена в правовые формы, а принимаемые ими акты имеют иерархию по юридической силе и значению. Они осуществляют правотворческую, правоприменительную и правоохранительную деятельность, в процессе которой опираются на интеллектуальную, организационную, материальную и принудительную силу государства. Каждый из них представляет собой относительно самостоятельное, структурно обособленное звено государственного аппарата. Вместе с тем государственные органы образуют в своей совокупности определенную систему, которая основывается на конституционно закрепленных принципах [2, с. 105].

Государственная власть в Республике Казахстан едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов, что производно от полновластия народа, который, являясь носителем суверенитета и единственным источником государственной власти, осуществляет ее непосредственно, через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам [1, ст. 3].

Единственным источником государственной власти избран народ, так как государство и его органы формируются по воле народа. Народ непосредственно избирает Президента Республики, Парламент Республики, местные представительные органы – маслихаты. Народ определяет форму государственного устройства и форму правления, структуру ветвей государственной власти, весь механизм государства, демократические принципы организации и деятельности.

Единство системы государственных органов власти является главным условием целостности государства, проявлением суверенитета Республики Казахстан. Единство государственной власти в унитарном государстве Казахстан означает наличие одной единой системы высших органов: Парламента, Правительства, Верховного Суда, прокуратуры, ЦИК. Указанные органы, с одной стороны, представляют три ветви государственной власти, а с другой стороны, органы, не входящие в ветви государственной власти, в совокупности они представляют единую систему государственной власти.

Организация и деятельность государственных органов строится на принципах, которые согласуются с конституционными основами осуществления государственной власти в Республике Казахстан.

Система сдержек и противовесов – это когда каждая ветвь функционирует в пределах своей компетенции и при злоупотреблении полномочиями другой ветвью может использовать средства правового противодействия.

Разделение властей – это властно-правовая доктрина и конституциональный принцип, лежащий в основе организации системы государственной власти демократического государства. Идея разделения властей высказывалась еще античными учеными (Платон, Аристотель и др.), затем Дж. Локком, развита Ш. Монтескье и другими мыслителями.

В сложившейся в Республике Казахстан системе разделения властей важные функции выполняет глава государства. Президент Республики Казахстан обладает полномочиями, которыми не обладает большинство высших должностных лиц наиболее развитых демократических государств. Президент Республики обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом [1, ст. 40]. Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Основные направления внутренней политики Президент определяет в ежегодных Посланиях народу, в отношениях с Парламентом, Правительством, центральными и местными органами государственной власти. Осуществляет руководство внешней политикой, ведет переговоры, подписывает международные договоры и ратификационные грамоты, за ним закреплены многие чрезвычайные полномочия в области подбора и расстановки кадров на республиканском уровне. Является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами республики, осуществляет другие полномочия в соответствии с Конституцией и законами республики. Круг его полномочий настолько обширен, что он фактически стоит над тремя основными ветвями власти: исполнительной законодательной и судебной.

Законодательная власть представляет собой ту составную часть государственной власти, основной сферой деятельности которой является принятие законов, а также других правовых актов. К ее задачам относятся также дополнение или изменение уже существующих законов, а в определенных условиях и их отмена.

Законодательная ветвь власти в Республике Казахстан представлена двухпалатным Парламентом: Сенат и Мажилис. Согласно Конституции Республики Казахстан Парламент является высшим представительным органом республики, осуществляющим законодательные функции. Сенат образуют депутаты, избираемые по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики Казахстан. Общее количество депутатов верхней палаты Парламента – 47 человек. Президентом Республики назначаются 15 депутатов Сената. Срок полномочий депутатов Сената – шесть лет. Мажилис состоит из 107 депутатов. 98 депутатов Мажилиса избираются от политических партий по партийным спискам по единому общенациональному избирательному округу на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. 9 депутатов Мажилиса избираются Ассамблеей народа Казахстана. Срок полномочий депутатов Мажилиса – пять лет. Организация и деятельность Парламента, правовое положение его депутатов определяются Конституционным законом «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» [3].

Систему исполнительной ветви власти Республики Казахстан возглавляет Правительство. Правительство не просто обладает определенными исполнительными функциями, оно возглавляет систему исполнительных органов, которая в условиях Казахстана является единой. Единство системы исполнительной ветви власти подтверждается ст. 87 Конституции, согласно которой, в частности, «местные исполнительные органы входят в единую систему исполнительных органов». Правительство разрабатывает основные направления социально-экономической политики государства, его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организует их осуществление. Правительство является коллегиальным органом и во всей деятельности ответственно перед Президентом Республики, а в случаях, предусмотренных Конституцией, – перед Мажилисом Парламента и Парламентом. Глава Правительства назначается Президентом после одобрения кандидатуры Премьера большинством депутатов Парламента Республики Казахстан. Персональный состав Правительства назначается Президентом

по представлению кандидатур Премьер-Министром. Структуру Правительства образуют министерства и иные центральные исполнительные органы [4].

Представляя одну из ветвей государственной власти, суды взаимодействуют с законодательными и исполнительными органами страны не только с использованием системы сдержек и противовесов, но и в процессе их основной деятельности – осуществления правосудия. Правосудие является неотъемлемым признаком судебной власти, посредством правосудия происходит реализация судебной власти. Судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства. В случаях, предусмотренных законом, уголовное судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей. Правосудие в РК осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется от имени Республики Казахстан и имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров республики. Органами судебной власти являются: Верховный Суд Республики Казахстан, а также нижестоящие суды. Особенность казахстанского судопроизводства заключается в отсутствии отдельной ветви – арбитражного процесса. Экономические споры решаются в рамках гражданского судопроизводства, независимо от их субъектов. Суды по рассматриваемым делам принимают судебные акты в форме решений, приговоров, определений, постановлений и приказов [5].

Именно механизм разделения властей уравнивает влияние на высшую государственную власть различных элитарных групп, препятствуя ее монополизации. Конституционные нормы, признающие народ единственным источником государственной власти и порядок осуществления им власти [1, ст. 3], закрепляющие права, свободы и обязанности граждан, являются фундаментом для формирования гражданского общества.

Для налаживания эффективного межсекторного взаимодействия необходимы прежде всего укрепление конституционно-правовых основ функционирования институтов гражданского общества, совершенствование институтов представительства граждан, а также создание действенных механизмов взаимодействия между властью и общественными объединениями.

Становлению гражданского общества также способствуют нормы, которые устанавливают основы экономических отношений, являющихся одним из важных признаков гражданского общества: разнообразие видов собственности, свобода экономической деятельности и ее направленность на служение общему благу [1, ст. 6], обеспечение достойной жизни и развития человека, свободы труда, свободного выбора деятельности и профессии [1, ст. 24].

Проблемы взаимодействия гражданского общества и государственной власти важны для современного Казахстана, где происходят радикальные изменения во всех сферах жизни общества.

Гражданское общество – это сфера самопроявления свободных граждан и добровольно сформировавшихся некоммерческих ассоциаций и организаций, не зависящая от прямого вмешательства и произвольной регламентации со стороны государственной власти и бизнеса. Развитое гражданское общество является важнейшей предпосылкой построения правового государства и его равноправным партнером.

Основные акценты развития гражданского общества отражены в Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006–2011 годы [6], разработанной в соответствии с Общенациональной программой демократических реформ и стратегией вхождения Казахстана в число пятидесяти наиболее конкурентоспособных стран мира, обозначенной в Послании Президента Республики Казахстан народу страны от 1 марта 2006 года. В этих документах предусмотрено поэтапное развитие таких институтов гражданского общества, как политические партии, профессиональные союзы, религиозные объединения, средства массовой информации и т. д.

В Концепции анализируются основные тенденции развития гражданского общества в Казахстане на современном этапе, изложены пути и конкретные механизмы его развития. Концепция определяет основные направления развития институтов гражданского общества и возможности реализации гражданских инициатив. Она явилась основой для

разработки целевых программ, законодательных и других нормативных правовых актов, нацеленных на создание благоприятных условий для функционирования институтов гражданского общества. В Концепции раскрываются: становление и развитие гражданского общества в Республике Казахстан; понятие гражданского общества, его структура и функции; перспективное видение гражданского общества в Республике Казахстан; основные принципы и правовые основы развития гражданского общества; совершенствование правовой основы деятельности институтов гражданского общества; укрепление инструментов сотрудничества государственных органов и институтов гражданского общества; создание условий для высокой политической, правовой и гражданской культуры населения; совершенствование трудовых отношений; модернизация социальной политики; повышение социальной ответственности бизнеса; развитие институтов гражданского общества в Республике Казахстан; развитие международного сотрудничества институтов гражданского общества и т. д.

Задача гражданского общества – быть посредником между индивидуумом и государством. Целью гражданского общества являются защита интересов каждого члена общества, представление его интересов перед лицом власти и общества, общественный контроль за деятельностью власти и формирование внутренней и внешней политики общества. С целью ограничения влияния государства на гражданское общество и вмешательства в его деятельность запрещаются слияние государственных и общественных институтов, создание в государственных органах организаций политических партий, незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и, наоборот, последних – в дела государства [1, ст. 5]. Осуществление права на свободу совести не может ограничивать общечеловеческие и гражданские права и обязанности перед государством [1, ст. 22].

Созданию правового поля для образования и функционирования политических партий, общественных объединений и некоммерческих организаций способствовало принятие ряда законов Республики Казахстан. Так, Закон Республики Казахстан «О политических партиях» от 15 июля 2002 года определяет правовые основы создания политических партий, их права и обязанности, гарантии деятельности, регулирует отношения политических партий с государственными органами и другими организациями [7]. Важным является Закон Республики Казахстан «Об общественных объединениях» от 31 мая 1996 года. Предметом регулирования настоящего Закона являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами Республики Казахстан права на свободу объединений, а также созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией общественных объединений [8]. Закон открыл достаточно широкие возможности для создания и государственной регистрации объединений граждан самого различного профиля деятельности, так как под формой общественного объединения были объединены политические партии, общественно-политические движения, профсоюзы, различного рода добровольные общества, а также творческие союзы, фонды и ассоциации различных объединений граждан. Закон Республики Казахстан «О некоммерческих организациях» от 16 января 2001 года регулирует отношения, возникающие в связи с созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией некоммерческих организаций [9].

В Послании Президента страны народу Казахстана «К свободному, эффективному и безопасному обществу» от 24 октября 2000 года было поручено Правительству усилить работу по созданию условий для развития неправительственных организаций (далее – НПО), роль которых в реализации интересов самых различных групп населения стала все более возрастать [10]. В 2000 году была создана Конфедерация НПО Казахстана, которая консолидировала усилия НПО для создания механизмов взаимодействия с органами государственной власти. Постановлением Правительства Республики Казахстан утверждены «Концепция государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан» от 23 января 2002 года № 85 и «Программа государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан на 2003–2005 годы» от 17 марта 2003 года № 253.

Очевидно, что конструктивное сотрудничество власти и НПО является залогом полноценного функционирования гражданского общества. Как показывает опыт, большое

значение для углубления процесса либерализации общественных отношений в стране имеет проведение 14 октября 2003 года в Астане I Гражданского форума с участием Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева. Целью форума была необходимость формирования конкретных механизмов взаимодействия государственных органов с НПО. В соответствии с Постановлением Правительства РК от 29 ноября 2003 года № 1210 «О внесении изменений и дополнения в некоторые решения Правительства Республики Казахстан» был разработан законопроект «О государственном социальном заказе» [11]. Настоящий Закон регулирует общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственного социального заказа государственными органами и неправительственными организациями РК. Целью закона была определение комплекса правовых основ, принципов, порядка формирования и исполнения на конкурсной основе государственного социального заказа неправительственными организациями Республики Казахстан.

Нельзя не учитывать и политический аспект: создание позитивного имиджа государства, стремящегося поддержать развитие НПО, что соответствует общей стратегии демократических реформ. Идея проведения подобных конкурсов заключается в том, что государство финансирует проекты, направленные на решение конкретных социальных проблем казахстанского общества, а неправительственные организации, работающие непосредственно с населением, осуществляют эти проекты.

За годы независимости в Казахстане проведено шесть Гражданских форумов, где обсуждались актуальные вопросы развития гражданского общества, углубления демократии в стране. Так, на II Гражданском форуме, проведенном 12 сентября 2005 года по инициативе неправительственных организаций, был создан «Гражданский альянс неправительственных организаций». Главная задача этой организации – поддерживать партнерские отношения между НПО, государственной властью и бизнес-сообществом.

Всевозрастающий интерес международного сообщества к Казахстану обусловил высокое внимание к IV Гражданскому форуму (23–24 ноября 2009 года) со стороны НПО стран Европы и Азии. Участие в форуме приняли представители 10 иностранных НПО из Китая, Индии, Франции, Румынии, Болгарии, Азербайджана.

Главной темой VI Гражданского форума (15–16 ноября 2013 года) стало «Гражданское общество и вызовы современности в контексте Стратегии главы государства Нурсултана Назарбаева «Казахстан-2050».

Проведение этих форумов стало действенным диалоговым полем между властью и неправительственным сектором, в рамках которого рождаются и переходят в реальную программу действий многие актуальные вопросы развития гражданского общества.

Таким образом, можно сделать вывод, что государственная власть контролирует и регулирует практически все общественные сферы, но в то же время граждане обладают большими возможностями влиять на власть и политику, которую она проводит. Население имеет возможность влиять на органы государственной власти двумя путями – прямым и косвенным. Первый путь прямых действий предполагает разного уровня выборы, голосование и референдумы.

Второй косвенный путь влияния, как правило, реализуется посредством следующих субъектов:

- неправительственные организации;
- политические партии;
- группы интересов и лоббистские группы;
- средства массовой информации и т. д.

Казахстан становится открытым обществом. Открытое общество – это высокая жизнеспособность, гибкость, адаптация к быстро изменяющимся реалиям современного мира. Одним из основных принципов открытого общества является принцип плюрализма во всех сферах социальной деятельности – экономической, политической, социальной, культурной и идеологической. Доверие и уважение к власти со стороны общества являются прочным фундаментом социального мира и согласия, политической стабильности и, следовательно, устойчивого развития Казахстана.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Конституция Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [adilet.zan.kz](http://adilet.zan.kz).
- 2 Государственное управление: основы теории и организации / Под ред. Козбаненко В. А. – М.: Статут, 2002.
- 3 О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов: Конституционный закон от 16 октября 1995 года № 2529 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [adilet.zan.kz](http://adilet.zan.kz).
- 4 О Правительстве Республики Казахстан: Конституционный закон от 18 декабря 1995 года № 2688 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [adilet.zan.kz](http://adilet.zan.kz).
- 5 О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан: Конституционный закон от 25 декабря 2000 года № 132 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [adilet.zan.kz](http://adilet.zan.kz).
- 6 О Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006–2011 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 25 июля 2006 года № 154 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [adilet.zan.kz](http://adilet.zan.kz).
- 7 О политических партиях: Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года № 344 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [adilet.zan.kz](http://adilet.zan.kz).
- 8 Об общественных объединениях: Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 года № 3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [adilet.zan.kz](http://adilet.zan.kz).
- 9 О некоммерческих организациях: Закон Республики Казахстан от 16 января 2001 года № 142 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [adilet.zan.kz](http://adilet.zan.kz).
- 10 Назарбаев Н. А. К свободному, эффективному и безопасному обществу: Послание Президента страны народу Казахстана. 24 октября 2000 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [akorda.kz](http://akorda.kz).
- 11 О государственном социальном заказе: Закон Республики Казахстан от 12 апреля 2005 года № 36 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [adilet.zan.kz](http://adilet.zan.kz).

Дата поступления статьи в редакцию 13.01.2015