

Кобабаев О.К., Айтхожин К.К.

**Президентская форма
правления Республики
Казахстан: теоретико-правовые
аспекты**

Авторами в данной статье рассматривалась президентская форма правления Республики Казахстан: теоретико-правовые аспекты. Важной особенностью формирования президентской власти в Казахстане является процесс ее постоянного развития и модернизации вместе с другими институтами государственности.

Ключевые слова: Власть, президент, форма правления, право, государство.

Kopabaev O.C., Aitkhozhina K.K.

**Presidential form of government
of the Republic of Kazakhstan:
theoretical and legal aspects**

The authors of this article examines the presidential form, the Management Board of the Republic of Kazakhstan: the theoretical and legal aspects. An important feature of the formation of presidential power in Kazakhstan is a constant process of development and modernization, along with other state institutions.

Key words: Power, President, government, law, state.

Кобабаев О.К., Айтхожин К.К.

**Қазақстан Республикасындағы
Президенттік басқару нысаны:
теориялық және құқықтық
аспектілері**

Мақалада авторлар Қазақстан Республикасындағы президенттік басқару нысаны: теориялық және құқықтық аспектілерін қарастырған. Қазақстандағы президенттік билікті қалыптастырудің маңызды ерекшелігі оның тұрақты түрде дамуы және басқа да мемлекеттік мекемелермен қатар жетілдіріліп отыруы болып табылады.

Түйін сөздер: билік, президент, үкімет, құқық, мемлекет.

**ПРЕЗИДЕНТСКАЯ
ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ
РЕСПУБЛИКИ
КАЗАХСТАН:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ
АСПЕКТЫ**

Институт Президента, введенный в Казахстане 24 апреля 1990 г. Верховным Советом РК, является одним из ключевых в системе органов государственной власти, и его рациональное устройство и функционирование – важное условие обеспечения конституционализма в государстве. За годы своего становления и развития президентская форма правления Республики Казахстан стала основой успешного перехода страны из советской политической системы в демократическую политическую систему, упрочив стабильность и эффективность государственных институтов. Наиболее взвешенное решение проблемы политического транзита, как отмечалось многими зарубежными политическими экспертами, было впервые на постсоветском пространстве успешно реализовано именно в Казахстане, выбравшем один из верных путей политического транзита – установление сильной президентской республики, столь необходимой на первых этапах становления и развития государственности. Благодаря президентской форме правления, Республика Казахстан входит в число наиболее динамично развивающихся стран мира, являясь определяющим примером для построения эффективной политической системы для многих молодых демократий Евразии.

Президентская форма правления Республики Казахстан является стержневым элементом казахстанской государственности, надежной опорой комплексных демократических реформ во всех узловых точках ее развития, обеспечивая системную логику и постепенность политических и социально-экономических преобразований в стране. *«Мы сохранили и укрепили внутриполитическую стабильность и национальное единство в стране, где проживают представители 140 этносов и 17 конфессий, – говорится в Послании Президента Республики Казахстан – Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050» – новый политический курс состоявшегося государства». – Наша политика была успешной. Мы последовательно формируем институты гражданского общества на основе демократической модели развития. Учрежден институт омбудсмена по правам человека. Если раньше у нас никогда не было многопартийности, то сейчас в стране действуют партии, представляющие весь политический спектр.*

У нас многопартийный Парламент, Правительство парламентского большинства» [1].

Поэтому закономерно, что 1 декабря 1991 г., в день, когда в Казахстане состоялись впервые общенародные, прямые выборы Президента Республики, объявлен государственным праздником. Уже тогда, по сути, Нурсултан Абишевич Назарбаев, получив 98,7% голосов избирателей, стал всенародным лидером, что и обусловило его миссию как Первого Президента Республики Казахстан, получившего право выступать и действовать от имени всей казахстанской нации. И на всех последующих всенародных выборах максимально полная легитимность Первого Президента Казахстана – Лидера Нации Н.А. Назарбаева подтверждалась казахстанским народом. И именно в этой связи в нашей стране 14 декабря 2011 года был учрежден новый государственный праздник «День Первого Президента Республики Казахстан».

Важной особенностью формирования президентской власти в Казахстане является процесс ее постоянного развития и модернизации вместе с другими институтами государственности. В рамках функционирования президентской формы правления в стране происходит неуклонное укрепление государственной власти, обеспечение целостности государства, общественной безопасности и правопорядка в условиях посткризисного развития Казахстана.

Важно отметить, что, учитывая реалии постпереходного периода, который переживает наша страна, граждане Казахстана вполне осознанно связывают необходимость укрепления государственной власти, законности и правопорядка именно с сильной президентской властью и осуществлением главой государства первостепенных функций как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина, как органа, призванного обеспечить единство государственной власти.

В силу своего статуса и полномочий Президент является, как показывает политическая практика, мощнейшим катализатором поэтапного демократического реформирования государственных и общественных институтов. Поэтому закономерно, что научный анализ закономерностей и перспектив развития президентской формы правления в Казахстане показывает, что наша страна является не исключением, а скорее подтверждением общих тенденций, наблюдающихся в государственном строительстве развитых демократических стран в условиях их перехода от становления на путь демокра-

тии к правовому, демократическому, социально ориентированному государству.

Вместе с тем преждевременно рассматривать современную президентскую форму правления как устоявшуюся совокупность конституционно-правовых норм и сложившейся государственной и политической практики. Со времени своего создания президентская форма правления Республики Казахстан постоянно развивается, изменяется и приобретает новые черты. Конституционные полномочия и функции Президента Республики получают дальнейшую конкретизацию в текущем законодательстве, нормативных указах Президента, решениях Конституционного Совета. Причем речь идет не о наделении дополнительных полномочиями Президента, а, главным образом, о разграничении компетенции основных органов, осуществляющих государственную власть.

В условиях переходного времени политический режим в Казахстане выражал тенденцию к усилению института президентской власти. Данная тенденция носила всецело объективный характер в связи с тем, что именно сильная президентская власть призвана решать сложнейшие задачи экономического роста страны, создания стабильной правовой системы в условиях быстрых социальных изменений.

В настоящее время же важнейшим критерием оценки президентской формы правления в Казахстане является эффективность проведения экономических, политических, социальных и иных реформ исключительно в правовых формах, с сохранением конституционной легитимности государственной системы. Высокая степень легитимности президентской формы правления в Республике Казахстан состоит и в том, что она инициирует и реализует поэтапные политические реформы, связанные с формированием институтов гражданского общества и правовой государственности, демократизацией судебной системы, избирательного процесса и др.

Современное политическое развитие Республики Казахстан свидетельствует о необходимости дальнейшего конституционного распределения властных полномочий между Президентом, Парламентом и Правительством. Переломить эту тенденцию до конца можно постепенно – путем уменьшения (перераспределения) президентских полномочий либо радикально – путем отказа от института президента. Но делать такой кардинальный шаг – переходить к парламентарной форме правления, на наш взгляд, пока преждевременно. В условиях переходного времени, на-

растания внешних угроз и вызовов, нарастания нестабильности в соседних государствах необходима сильная политическая воля, сконцентрированная в руках выборных органов власти, включая и авторитетного главу государства – Президента. В таком случае дальнейшее перераспределение полномочий между Президентом, Парламентом и Правительством целесообразно осуществлять в направлении конкретизации координирующих и арбитражных функций главы государства, а также расширения прав и усиления ответственности Правительства.

Объединение усилий Президента, Парламента и Правительства по вопросам реализации общегосударственных решений должно происходить на постепенной эволюционной основе. Проведение такой политики главой государства укрепит не только институт президентской власти, но и государственную власть в целом.

В правовой и политологической литературе в настоящее время существует разброс мнений по вопросам идентификации президентской формы правления в условиях переходного времени и ее дальнейшего совершенствования. Так, если А.К. Котов считал, что в Казахстане сформировалась именно президентская республика, по форме правления государство Казахстан остается президентской республикой [2, с. 149], то, по мнению академика Г.С. Сапаргалиева: *«анализ Конституции Республики Казахстан показывает, что общие черты президентской республики нашли в ней отражение с некоторой модификацией»* [3, с. 194].

С нашей точки зрения, заслуживает поддержки вывод видного казахстанского ученого В.А. Малиновского о том, что: «оформленная Конституцией РК 1995 г. весьма гибкая конструкция позволяет модернизировать конституционный принцип единства и разделенности государственной власти и механизм сдержек и противовесов таким образом, чтобы, оставаясь республикой с «президентской формой правления», не быть обязанной следовать главным требованиям классической «президентской республики» [4, с. 107-108].

Близка к данному определению и позиция Б.А. Майлыбаева, по мнению которого действующая Конституция Республики Казахстан 1995 г. юридически предусматривает смешанную форму правления с сильным (доминирующим) институтом президента. Поэтому в традиционную классификацию форм правления, в рамки существующих «идеальных» типов – полупрезидентской, президентской, парламентар-

ной – казахстанская президентская модель не укладывается. И в этой связи Б. А. Майлыбаев делает обобщающий вывод: скорее всего, объективно будет идентифицировать казахстанскую президентскую модель «как на «три четверти президентскую», что нашло отражение в заимствовании основных характерных особенностей концепции плебисцитарной президентской республики» [5, с. 420-421].

С учетом вышеизложенных позиций можно сделать вывод о том, что казахстанская модель президентской власти не укладывается в рамки существующих «идеальных» моделей – президентской, полупрезидентской и парламентарной. Так, анализ норм казахстанского Основного закона показывает, что Республику Казахстан нельзя отнести к классической президентской республике, примером которой является США. В частности, ответственность Правительства перед Мажилисом Парламента и Парламентом (п. 2 ст. 64 Конституции Республики Казахстан), формальная возможность подотчетности членов Правительства Палатам Парламента (подпункт б ст. 57 Конституции), право роспуска Президентом Парламента или Мажилиса Парламента (ст. 63 Основного закона) не позволяют формально определить Казахстан как президентскую республику.

С другой стороны, прямые всеобщие выборы Президента Казахстана, его весомые и реальные полномочия, прежде всего, в формировании Правительства, в отношениях с другими государственными органами показывают невозможность классификации Республики Казахстан как парламентской республики. В отдельных чертах казахстанская конституционная модель правления напоминает полупрезидентскую Республику Францию (в связи с тем, что Конституция Франции 1958 г. оказала большое влияние на Конституцию Казахстана). Вместе с тем, учитывая, что Президент Республики Казахстан имеет более серьезные и реальные полномочия, чем глава Франции, можно согласиться с вышеуказанным мнением Г.С. Сапаргалиева о том, что в Казахстане установлена президентская республика с некоторой модификацией.

В отношении установления же в Казахстане парламентарной формы правления необходимо поддержать мнение исследователей об опасности для постсоветского переходного общества одностороннего усиления парламента. *«В эпоху ускоренной модернизации оно приводило к неуправляемости, правительственным кризисам и невозможности принятия быстрых по-*

литических решений», – справедливо отмечает в этой связи российский исследователь А.Н. Медушевский, – *примером может служить IV Республика Франции выход из кризиса который был найден лишь в Конституции V Республики де Голля, ставшей моделью российской конституции».*

По его мнению, в настоящее время сходный кризис разворачивается в Италии, где также раздаются призывы преодолеть перманентные парламентские кризисы и господство политических партий с помощью введения сильной исполнительной власти. Даже такие парламентские системы, для которых характерно всевластие парламента, как Великобритания и Германия, наделяют главу исполнительной власти (премьер-министра или канцлера) чрезвычайно большими полномочиями и дают правительству противовес законодательной власти в виде права роспуска парламента и объявления повторных выборов [6, с.274].

Поэтому, исходя из современных политических реалий Казахстана, на наш взгляд, важно поддержать точку зрения Б.А. Майлыбаева о том, что установление парламентарной формы правления в нашей стране неосуществимо в краткосрочной и среднесрочной перспективе. ни юридической, ни политической базы для установления парламентарной формы правления в Казахстане нет: отсутствуют либерально-демократические парламентарные традиции политической игры, и соответствующая политическая культура, и необходимый для полноценного парламентаризма уровень социально-экономического развития и пр. [5, с. 484].

В этой связи многими исследователями делается вывод о том, что для Республики Казахстан, как и других постсоветских республик, в условиях переходного времени наиболее предпочтительной является конституционная модель полупрезидентской республики современного французского образца. Например, Б.А. Майлыбаев отмечает, что реализация полупрезидентской модели способствует не только эволюционному и политически выверенному воплощению принципа разделения властей, но и позволяет разделить (дуализировать) роль общенационального политического лидера между президентом и главой правительства, что нейтрализует не только мощный потенциал авторитаризма в переходный период, но и способствует становлению системы политической культуры граждан [5, с. 486].

Кроме того, полупрезидентская республики,

по мнению исследователя, позволяет интегрировать законодательную и исполнительную ветви власти в единый механизм. Президент пользуется широкими правами, при этом должен ориентироваться на парламентское большинство и в соответствии с этим строить политику; неотъемлемыми прерогативами законодательной власти должны стать разработка бюджета, утверждение состава правительства, контроль за Правительством [5, с. 486].

На наш взгляд, изменение Конституции в условиях возможной конституционной реформы, видимо, следует связывать с сохранением президентской формы правления Республики Казахстан. Конституционные поправки должны идти лишь в направлении конкретизации функций и полномочий главы государства. В этой связи принципиально важно задействовать систему сдержек и противовесов в отношениях между органами государства при закреплении новых конституционных полномочий Президента как Главы государства. Дело в том, что только при внесении необходимых конституционных поправок о перераспределении полномочий между высшими органами власти можно достичь оптимального результата.

Так, по мнению председателя Конституционного совета Франции Пьера Мазо, президентская форма правления наиболее приемлема для Казахстана. *«Не меняйте этот режим. Это обеспечение демократии в вашей стране»*, – заявил Пьер Мазо в ходе встречи с председателем Сената Парламента Республики Казахстан 31 августа 2005 г. По его словам, во Франции действует смешанная форма правления. *«Сегодня этот полупрезидентский режим приводит юристов к некоторым вопросам, поскольку очень часто вызывает конфликтную ситуацию между президентом и премьер-министром».* Подобные конфликты *«часто являются источником кризиса, которые заставляют некоторых политических деятелей Франции задуматься, что нужно переходить к президентской форме правления»* [7].

Обращает на себя внимание и четкая позиция В.В. Путина по вопросам определения Россией формы государственного правления. *«Россия – президентская республика и мы не намерены менять ключевую роль главы государства в политической системе страны. Роль Президента останется ключевой в политической системе России, но при этом будет возрастать и влияние парламента»*, – подчеркнул, в частности, в своем интервью Французской газете «Le Monde»

Владимир Путин, добавив, что «если говорить о распределении полномочий внутри России, то последнее слово, безусловно, остается за Президентом» [8]. Такая позиция российского лидера была поддержана депутатом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Николаем Тонковым, заявившим, что «на сегодняшний день в России может быть только президентская форма правления». Назвав такой вариант «самым оптимальным», сенатор в то же время указал на необходимость роста роли партий и парламента, отметив: «В этом я полностью согласен с точкой зрения Владимира Путина» [8].

Важно также обратить внимание на существующую глубокую связь государственно-правовых институтов с менталитетом соответствующего народа. Например, по нашему мнению, прав украинский ученый А. Мучник, отмечая, что уроки истории свидетельствуют, что между формой правления и менталитетом народа существует тесная, хотя и невидимая связь. С исторической точки зрения неверно и даже опасно произвольно и насильно навязывать людям чуждые им формы государственности. Поэтому необходимо чуткое отношение к государственно-правовым традициям, обычаям своего народа: к тому, к какой форме правления, к какому территориальному устройству и режиму правления более всего тяготеют и испытывают внутреннюю симпатию люди [9].

В этой связи важно отметить, что Валентина Матвиенко, одна из ведущих государственных деятелей России (в настоящее время – руководитель Совета Федерации Федерального Собрания России), выступая против изменения президентской формы правления в России, 7 июля 2008 г. в интервью радиостанции «Эхо Москвы» также заявила: «Эта форма (президентская республика) исторически сложившаяся, она не случайна. Это соответствует политическим, экономическим условиям, ментальности людей» [10].

Таким образом, наиболее перспективным для Казахстана, как и других постсоветских государств, путем развития является сохранение президентской формы правления, как необходимой основы для их будущего истинного демократического развития. Ведь, как показывает государственно-правовая практика, роль института Президента, как ведущего ядра политической системы казахстанского общества, будет только возрастать по мере дальнейших демократических преобразований, идущих в нашей стране.

Тем более, прошедшие конституционные реформы 1998, 2007 годов, имевшие целью дальнейшую либерализацию политической системы и государственности, не затрагивали существенных основ президентской формы Республики Казахстан. Будущее президентской формы правления в Казахстане неотделимо от процессов демократизации казахстанского общества, либерализации институтов государственной власти, включая поэтапное расширение полномочий Парламента, укрепление самостоятельности Правительства при сохранении функций политического арбитража и политической координации Президента Республики Казахстан. «Каждый этап политических реформ увязывается с уровнем развития экономики, – отмечается Главой государства в Послании «Стратегия: «Казахстан – 2050». – Поэтому мы последовательно идем по пути политической либерализации. Только так можно модернизировать страну и сделать ее конкурентоспособной».

Все это говорит о том, что одной из важнейших задач отечественной конституционно-правовой науки является дальнейшее осмысление роли, сущности и содержания президентской формы правления, как стержневого элемента казахстанской государственности, надежной опоры комплексных демократических реформ во всех узловых точках ее развития, обеспечивающей системную логику и постепенность политических и социально-экономических преобразований в стране.

Литература

- 1 Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050» – новый политический курс состоявшегося государства» // akorda.kz.
- 2 Котов А.К. Конституционализм в Казахстане: опыт становления и эффективность механизма власти. – Алматы: КазГЮА, 2000. – 288 с.
- 3 Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан: учебник. – Алматы: Жеті жарғы, 1998. – 336 с.
- 4 Малиновский В.А. ЛИДЕР: Президентская власть в Казахстане на рубеже эпох. – Астана: ТОО «Издательство НОРМА-К», 2012. – 528 с.

- 5 Майлыбаев Б.А. Становление и эволюция института Президента Республики Казахстан: проблемы, тенденции, перспективы (опыт политико-правового исследования): монография. – Алматы: Издательство «Арыс», 2001. – 532 с.
- 6 Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – 512 с.
- 7 Глава КС Франции считает президентскую форму правления наиболее приемлемой для Казахстана // http://www.kazembassy.ru/press_service/news/?newsid=1054.
- 8 Совет Федерации ФС РФ // http://www.akdi.ru/sf/PO08/13_7.htm.
- 9 Мучник А. Выбор формы правления – выбор исторической судьбы // <http://www.haaz.com.od.ua/vibor.htm>.
- 10 Матвиенко против изменения президентской формы правления в России // www.rian.ru/politics/20080707/113400398.html.

References

- 1 Poslanie Prezidenta Respubliki Kazahstan – Lidera nacji Nur-sultana Nazarbaeva narodu Kazahstana «Strategija «Kazahstan-2050» – novyj politicheskij kurs sostojavshegosja gosudarstva» // akorda.kz.
- 2 Kotov A.K. Konstitucionalizm v Kazahstane: opyt stanovlenija i jeffektivnost' mehanizma vlasti. – Almaty: KazGJuA, 2000. – 288 s.
- 3 Sapargaliev G. Konstitucionnoe pravo Respubliki Kazahstan: Uchebnik. – Almaty: Zheti zharfy, 1998. – 336 s.
- 4 Malinovskij V.A. LIDER: Prezidentskaja vlast' v Kazahstane na rubezhe jepoh. – Astana: TOO «Izdatel'stvo NORMA-K», 2012. – 528 s.
- 5 Majlybaev B.A. Stanovlenie i jevoljucija instituta Prezidenta Respubliki Kazahstan: problemy, tendencii, perspektivy (opyt politiko-pravovogo issledovanija): monografija. – Almaty: Izdatel'stvo «Arys», 2001. – 532 s.
- 6 Medushevskij A.N. Sravnitel'noe konstitucionnoe pravo i poli-ticheskie instituty: Kurs lekcij. – M.: GU VShJe, 2002. – 512 s.
- 7 Glava KS Francii schitaet prezidentskuju formu pravlenija naibo-lee priemletoj dlja Kazahstana // http://www.kazembassy.ru/press_service/news/?newsid=1054.
- 8 Sovet Federacii FS RF // http://www.akdi.ru/sf/RO08/13_7.htm.
- 9 Muchnik A. Vybor formy pravlenija – vybor istoricheskoi sud'by // <http://www.haaz.com.od.ua/vibor.htm>.
- 10 Matvienko protiv izmenenija prezidentskoj formy pravlenija v Rossii // www.rian.ru/politics/20080707/113400398.html.