

**Мемлекет пен құқық
теория және
тарихы**

**Теория и история
государства
и права**

**Chair of state and
law theory
and history**

ӘОЖ 321.01; 340.11

¹А.С. Мадиярова, ²Г.А. Әлібаева

Әл-Фараби атындағы ҚазҰУ, заң факультеті, Қазақстан, Алматы қ.
Д.А. Қонаев атындағы көлік және құқық университеті, Қазақстан, Алматы қ.
e-mail: nurdana06@mail.ru

**Қазақстан Республикасы Президентінің еліміздің атқарушы
билік жүйесіндегі орны мен рөлі**

Бұл мақалада біртұтас мемлекеттік билік жүйесіндегі Президент орны жөніндегі теориялық ұстанымдар талқыланды. Президенттік биліктің конституциялық өкілеттіліктер тұрғысынан қарастырғандағы өзіндік сипаты айқындалған. Атқарушы билік жүйесі қызметін ұйымдастыруды жетілдірудегі Президент рөлі сарапталған. «Қазақстан Республикасы Президенті туралы» Конституциялық заңымен мемлекет басшысына берілген өкілеттіліктерге талдау жасалған. Мемлекет басшысының Қазақстан халқына жыл сайынғы жолдауларының мақсаттары мен бағыттарына шолу жасалған.

Түйін сөздер: атқарушы билік, мемлекет, президент, заң.

A.S. Madiyarova, G.A. Alibayeva

**The place and role of the President of the Republic of Kazakhstan in the system of executive branch
of the government of the country**

This article includes analysis of theoretical approaches on the place of the President in common system of governmental power. The role of the President in improving organization and activity of executive authority has been identified in terms of the analysis of Constitutional powers of the President. The credentials delegated to the President by the Constitution Law «On the President of the Republic of Kazakhstan» have been analyzed. Discourse of basic aims and directions of the annual President's Addresses to the people of Kazakhstan has been presented.

Keywords: the executive, the State President, the law

А. Мадиярова, Г.А. Алибаева

Место и роль Президента Республики Казахстан в системе исполнительной ветви власти страны

В данной статье проанализированы теоретические подходы о месте Президента в системе единой государственной власти. С позиций анализа конституционных полномочий Президента выявлен самостоятельный характер президентской власти. Выявлена роль Президента в совершенствовании организации и деятельности системы исполнительной власти. Проанализированы полномочия, которые переданы Главе государства Конституционным законом «О Президенте Республики Казахстан». Проведен дискурс основных целей и направлений ежегодных Посланий Президента страны народу Казахстана.

Ключевые слова: исполнительная власть, государство, президент, закон.

Біртұтас мемлекеттік билік жүйесіндегі Президент орны жөніндегі теориялық ұстанымдар. Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес, Республика Президенті мемлекет бас-

шысы және оның ең жоғары лауазымды тұлғасы болып табылады. Қолданыстағы Негізгі заңның 40-бабына сәйкес, ҚР Президенті мемлекеттің ішкі және сыртқы саясатын айқындайды,

ел ішінде және халықаралық қатынастарда Қазақстан Республикасының атынан өкілдік етеді; халық пен мемлекеттік билік бірлігінің, Конституциясының мызғымастығының, адам және азамат құқықтары мен бостандықтарының нышаны әрі кепілі болып табылады. Мемлекеттік биліктің барлық тармағының келісіп жұмыс істеуін және өкімет органдарының халық алдындағы жауапкершілігін қамтамасыз етеді. Аталған ережелер, сонымен қатар «Қазақстан Республикасының Президенті туралы» Конституциялық заңда бекітілген. Бұл мәселені жеке түрде толық зерттеу мүмкін болмағандықтан, ҚР Президентінің біртұтас және бөлінетін мемлекеттік билік жағдайындағы (сондай-ақ аралас республика жағдайында мемлекет басшысының рөлі, мысалы, Франция және Ресей) негізгі теориялық ұстанымдарды атап өткенді жөн көрдік. Заң ғылымында Президент туралы төмендегідей пікірлер кең таралған:

1. Президент атқарушы билік тармағына кіреді (бұл көзқарастың көрнекті өкілі қазақстандық ғалым В.А. Малиновский, сондай-ақ ресейлік ғалымдар М.В. Баглай, С.В. Бородин және В.Н. Кудрявцев) [1]. В.А. Малиновский Франциядағы сияқты Қазақстанда да «бицефальдық», яғни «екіжақты» атқарушы билік қалыптасқан, оның жоғарғы лауазымды тұлғасы ҚР Президенті деп санайды.

2. Барлық билік тармақтарынан теңдей алшақталған, олардың үстінен қарайтын саяси фигура болып табылады (бұл көзқарасты ұстанушы қазақстандық мемлекеттанушы ғалымдар Ж.Н. Баишев, Т.С. Донаков, А.К. Котов). «Президент-билік тармақтарының үстінен қарайды» деген ұстанымды жақтаушылар [2] өздерінің бұл тұжырымдарын мемлекет басшысына саяси үйлестіру және саяси арбитраж қызметтерін жүктеу, үйлестіруші мен арбитраж белгілі бір билік тармағында болуына жол бермейді деп негіздейді.

3. Дәстүрлі үш билік тармағымен қатар өз бетінше президенттік биліктің қызмет ету концепциясынан екінші ұстаным туындайды. Бұл тұжырым соңғы кезде көптеген ғалымдардың қолдауын тауып отыр (қазақстандық ғалым Б.А. Майлыбаев [3], А.А. Матюхин, ресейлік ғалымдар Г.Н. Чеботарев, Г.В. Дегтев).

Ғылыми тұрғыдан қарастырғанда Қазақстанда өз бетінше президенттік биліктің қызмет етуі негізді және болашағы бар тұжырым деп танылуы мүмкін, себебі:

- біріншіден, қызметтік тұрғыда ҚР 1995 жылғы Конституциясында ҚР Президентіне мемлекеттік билікті жүзеге асырудың жеке аясы бекітілген (мемлекеттік билік бірлігін қамтамасыз ету, халықтар бірлігі және мемлекеттік билік тармақтарын қамтамасыз ету);

- екіншіден, бұл жеке ықпал ету аясы. Негізгі заңның 40-бабында бекітілген (халық және мемлекет өкілдігі, саяси үйлестіру және саяси бақылау) бірқатар тұрақты бағыттарда нақтыланған конституциялық қызмет түрлерінде көрініс тапқан;

- үшіншіден, жеке өкілеттіліктер мен оларды жүзеге асыру кепілдіктеріне сәйкес келетін қызмет түрлері;

- төртіншіден, ҚР 1995 жылы Конституциясында көзделген және «негізгі органды» жоққа шығармайтын ҚР Президенті, өзге де мемлекеттік органдар мен институттар (Президент әкімшілігі) ҚР мемлекеттік хатшысының қызметі, мемлекет басшысы жанындағы кеңестік-мәжілістік органдар (өзге де органдар, оларды В.А. Малиновский мемлекет басшысының «басқарушылық механизмі» деп атайды), қызметтері мен өкілеттіліктеріне сәйкес келетін оларды жүзеге асырудың институционалдық механизмі. Шындығында ҚР Конституциясында жеке мемлекеттік билік тармағы ретінде президенттік билік атап көрсетілмеген. Алайда бұл конституциялық құқық теориясында билік тармақтарының бақылаусыздығы, сайланбалы билік тармағы және т.б. мәселелердің болашағы жоқ екендігін білдірмейді.

Президенттік биліктің конституциялық өкілеттіліктер тұрғысынан қарастырғандағы өзіндік сипаты. ҚР Президенті туралы Конституциялық заңның 10-бабына сәйкес, үкіметке қатысты ҚР Президентінің келесідей өкілеттіліктері бар:

1. Парламент мәжілісінің келісімімен Республиканың премьер-министрін қызметке тағайындайды, оны қызметтен босатады.

2. Премьер-министрдің ұсынысымен ол тағайындалған соң он күн ішінде Үкімет құрылымын айқындайды; Республиканың Үкімет құрамына кірмейтін орталық атқарушы органдарын құрады, таратады және қайта құрады, үкімет мүшелерін қызметке тағайындайды; сыртқы істер, қорғаныс, ішкі істер, Әділет министрлерін тағайындайды; Үкімет мүшелерін қызметтен босатады.

3. Үкімет мүшелерінің антын қабылдайды.

4. Үкімет қызметінің негізгі бағыттары, маңызды шешімдері туралы премьер-министрдің баяндамасын тұрақты түрде тыңдайды, сол баяндама барысында премьер-министр Үкімет жұмысы туралы есеп береді.

5. Республика премьер-министрінің қызметкерлеріне арналған қаржыландыру мен еңбекақы төлеудің бірыңғай жүйесін бекітеді.

6. Ерекше маңызды мәселелер бойынша Үкімет жиналыстарына төрағалық етеді.

7. Парламент мәжілісіне енгізу үшін Үкіметке заң жобасын ұсынады.

8. Үкіметтің және Республика премьер-министрі актілерінің күшін жояды немесе толық және жартылай тоқтата тұрады.

9. Үкіметпен немесе оның кез келген мүшесімен, егер олар өздеріне жүктелген қызметтерін одан әрі атқару мүмкін емес деп санайтын болса немесе Парламент Мәжілісі немесе Парламент үкіметке сенімсіздік білдірсе, сондай-ақ үкімет мүшесі үкімет жүргізіп отырған, не жүргізбей отырған саясатқа қарсы болса, білдірілген қызметтен кету жөніндегі ұсынысына шешім қабылдайды.

10. Он күн мерзім аралығында Үкіметпен немесе оның кез келген мүшесімен білдірілген қызметтен кету жөніндегі шешімді қабылдайды немесе қарсылық білдіреді (қабылдамайды).

11. Үкіметтің немесе оның мүшесінің қызметтен кетуіне қарсы білдірген ретте оларға өз міндеттемелерін орындау туралы тапсырма береді.

12. Өз жеке бастамасымен Үкімет өкілеттілігін тоқтату, премьер-министрді және кез келген Үкімет мүшесін лауазымынан босату туралы шешім қабылдауға құқылы.

13. Өз актілерінің негізінде Үкіметке Конституциямен және өзге де Республика заңдарымен бекітілген атқарушылық қызметтерді жүзеге асыруды жүктеуге құқылы.

14. Республика үкіметіне заңнамалық тапсырмалар бере алады.

Мемлекет басшысының мемлекеттің қорғаныс қабілеттілігі мен қауіпсіздігін қамтамасыз ету саласындағы Қазақстан Республикасының Президенті туралы [4] Конституциялық заңның 8-бабы және сыртқы саясатқа қатысты осы конституциялық заңның 7-бабына сәйкес өкілеттіліктері барынша салмақты. Мемлекет басшысының осыған ұқсас рөлі жартылай

президенттік және парламенттік республикаларға да тән.

Президентке бағынатын және тікелей есеп беретін мемлекеттік органдар (ҚР Президентінің әкімшілігі, Президент істері басқармасы) туралы естен шығармаған жөн, себебі олардың көпшілігі өз ықпал ету көлемі жағынан атқарушы билік органдарымен теңестірілген, ҚР 2007 жылы 21 мамырдағы «Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгертулер мен толықтырулар енгізу туралы» Заңымен конституциялық мәртебеге ие болды. Осы айтылғандардың барлығы негізгі заңдағы және тиісті заңнамалардағы қарама-қайшылықтар мен ақтаңдақтарды жою қажеттілігі туралы ойға жетелейді. ҚР Президентінің конституциялық қызметтері мен өкілеттіліктері атқарушы органдар қызметінің негізгі бағыттарын айқындау тұрғысынан, сондай-ақ олардың қолданатын әдістері мен формалары жағынан атқарушы билік тармағының тиімді қызметіне шынайы ықпал ететін материалдық негізді құрайды. Мемлекет басшысы өзінің Қазақстан халқына жыл сайынғы жолдауларында алдағы жылда мемлекет пен қоғам шешуі тиіс мәселелерге назар аударады. Бұл жағдайда жиі реттерде Үкімет және атқарушы органдар нақты тапсырмалардың орындаушылары ретінде белгіленеді.

Атқарушы билік жүйесі қызметін ұйымдастыруды жетілдірудегі Президент рөлі. Мемлекеттік басқарудың тиімді жүйесі келесі шарттарға негізделеді:

1) аймақтардың өз бетінше тәуелсіздігін сақтай отырып, орталық мемлекеттік органдардың бақылау және қадағалау қызметтерінің тиімділігін арттыру;

2) атқарушы биліктің түрлі деңгейлері арасындағы қарым-қатынас тиімділігін арттыру;

3) мемлекеттік басқару органдары қызметінің тиімділігін тәуелсіз негізде сырттай бағалау (аудит);

4) мемлекеттік қызметке барынша дарынды кадрларды тартуға жағдай жасау;

5) мемлекеттік қызметтің позитивті имиджін қалыптастыру;

6) бюджеттік процеске жаңа ұстанымдар енгізу;

7) соңғы нәтижеге, жұмыс сапасы мен қорытындысына бағытталған мемлекеттік менеджменттің тиімді әдістерін қолдану;

8) сыбайластықты төмендету.

Қазіргі кезеңдегі реформалау басымдықтары мыналар:

1) мемлекеттік басқару процестері мен процедураларын сапалық тұрғыда жетілдіру;

2) мемлекеттік аппаратты үйлестірудің кәсібилігін, тиімділігін арттыру.

Республика Президентінің атқарушы билік тармағындағы орнын көрсетудегі маңызды мәнжайды атап өту қажет. «Қазақстан Республикасы Президенті» туралы Конституциялық заңымен мемлекет басшысына берілген өкілеттіліктерді еске салып өткен жөн (10-бап): 13. өз актілері негізінде Үкіметке атқарушылық қызметтерді жүктеуге құқылы; 14. Республика үкіметіне заңнамалық тап-

сырмалар береді (15). 13 тар-мақшамен көзделген құқықтық мүмкіндіктер «Қазақ КСР министрлер кабинеті» туралы Қазақ КСР заңына ауыспалы кезеңде толықтырулар мен өзгертулер енгізу туралы 1992 жылы 13 қаңтардағы Заңымен жарияланған. Сонымен қатар өзге өкілеттілікпен бірге министрлер кабинетінің қарауынан басқарудың жекелеген салаларын алу және арнайы құрылған мемлекеттік және өзге органдарға беру. Алайда ол уақытта мемлекет басшысы бір мезгілде биліктің бүкіл атқарушы тармағының басшысы болды. Президенттің атқарушы биліктен ресми түрде алшақтауы атқарушы билік тармағының бірлігі стратегиясына үйлеспейді.

Әдебиеттер

1 Малиновский В.А. Глава государства суверенного Казахстана. – Алматы: ВШП «Әділет», 1998. – с. 105-137; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М., 2001. – С.340; Бородин С.В., Кудрявцев В.Н. О разделении и взаимодействии властей в России // Государство и право. – 2002. – №5. – С.13.

2 Баишев Ж. Над властью и с народом. О конституционном статусе Президента Республики Казахстан // Казахстанская правда. – 1998. – 29 августа; Донаков Т. Над ветвями власти. О новом конституционном статусе Президента // Казахстанская правда. – 1995. – 14 июля; Котов А.К. Малиновский В.А. Глава государства суверенного Казахстана. – Алматы: ВШП «Әділет», 1998. – с. 105-137; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М., 2001. – С.340; Бородин С.В., Кудрявцев В.Н. О разделении и взаимодействии властей в России // Государство и право. – 2002. – №5. – С.13.

3 Майлыбаев Б.А. Становление и эволюция института президента: международный опыт и казахстанская модель в переходный период: автореф. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. – Алматы, 2002. – С.36 Майлыбаев Б.А. Становление и эволюция института президента: международный опыт и казахстанская модель в переходный период: автореф. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. – Алматы, 2002. – С.36

4 Қазақстан Республикасының Президенті туралы Қазақстан Республикасының 1995 ж. 26 желтоқсандағы № 2733 заңы Қазақстан Республикасының Президенті туралы Қазақстан Республикасының 1995 ж. 26 желтоқсандағы № 2733 заңы.

References

1 Malinowsky V.A. The President of sovereign Kazakhstan. – Алматы: GSW "Adilet", 1998. – p. 105-137; Baglay M.V. Constitutional law of Russian Federation. – Moscow, 2001. – p.340; Borodin S.V., Kudryavtsev V.N. On division and correlation between authorities in Russia // State and Law. – 2002. – № 5. – P.13.

2 Baishev J. Above power and together with people. On constitutional status of the President of the Republic of Kazakhstan // Kazakhstanskaya Pravda. – 1998. – 29 August; Donakov T. Above authority branches. About new constitutional status of the President // Kazakhstanskaya Pravda. – 1995. – July 14; Kotov A.K., Malinowsky V.A. The President of sovereign Kazakhstan. – Алматы: GSW "Adilet", 1998. – p. 105-137; Baglay M.V. Constitutional law of Russian Federation. – Moscow, 2001. – S.340; Borodin S.V., Kudryavtsev V.N. On division and interaction of authorities in Russia // State and Law. – 2002. – № 5. –P.13.

3 Mailybaev B.A. Formation and evolution of the President institution: international experience and Kazakhstan model in transition period: abstract. ... Dr. law: 12.00.02. – Алматы, 2002. – P.36 Mailybaev B.A. Formation and evolution of the Presidential institution: international experience and Kazakh model in transition period: abstract ... Dr. Law: 12.00.02. – Алматы, 2002. – P.36

4 The Law on the President of the Republic of Kazakhstan № 2733 dated 26 December 1995.