

«Қазақстан – 2020» бағдарламасын және Қазақстан Республикасының Президенті Н. Назарбаевтың Қазақстан халқына арнаған «Болашақтың іргесін бірге қалаймыз» Жолдауында нақтыланған шараларды одан әрі жүзеге асыру – еліміздің әлеуметтік мемлекеттік әлемдік деңгейдегі көрсеткіштерге жақындауына жаңа жол ашары сөзсіз.

#### Әдебиет

1. Назарбаев Н. Болашақтың іргесін бірге қалаймыз. Қазақстан Республикасы Президентінің Қазақстан халқына 2011 жылғы 28 қаңтардағы Жолдауы.

2. Қазақстан Республикасындағы білім беруді дамытудың 2011–2020 жылдарға арналған Мемлекеттік бағдарламасы.

3. Қазақстан Республикасының денсаулық сақтау саласын дамытудың 2011–2015 жылдарға арналған «Саламатты Қазақстан» мемлекеттік бағдарламасы.

## Влияние способа организации верховной власти государства на объем полномочий Президента

Урбисинава Н. Е.

#### Аңдатпа

Мақалада Қазақстан Республикасының заң және нақты Конституциясының арасындағы қарама-қайшылықтарды жеңу мәселесінің өзектілігі қарастырылады.

#### Аннотация

В статье рассматривается проблема преодоления противоречий между юридической и фактической Конституцией Казахстана, которая определяется ее теоретической и практической значимостью.

#### Abstract

This article discusses the urgency of addressing the contradictions between legal and de facto Constitution of Kazakhstan determined by its theoretical and practical importance.

Институт основ государственного строя Казахстана, в частности «форма правления», находится в детерминированной связи с другими конституционно-правовыми институтами, он определяет способы организации верховной власти и закрепление объема полномочий Президента, Парламента, Правительства, местных государственных органов.

Цель данного исследования – обратить внимание правоведов и законодателей на наличие противоречий в казахстанской Конституции 1995 года. Установление подлинного содержания понятия «форма правления Республики Казахстан» существенно повлияет на их корректировку и в целом на определение основных направлений конституционно-правовой реформы и совершенствование института президентства (порядок определения и распределения полномочий между Президентом, Парламентом и Правительством, роль Президента в обеспечении системы сдержек и противовесов ветвей государственной власти).

Уяснение содержания фундаментальной правовой категории «Форма правления Республики Казахстан» является актуальным, так как она до сих пор не имеет однозначного толкования ни на научном, ни на практическом уровне. В первую очередь это связано с тем, что в правоведении не выработано однозначного подхода в установлении критериев при истолковании объема понятия и нормы-дефиниции «Республика Казахстан – унитарное государство с президентской формой правления» (п. 1 ст. 2 Конституции Республики Казахстан 1995 г.).

Для установления соответствия формы данной правовой категории ее внутреннему содержанию необходимо обратиться к введенным в научный оборот устоявшимся отличительным признакам республики.

В учебнике Н. И. Матузова и А. В. Малько содержится исходная логико-методологическая база теоретического познания, образующая основной познавательный инструментарий общетеоретической науки о государстве, то есть категориально-понятийный аппарат. Каждое понятие в своем определении содержит только главные, существенные признаки.

Наука «Теория государства и права» определяет форму правления как способ организации высших органов государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной). Формы правления различаются в зависимости от того, осуществляется ли власть (*arhia* с греч., *res* с лат.) одним лицом (с греч. *mono arhia*) или же она принадлежит народу (с лат. *res publica*) и выборному органу (Парламенту, Президенту).

В соответствии с п. 1 ст. 3 Конституции Республики Казахстан единственным источником всей власти (с лат. *res*) является народ (с лат. *publika*); в соответствии с п. 2 ст. 3 Конституции Казахстана народ осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам – Казахстан является республикой.

Принято различать парламентскую, президентскую и смешанную формы республики. Проанализируем положения юридической Конституции Республики Казахстан и их соответствие теоретическим признакам республик названных форм. По законам юридической логики каждому понятию соответствует свой объем (количество) жестко детерминированных признаков, принципов, свойств, элементов.

В теории государства и права (Н. И. Матузов, А. В. Малько) установлено, что при форме правления «парламентская республика» (Италия, ФРГ, Индия) глава государства избирается парламентом, правительство формируется парламентом и ему подотчетно, т. е. парламент может выразить правительству вотум недоверия, за которым следует его отставка; президент после совещания с главой правительства (министрами), представителями палат имеет право роспуска нижней палаты (Италия) или обеих палат (Индия); власть президента слабая. Формальная отличительная особенность – наличие поста премьер-министра.

При форме правления «президентская республика» (США, Мексика, Аргентина, Сирия и т. д.) глава государства избирается не парламентом, а коллегией выборщиков или непосредственно населением; правительство формируется президентом и ответственно перед ним, а не перед парламентом, парламент не имеет права выразить вотум недоверия правительству; президент не имеет права роспуска парламента; в руках президента соединены полномочия главы правительства и главы государства [1, с. 84–85].

В республиках смешанного типа (Франция, Финляндия, Россия, Румыния) элементы президентской республики сочетаются с элементами парламентской республики.

П. 1 ст. 2 Конституции Республики Казахстан 1995 года закрепляет президентскую форму правления. Однако эта норма находится во внутреннем противоречии с положениями ст. 44; п. 2 ст. 56; ст. 63; п. 2 ст. 64, п. 1 ст. 65; п. 3 ст. 70 Конституции Казахстана.

Способ организации верховной власти в Казахстане как президентской Республики закреплен в Конституции Республики Казахстан 1995 г. в следующих статьях:

1. П. 1 ст. 41 – «Президент РК избирается в соответствии с конституционным законом совершеннолетними гражданами Республики на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет»;

2. П. 2 ст. 64 – «Правительство является коллегиальным органом и во всей своей деятельности ответственно перед Президентом Республики...»;

3. П. 1 ст. 65 – «Правительство образуется Президентом Республики Казахстан в порядке, предусмотренном Конституцией».

Способ организации верховной власти в Казахстане как парламентской Республики закреплен в Конституции Республики Казахстан 1995 г. в следующих статьях:

1. Ст. 44 – «Президент Республики Казахстан с согласия Парламента назначает на должность Премьер-Министра Республики...»;

2. П. 2 ст. 56 – «Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее 1/5 от общего числа депутатов Мажилиса вправе выразить вотум недоверия Правительству»;

3. Ст. 63 – «Президент Республики после консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-Министром может распустить Парламент или Мажилис Парламента»;

4. П. 2 ст. 64 – «...в случаях, предусмотренных Конституцией, (Правительство ответственно) перед Мажилисом Парламента и Парламентом»;

5. П. 3 ст. 70 – «Правительство заявляет Президенту Республики об отставке в случае выражения Мажилисом Парламента или Парламентом вотума недоверия Правительству».

По способу организации верховной власти, исходя из вышеназванных признаков парламентской и президентской республики, Республика Казахстан относится к смешанному типу республики.

В учебнике под редакцией А. У. Бейсеновой отмечено, что президентская республика характеризуется в первую очередь тем, что избранный глава государства одновременно является и главой правительства. Однако в качестве примера такой формы правления приводится наряду с США Россия и Казахстан [2, с. 66–67].

В. С. Нерсисянц также дает определение президентской республики как формы правления, при которой не только парламент (как высший законодательный и представительный орган), но и президент (как глава государства и глава исполнительной власти) избираются населением. В. С. Нерсисянц предлагает различать несколько разновидностей президентской республики – США, Франция, Россия. США – президентская республика с классическим разделением властей: высшая законодательная власть находится у парламента, высшая исполнительная власть принадлежит Президенту. Во французской модели президентской республики присутствуют определенные элементы парламентской республики. Здесь, кроме Президента, имеется и правительство (Совет Министров), возглавляемое Премьер-министром, которого назначает Президент. В российской модели, кроме Президента, есть Правительство, возглавляемое Председателем Правительства. Российская модель президентской республики отличается заметным присутствием как преимуществ исполнительной власти из американской модели, так и слабостей законодательной власти из французской модели [3, с. 248–250].

Истолкование А. У. Бейсеновой и В. С. Нерсисянцом объема понятия «президентская республика» теоретически является верным, но практические примеры форм правления Казахстана, Франции и России являются искаженными. Президентской республикой являются США, а Россия, Казахстан и Франция – республики смешанного типа.

В. С. Нерсисянц своими рассуждениями приводит нас к другому выводу – существует несколько разновидностей республики смешанного типа (а не несколько разновидностей президентской республики. – Н. У.), так как в Казахстане, Франции и России в организации верховной власти смешиваются признаки парламентской и президентской республики, но в различной вариации. Одни республики можно назвать парламентско-президентскими, другие – президентско-парламентскими.

Такая форма правления сочетает в себе признаки и президентской, и парламентской республики. Но сочетание это бывает различным. Данную классификацию отчетливо раскрывает Б. А. Страшун в учебнике «Конституционное (государственное) право зарубежных стран», приводя различные практические примеры.

Например, по Конституции Французской Республики 1958 года Президент избирается гражданами и руководит Правительством, что характерно для президентской республики. В то же время, назначаемое им Правительство должно пользоваться доверием нижней палаты Пар-

ламента – Национального собрания, что характерно для парламентарной республики. Вместе с тем Президент может распускать Национальное собрание по своему усмотрению, что не характерно ни для той, ни для другой разновидности республиканской формы правления.

Как показал опыт, эта форма правления эффективна при условии, что правительство, опирающееся на парламентское большинство, и президент придерживаются одной политической ориентации. В противном случае между президентом, с одной стороны, и премьер-министром и парламентским большинством – с другой, может возникнуть конфликт, для разрешения которого не всегда достаточно конституционных средств.

В целом ряде стран с такой формой правления президент избирается гражданами, что характерно для президентской республики, и имеет ряд полномочий на активное вторжение в политический процесс, однако на практике он ими не пользуется («спящие полномочия»), а существующий государственный режим типичен для парламентарной республики (парламентаризм или министерализм). Примером могут служить Австрия, Ирландия, Исландия, где «человеком № 1» признается все же не глава государства, а глава правительства.

Авторы вышеназванных учебников по теории государства и права не могли не заметить, что композиционный состав конституций Республики Казахстан, России и Франции во многом имеет сходства, но, тем не менее, отнесли форму правления этих государств к президентской республике. Нарушение законов формальной логики, и юридической логики в частности, приводит к отрыву практики от теории и наоборот.

Председатель Конституционного Совета Республики И. Рогов на 80-й Пленарной сессии Венецианской комиссии Совета Европы выступил с докладом «Конституционное развитие правовой системы Республики Казахстан», в котором отметил, что в результате конституционных новелл Казахстан сделал ощутимый шаг от президентской к президентско-парламентской форме правления [4, с. 2], то есть республике смешанного типа.

Фактически объем этого понятия был заложен в соответствующих статьях Конституции Казахстана изначально, с момента ее принятия в 1995 году, и дополнен новеллами Закона Республики Казахстан о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан от 21 мая 2007 года. Это подтверждается сравнением положений юридической Конституции 1995 года с теоретическими признаками президентской и парламентской республик.

В научно-правовом комментарии Конституции Республики Казахстан под редакцией Г. С. Сапаргалиева отмечено, что президентская форма правления в Казахстане выражается в том, что: 1. Президент наделен широкими полномочиями и может оказывать в соответствии с Конституцией конструктивное влияние на все ветви государственной власти; 2. Президент выбирается народом и независим от Парламента; 3. Президент не относится ни к одной ветви государственной власти [5, с. 19].

Как можно заметить, в комментарии понятия «президентская форма правления», данным Г. С. Сапаргалиевым, смешаны критерии разного рода. «Форма правления Республики Казахстан – Президентская Республика» истолковывается не через признаки «Формы правления» как способа организации верховной власти, а через признаки «политического режима» (1-й аргумент и 3-й аргумент) как метода реализации верховной власти, что приводит к выхолащиванию объема понятия «президентская республика». Таким образом, заданная в комментарии Г. С. Сапаргалиева форма категории «Президентская Республика» вступает в противоречие с содержанием. В пользу президентской формы правления Г. С. Сапаргалиевым приведен только один 2-й аргумент – Президент выбирается народом и независим от Парламента.

Принцип разделения властей, наличие системы сдержек и противовесов отнесены Н. И. Матузовым, А. В. Малько, А. У. Бейсеновой и В. С. Нерсисянцом к критериям таких категорий, как «государственный (политический) режим», «государственно-правовой режим», «правовое государство».

Российские правоведы, такие как В. А. Лебедев, Е. А. Маркина, нарушая юридическую логику, отнесли Казахстан, наряду с Ираном, Сирией, Туркменистаном, к суперпрезидентской республике, где главной чертой определили неконтролируемость президентской власти [6, с. 57]. Данное утверждение некорректно по той же причине. Категория «Форма правления» раскрывается через признаки категории «государственный (политический) режим».

На основании вышеизложенного можно определить причины, приведшие к выхолащиванию подлинного содержания объема анализируемого понятия: 1) буквальное, а не пространительное истолкование; 2) придание содержанию юридической конструкции недолжной формы; 3) нарушение юридической логики при определении предмета и объекта научного познания; 4) разрыв между теорией и практикой государственного строительства. Назарбаев Н. А., выступая в ноябре 2007 года перед членами Совета Безопасности, отметил, что в Республике Казахстан президентско-парламентская система управления государством. Заслуга Главы государства, являющегося гарантом Конституции, заключается в том, что он обратил внимание казахстанских правоведов на имеющиеся расхождения между ее юридическим и фактическим содержанием.

В связи с изложенными выше фактами мы предлагаем определить следующие задачи по совершенствованию института президентства на современном этапе, опосредованно через институт основ государственного строя. Во-первых, внести ясность в определение содержания понятия «форма правления Республики Казахстан» с целью преодоления разрыва между теорией толкования правовых понятий и практикой их применения. Во-вторых, законодательному корпусу проработать проект закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». В-третьих, в целях повышения эффективности нормотворческой деятельности продолжить работу по устранению внутренних противоречий в Основном Законе государства.

Развитие казахстанского государства подтверждает общее правило нашего времени: каждая страна, считающая себя цивилизованной, имеет свою Конституцию, которая важна и необходима для современного государства, прежде всего потому, что в ней закрепляются его исходные принципы и назначения, функции и основы организации, формы и методы деятельности. Конституция устанавливает пределы и характер государственного регулирования во всех основных сферах общественного развития, взаимоотношения государства с гражданином. Степень реальности или фиктивности Конституции любого государства зависит от наличия или отсутствия в них как внутренних, так и внешних противоречий. Их статьи не должны друг друга взаимоисключать. Закрепленные в Конституциях нормы-принципы, нормы-задачи и дефиниции должны не просто декларироваться, а реально существовать.

### Литература

1. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2002.
2. Теория государства и права: Учебник / Под ред. А. У. Бейсеновой. – Алматы, 2006.
3. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. – М., 2002.
4. О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. // Казахстанская правда. – 2007. – 22 мая.
5. Конституция Республики Казахстан. Научно-правовой комментарий / Под ред. Г. С. Сапаргалиева. – Алматы, 2004.
6. Лебедев В. А., Маркина Е. А. Теория государства и права. Учебное пособие. – М., 2003.

