ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Прокофьев В. Н.

кандидат философских наук, доцент кафедры государственной и муниципальной службы, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Россия), Россия, 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20, vprokofiev@hse.ru

УДК 342.51(574)
ББК 67.400.612(5Каз)

Аннотация: Автор определяет конституционно-правовой статус Президента Республики Казахстан. В данной статье описываются особенности института президентства в Казахстане. Подчеркивается важная роль Президента в структуре государственной власти. Автор производит сравнительный анализ институтов президентства России и Казахстан.

Методы. Работа основана на совокупности научных методов познания явлений: сравнительного правоведения, метод догматического анализа правовых актов и др., которые в совокупности позволили раскрыть проблематику конституционно-правового статуса Президента Республики Казахстан, констатации факта сочетания элементов суперпрезидентской формы правления.

Научная новизна. В раскрытии содержания правового статуса Президента Республики Казахстан, раскрытия правовых статусов главы государства – доктринальных, фактических, нормативных, анализе особенностей президентуры в Республике Казахстан, его нормативного и фактического статусов. В статье дается оценка конституционно-правовой статус Президента Казахстана в соотношении его с *административно-правовым* статусом, анализе статусных позиций в контексте конституционных основ институции «Президента» как главы государства и высшего должностного лица, осуществляющего функции государственного управления.

Ключевые слова: конституционно-правовой статус, Президент, Конституция, символ и гарант Конституции.

CONSTITUTIONAL-LEGAL STATUS OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Prokofiev V. N.

Candidate of Sciences (Philosophical), Associate professor of the public and municipal service of the National research university «Higher School of Economics» (Russia), Russia, 101000, Moscow, Myasnitskaya St., 20, vprokofiev@hse.ru

Annotation: The author identifies the constitutional-legal status of the President of the Republic of Kazakhstan. The article describes the specific features of the presidency institution in Kazakhstan. The huge role of the President in the state power structure is emphasized and a comparative analysis of the presidency institutions of Russia and Kazakhstan is carried out in this article.

Methods. The research is based on a complex of scientific methods of understanding phenomena: comparative jurisprudence, method of dogmatic analysis of legal acts etc., which in total allowed disclosing the problems of constitutional-legal status of the President of the Republic of Kazakhstan, the factual finding of a combination of elements of a super-presidential form of governance.

© Прокофьев В. Н., 2017

Scientific novelty consists in disclosing the content of legal status of the President of the Republic of Kazakhstan, the legal statuses of the head of state – doctrinal, actual, normative, the analysis of specific features of the presidency in the Republic of Kazakhstan, its standard and actual statuses. The article provides an assessment of constitutional-legal status of the President of Kazakhstan in the ratio with the administrative-legal status, the analysis of status positions in the context of the constitutional basics of the "President" institution as the head of state and the highest public official carrying out the functions of public administration.

Key words: constitutional-legal status, President, Constitution, the symbol and guarantor of the Constitution.

С момента учреждения поста Президента в Республике Казахстан обозначился постепенный, вместе с тем и сложный, процесс замены советских форм управления государства на современные республиканские альтернативы. За основу были взяты политическое и идеологическое многообразие, принцип разделения властей. На сегодняшний день можно отметить, что заложенные «государственные основы» прошли проверку на прочность в результате более чем двадцатипятилетнего успешного функционирования Республики.

Конституционно-правовой статус Президента Республики Казахстан и его место в системе государственных органов определяется в Конституции РК и Конституционном законе от 26 декабря 1995 года № 2733 «О Президенте Республики Казахстан».

Согласно этим документам Президент не принадлежит ни к одной из ветвей власти, играя ключевую роль в системе высших органов государственной власти. Конституция Республики позиционирует Президента в качестве гаранта единства народа, прав и свобод человека, незыблемости Конституции. Он согласовывает эффективное функционирование всех ветвей государственной власти, а также обеспечивает ответственность высших органов власти перед народом. Кроме того, Президент обладает правом «выступать от имени народа и государства» [1]. Как правило, данное право Президент может реализовать лишь в определенных случаях: при принятии решении об изменении наиболее важных норм Конституции, при обращении к народу через референдум, а также в случаях чрезвычайных ситуаций.

Позволим сделать одну оговорку. Вообще, конституционно-правовой статус является формальной правовой категорий, помимо которого существуют другие реальные (фактические) детерминанты правового статуса главы государства. В частности, Н. А. Богданова [2] выделяет такие правовые статусы главы государства:

- *Нормативный статус* рассматривает субъектов конституционно-правовых отношений в качестве основных правовых конструкций и структурными элементами конституционного права, которые обладают большой степенью нормативного обобщения и устойчивостью, свойствами комплексности и системообразующими чертами;
- *Фактический статус* подразумевает реальное положение субъектов конституционно-правовых связей в рамках существующих социальных, экономических и политических условий;
- *Доктринальный статус* несет в себе лишь научную категорию, находящую отражение в теоретических представлениях и практике реализации конституционных норм.

Что касается особенностей президентуры (его *нормативного* и *фактического* статусов) в Республике Казахстан, среди них можно выделить следующие:

1. Конституционное развитие государства оказывает влияние на существующие в нем конституционные институты. Институт президентства как раз выступает в качестве одного из катализаторов устойчивого и стабильного развития страны. В Республике Казахстан Президент является не сколько атрибутом государственности, формы правления, сколько общественным «вектором» развития казахстанского народа. По мере учреждения и развития демократического и гражданского общества, Президент становится все больше и больше «кормчим» казахстанского народа, который определяет главные направления развития политики и социально-экономических преобразований. В Конституции РК по этому поводу прямо указано, что Президент выступает «символом» народа Республики Казахстан.

2. Президент в Республике Казахстан имеет важное значение в вопросах законотворческой деятельности. Так, согласно статье 61 Конституции РК Президент вправе инициировать рассмотрение законопроекта в срочном порядке [3]. В этом случае, законопроект должен быть рассмотрен в месячный срок с момента его предложения Президентом. Неисполнение данного требования дает Президенту повод издать указ, действующий до принятия парламентом законопроекта с соблюдением конституционных процедур. В данном случае «временный» указ Президента имеет силу закона. Таким образом, Президент Республики Казахстан активно вовлечен в законотворческую деятельность по наиболее важным вопросам. Он может не только инициировать рассмотрение срочных законов, но сам разрабатывать различные государственные программы и стратегии по развитию страны.

Далее, Основной закон страны позволяет Главе государства вмешиваться в законотворческий процесс в случае невозможности Мажилисом принять согласованное решение. В таком случае Президент может затребовать от парламента принять окончательное решение (статья 61 Конституции РК). Либо Глава государства может реализовать свою арбитражно-интегративную функцию, обратившись в адрес избирательного корпуса с предложением вынести тот или иной вопрос на референдум. Это позволяет разрешить спорные конфликтные ситуации между различными ветвями власти цивилизованным способом с опорой на двойную демократическую легитимность.

3. Глава государства в Казахстане выполняет также представительские функции в рамках обеспечения прав и свобод граждан. Это выражается в пропаганде Президентом основ конституционного строя, ключевых задач по развитию государства. Для этих целей Президент ежегодно обращается к казахстанскому народу с посланием, а также посредством официальных выступлений и публикаций.

4. Президент Республики Казахстан гарантирует права и свободы граждан посредством формирования правозащитных организаций, что также является одной из особенностей президентуры в Казахстане. Пункт 20 статьи 44 Конституции РЛ [3] указывает на наличие следующих консультативно-совещательных органов:

- Комиссия по правам человека;
- Комиссия по делам женщин;
- Комиссия по гражданству;
- Комиссия по помилованию и др.

5. Правом говорить от имени государства и народа наделены Президент и Парламент в силу избрания их населением, «однако только Президент избирается всем электоратом Казахстана. Лишь его предвыборная программа проходит апробацию и получает одобрение всех (большей части) казахстанцев» [4]. Отсюда следует, что фактически конституционно-правовой статус Президента и Мажилиса не может быть одинаковым. Данное обстоятельство стало причиной ограничения Парламента выступать от имени народа и государства в рамках его конституционных полномочий. Только Президент Республики Казахстан является полным выразителем Конституции на наивысшем уровне легитимности. Это прямо закреплено в п.4 ст. 1 указанного Конституционного закона РК от 26 декабря 1995 г.

6. Широчайшие полномочия по назначению высших должностных лиц государства (при формальном согласовании назначений на отдельные должности со стороны иных органов власти, в том числе Парламента) – Генеральный прокурор, Государственный секретарь, Председатель Счетного комитета, Председатель Национального Банка, Председатель Центральной избирательной комиссии, Председатель Конституционного Совета, 15 депутатов Сената, Председатель Высшего судебного совета.

7. Яркой особенностью конституционно-правового статуса Президента Республики Казахстан является то, что он связан с первым Президентом Н. А. Назарбаевым. Как известно, его роль заключается в изменении общественного сознания в контексте тех динамичных и противоречивых процессов, которые прошли в 1990-е годы. Также ему удалось кардинально трансформировать экономическую и политическую составляющую общества, превратив Казахстан в достаточно эффективное и стабильное государство.

20 июля 2000 года был принят Конституционный закон РК №83-II о Первом Президенте Республики Казахстан [5] для подкрепления вышеуказанного тезиса и определения окончательного правового положения Первого Президента Республики Казахстан. По мысли разработчиков, данный закон имеет своей целью обеспечение преемственности основных векторов внутренней и внешней политики страны. В 2010 году в данный конституционный закон были внесены поправки, в соответствии с которыми Первый Президент Республики уже именуется Лидером Нации.

Во многом это стало возможно в силу доверия и уважения со стороны казахстанского народа. Критики же усматривает в этом очевидное проявление культа личности «Елбасы». [6].

Согласно данному Конституционному закону РК в отношении Первого Президента не действуют ограничения по количеству сроков избрания Президентом РК.

При этом Лидеру нации пожизненно наделен правом выступать перед Парламентом и заседаниях Правительства РК, входить в состав Совета Безопасности и Конституционного Совета, а также обращаться к народу и субъектам публичной власти и управления с инициативами по широчайшему кругу проблем.

Конституционно-правовой статус Президента Казахстана предполагает вручение ему как главе государства официальных знаков отличия – нагрудного знака Президента Республики Казахстан и штандарта. Приложение к Указу Президента Республики Казахстан от 29 декабря 1995 года «О штандарте и порядке официального использования знаков отличия Президента Республики Казахстан» подробно описывают штандарт и его значение для главы государства. Штандарт, как правило, устанавливается в Резиденции проживания главы государства в Астане. Однако, он может быть установлен в местах временного пребывания Президента. Штандарт вместе с государственным флагом должен быть установлен на торжественных мероприятиях и других церемониях с участием главы государства. Что касается нагрудного знака, то он надевается в случае военных парадов, государственных праздников, при официальном приеме от имени Президента,

вручении государственных наград, открытии очередной сессии Мажилиса. Нагрудной знак также должен наличествовать, когда Президент присутствует в качестве почетного гостя, дает официальное телевизионное интервью, а также во время визитов в другие государства согласно протоколу принимающей стороны.

Конституционно-правовой статус Президента Казахстана можно лучше понять, если соотнести его с *административно-правовым* статусом постольку, поскольку Конституция определяет Президента как главу государства и высшего должностного лица, осуществляющего в том числе функции по государственному управлению. При этом, эта взаимосвязь двух видов правовых статусов не является результатом отождествления их по предмету правового регулирования.

В сфере исполнительной власти Президент РК:

- вносит в Мажилис для согласования кандидатуру Премьер-Министра Республики;
- с согласия этой палаты Парламента назначает на должность главу правительства;
- назначает на должности его членов и их освобождает;
- определяет правительственную структуру и образует и упраздняет центральные исполнительные органы РК (не входящие в Правительство), а также государственные органы, непосредственно подчиненные и подотчетные Президенту РК;
- назначает на должности министров обороны иностранных дел, юстиции, внутренних дел, а также с согласия Сената – председателя Комитета национальной безопасности РК;
- принимает присягу членов Правительства;
- председательствует при необходимости на его заседаниях;
- поручает Премьер-Министру внесение проектов законов в Мажилис;
- утверждает республиканские государственные программы;
- отменяет (приостанавливает) действие правовых актов Правительства и Премьер-Министра;
- утверждает систему финансового обеспечения работников всего государственного аппарата;
- назначает на должность (освобождает) высшее командование ВС РК;
- формирует подчиненные ему Администрацию Президенту, Республиканскую гвардию и Службу охраны Президента;
- издает указы и распоряжения, а также по вопросам войны и мира – законы.

Особенностью деятельности Президента Республики Казахстан является то, что он не ограничивает себя жесткими рамками пределами государственной власти и государственного протокола и в рамках осуществления высшего представительства перед народом. Конституционный статус Президента Казахстана, будучи уникальным правовым институтом, отражается в наделении главы государства волей казахстанского народа и правом реализовывать свои полномочия от имени всего населения республики. Поэтому казахстанский Президент напрямую входит в политическую систему в ранге ключевого и системообразующего элемента, который наделяет главу государства большим числом возможностей для реализации цели политической стабильности и национального единства, а равно определения основ и перспектив государственного строительства.

Хотелось бы затронуть особенности отрешения Президента Казахстана от должности. В рамках импичмента Президент ответственен за любые действия, которые он совершил при исполнении своих обязанностей исключительно лишь при государственной измене. Решение об обвинении и «следственный» процесс в данном случае происходит, если такое решение поддержит не менее 1/3 числа депутатов Мажилиса по их же инициативе. Сенат после этого организует расследование, результаты которого передаются большинством голосов от общего числа депутатов на обсуждение палатам парламента. На совместном заседании палат парламента принимается уже окончательное решение квалифицированных большинством (не менее 3/4 общего числа депутатов парламента). Однако принятое решение не имеет юридической силы при отсутствии заключения Верховного Суда об обоснованности обвинения. Параллельное с этим Конституционный Суд должен вынести заключение о соблюдении процедур, установленных нормами Конституции. Обвинение против Президента считается недействующим в случае, если Мажилис в течение двух месяцев не примет окончательного решения. Важно заметить, что на любой стадии обвинение Президента в совершении государственной измены может быть отклонено, при этом полномочия депутатов парламента, инициировавших процесс импичмента, досрочно прекращаются.

Конституционно-правовая ответственность Президента Республики Казахстан сведена к минимуму. Например, Конституция декларирует неответственность главы государства за акты правительства и парламента, которые он подписывает. Практика Конституционного Совета показывает, что на изданные Президентом акты распространяется «юридический иммунитет». В добавление к этому, состав деликта как основания отрешения Президента от должности, указанный в Законе о Президенте Республики, практически невозможно совершить в реальности, не говоря уже о ситуациях, которые наиболее всего подходят для импичмента главы государства в других странах. Можно лишь говорить о политической

ответственности Президента за проводимую им политику перед избирателями.

Однако Конституция наделяет главу казахстанского государства особой ответственностью, заключающейся в наблюдении за соответствием Конституции реальной «правовой действительности». Этого можно достичь путем корректировки эволюции общества, акций общественных объединений и деятельности государственных структур. Помимо этого, Президент должен отслеживать соответствие Конституции запросам реальной действительности, своевременно стимулируя объективные корректировки.

Таким образом, институт президентства в Республике Казахстан имеет под собой историческую, а также географическую обусловленность. Президентская форма правления удачно вписывается в казахстанскую государственность, поскольку Казахстан обладает громадной территорией и слабой заселенностью, военными полигонами, зонами экологических бедствий, так называемыми «бесперспективными» территориями, которые вызывают необходимость переселения оттуда людей. Данные обстоятельства доказывают, что сильная президентская власть, пользующая авторитетом среди народа, несмотря на очевидные авторитарные «издержки», способна эффективно решать поставленные перед государством задачи.

Конституционные функции Президента Казахстана обусловлены «социально-политической атмосферой» и детерминированы статьей 40 Республики Казахстан, которая определяет сущностное предназначение института президентства в Казахстане. Конституционные функции казахстанского главы государства не могут быть сведены к той или иной практике либо действиям, поскольку они выполняются путем осуществления полномочий в разных организационных формах, при использовании вариативных правовых инструментов и политико-управленческих технологий.

Для более полного понимания сущности конституционно-правового статуса Президента Республики Казахстан имеет смысл произвести сравнительный анализ с институтами президента стран бывшего СССР, в частности, с Россией.

Крушение советской формы правления в конце 80-х годов XX века во многом обусловило те изменения в бывших советских республиках, которые стали катализатором «массовой пропаганды» президентской формы правления. По верному замечанию Ю. А. Куликовой, «во главе государств стали Президенты, так как смена общественно-политического строя привела к восприятию государственно-политических институтов западных стран» [7].

Анализ позволяет сделать вывод, что в странах бывшего СССР (в том числе и в России) сформировался смешанный режим президентской формы правления. Данный режим сочетает в себе компоненты как президентской, так и полупрезидентской формы правления. Общие черты Президентов России и Казахстана заключаются в том, что конституционные преобразования, происходившие после распада СССР, развили основные «классические» элементы президентской формы правления. Суть таких преобразований заключалась в усилении власти главы государства и характеризовалась тем, что:

- в конституционно-правовой механизм внедрился институт прямых выборов Президента;
- Президент наделялся рядом законодательных и правотворческих прав, как например, издание указов, применение права отлагательного вето;
- Премьер-министр выполняет для Президента чисто административные и «технические» функции;
- Президент имел право расформировать парламент и наделялся обширными полномочиями в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

Одновременно, элементам, ограничивающим всевластие Президента, придается не столь важно значение. Это объясняется тем, что в постсоветских государствах существует процедура импичмента, правило контрасигнатуры и парламентская ответственность правительства.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод, что в России и Казахстане сложилась такая форма президентской власти, которая не вписывается в «классический» принцип разделения властей.

Президентская власть в России и Казахстане обладает системным характером, поскольку она интегрирована в полномочия других органов власти. Кроме того, важным сходством института президентства в России и Казахстане является «неосознанное» желание главы государства встать над другими институтами власти, взяв на себя функции арбитра в случаях возникновения конфликтных ситуаций в системе государственного механизма. Таким образом, Президент как в России, так и в Казахстане оказывается в «эпицентре» политических событий, возглавляя весь механизм публичной власти и управления. В каком-то смысле можно сказать, что российская и казахстанская президентская форма правления сочетают в себе элементы суперпрезидентской формы правления.

На историческом этапе заката постсоветских республик, политики, государственные деятели и правоведы аргументировали необходимость создания поста Президента общетеоретическими представлениями (*доктринальный* статус) об эффективности той или иной формы правления на примере отдельно взятых государств.

Сегодня можно смело утверждать, что Россия совместно с Республикой Казахстан обладают значительным опытом государственного строительства,

позволяющий всесторонне изучать и корректировать конституционные нормы и практику.

Резюмируя, концентрация государственной власти в руках Президента Республики Казахстан, обладающего высоким уровнем легитимности и обширными полномочиями, обусловлена следующими причинами:

• строительство рыночной экономики на принципах демократического, правового, светского и социального государства, но с использованием механизмов и инструментов, характерных для режима, уже не совсем демократического, но еще не авторитарного;

• создание эффективного внешнеполитического и внутриполитического аппарата и других атрибутов государственного суверенитета;

• укрепление геополитических позиций Республики Казахстан на карте мира.

Литература:

1. О Президенте Республики Казахстан: Конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года №2733 [электронный ресурс]. URL: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=1004068 (дата обращения 27.12.2016).
2. Богданова Н. А. Система науки конституционного права: дисс. … д-ра юр. наук. М, 2001. С. 85.
3. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года [электронный доступ]. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029 (дата обращения 27.12.2016)
4. Малиновский В. А. Президент Республики Казахстан и Парламент Республики: взаимоотношения, система сдержек и противовесов. II Научное издание. Астана: Институт законодательства Республики Казахстан, 2005. С. 8.
5. О Первом Президенте Республики Казахстан – Лидере Нации: Конституционный закон Республики Казахстан от 20 июля 2000 года №83-II [электронный ресурс]. URL:http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitutional_laws/page_konstitutsionnyi-zakon-o-pervom-prezidente-respubliki-kazakhstan_1344310872 (дата обращения 27.12.2016).
6. Шарый А., Козлов С., Нурсултан Назарбаев как гранитный символ Казахстана [электронный ресурс]. URL: http://www.svoboda.org/content/article/24390782.html (дата обращения 27.12.2016).
7. Куликова Ю. А. Причины возникновения института президентства в странах СНГ // Юриспруденция. 2010. Т. 18. №2. С. 73.
8. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) [электронный ресурс]. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029 (дата обращения 27.12.2016 г.).
9. Конституционное право: Энциклопедический словарь. / Отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2001. С. 477–479.
10. Чиркин В. Е. Конституционное право в Российской Федерации. 6-е изд. М.: Норма, 2009. С. 321.
11. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2003. С. 399.

References:

1. On the President of the Republic of Kazakhstan: The constitutional law of the Republic of Kazakhstan of 26 December 1995 №2733 [e-resource]. URL: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=1004068 (date of reference 27.12.2016)
2. Bogdanova N. A. The system of science of constitutional right. Dissirtation of Doctors Law. M. 2001. P. 85.
3. The Constitution of the Republic of Kazakhstan of 30 August 1995 [e-resource]. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029 (date of reference 27.12.2016)
4. Malinovsky V. A.The President of the Republic of Kazakhstan and the Parliament of the Republic: relationship, system of controls and counterbalances. The II Scientific publication. Astana: Institute of legislation of the Republic of Kazakhstan. 2005. P. 8.
5. On the First President of the Republic of Kazakhstan – the Leader of the Nation: The constitutional law of the Republic of Kazakhstan of 20 July 2000 №83-II [e-resource]. URL: http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitutional_laws/page_konstitutsionnyi-zakon-o-pervom-prezidente-respubliki-kazakhstan_1344310872 (date of reference 27.12.2016)
6. Sharyi A., Kozlov S. Nursultan Nazarbayev as a granite symbol of Kazakhstan [e-resource]. URL: http://www.svoboda.org/content/article/24390782.html (date of reference 27.12.2016)
7. Kulikova Yu. A. The causes of presidency institution in the CIS countries // Jurisprudentsiya. 2010. Vol. 18. №2. P. 73.
8. The Constitution of the Republic of Kazakhstan (accepted on a republican referendum on 30 August 1995) [e-resource]. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029 (date of reference 27.12.2016)
9. Constitutional right: Encyclopedic dictionary. / Ed. by S.A. Avakyan. M. 2001. P. 477–479.
10. Chirkin V. E. Constitutional right in the Russian Federation. 6-th ed. M.: Norma. 2009. P. 321.
11. Kozlova E. I., Kutafin O. E. Constitutional right of Russia: 3-d ed. M. 2003. P. 399.