

**REPORTS OF THE NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES
OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

ISSN 2224-5227

Volume 4, Number 302 (2015), 193 –197

UDC 342. 511

**FORMATION OF INSTITUTE OF PRESIDENCY:
COMPARATIVE AND LEGAL ASPECT****Bekturganov D.B.**Chairman of the board JSC «Astana-finance», Almaty, Republic of Kazakhstan
dbekturgan@gmail.com**Key words:** Power, head of state, government, institute, executive power, President, presidential government.

Summary: Establishment of a post of the President in Kazakhstan still causes keen interest of the public in institute of presidency. In the offered article theoretical aspects of formation of the presidential power are analyzed worldwide. Comparison of model of presidency in the USA, France, the countries of Latin America is given. Foreign practice of the presidential power confirms importance of this institute in these or those countries. Unlike other highest officials the president possesses the special status, powers and responsibility that allow the president to play an important role in life of society. In spite of the fact that the status of the head of state is universal, existence of a number of models of presidency depends on various political regimes and a variety of types of a state system. Moreover, to a certain type of government there corresponds a certain type of presidency. Experience of development of institute of the presidential power in the different countries has actual character as bears in itself possibility of loan of some tendencies in the course of formation of similar institute in the Republic of Kazakhstan.

УДК 342. 511

**СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТСТВА:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ****Бектурганов Д.Б.**

Председатель Правления АО «Астана-финанс», г. Астана, Республика Казахстан

Ключевые слова: Власть, глава государства, государственный аппарат, институт, исполнительная власть, Президент, президентская форма правления.

Аннотация: Учреждение поста Президента в Казахстане до сих пор вызывает повышенный интерес общественности к институту президентства. В предлагаемой статье анализируются теоретические аспекты становления президентской власти в различных странах мира. Дается сравнение модели президентства в США, Франции, странах Латинской Америки. Зарубежная практика президентской власти подтверждает важность этого института в тех или иных странах. В отличие от других высших должностных лиц президент обладает особым статусом, полномочиями и ответственностью, что позволяет президенту играть важную роль в жизни общества. Несмотря на то, что статус главы государства универсален, существование ряда моделей президентства зависит от различных политических режимов и разнообразия типов государственного устройства. Более того, определенному типу государственного правления соответствует определенный тип президентства. Опыт развития института президентской власти в разных странах имеет актуальный характер, так как несет в себе возможность заимствования некоторых тенденций в процессе формирования аналогичного института в Республике Казахстан.

Институт президентства получил свое зарождение в США, получив свое дальнейшее развитие как один из ведущих политических институтов в истории человечества. Отличительной особенностью главы государства США стал его избирательный характер, то есть путем всеобщих выборов, в отличие от иных государств, где исполнительная власть носила в большинстве своем монархический, наследственный характер. Избрание Президента США путем косвенного голосования было доверено выборщикам от каждого штата в количестве, равном общему числу сенаторов и членов Палаты представителей. Предложенный вид голосования послужил своеобразным компромиссом по отношению к тем, кто предлагал избирать Президента путем

прямого голосования и волеизъявления народа или путем общенациональной легислатуры. Одной из приоритетных задач явилось обеспечение легитимности президентской власти в США. Конечным результатом должно было быть полное принятие американским обществом данного института, главы государства, его полномочий и упорядочение передачи президентской власти. С целью минимизации возможности подкупа, сговора, интриг либо применения силы в отношении будущих президентов, была создана специальная коллегия выборщиков. Таким образом, американцы получили не просто сильную, а единоличную президентскую власть, независимую от парламента. Также необходимо отметить, что довольно громоздкая система косвенных выборов главы государства носила формальный характер, так как все выборщики обязаны голосовать только за кандидатов той партии, от которой они были избраны. Американская избирательная система исторически не знает ни одного примера, когда выборщики нарушали бы это право.

Именно страны Латинской Америки первыми последовали примеру США в установлении президентской формы правления, где в первой половине 19 века довольно таки быстро были учреждены посты президента. Однако новые президентские республики стран Латинской Америки уже с начала своего функционирования, несмотря на ряд сходственных черт с системой управления США, приобрели свои характерные черты, а именно: высокий уровень централизации государственного аппарата, гипертрофированное развитие институтов чрезвычайного положения, а также преобладание насильственных методов достижения власти. Абсолютный характер роли исполнительной власти, концентрация всей власти в руках президента явились отличительной особенностью. Также независимость Президента от законодательной власти очень часто приводили к установлению режима диктатуры в странах южной Америки [1, С.8]. В тоже время, для латиноамериканской модели президентства свойственны такие важные демократические элементы, как:

- избрание президента на один срок и лишение права на переизбрание;
- действенная многопартийная система;
- усиление независимости судебной власти.

Франция и Швейцария – первые страны Западной Европы, где был введен пост президента как главы государства в 1848 году. История дальнейшего становления института Президентства в указанных республиках показал, что правовой статус и круг полномочий президентов в силу специфики государственно-правовых систем, был весьма различным. Так в Швейцарии Федеральный совет являлся высшим органом исполнительной власти, куда входили семь министров, избиравшихся на совместном заседании обеих палат Федерального собрания сроком на 3 года. Совет представлял собой коллегия администраторов, один из которых на том же заседании избирался Президентом Швейцарской Конфедерации сроком на 1 год. Он мог переизбираться неограниченное количество раз, но обязательно с перерывом в 1 год. Его компетенция была не выше чем членов Совета, а ответственность перед народом такая же. Иными словами, в Швейцарии не было носителя исполнительной власти, стоящего отдельно от министров, что позволило говорить о существовании коллективного президента [2, С. 15].

Согласно Конституции 1848 года во Французской республике была установлена президентская форма правления. Президент стал единоличным главой исполнительной власти, что явилось следствием установления единой законодательной власти. Право требования повторного обсуждения закона, право законодательной инициативы, промульгации закона, назначения министров, чиновников, военных должностных лиц - было прерогативой Главы государства. Придавая все больший авторитет данному институту, решено было избирать Президента путем всеобщего народного голосования. Изначально создав сильный институт Президентства, в определенный момент члены Национального собрания начали ограничивать полномочия главы. Таки Президент был лишен права вето, большинство его актов нуждались в скреплении подписью Премьер-министром или ключевыми министрами, акт об объявлении войны, а также заключение договоров подлежали утверждению Собранием. Хотя та власть, которую получил Президент республики, не могла быть уравновешены предпринятыми выше мерами. На сегодняшний день Французская Республика относится к числу республик со смешанными формами правления, суть которых сводится к тому, что значительно усилена роль исполнительной власти во главе с президентом и заметное ослаблена роль Парламента. Носителями исполнительной власти являются Президент Республики и Правительство.

Таким образом, президент – глава государства, но он не является главой правительства и не

занимает пост премьер-министра. Прежде всего, президент может председательствовать на заседаниях совета министров, обладает прерогативой утверждать декреты и постановления, принятые правительством, а также имеет возможность в случае несогласия вернуть эти декреты и постановления на повторное рассмотрение правительства. Кроме этого, он обладает правом вето на законы, принятые парламентом и поддержанные правительством, и в этом качестве он выступает в качестве арбитра в отношениях между органами государственной власти.

Такая полупрезидентская модель формы правления априори не допускает возможности обладания всей полнотой государственной власти, так как при данной системе Глава государства не только не является главой правительства, но и само правительство формируется в зависимости от соотношения партийных фракций в парламенте. Серьезным ограничителем власти Главы государства является также и тот факт, что правительство в своей деятельности ответственно перед Национальным собранием.

Согласно действующим нормам Конституции Франции 1958 года, установлен режим личной власти при сохранении признаков парламентаризма, где главное место в системе высших органов государственной власти стал занимать Президент, избираемый внепарламентским путем. В результате конституционной реформы 1962 года были введены прямые выборы Президента. Для выдвижения кандидатуры требуется 500 подписей, но не рядовых избирателей, а лиц, занимающих определенные должности, например, членов Парламента, советов департаментов, совета Парижа, территориальных собраний, мэров. Причем эти подписи под заявлением о выдвижении кандидатуры должны представлять, по меньшей мере, тридцать департаментов и заморских территорий из приблизительно ста. Избрание осуществляется по мажоритарной системе абсолютного большинства, во втором туре баллотируются два кандидата, набравшие наибольшее количество голосов в первом туре. Иными словами, избираемый помимо Парламента путем всеобщего и прямого голосования Президент находится на вершине иерархии органов государственной власти [3, С. 36].

Другие государства Европы, Азии и Африки до конца 19 века оставались монархиями. В 20 веке такие грандиозные по своим масштабам потрясения, как революции, мировые войны привели к образованию множества новых независимых государств. Не все они стали президентскими республиками, но во многих из них был учрежден пост президента страны.

Затрагивая теоретические аспекты института президентства, необходимо в первую очередь выяснить понятие самого «института». Институт (от латинского *institutum* - установление) – это устойчивый комплекс формальных и неформальных правил, принципов, норм, установок, регулирующих различные области политической деятельности и организующих их в систему ролей и статусов, образующих политическую систему.

В научной юридической и общественно-политической литературе понятие «института» рассматривается в различном смысле этого слова. Наиболее распространённые названия «институт государственности», «институт главы государства», «институт чрезвычайного положения», «социальный институт», «политический институт», «институт президентства» и многие другие.

Каждый из этих институтов имеет свою сущность, понятие, цель, задачи, социальные функции и основные направления в политической системе общества. Подробный анализ этих институтов не входит в цель нашего исследования. Поскольку объектом нашего исследования является «институт президентства», сделаем попытку рассмотреть место и роль «института президентства» в политической системе общества. Но прежде чем дать конкретный анализ социальной сущности, места и роли института президентства нам бы хотелось сначала поговорить о политическом институте. В этой связи следует отметить, что одной из сложных и трудных проблем нашего исследования являются вопросы взаимосвязи и взаимоотношений между политическим институтом и институтом президентства. Поэтому, на наш взгляд, было бы целесообразно поговорить, прежде всего, о политическом институте.

В ходе исследования мы выявили, что в зависимости от сферы действия и функции политические институты подразделяются на реляционные, определявшие ролевую структуру политической системы; регулятивные, указывавшие допустимые рамки независимых по отношению к общепринятым политическим нормам политических действий во имя личных целей и карательными санкциями за выход за эти рамки; культурные, связанные с политическими ролями, ответственными за обеспечение интересов той или иной социально-политической

общности, как целого.

Наиболее устойчивым консервативным элементом является оценка политической реальности, которая влияет решающим образом на характер политических институтов.

Российский юрист И.Д. Хутинаев с целью определения понятия "институт президента" проводит анализ более широкого понятия – «социальный институт», в пределах которого вычлняются институты различных видов, в том числе и правовые. Институт президента - один из них. Он является предметом исследования различных отраслей общественных наук, в которых сложились различные подходы к самому понятию «президент», а, следовательно, и различные акценты в его содержательной характеристике [4, С. 264].

Другой российский юрист Б.П. Елисеев определяет институт Президента как интеграционный правовой институт, цель которого состоит в согласовании деятельности институтов государственной власти [5, С. 59]. В юридических науках понятие «президент» проецируется на понятие «институт президента», который определяется как совокупность государственно-правовых (конституционных) норм, регулирующих формирование и функционирование президентской власти.

По нашему мнению, в науке институт президентства должен рассматриваться в первую очередь как правовой (властный) институт, то есть как совокупность властных полномочий Президента в сфере государственного управления, которые в равной степени зависят как от конституционных норм, регулирующих функционирование президентской власти, так и от политической деятельности Президента, являясь своеобразным «прочтением» Конституции Президентом.

Особый интерес представляет собой анализ понятий "институт президента" и "правовой статус президента", проведенный И.Д. Хутинаевым. Ученый отмечает первичность института президента и его больший объем нормативного содержания по сравнению с правовым статусом Президента. В отличие от последнего институт президента определяет не только функционирование, но и избрание Президента. На этом основании делается вывод о том, что правовой статус - как бы часть правового института, определяющая президентскую деятельность [4, С. 197].

Очень важным для понимания сущности института президентства является определение основных черт, характеризующих данный институт. Б.П. Елисеев выделяет следующее: Президент является выборным главой государства, который может возглавлять исполнительную власть или быть арбитром в системе разделения власти на ветви; в организационном аспекте Президент никому не подчинен и, вообще, обладает высокой степенью независимости от каких-либо других государственных органов, что не снимает с него обязанности действовать на основе и во исполнение законов; пост Президента имеет ярко выраженный политический характер. Ему принадлежит важная роль в формировании политики государства, верховного политического руководства государственными делами [5, С. 48].

Хотелось бы обратить внимание на то, что, несмотря на высокую степень разработанности научного аппарата в области исследования президентства, российскими авторами допускается определенная неточность, которая выражается в том, что при характеристике президентства за рубежом используется термин «институт президентства», а когда речь идет о России - «институт президента».

По нашему мнению, использование второго термина не совсем правомерно, поскольку, во-первых, является отступлением от общепринятой научной терминологии, а во-вторых, не в полной мере отражает сущность данного института. Президентство включает не только Президента как высшее должностное лицо в государстве, но и конституционные нормы, регулирующие функционирование президентской власти; прецеденты, возникшие в результате конституционной практики; реальный объем полномочий, сложившийся в результате соотношения политических сил в государстве; структурные подразделения (администрацию).

Следует отметить, что институционализируемая президентская власть имеет свое структурно-функциональное назначение в государственном механизме. Некоторые попытки вычленения специфических черт и функций президентской власти предприняты учеными В.Е. Чиркиным [6, С. 376-379] и Г.А. Шмавоняном [7, С. 87-97], однако носят незавершенный характер.

По утверждению В.Е. Чиркина «Институт президентства (президентуры)» в различных странах имеет три формы: индивидуальную, коллегиальную и смешанную. Первая характерна для подавляющего большинства стран всех континентов (президенты Франции, России, ЮАР, Бразилии, стран СНГ и т.д.). Вторая, в виде президиума высшего представительного органа (Президиума Верховного Совета в Белоруссии, президиума (президентства) в Республике Венгрия). Государственный совет существовал в

странах тоталитарного социализма до 1990-х годов, сохранился на Кубе. Должность председателя такого правового органа занимал генеральный (первый) секретарь ЦК правящей коммунистической партии или один из других её руководителей [8].

Коллегиальная форма президентства используется в Швейцарии и Мексике. В первой из этих стран есть орган - Федеральный Совет, который одновременно выполняет обязанности Главы государства и Правительства. Федеральный Совет назначается в составе семи человек на совместном заседании обеих палат Парламента. Руководят заседаниями Федерального Совета Президент и вице-президент. Наконец, коллегиальная президентура (президентские советы) обычно из 3-5 человек создавалась в ряде развивающихся стран (Сирия, Йемен, Судан и др.). Эти органы создавались на основе соглашения некоторых руководителей очередного переворота [8].

Смешанная форма института президентства возникла первоначально в Китае в 1954 году. Она преследовала цели, с одной стороны, особо выделить руководителя коммунистической партии и государства Мао Цзэдуна, которому предназначался пост председателя республики. С другой стороны, был создан коллегиальный орган Парламента - Постоянный Комитет Всекитайского собрания народных представителей. Аналогичная структура президентства существует во Вьетнаме, на Кубе, Анголе, Мозамбик и др.

Каждая из трёх форм президентства имеет свои положительные и отрицательные стороны. Институт единоначального Президента характеризуется своей определённой, но исключая, по крайней мере, юридическую расплывчатость полномочий главы государства, концентрирует их.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире / Н. А. Сахаров.- Москва: Юридическая литература . – 1994. – 176 с.
 [2] Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России / Г.В. Дегтев.- Москва: Юристъ.- 2011.- 237 с.
 [3] Конституции зарубежных государств / Сост. В.В. Маклаков.- Москва: БЕК, 2001.- 592 с.
 [4] Хутинаев И.Д. Институционализация системы государственной власти в Российской Федерации / - Москва: Наука, 2005.- 450 с.
 [5] Елисейев Б.П. Система органов государственной власти в Российской Федерации.- Москва: Юрист, 2000. – 357 с.
 [6] Чиркин В.Е. Публичная власть.- Москва, 2005.- 437 с.
 [7] Шмавонян Г.А. Президентская власть и разделение властей в полупрезидентской республике: опыт Армении // Государство и право.- Москва: Наука, 2010, № 1.
 [8] Европейское право /Отв. редактор В.Н. Топорнин.- Москва, 1998.- 456 с.

REFERENCES

- [1] Sakharov N.A. The institute of presidency in the modern world / N.A. Sakharov.- Moscow: Legal literature.- 1994. – 176 p. (in Russ.).
 [2] Degtev G.V. The formation and development of institute of presidency in Russia / G.V. Degtev.- Moscow: lawyer.- 2011.- 237 p. (in Russ.).
 [3] Constitutions of the foreign states / orig. V. V. Maklakov. - Moscow: BEK, 2001.- 592 p. (in Russ.).
 [4] Hutinayev I.D. Institutionalization of system of the state power in the Russian Federation / - Moscow: Science, 2005.- 450 p. (in Russ.).
 [5] Yeliseyev of B. P. The system of public authorities of power in the Russian Federation. - Moscow: Lawyer, 2000. – 357 p. (in Russ.).
 [6] Chirkin V. E. Public power. - Moscow, 2005.- 437 p. (in Russ.).
 [7] Shmavonyan G. A. President power and division of the authorities in the semi-presidential republic: experience of Armenia/State and law. - Moscow: Science, 2010, № 1. (in Russ.).
 [8] European law / Editor-in-chief V. N. Topomin. - Moscow, 1998.- 456 p. (in Russ.).

ПРЕЗИДЕНТ ИНСТИТУТЫНЫҢ ҚАЛЫПТАСУЫ: САЛЫСТЫРМАЛЫ-ҚҰҚЫҚТЫҚ АСПЕКТ

Бектурганов Д.Б.

«Астана-финанс» АҚ басқарма төрағасы, Астана қ., Қазақстан Республикасы

Кілт сөздер: билік, мемлекет басшысы, мемлекеттік аппарат, институт, атқарушы билік, Президент, президенттік басқару нысаны.

Аннотация: Қазақстандағы Президент сайлауы президент институтына деген қоғамның қызығушылығын тудыруда. Ұсынғыш отырған мақалада әлем елдеріндегі президент билігінің қалыптасуының теориялық аспектілері талданады. АҚШ, Франция, Латын Америкасы елдеріндегі модельдерге салыстырмалы талдау жасалады. Шетел тәжірибесінде президент билігі бұл институттың маңыздылығын дәлелдейді. Лауазымды тұлғалардан президенттің ерекшелігі – ол айрықша құқықтар, құзіреттіліктер, жауаптылыққа ие және мемлекет өмірінде президенттің ерекше рөл атқаруына өз септігін тигізеді. Осыған қарамай, мемлекет басшысы мәртебесі әртүрлі саяси режимдерге байланысты әмбебап. Сонымен қатар, мемлекет басқару нысаны белгілі бір президенттік формасына тән. Президент билігі институтының дамуы әртүрлі елдерде өзекті сипатқа ие, және Қазақстанда да қалыптасуына өз әсерін тигізуде.

Поступила 06.07.2015 г.