

## **ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА КАК ГАРАНТ СТАБИЛЬНОГО РАЗВИТИЯ КАЗАХСТАНА В ПЕРИОД МОДЕРНИЗАЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ**

Президент обеспечивает положение, при котором все органы государственной власти выполняют свои конституционные обязанности в пределах своей компетенции. В свою очередь перед Президентом ставится задача охранять государственные суверенитет и целостность. Согласно Конституции РК, главенствующую роль в государственной системе играет Президент РК. Конституционно-правовой статус главы государства предопределяет объем его полномочий по обеспечению единства и устойчивости системы государственной власти, ее эффективного функционирования в условиях разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Избрание Республикой Казахстан французской модели института президентства, способствовало положению “...избежать кризисов между ветвями власти, обеспечить поступательное и системное развитие страны на путях рыночной экономики во многом благодаря концентрации усилий всех ветвей власти на магистральных направлениях развития общества и государства. А эта концентрация усилий стала возможной

благодаря арбитражным функциям и координирующим возможностям высшего должностного лица государства” [1].

В Казахстане сложилась “президентская система правления с расширенной компетенцией президента в отношении трех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной” [2]. Таким образом, сконструирована модель сильной президентской власти, которая построена на классической доктрине разделения властей при руководящей и координирующей роли главы государства.

В политологии существует несколько точек зрения по поводу понимания конституционного статуса Президента. Сторонники президентской формы правления, установленной Конституцией, видят в институте Президентства широкие возможности обеспечения единства государственной власти. Концентрация полномочий у главы государства обосновывается объективной необходимостью в условиях становления гражданского общества.

Конституционный статус реализуется в нормах Конституции, определяющих функции и

полномочия главы государства. Под функциями понимаются наиболее важные общие обязанности главы государства, вытекающие из его положения в системе органов государственной власти. Полномочия вытекают из функций и состоят из конкретных прав и обязанностей главы государства по вопросам, отнесенным к его компетенции. В той мере, в какой функции и полномочия присущи исключительно главе государства (т.е. не делятся с парламентом, правительством, судебными органами), они называются прерогативами главы государства (например, предлагать парламенту кандидатуру на пост главы правительства, присваивать высшие воинские звания).

Практика существования Института президентской власти в западных странах свидетельствует о его важности в политической системе. Президент обладает особым статусом, полномочиями и ответственностью, что позволяют Главе государства играть важную роль в общественно-политической жизни.

Географически местом формирования института Президентства считаются Соединенные Штаты Америки. Затем институт президентства проник в страны Латинской Америки. В Европе Институт президентства был введен во Франции и Швейцарии в 1848 г. Однако широкое распространение институт получил в XX веке. Это был период распада колониальной системы и зарождения независимых государств, которые остановились в своем выборе на президентской форме правления.

В условиях существования Института президентства исполнительная власть отделена от законодательной власти. Таким образом взаимоотношения между ветвями власти строятся на системе взаимных сдержек и противовесов.

Кроме того, Президент и парламент избираются народом. Президент не имеет права по своему усмотрению досрочно распустить парламент (за исключением случаев, определенных Конституцией), а парламент не может сместить Президента (вне процедуры импичмента) и отправить в отставку Правительство путем выражения ему вотума недоверия. Основная роль в политическом управлении принадлежит Президенту как главе государства и исполнительной власти.

В Конституции Республики Казахстан в статье 3 пункт 4 утверждается следующее положение: “...государственная власть в Респуб-

ке едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебные ветви и взаимодействия между собой с использованием систем сдержек и противовесов” [3].

К признакам президентской республики относится и то, что Президент вправе самостоятельно формировать правительство и отправлять его в отставку, назначать и смещать министров. Президент и его правительство не несут ответственности перед парламентом за свою политику и деятельность, (правительство такую ответственность несет перед Президентом), а парламент не может сместить министров, если они не допустили нарушения закона; Президент обладает правом отлагательного вето в отношении принимаемых парламентом законов, но парламент имеет возможность преодолеть его квалифицированным большинством голосов своих депутатов.

При назначении Президентом высших должностных лиц исполнительной власти и судей требуется согласие парламента или его палаты; заключаемые Президентом международные договоры нуждаются в ратификации парламента; судебная власть наблюдает за конституционностью и законностью актов двух других ветвей и обеспечивает соблюдение установленного порядка.

В ходе исследования необходимо провести анализ следующих направлений деятельности института Президентства: полномочий президента в условиях чрезвычайного положения, взаимоотношений главы государства с различными общественно-политическими группами и средствами массовой информации, стилей политического поведения президентов и нормы их ответственности за свои действия.

Наряду с названными направлениями практическую значимость представляют различные варианты организации работы аппарата президента, процедуры передачи властных полномочий от одного президента к другому, профессиональные и личностные характеристики президентов. Таким образом, проблематика, связанная с анализом института президентства многообразна и нуждается в серьезном исследовании.

Рассмотрим правовые аспекты места и роли Президента в системе органов государственной

власти на примере Российской Федерации. С введением в РСФСР института президента и выборами в июне 1991 г. первого Президента РСФСР Б. Ельцина была заложена основа конституционного кризиса (неопределенность статуса Президента РФ и сохранении за Съездом народных депутатов статуса высшего органа государственной власти).

Согласно Конституции РФ, главенствующую роль в государственной системе играет Президент РФ. Конституционно-правовой статус главы государства предопределяет объем его полномочий по обеспечению единства и устойчивости системы государственной власти, ее эффективного функционирования в условиях разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Президент должен обеспечить положение, при котором все органы государственной власти выполняют свои конституционные обязанности в пределах своей компетенции [4].

Политическое положение Президента РФ в системе органов государственной власти связано с конституционными прерогативами главы государства по отношению к исполнительной власти. Будучи юридически дистанцирован от всех ветвей власти, он вместе с тем находится «ближе» к исполнительной, нежели к другим ветвям власти. Задача Президента – олицетворять государство внутри страны и во вне, поэтому президенты наделяются полномочиями верховного командования вооруженными силами, награждения орденами и другими знаками отличия и т.д.

Сближение главы государства с исполнительной властью находит выражение в конкретных конституционных полномочиях Президента как главы государства. Правительство может быть сформировано по принципу парламентского большинства либо без учета этого принципа. При этом конкретная историческая ситуация, при которой состав Правительства не отражает парламентское большинство, может служить источником проблем в работе системы исполнительной власти, связанных с различными аспектами его деятельности, в частности законотворческой. Следствием этих проблем может стать низкая эффективность исполнительной власти, ее неспособность решать насущные задачи [5].

Президент и Правительство это самостоятельные носители политической власти. Оба эти института взаимодействуют при выполнении

возложенных на них функций. Если оценивать взаимоотношения Президента и Правительства в РФ, то необходимо подчеркнуть, что широкие полномочия в этой области предоставлены Президенту не только Конституцией, но и федеральными законами.

Так, согласно ст. 30 Федерального конституционного закона от 3 ноября 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» и п. 2 ст. 80 Конституции РФ Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства и других органов власти. Осуществляя это полномочие, он принимает конкретные меры к обеспечению взаимодействия Правительства, прежде всего с палатами Федерального Собрания [3].

Президент формирует администрацию и осуществляет общее руководство ею. Администрация обеспечивает деятельность главы государства, создает условия для реализации им функций гаранта Конституции. При этом сама администрация органом власти не является. В структуру президентской власти входят полномочные представители Президента в федеральных округах. Реализуя свои конституционные полномочия, Президент через своих полномочных представителей в Государственной Думе, Совете Федерации и Конституционном Суде РФ взаимодействует с законодательной и судебной ветвями власти. Например, в использовании главой государства права законодательной инициативы, подписании принятых парламентом законов, обращениях в Конституционный Суд с запросами о соответствии федеральных законов 11 законов субъектов РФ федеральной Конституции [5].

Стоит добавить, что на законодательном уровне определены полномочия Главы государства, пользуясь которыми он оказывает влияние на деятельность Правительства, а также на утверждение структуры федеральных органов исполнительной власти, назначение заместителей Председателя Правительства и министров, право председательствовать на заседаниях Правительства, контроль за законностью его актов, непосредственная подчиненность Президенту «силовых» ведомств, право отправить Правительство в отставку или принять отставку премьера, которая автоматически влечет за собой отставку Правительства в целом. Таким образом, во взаимоотношениях Президента с

Правительством императивность действий главы государства в проведении внутренней и внешней политики проявляется наиболее полно. Правительство и органы исполнительной власти в целом значительно более тесно, нежели другие ветви власти, «связаны» с Президентом, непосредственно подконтрольны ему [5].

Президент РФ выполняет и объединительную функцию, которая проявляется в том, что он, согласно Конституции обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации Президент использует право использовать согласительные процедуры. В основе регулирования отношений между Президентом и федеральным Собранием лежит обеспечение самостоятельности и независимости этих властных институтов. Но это не значит, что они полностью разделены. С одной стороны, установлены обязательные связи между ними (обращение Президента к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, представление Президентом законопроектов, кандидатов на соответствующие должности, подписание законов). С другой стороны, Конституция РФ предусматривает систему сдержек и противовесов в виде возможности отрешения Президента от должности и роспуска Президентом Государственной Думы Федерального Собрания. Президент вправе принимать указы и распоряжения, но его акты не должны противоречить конституции и федеральным законам. Президент может отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой, но в установленном порядке Государственная Дума и Совет Федерации способны преодолеть его вето [5].

Отсюда вытекает и специфика взаимоотношений Президента и Государственной Думы. В частности, на основе разделения властей создана модель сильной президентской власти.

Ряд ученых выступает за идею равной значимости для государства и общества Президента, парламента, исполнительной власти, судов. По их мнению, разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную выражается, прежде всего, в осуще-

ствлении каждой из них самостоятельными, независимыми друг от друга структурами государственного механизма. Целью такого разделения является обеспечение гражданских свобод и законности, создания гарантий от произвола. В условиях разделения властей одна ветвь государственной власти ограничивается другой, различные ее ветви взаимно уравнивают друг друга, предотвращая монополизацию власти каким-либо одним институтом государства. Таким образом, принцип разделения властей реализуется и конкретизируется в нормах Конституции, определяющих статус Президента, Федерального Собрания, Правительства РФ и судов. Содержание этих норм показывает, что принцип разделения властей предполагает их конструктивное взаимодействие [6].

Однако как известно, для того чтобы этот институт занял подобающее ему место в политической системе, необходимы, прежде всего, прочная конституционная база президентства и широкая общественно-политическая поддержка президентской власти.

Таким образом, институт президентства занимает особое, специфическое положение, которое отражено в структуре Конституции, как основополагающего правового документа страны, в которой описание системы государственных органов начинается с главы о Президенте.

На Главе государства лежит особая ответственность за сохранение законности, согласия и стабильности в обществе. Практика президентской власти убедительно свидетельствует о важности института президентства. По сравнению со всеми другими высшими должностными лицами президент обладает особым статусом, полномочиями и ответственностью. Его политико-правовые prerogatives позволяют президенту играть важную роль в общественно-политической жизни.

Исполнение должностных полномочий, возложенных Конституцией на Президента, формирует необходимость высокого уровня правовой защищенности его статуса. Это вызвано необходимостью того, что мотивация политической воли Президента должна основываться на высших долгосрочных интересах России, а не на учете колебаний в раскладе политических противоборствующих сил в парламенте.

Президентская республика в Республике Казахстан сформирована в соответствии с реалиями в экономической, политической, социокультурной, правовой и иных сферах традиционного постсоветского общества. Именно они обеспечили объективную основу специфики процесса модернизации в Казахстане.

Таким образом, согласно Конституции 1995 года, Президент Республики Казахстан является центральной фигурой политической системы, возвышается над ветвями власти, что соответствует государству с президентской формой правления. Но значительная часть его полномочий будет осуществляться в обязательном взаимодействии с премьер-министром или председателями палат парламента.

Говоря о президентском режиме, следует не забывать, что любой президентский режим имеет недостатки. Среди них нужно назвать те, которые могут возникнуть и в нашем государстве. Прежде всего, это опасность определенного отрыва власти от общественного мнения. Во избежание этой опасности надо, чтобы Президент, располагая всей информацией и желая благополучия своей стране, принимал правильные решения.

Другая опасность состоит в чрезмерной концентрации власти в руках Президента и его окружения. Как в свое время писал В. Жискард д'Эстен, «даже если сам Президент не хочет этого, но, с момента его избрания, в общественном мнении возникает стремление поднимать до его уровня все проблемы, требующие решения. Поэтому возникает риск появления вокруг него команды, состоящей из узкого круга лиц, который пользуется чрезмерной властью. Во избежание этого явления, необходимо найти соответствующее равновесие во властных структурах» [7]. Казахстанские ученые совершенно справедливо отмечают, что главной особенностью системы правления в государстве Казахстан по Конституции 1995 года можно назвать значительное усиление института президентства [8].

Институт президентства зародился в Казахстане на стыке политической и экономической систем. С тех пор он претерпел значительную конституционную эволюцию. Конституция Республики Казахстан 1995 года, построенная по французской модели, закрепила новый статус Президента Республики, который является

Главой государства, его высшим должностным лицом, символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина [9].

Влияние института президентства на внутреннюю и внешнюю политику также велико. Именно от политического лидера зависит дальнейшее развитие казахстанского общества. Так, институт президентства в первые годы независимости выступил как центр общенационального согласия, стабильности и инициатор демократизации политической системы. Обеспечение политической стабильности, гражданского и полиэтнического согласия являются основным составляющими модернизационной политики Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева. Поскольку, политический процесс перехода от традиционной системы к современной сам по себе подразумевает сложности и скрывает потенциальные кризисы. В данных условиях тот факт, что субъект модернизации в Казахстане не отклоняясь от общей цели реформирования проводит постепенную и логичную модернизацию является весьма положительным. Мировой опыт политической модернизации изобилует примерами, когда чересчур поспешное, непродуманное изменение, приводит к краху преобразования. Для того, чтобы новые ценности современного общества стали востребованными всем обществом необходимо время. Безусловно, все вводимые политические инновации, институты и процедуры принятия политических решений должны реально и эффективно функционировать, а не просто декларировано существовать. Только при соблюдении этого принципа в их общественно-политической деятельности они смогут обеспечить свое легитимное существование. В свою очередь, политическая легитимация обеспечит признание новых демократических норм и ценностей со стороны трансформируемого общества.

Исходя из вышеизложенного, наличие сильной централизованной исполнительной власти это один из способов достижения современного общества. Поэтому установление сильной президентской республики это одна из способов эффективного проведения процесса реформирования казахстанского общества. Таким образом, данный способ осуществления эффективной модернизации имеет одинаковое значение для всех переходных обществ.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Донаков Т.С.* Модель президентской республики в Казахстане // Материалы международной конференции. Институт президентства в новых независимых государствах. Алматы, 6 апреля, 2001. С. 56-63, с. 59.

2. *Нысанбаев А., Машан М., Мурзалин Ж., Тулегулов А.* Эволюция политической системы Казахстана. В 2-х т. Алматы: Главная редакция “Казак энциклопедиясы”, 2001. Т. 2. 544 с, с. 170.

3. Конституция Республики Казахстан. Конституции 16 стран мира: Сб. конституций стран – членов СНГ, Балтии и ряда др. государств мира // Сост. Ж. Баишев, К. Шакиров. Алматы: Жеті Жарғы. 1995. С. 103-136.

4. См.: Конституции стран СНГ.

5. *Дегтев Г.В.* Становление и развитие института Президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М.: Юристъ, 2005. 237 с. (С. 82, 83, 84).

6. *Алексеев С.С.* Теория права. М., 1995. С. 105.

7. *В. Жискара д'Эстен.* Президент: арбитр и гарант // Известия. 08.03.1990.

8. *Абенев Е.М., Арынов Е.М., Дасмагамбетов И.Н.* Казахстан: эволюция государства и общества. Алматы, 1996. С. 67.

9. Конституция Республики Казахстан 1995 года. Алматы, 1995. 48 с.

КазНПУ им. Абая

Поступила 1.02.08г.

---

Редакторы: *Н. Ф. Федосенко, Ж. М. Нургожина*  
Верстка на компьютере *Д. Н. Калкабековой*

Подписано в печать 9.03.2008.

Формат 60x88<sup>1/8</sup>. Бумага офсетная. Печать – ризограф.  
7,2 п.л. Тираж 300. Заказ 39.