

А. А. КАРАЕВ

ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ КОНСТИТУЦИИ

Правовая охрана Конституции включает в себя деятельность различных институтов, при помощи которых должно достигаться строгое соблюдение режима конституционной законности. Эта задача возложена не только на специализированные, но также и на другие государственные органы и должностные лица, каждый из которых в пределах своей компетенции осуществляет функции конституционного контроля и надзора. Среди субъектов правовой охраны приоритетное положение занимает Президент Республики Казахстан, обладающий особым конституционным статусом, широкими дискреционными полномочиями, иммунитетом и гарантиями деятельности. В соответствии с Конституцией Президент является главой государства, высшим должностным лицом, представляющим государство во внутренних и межгосударственных отношениях. Он призван гарантировать в обществе конституционную законность и преемственность власти, представительство государства в международных отношениях, обеспечивать эффективное и конструктивное взаимодействие ветвей власти и их ответственность перед народом. Для реализации его контрольных функций создана структура органов власти, обеспечивающая его деятельность. Статус высшего должностного лица и гаранта Конституции проявляется и в особом механизме взаимоотношений с Парламентом, Правительством, Конституционным Советом, Верховным судом и иными государственными органами. Президент считается символом казахстанской государственности.

К процессу обеспечения деятельности Главы государства имеют непосредственное отношение ряд государственных органов: прокуратура, центральная избирательная комиссия, комиссии референдума, комитет национальной безопасности и т.д. Как гарант прав и свобод граждан Президент призван не допустить нарушений Конституции и законов при проведении выборов и референдума и обеспечить безусловное выполнение

конституционно-правовых норм в случаях их нарушения. В юридической литературе по этому поводу отмечается, что президентский контроль в силу конституционного статуса главы государства занимает главенствующее положение в системе государственного контроля, который должен не только дополнять другие ее виды, но и, исходя из конституционных полномочий Президента, обеспечивать их единство с учетом стратегических интересов развития государства¹.

Президент РК в соответствии с Конституцией наделен арбитражными, контрольными и нормотворческими функциями, направленными на нормальное функционирование ветвей власти, а также обеспечение прав и свобод личности и защиты конституционного строя. В своей совокупности указанные функции имеют многоцелевой характер и во многом необходимы в условиях переходного периода. Координация деятельности ветвей власти, отмечает в связи с этим проф. В. А. Малиновский, реализуется двумя конституционными методами: во-первых, посредством политической координации и, во-вторых, политического арбитража. Отдельные полномочия Президента включают функции, затрагивающие деятельность законодательной и исполнительной ветвей власти и в целом направлены на обеспечение эффективного функционирования всего государственного механизма.

Конституционные функции Президента – это обусловленные социально-политическим предназначением президентуры, первейшие, постоянно присущие главе государства основные направления деятельности, непосредственно предусмотренные конституцией в качестве сущностной исходной составляющей предназначения самого института президента республики. В своей совокупности они выступают как системообразующее ядро политico-правового статуса². Одной из наиболее эффективных форм реализации нормотворческой функции Президента является его участие в законотворческом процессе. Основными

¹ Тарасов А.М. Президентский контроль: теоретические и практические аспекты оценки его эффективности // Государство и право. 2002. 311. С. 54-55.

² Малиновский В.А. Президент Республики Казахстан: инструменты власти и обеспечения деятельности. Алматы, 2003. С. 15-16.

формами такого участия является его право определять срочность и приоритетность рассмотрения законопроектов, законодательная инициатива, ежегодные послания, издание указов и распоряжений, право обращаться в Конституционный Совет и некоторые другие. Следует отметить, что издаваемые главой государства акты обладают всеми необходимыми юридическими свойствами, должны быть основаны на Конституции и законах и не противоречить принципу конституционной законности. Нормативные указы Президента прежде всего направлены на реализацию его полномочий в сфере обеспечения согласованного функционирования ветвей власти, регулирования вопросов, не входящих в компетенцию парламента, осуществление правового обеспечения стратегических задач и вопросов социально-экономического и политического развития. Распоряжениями Президента осуществляются вопросы административно-распорядительного, оперативного и индивидуального характера.

Отдельные указы Главы государства непосредственно направлены на реализацию потенциала Конституции и защиту конституционных прав и свобод граждан. Так, 6 мая 2005 года Президент подписал Указ «О мерах по дальнейшему использованию потенциала Конституции РК Указа³, согласно которому Парламенту при назначении министров социально-экономического блока, а также членов Конституционного Совета было рекомендовано согласовывать кандидатуры на пленарном заседании палат Парламента. Учитывая социально-политическую значимость всенародных голосований, а также в целях проведения свободных, справедливых и конкурентных выборов, составляющих основу демократического развития Республики Казахстан, Президент Республики подписал Указ «О мерах по реализации избирательных прав граждан Республики Казахстан», в котором были обозначены приоритеты, составляющие основу выборов: это равный доступ кандидатов к СМИ, своевременное рассмотрение правоохранительными органами избирательных жалоб граждан, установление политическими партиями общественного контроля за ходом проведения избирательных мероприятий. Реализация настоящего Указа несомненно направлена на защиту конституционных прав граж-

дан, обеспечение транспарентности выборного процесса и легитимности состоявшихся выборов.

Президент активно участвует и в законодательном процессе, определяя срочность и приоритетность рассмотрения законов. Так, проекты законов «О Национальной безопасности РК», «О борьбе с коррупцией», «О труде в РК» «О государственной поддержке прямых инвестиций» и многие другие были объявлены срочными, что способствовало оперативному решению проблем правового обеспечения государственной политики в самых различных областях жизнедеятельности общества.

Мощным инструментом сдерживания парламента и защиты Конституции является президентское вето, не допускающее вступления в силу неконституционного закона. Так, Президент как гарант Конституции, в ряде стран, в том числе и в Казахстане, подписывая закон, обязан установить его конституционность. Отлагательное вето Президента является достаточно эффективным средством контроля, с помощью которого он активно вмешивается в законодательный процесс, заставляя парламентариев пересматривать свои позиции, выраженные в законе. В юридической литературе в этой связи отмечается, что «особая ответственность Президента заключается в том, что он обязан отслеживать соответствие Конституции реальной действительности (корректируя эволюцию общества и деятельность государственных структур, акции общественных объединений, граждан) и соответствие самой Конституции запросам реальной действительности (своевременно стимулируя объективно необходимые корректировки)⁴.

Особую роль в механизме правовой охраны Конституции играет институт информирования Главы государства в рамках механизмов взаимодействия, позволяющие оперативно реагировать на нарушение конституционной законности и своевременно корректировать правозащитную политику государственных органов. Так, Указом Президента «О взаимодействии Президента Республики Казахстан с государственными органами Республики» было введено систематическое информирование главы государства о работе государственных органов: Премьер-министром о работе Правительства, Председателем Верховного

³ Указ Президента РК « О мерах по дальнейшему использованию потенциала Конституции РК» // Каз. правда. 6 мая 2005 г.

⁴ Малиновский В.А. Глава государства суверенного Казахстана. Алматы, 1998. С. 182.

Суда – о работе судов по защите прав и свобод граждан, Генеральным прокурором – о состоянии законности и работе прокуратуры по надзору за исполнением законов, Председателем Конституционного Совета – о состоянии конституционной законности и т. д.

Президент Республики Казахстан в соответствии с Конституцией обладает большими контрольными полномочиями и за исполнительными органами власти. Он не только участвует в образовании состава правительства, но и принимает у них присягу, дает поручения, председательствует на заседаниях. Соответствующие полномочия предоставлены Президенту как высшему должностному лицу государства, выступающему в роли гаранта Конституции. И хотя Основной закон не говорит о президентском контроле, такая возможность неразрывно связана с его правом отменять, либо приостанавливать действие актов Правительства и акимов областей, города республиканского значения и столицы. Контроль над деятельностью исполнительной власти в стране Президент осуществляет непосредственно, но главным образом через свою администрацию. Он реализует контрольные полномочия при подготовке вопросов об отставке Правительства, освобождении от должности отдельных министров, других должностных лиц. Кроме того, функция конституционного контроля проявляется и в отношении актов Конституционного Совета, которые могут быть пересмотрены по инициативе Президента, в случаях, установленных законом.

Самостоятельным направлением в деятельности Президента выступает защита конституционных прав и свобод личности. Для реализации этого при нем действует консультативно-совещательный орган – Комиссия по правам человека⁵, в компетенцию которой входит рассмотрение обращений по поводу прав и свобод граждан, составление ежегодных и специальных докладов о соблюдении прав человека в республике; разработка предложений, направленных на совершенствование механизма обеспечения и защиты прав и свобод личности; подготовка аналитических материалов, экспертно-рекомендательных заключений и предложений по международно-правовым актам в области прав человека, участие в работе международных

организаций по правам человека. Таким образом, Комиссия, вырабатывая рекомендации, призвана в какой-то степени помогать главе государства осуществлять конституционную функцию по защите прав и свобод граждан.

В случае возникновения политического кризиса Президент наделен правом роспуска парламента. Если Конституция ранее закрепляла исчерпывающий перечень оснований, при наступлении которых был возможен роспуск, то современная конституционная модель предусматривает лишь консультации Главы государства с председателями палат парламента. Президент решает также вопросы общеполитического и социального характера. К ним относятся: обращение с ежегодным посланием к народу Казахстана, назначение республиканского референдума, решение вопросов гражданства, предоставление политического убежища, осуществление помилования и другие. Ежегодные послания, посвященные положению в стране и основным направлениям внутренней и внешней политики, являются одной из наиболее эффективных форм коммуникации Главы государства с Парламентом, правительством и иными органами государственной власти. Они содержат конкретные предложения по совершенствованию законодательства и повышению качества жизни казахстанских граждан.

Кроме того, в соответствии с Конституцией Президент наделен и чрезвычайными полномочиями. Так, в случае угрозы демократическим институтам, независимости и территориальной целостности после консультаций он может ввести чрезвычайное положение вплоть до применения вооруженных сил, а в случае агрессии – военное положение, объявлять общую или частичную мобилизацию. Таким образом, Глава государства обладает всеми необходимыми полномочиями для эффективного проведения конституционного контроля, защиты прав и свобод личности и обеспечения легитимности и преемственности конституционного процесса.

Вместе с тем, признавая необходимость закрепления за ним функций арбитра, следует отметить, что это понятие вызывает немало споров. Так, согласно энциклопедическим словарям «арбитр» – это посредник в спорах, не заинтересованный в конфликте между сторонами, избираемый по взаимному соглашению спорящими

⁵ О Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан. Указ Президента РК от 22 апреля 1997 г. С изменениями и дополнениями от: 6 июня 1998 г., 24 марта 1999 г., 18 марта 2000 г., 24 октября 2001 г.

сторонами; или тот, кто по согласию сторон решает спор между ними. Под арбитражем при этом понимают способ разрешения споров. Например, если Парламент выносит вотум недоверия Правительству, то Президент после консультаций вправе его распустить. Может ли Президент в этой конкретной ситуации быть беспристрастным, если, во-первых, Правительство образуется им и, во-вторых, с учетом фактических отношений он функционально ближе именно к исполнительной ветви власти. В этой связи интересно высказывание французского правоведа Ж. Веделя о юридическом и правовом смысле термина «арбитр»: «если мы хотим сказать, что на вершине республиканских институтов нужен орган, который заставит соблюдать правила игры, как это делает спортивный арбитр, то это верно. Но если этим хотят сказать, что последнее слово должно принадлежать арбитру (в юридическом смысле), который решает по существу и единолично, то отрицают саму демократию»⁶.

На наш взгляд, действующая конституционная модель при которой арбитражные функции сосредоточены в руках Президента Республики, нуждается в переосмыслинии. В современных условиях, как известно, концепция разделения власти дополнена другим очень важным положением – идеей баланса и взаимодействия ветвей власти.

Переосмысление необходимо и потому, что после принятия поправок в Конституцию Президент был наделен правом законодательной инициативы, а также вошел в состав политической партии, что несомненно является ущербным для эффективного осуществления арбитражной функции. Необходимо также обратить внимание на то обстоятельство, что законодательные полномочия Президента создают благоприятные условия для возникновения нелегитимной формы лоббизма и оказания давления на законодателей. Ограничение власти, ее ответственность и подконтрольность обществу рассматриваются как основополагающие принципы конституционализма и необходимое условие обеспечения верховенства Конституции. Реализация этих идей

позволит Казахстану перейти к поликратической форме государства. В ином случае, если в государстве в будущем не будут созданы институты гражданского общества, более совершенный механизм охраны Конституции, сформирован многопартийный Парламент, то вполне реальной может стать перспектива эволюции в сторону псевдодемократической республики с элементами авторитаризма.

Сложившиеся в развитых странах демократические традиции, подчеркивается в юридической литературе, свидетельствуют о том, что большие права органа государства при малой ответственности ведут к правовому беспределу, а малые права при большей ответственности излишне возбуждают у него инстинкт самосохранения и влекут безынициативность. Нарушение баланса полномочий и ответственности как в одну, так и в другую сторону резко снижает эффективность управления⁷. Наличие самостоятельных и независимых друг от друга ветвей власти с реальными полномочиями, сбалансированной системой сдержек и противовесов имеет непосредственное отношение к институту правовой охраны конституции, который, как свидетельствует мировой опыт, является связующим звеном между основными органами государства, осуществляя контроль над ними, и в этом качестве представляющим верховную государственную власть.

Резюме

Конституцияны құқықтық корғаудың түсінігі, оның күрамдағы бөліктері және элементтері қарастырылған. Автор Конституцияның басымдылығы мен Қазақстан Республикасының конституциялық күрьысының корғаудың қамтамасызы етушілер ретінде конституцияны құқықтық корғаудың субъектілеріне – КР Президентіне, сот билігіне және өзге де билік органдарына ерекше қөніл боледі.

Summary

In offered clause concepts of a right protection of the Constitution, its components and elements are considered. The author gives special attention to subjects of a right protection of the Constitution – to the president of Republic Kazakhstan, judicial authority and another's, in maintenance of leadership of the Constitution.

⁶ Крутоголов М.А. Президент Французской Республики. М., 1998. С. 105.

⁷ Комов А.К. Конституционализм в Казахстане: опыт становления и эффективность механизма власти. Алматы, 2002. С. 111.