

Особенности становления формы правления в Казахстане и Кыргызстане

Сайтбеков А. М.

*Сайтбеков Айдар Муталикович / Saıtbekov Aıdar Mutalıkovıch - кандидат юридических наук,
заместитель начальника, полковник полиции,
Карагандинская академия МВД имени Баримбека Бейсенова,
г. Караганда, Республика Казахстан*

Аннотация: в статье рассматриваются особенности становления формы правления в Казахстане и Кыргызстане. Особое внимание уделяется анализу политико-правовых основ формы государства в данных постсоветских республиках.

Abstract: the article considers the features of formation of government in Kazakhstan and Kyrgyzstan. Particular attention is paid to the analysis of political and legal foundations of the state form in these former Soviet republics.

Ключевые слова: Казахстан, Кыргызстан, политический режим, форма государства, форма правления.
Keywords: Kazakhstan, Kyrgyzstan, the political regime, form of government, form of government.

Споры о наилучшей форме правления или об эффективной системе правления, как показывает анализ, все еще продолжаются. Так, с точки зрения одних, наиболее эффективной считается система, где правительство во главе с премьером, назначаемое и контролируемое парламентом, функционирует самостоятельно [1, с.85], по мнению же других, такая система, предполагающая существование и президента, и премьер-министра, неизбежно ведет к проблеме соотношения компетенций данных органов [2, с.10].

Безусловно, такое положение актуализирует проблемы становления формы правления в современном Казахстане и Кыргызстане и, конечно же, их перспективы.

Вопрос о форме правления был одним из главных вопросов в ходе разработки и принятия Конституции Казахстана 1993 г.

Вполне обоснованно, с нашей точки зрения, отмечалось в научной литературе о том, что условия переходного периода в Казахстане «диктовали необходимость сильной исполнительной власти. Поэтому объективно вставал вопрос о том, какая же форма правления будет способствовать созданию таковой? В условиях переходного периода все аргументы были в пользу президентской формы правления. К их числу относятся: необходимость оперативного решения назревших вопросов в политической, экономической, социально-культурной сферах; требование укрепления государственного суверенитета Республики»; отсутствие развитой многопартийности [3; 4; 5].

Е.Т. Сейлеханов совершенно правильно отмечает, что на начальном этапе президентская власть в Казахстане была ограниченной, что являлось закономерным результатом ее существования в условиях сохраняющейся советской государственной системы. При этом, по его мнению, «созданная форма государственного устройства являлась парламентской республикой, где Президент является номинальным Главой государства, но не обладает реальной властью» [6, с.82].

Однако, на наш взгляд, данное заключение Е.Т. Сейлеханова относительно парламентской республики является небесспорным. Между тем, заслуживает поддержки его тезис о том, что учреждение поста Президента сыграло определенную роль в последующей трансформации всей политической системы Казахстана.

Е.Т. Сейлеханов в своей монографии также обосновывает о необходимости сильной президентской власти. Так, с точки зрения автора, в течение 1991-1993 гг. в Казахстане объективно сформировалась потребность в сильной власти, которая была способна вывести страну из кризиса и задать ей параметры устойчивого развития. В силу определенных причин в наибольшей степени данной потребности отвечала лишь президентская власть. Ее преимущества, в частности, заключались, во-первых, в единстве политической воли, определяемой Президентом; во-вторых, в жесткой иерархичности аппарата исполнительной власти; в-третьих, в непосредственном осуществлении исполнительной властью государственного управления, что в глазах населения олицетворяло реальную власть; в-четвертых, в реальном распоряжении административными, экономическими и иными ресурсами государства [6, с.84].

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан 1993 г. Президент стал Главой государства и Главой исполнительной власти. Законодательная власть осуществлялась Верховным Советом, ставшим единственным законодательным и высшим представительным органом Республики. Судебная власть принадлежала Конституционному, Верховному, Высшему Арбитражному и нижестоящим судебным органам.

Конституция Республики Казахстан 1993 г. не содержала непосредственно норм о форме правления в Республике.

С одной стороны, закрепленная Конституцией Республики Казахстан правовая конструкция, согласно которой президент одновременно является и главой государства, и главой исполнительной власти, указывает на элементы классической президентской республики.

С другой стороны, назвать систему, закрепленную Конституцией Республики Казахстан, президентской было бы неправомерным, поскольку президент не обладал присущими данному институту самостоятельными полномочиями. Все основные полномочия Президента осуществлялись «с согласия» Верховного Совета, который имел куда более существенные полномочия.

Поэтому авторы монографии «Становление Конституции Республики Казахстан: проблемы и перспективы», на наш взгляд, более аккуратны в определении формы правления в Казахстане по Конституции 1993 г. Они определяют ее как президентскую форму правления «с усиленными полномочиями Верховного Совета» [4].

Между тем, справедливо замечено, что Конституция Республики Казахстан 1993 г. не смогла ни закрепить «советскую» парламентскую форму правления, ни предоставить полноту прав президентской власти [6, с.84].

Конституция Республики Казахстан 1995 г. установила в государстве президентскую форму правления. Так, пункт 1 статьи 2 Конституции РК гласит: «Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления».

Иначе говоря, «юридическое оформление президентской формы правления произошло в ходе принятия Конституции 1995 г., а политической реальностью она стала после самороспуска Верховного Совета в конце 1993 г. и делегирования им перед этим законодательных прав Президенту. С этого момента Президент сосредоточил в своих руках практически всю полноту власти в стране» [6, с.86].

В научной литературе указывалась на ущербность конституционной конструкции государственной власти, при которой президент не входил ни в одну из ветвей власти. Данное обстоятельство давало повод для признания равноудаленности президентов Казахстана, Кыргызстана и Российской Федерации от органов и законодательной, и исполнительной, и судебной ветвей власти [7].

Поэтому О.К. Копабаев предлагает необходимо «убрать» из системы органов государственной власти Казахстана Правительство, передав его полномочия Президенту, поскольку в Казахстане Конституцией была провозглашена президентская форма правления [8, с.61].

Тем не менее, вопрос о форме правления в Казахстане в числе других стал объектом конституционных изменений 2007 г.

Как отмечал Президент РК Н.А. Назарбаев в своем послании «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации» еще в 2005 г., «изменения в Основном закон могут вноситься. Главный вопрос этих изменений: поддержит ли наш народ и дальше систему президентской формы правления, которая у нас есть, или хочет власти многочисленных политических партий в стране» [9].

21 мая 2007 г. в Конституцию РК 1995 г. были внесены существенные поправки, которые позволяют говорить о Казахстане как президентско - парламентской республике [10].

Что касается Кыргызстана, то одним из основных вопросов конституционной реформы после мартовской революции 2005 г. стал именно вопрос о форме правления в республике.

Поэтому 25 апреля 2005 г. постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики было образовано Конституционное совещание, которое должно было выработать формат конституционной реформы [11].

Но итоги работы Конституционного совещания и всенародного обсуждения проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики», которое проводилось с 15 ноября по 15 декабря 2005 г., не дали положительного результата и привели к целесообразности определиться, прежде всего, с формой правления, только затем разработкой соответствующих поправок к Основному закону республики [10; 12, с.370].

Между тем, нельзя было не признать ущербность существовавшей и в Кыргызстане президентско-парламентской системы, которая лежала, как в правовой, так и в практической плоскостях [7].

В ходе конституционной реформы в Кыргызстане предлагались различные проекты конституции и предложения, в числе которых переход к парламентской республике [10].

В результате Конституция Кыргызской Республики в течение 2006 г. два раза была принята в новой редакции.

Однако, Конституционный суд Кыргызской Республики признал неконституционными постановления Жогорку Кенеша о внесении изменений и дополнений в Закон о Регламенте Жогорку Кенеша и соответственно отменил действие законов о новой редакции Конституции КР от 9 ноября 2006 г. и от 15 января 2007 г. Вслед за решением Конституционного суда последовал указ Президента Кыргызской Республики о проведении 21 октября 2007 г. референдума по новой редакции Конституции [13].

Основной закон Кыргызской Республики от 23 октября 2007 г. качественно изменила существовавшую систему правления. Во-первых, было установлено, что депутаты парламента избираются по пропорциональной избирательной системе по партийным спискам. Соответственно

парламент претерпел организационно-институциональные изменения. Во-вторых, изменились правовая природа депутатского мандата и соответственно статус депутата парламента. В-третьих, изменились конституционные основы взаимоотношений между парламентом и главой государства. В-четвертых, по сравнению с Конституцией Кыргызстана 2003 г., качественно изменились сущность и порядок формирования Правительства. В-пятых, Правительство стало ответственным и подотчетным и Президенту, и парламенту. В-шестых, изменения коснулись и взаимоотношений парламента с судебными органами. В-седьмых, была повышена роль политических партий в формировании государственных органов, в принятии ими решений [10].

Принятая Конституция Кыргызской Республики, принятая на референдуме 27 июня 2010 г. заложила основы парламентской формы правления в Кыргызстане.

Литература

1. *Чернобель Г.Т.* Конституция как Основной Закон государства в ценностном измерении /Конституция и законодательство. Книга I.
2. *Сахаров Н.А.* Институт президентства в современном мире. – М.: Юрид. лит., 1994.
3. *Сапаргалиев Г.С.* Какой должна быть новая Конституция? //Мысль. – 1992. - № 4.
4. *Сартаев С.С., Назаркулова Л.Т.* Становление Конституции Республики Казахстан: проблемы и перспективы. – Алматы, 2002.
5. *Сартаев С.С.* Президентство целесообразно //Каз. Правда. – 1990. – 13 апр.
6. *Сейлеханов Е.Т.* Политическая система Республики Казахстан: опыт развития и перспективы: монография. — Алматы: КИСИ при Президенте РК, 2009.
7. *Арабаев А.А.* Парламентаризм и Парламент Кыргызстана: генезис, состояние, перспективы. – Бишкек: Просвещение, 2008.
8. *Копабает О.К.* Конституционно-правовые основы организации государственной власти Республики Казахстан в соответствии с принципом ее разделения на ветви: дис. ... д-ра юрид. наук. – Алматы, 1999.
9. Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации: Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева //Казахстанская правда. – 2005. – 19 фев.
10. *Арабаев А., Арабаев Р., Береналиева А.* Парламентское право Кыргызской Республики. – Бишкек: КНУ, Юрид. ин-т, 2013.
11. Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики «Об образовании Конституционного совещания и проведении конституционной реформы в Кыргызской Республике» от 25 апреля 2005 г. //Слово Кыргызстана. – 2005. – 28 апр.
12. *Иманалиев М.С.* Развитие политической ситуации в Кыргызстане после 24 марта 2005 года /Кыргызстан. Политика и экономика: Материалы и документы. Вып. 3. – Бишкек, 2006.
13. *Арабаев А.А.* Современный Кыргызстан: государственно-правовое развитие. – Бишкек: Право и политика, 2009.