

Т. Г. Алимпиева, Е. И. Максименко

О ПРОБЛЕМЕ ТОЛКОВАНИЯ ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ «ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ» (КЕЙС РОССИИ И КАЗАХСТАНА)

Обосновывается необходимость уяснения подлинного содержания фундаментальной правовой категории «форма правления», так как до сих пор на научно-теоретическом и на практическом уровнях нет ее однозначного толкования. Авторы указывают на одну из типичных концептуальных ошибок при разъяснении содержания названной категории, допускаемую некоторыми правоведами: объем понятия «форма правления – президентская республика» истолковывается посредством признаков политического государственного режима.

13

The article justifies the need to clarify the true content of such a fundamental legal category as the “form of government”, since, so far, neither scientifically nor at the practical level, there hasn’t been given any unambiguous interpretation. The authors point to one of the typical conceptual errors in elucidating the content of this category, admitted by some legal theorists: the essence of the “form of government of the presidential republic” concept is interpreted with descriptors of a political state regime.

Ключевые слова: президентская республика, парламентская республика, республика смешанного типа, форма правления, способ организации верховной власти, политический государственный режим, способ реализации государственной власти.

Keywords: presidential republic, parliamentary republic, mixed type republic, form of government, supreme power setting, political and state regime, way of state power implementation.

Всеобъемлющий анализ толкования объема всех конституционно-правовых категорий, соответствия их внутреннего содержания заданной форме может стать предметом самостоятельного исследования.

Практическая значимость установления подлинного содержания конституционно-правовых категорий (предельно широких понятий) обусловлена их местом и ролью в механизме правового регулирования особо значимых общественных отношений, в первую очередь основ государственного строя. Успешность, оперативность и содержание конституционно-правовой реформы также зависят от степени подлинности и истинности уяснения, разъяснения и истолкования конституционно-правовых категорий как официальными, так и неофициальными субъектами. Прежде чем определять, как проводить очередной этап реформирования, необходимо знать, что реформировать. В конституционном праве как отрасли права правовые категории выполняют функцию норм-дефиниций: «парламент – высший орган законодательной власти»; «правительство – высший орган исполнительной власти»; «единственным источником всей власти является народ» и т. д.



Для установления соответствия формы правовой категории «президентская республика» ее внутреннему содержанию необходимо обратиться к введенным в научный оборот устоявшимся отличительным признакам республики.

Для подготовки юристов-бакалавров в Российской Федерации и Республике Казахстан (типовая программа) в качестве основного, базового рекомендуется учебник по теории государства и права Н.И. Матузова и А.В. Малько. В нем содержится исходная логико-методологическая база теоретического познания, образующая основной познавательный инструментарий общетеоретической науки о государстве, то есть категориально-понятийный аппарат. Определение каждого понятия включает только главные, существенные признаки.

В названном учебнике указано, что в рамках теории государства и права форма правления определяется как способ организации высших органов государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной). Формы правления различаются в зависимости от того, осуществляется ли власть (от греч. *arhia*, лат. *res*) одним лицом (от греч. *тоπο arhia*), или же она принадлежит народу (от лат. *res publica*) и выборному органу (парламенту, президенту).

Принято различать парламентскую, президентскую и смешанную формы республики.

Проанализируем положения юридических Конституций Республики Казахстан и Российской Федерации с точки зрения их соответствия теоретическим классическим признакам республик названных форм. По законам юридической логики каждое понятие имеет свой объем (количество) жестко детерминированных признаков, принципов, свойств, элементов.

Необходимость уяснения подлинного содержания такой правовой категории, как «форма правления Республики Казахстан», в первую очередь вызвана тем, что в правоведении, несмотря на официальный комментарий, данный в 2015 г. Конституционным Советом Республики Казахстан к Конституции Республики Казахстан [4], не выработано однозначного подхода в установлении критериев при истолковании объема понятия и нормы-дефиниции «Республика Казахстан – унитарное государство с президентской формой правления» (п. 1. ст. 2 Конституции Казахстана 1995 г.).

В теории государства и права установлено, что при форме правления *парламентская республика* (Италия, ФРГ, Индия) глава государства избирается парламентом; правительство формируется парламентом и ему подотчетно, то есть парламент может выразить правительству волю недоверия, за которым следует его отставка; президент после совещания с главой правительства (министрами), представителями палат имеет право роспуска нижней палаты (Италия) или обеих палат (Индия); слабая власть президента. Формальная отличительная особенность – наличие поста премьер-министра [8, с. 306].



При форме правления *президентская республика* (США, Мексика, Аргентина, Сирия и т.д.) глава государства избирается не парламентом, а коллегией выборщиков или непосредственно населением; правительство формируется президентом и ответственно перед ним, а не перед парламентом; парламент не имеет права выразить вотум недоверия правительству; президент не имеет права роспуска парламента; соединение в руках президента полномочий главы правительства и главы государства [9, с. 72–73].

В республиках *смешанного типа* (Франция, Финляндия, Россия, Румыния) элементы президентской республики сочетаются с элементами парламентской республики [9, с. 73].

В соответствии с п. 1 ст. 3 Конституции Республики Казахстан «единственным источником всей власти (от лат. *res*) является народ (от лат. *publica*)». В соответствии с п. 2 ст. 3 Конституции Республики Казахстан «народ осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам». Таким образом, Казахстан представляет собой республику [1].

Пункт 1 ст. 2 Конституции Республики Казахстан 1995 г. закрепляет президентскую форму правления. Однако эта норма находится во внутреннем противоречии с положениями ст. 44, п. 2 ст. 56, ст. 63, п. 2 ст. 64, п. 1 ст. 65, п. 3 ст. 70 Конституции Республики Казахстан.

Способ организации верховной власти в Казахстане как президентской республики закреплен в Конституции Республики Казахстан 1995 г. в следующих статьях:

1) п. 1 ст. 41: «Президент Республики Казахстан избирается в соответствии с конституционным законом совершеннолетними гражданами Республики на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет»;

2) п. 2 ст. 64: «Правительство является коллегиальным органом и во всей своей деятельности ответственно перед Президентом Республики...»;

3) п. 1 ст. 65: «Правительство образуется Президентом Республики Казахстан в порядке, предусмотренном Конституцией».

Способ организации верховной власти в Казахстане как парламентской республики закреплен в Конституции Казахстана 1995 г. в следующих статьях:

1) ст. 44: «Президент Республики Казахстан с согласия Парламента назначает на должность Премьер-Министра Республики...»;

2) п. 2 ст. 56: «Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее 1/5 от общего числа депутатов Мажилиса вправе выразить вотум недоверия Правительству»;

3) ст. 63: «Президент Республики после консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-Министром может распустить Парламент или Мажилис Парламента»;



4) п. 2 ст. 64: «...в случаях, предусмотренных Конституцией (Правительство ответственно) перед Мажилисом Парламента и Парламентом»;

5) п. 3 ст. 70: «Правительство заявляет Президенту Республики об отставке в случае выражения Мажилисом Парламента или Парламентом вотума недоверия Правительству».

По способу организации верховной власти, исходя из вышеназванных признаков парламентской и президентской республики, Республика Казахстан относится к смешанному типу республики, как и Российская Федерация.

В литературе по теории государства и права (А. У. Бейсена) отмечается: президентская республика как форма правления характеризуется в первую очередь тем, что избранный глава государства одновременно и глава правительства. Однако в качестве примера такой формы правления приводится наряду с США Россия и Казахстан [10, с. 66–67].

Российский правовед В. С. Нерсесянц также дает определение президентской республики как формы правления, при которой не только парламент (как высший законодательный и представительный орган), но и президент (как глава государства и глава исполнительной власти) избираются населением. В. С. Нерсесянц предлагает различать несколько разновидностей президентской республики: США, Франция, Россия. США – президентская республика с классическим разделением властей, в которой высшая законодательная власть находится у парламента, высшая исполнительная власть принадлежит президенту. Во французской модели президентской республики присутствуют определенные элементы парламентской республики: кроме президента, имеется и правительство – Совет министров, возглавляемый премьер-министром, которого назначает президент. В российской модели есть президент, а также правительство, возглавляемое председателем правительства. Российская модель президентской республики отличается рядом особенностей: в ней заметно присутствуют как преимущества исполнительной власти из американской модели, так и слабости законодательной власти из французской модели [7, с. 248–250].

Истолкование А. У. Бейсеновой и В. С. Нерсесянцем объема понятия «президентская республика» теоретически верное, но приведенные примеры форм правления – Казахстан, Франция и Россия – ложные. Президентской республикой является США, а Россия, Казахстан и Франция – республики смешанного типа.

В. С. Нерсесянц приводит нас к другому выводу: существует несколько разновидностей республики смешанного типа (а не несколько разновидностей президентской республики), так как в Казахстане, Франции и России в организации верховной власти соединяются признаки парламентской и президентской республик, но в различных вариациях. Одни республики можно назвать парламентарно-президентскими, другие – президентско-парламентарными.



В Конституции Российской Федерации 1993 г. закреплена смешанная форма правления: в соответствии с п. 1 ст. 81 Конституции России президент избирается на шесть лет гражданами Российской Федерации (как в президентской республике); согласно п. «а» ст. 83 президент назначает с согласия Государственной думы председателя Правительства Российской Федерации (как в парламентской республике); согласно п. 2 ст. 117 президент России может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации (как в президентской республике); согласно п. 3 ст. 117 Государственная дума может выразить недоверие Правительству (как в парламентской республике) и т. д. [5].

Как видно из приведенных норм Конституций Казахстана и России, их композиционный состав во многом имеет сходство, но тем не менее исследователи теории государства и права отнесли форму правления этих государств к президентской республике.

Нарушение законов формальной логики, юридической логики в частности, приводит к отрыву практики от теории и наоборот.

Председатель Конституционного совета Республики Казахстан И. Рогов отметил, что в результате конституционных новелл Республика Казахстан сделала ощутимый шаг от президентской к президентско-парламентской форме правления [2, с. 2], то есть к республике смешанного типа. Фактически, по нашему мнению, объем этого понятия был заложен в соответствующих статьях Конституции Казахстана изначально, с момента ее принятия в 1995 г., и дополнен новеллами закона Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. № 254-III «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» [2]. Это подтверждает сравнение положений юридической Конституции Казахстана 1995 г. с теоретическими признаками президентской и парламентской республик.

В научно-правовом комментарии Конституции Республики Казахстан под редакцией Г. С. Сапаргалиева обозначено, что президентская форма правления в Республике Казахстан выражается в следующем: 1) президент наделен широкими полномочиями и может оказывать в соответствии с Конституцией конструктивное влияние на все ветви государственной власти; 2) президент выбирается народом и независим от парламента; 3) президент не относится ни к одной ветви государственной власти [3].

Как можно заметить, в комментарии понятия «президентская форма правления» смешаны критерии разного рода: «форма правления Республики Казахстан — президентская республика» истолковывается не через признаки формы правления как способа организации верховной власти, а через признаки политического режима как метода реализации верховной власти (1-й и 3-й аргументы), что приводит к выхолащиванию объема понятия «президентская республика». Таким образом, заданная в научно-правовом комментарии форма категории «президентская республика» вступает в противоречие с содержанием. В пользу президентской формы правления Г. С. Сапаргалиевым приведен только 2-й аргумент.



Принцип разделения властей, наличие системы сдержек и противовесов отнесены Н.И. Матузовым, А.В. Малько, А.У. Бейсеновой и В.С. Нерсесянцем к критериям таких категорий, как «государственный (политический) режим», «государственно-правовой режим», «правовое государство».

Российские правоведы В. А. Лебедев и Е. А. Маркина, нарушая юридическую логику, отнесли Казахстан, наряду с Ираном, Сирией, Туркменистаном, к суперпрезидентской республике, главной чертой которой определили неконтролируемость президентской власти [6, с. 57]. Данное утверждение является некорректным по той же причине: категория «форма правления» раскрывается через признаки категории «государственный (политический) режим».

На основании вышеизложенного можно определить причины, которые привели к выхолащиванию подлинного содержания объема анализируемого понятия: 1) буквальное, а не распространительное истолкование; 2) придание содержанию юридической конструкции недолжной формы; 3) нарушение юридической логики при определении предмета и объекта научного познания; 4) разрыв между теорией и практикой государственного строительства.

Н. А. Назарбаев еще в ноябре 2007 г., выступая перед членами Совета безопасности, заявил, что в Республике Казахстан президентско-парламентская система управления государством. Тем не менее научно-практический комментарий Конституционного Совета Казахстана 2015 г. дал разъяснения к ст. 2 Конституции Республики Казахстан, в которой содержится вышеназванная концептуальная путаница понятий:

Президентская форма правления основывается на усилении роли главы государства как общенационального политического лидера, позволяет интегрировать законодательную и исполнительную ветви власти в единый работающий механизм, основанный на системе сдержек и противовесов, эффективного их взаимодействия. Президент, имеющий весомые полномочия, при этом ориентируется на парламентское большинство и в соответствии с этим строит политику. <...> Президентская власть демонстрирует свой приоритет, как над исполнительной властью, так и над законодательными ветвями власти. <...> Идея президентской власти в своем развитии нашла различные формы реализации более чем в сотне государств мира. В каждом из них складываются отличные друг от друга *политические режимы*, а сама президентская власть характеризуется своими особенностями. <...> Именно *в зависимости от объема полномочий главы государства*, системы его избрания и еще ряда важных характеристик сегодня и производится классификация государств (монархия или республика, абсолютная, дуалистическая или парламентарная монархия, президентская, президентско-парламентская, парламентская республика и т.д.) (здесь и далее курсив наш. — А. Т., М. Е.) [4].

В аннотации к научно-практическому комментарию указано, что он «подготовлен авторским коллективом, представляющим Администрацию Президента, Палаты Парламента, Конституционный Совет,



Верховный Суд, Генеральную прокуратуру Республики Казахстан, ряд министерств и иных центральных и местных государственных органов, а также крупных отечественных ученых-юристов». Однако и в нем толкование способа организации власти (то есть формы правления), так же как и предыдущими авторами, ошибочно дается через признаки способа реализации государственной власти (то есть формы государственного политического режима).

Авторы научно-практического комментария справедливо отмечают: «Именно в особенностях института главы государства максимально ярко и четко отражается специфика *политического режима* той или иной страны, особенности ее политического и исторического развития, ее политической культуры». В качестве примера приводится перечисление видов не политических государственных режимов, а форм правления: «монархия или республика, абсолютная, дуалистическая или парламентарная монархия, президентская, президентско-парламентская, парламентская республика и т. д.» [4].

Более того, автор научно-практического комментария к ст. 2 Конституции Республики Казахстан доктор юридических наук, профессор, академик НАН Республики Казахстан С. С. Сартаев заявил:

Классическая теория разделения властей, подразумевающая три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. В последнее время в научной литературе все большую поддержку приобретает позиция, рассматривающая *президентскую власть* как *самостоятельную в системе разделения властей*, которая не относится в полной мере к исполнительной власти, а, исходя из конституционных полномочий, представляет собой *самостоятельную ветвь власти*. На наш взгляд, такая позиция вполне обоснована. Представление о «президентской власти» (Президенте Республики Казахстане как институте — «*президентуре*») в качестве особого институционального компонента государственной власти возникает в рамках институционально-функциональной теории государственной власти, связывающей последнюю с определенными функциями государственного управления, получающими свое правовое оформление в виде структурного деления власти на ряд компонентов с конституционно закрепленной компетенцией [4].

Позволим себе оставить данное утверждение без комментария.

На современном этапе перед казахстанскими и российскими правоведами стоит задача внести ясность в определение содержания понятия «форма правления» с целью преодоления разрыва между теорией толкования правовых понятий и практикой их применения.

Проведенный анализ догматического и официального толкования основополагающей конституционно-правовой категории «форма правления Республики Казахстан», позволяет нам высказать предложение Законодательному корпусу Республики Казахстан о внесении изменений в п. 1 ст. 2 Конституции Республики Казахстан с целью устранения ее противоречия со ст. 44, п. 2 ст. 56, ст. 63, п. 2 ст. 64, п. 1 ст. 65, п. 3 ст. 70 путем принятия нового закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».



Список литературы

1. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.) // Ведом. Парламента Респ. Казахстан. 1996. № 4, ст. 217; 1998. № 20, ст. 245; 2007. № 10, ст. 68; 2011. № 3, ст. 29.
 2. О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан : закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. № 254-III // Казахстанская правда. 2007. 22 мая.
 3. Конституция Республики Казахстан. Научно-правовой комментарий / под ред. Г. С. Сапаргалиева. Алматы, 2004.
 4. Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Алматы, 2015. URL: www.http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36368312#pos=0;0 (дата обращения: 22.10.2018).
 5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. 14 апр. № 1, ст. 1691.
 6. Лебедев В. А., Маркина Е. А. Теория государства и права : учеб. пособие. М., 2003.
 7. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства : учеб. для вузов. М., 2002.
 8. Марченко М. Н. Теория государства и права : учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009.
 9. Теория государства и права : курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2007.
- Теория государства и права : учеб. / под ред. А. У. Бейсеновой. Алматы, 2006.

Об авторах

Татьяна Геннадьевна Алимпиева — канд. ист. наук, доц., Актюбинский государственный университет им. К. Жубанова, Казахстан.

E-mail: alimpiyeva@mail.ru

Елена Ивановна Максименко — канд. пед. наук, доц., Оренбургский государственный университет, Россия.

E-mail: _maksimenko_@inbox.ru

The authors

Dr Tatyana G. Alimpiyeva, Associate Professor, K. Zhubanov Aktobe State University, Kazakhstan.

E-mail: alimpiyeva@mail.ru

Dr Elena I. Maksimenko, Associate Professor, Orenburg State University, Russia.

E-mail: _maksimenko_@inbox.ru