

**ДЖАЛАЛ-АБАДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Б. ОСМОНОВА**

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ К.Ш. ТОКТОМАМАТОВА**

МЕЖДУНАРОДНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ КЫРГЫЗСТАНА

Диссертационный совет Д 12.20.614

На правах рукописи
УДК 342.511 (342.511(5); (342.511(6)

БИТУРСЫН ГАЛЫМЖАН ШАМШИДИНУЛЫ

**ИНСТИТУТ ДОСРОЧНОГО ПРЕКРАЩЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТСКИХ
ПОЛНОМОЧИЙ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ЗАМЫСЕЛ И
ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ**

12.00.02. – конституционное право; муниципальное право

**Автореферат
диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук**

Джалал-Абад, 2021

Диссертация выполнена в отделе права Института философии, права и социально-политических исследований имени А.А. Алтмышбаева Национальной академии наук Кыргызской Республики

Научный руководитель: **Канатбек Азиз,**
доктор политических и юридических наук,
профессор, главный научный сотрудник
института Философии, права и социально-
политических исследований
им. А.А. Алтмышбаева Национальной
академии наук Кыргызской Республики

Официальные оппоненты: **Кулдышева Гульсара Кенжеевна,**
доктор юридических наук, профессор,
декан Юридического факультета
Ошского государственного университета

Джаркымбаева Акак Карыбековна
кандидат юридических наук

Ведущая организация: Ошский государственный юридический институт, кафедра конституционного и муниципального права (720033, Кыргызская Республика, г. Ош, ул. Салиева, 40В).

Защита состоится «25» июня 2021 года в 9.00 часов на заседании диссертационного совета Д 12.20.614 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук при Джалал-Абадском государственном университете им. Б. Осмонова, Международном университете им. К. Ш. Токтомаматова и Международном университете Кыргызстана по адресу: 720900, г. Джалал-Абад, ул. Ленина, 57.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеках Джалал-Абадского государственного университета им. Б. Осмонова (720900, Кыргызская Республика, г. Джалал-Абад, ул. Ленина, 57), Международного университета им. К. Ш. Токтомаматова (720900, Кыргызская Республика, г. Джалал-Абад, ул. Джениджока, 30) и Международного университета Кыргызстана (720007, Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Л.Толстого, 17А/1), а также на сайте ДС: <http://www.jagu.kg>

Автореферат разослан 24 мая 2021 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Н.А. Пазылов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертации. В постсоветских странах, после учреждения института президента, а также обеспечения в государственном управлении эффективной системы сдержек и противовесов, остро встаёт вопрос в законодательном определении и конституционно-правовых механизмов, устанавливающих и случаи досрочного прекращения деятельности главы государства.

Как показывает политико-правовая практика, при рассмотрении такого рода вопросов, каждое государство пыталось не отходить от традиционности (в частности случаев досрочного прекращения от президентских полномочий, таких как смерть; отставка; отрешение от должности (импичмент) и стойкая неспособность осуществлять полномочия), хотя возможности их применения вероятно в силу исторических традиций и политических особенностей, обозначались ими по-своему.

К примеру, в Республике Казахстан, в конституционном законодательстве прямого указания о том, что казахский президент имеет право на отставку не имелось. И вопрос его необходимости не поднимался вплоть до досрочного ухода первого президента Республики Казахстан – Н.А. Назарбаева. Разрешить конституционную неясность смогли лишь нормативным постановлением Конституционного совета Республики Казахстан, основанного на обращении в этот орган самого главы казахстанского государства. В нём было сказано, что пункт 3 статьи 42 Конституции Республики не содержит полный перечень оснований досрочного прекращения президентских полномочий. При этом прямое отсутствие об отставке, никоим образом не означало его запрещение. А сама формулировка «а также в случае досрочного освобождения» и даёт возможность добровольного ухода с поста президента.

Прецедент, произошедший в Республике Узбекистан с первым президентом – И.А. Каримовым, показал формальность такого конституционного основания как – досрочное прекращение президентского срока, в связи со стойкой неспособностью действующего главы государства. Официальные власти Узбекистана умалчивали о тяжёлой болезни И.А. Каримова вплоть до его смерти.

Отдельной строкой можно обозначить примеры, произошедшие в Кыргызстане. В отличие от других постсоветских стран, досрочную смену президентской власти удалось увидеть кыргызскому народу трижды. Но стоит обратить внимание, что первый президент Кыргызской Республики А.А. Акаев, что другие (К.С. Бакиев, С.Ш. Жээнбеков) увольнялись в отставку в процессе народных волнений. С одной стороны это можно было расценить как уход от ответственности, но с другой стороны, если учитывать мировой опыт, то любая отставка президента являлась «лучшим» для него выбором в экстраординарной ситуации.

Как показывает анализ, особую актуальность заданной теме придавало отсутствие чётко прописанного законодательного порядка временного исполнения президентских полномочий. Так, в упомянутом Узбекистане, после

скоропостижной смерти главы государства – И.А. Каримова, временно эту должность стал замещать глава Правительства, а не как было конституционно указано спикер Сената Олий Маджлиса. Аналогичные примеры, происходят и в Кыргызстане. После отставки С.Ш. Жээнбекова, из-за отсутствия чётких регуляторов, президентская власть переходит второму по конституционной очереди субъекту, из-за «добровольного», но политически обусловленного отказа спикера кыргызского парламента.

Сегодня все эти прецеденты с участием как действующих, так и бывших президентов говорит лишь о необходимости выработки новых научно-практических механизмов, нацеленных на совершенствование этого института.

Связь темы диссертации с крупными научными программами (проектами) и основными научно-исследовательскими работами. Данное исследование является инициативным.

Целью исследования является выявление общих тенденций эволюции института досрочного прекращения президентских полномочий на территории Центрально-Азиатских государств (Казахстан, Кыргызстана и Узбекистан), выявление на основе монографического исследования научных, правовых и практических проблем, а также выработка на основе этого практических рекомендаций по совершенствованию данного института.

Соответственно этой цели **задачами** исследования являются:

1. Изучить теоретико-правовые основы института президента;
2. Проанализировать зарождение и разнородность института президента в зарубежных странах;
3. Изучить институт главы государства некоторых стран Центральной Азии: его эволюцию, мандат и инструменты власти;
4. Исследовать конституционную и практическую стороны реализации случаев, досрочного прекращения президентских полномочий в Республике Казахстан, Кыргызской Республике и в Республике Узбекистан;
5. Сформулировать теоретические выводы, выработать практические предложения по совершенствованию отечественного законодательства по модернизации института досрочного прекращения президентских полномочий.

Научная новизна исследования. Настоящее диссертационное исследование представляет собой комплексное исследование, в котором на основе современной правотворческой и правоприменительной практики анализируется современное состояние института досрочного прекращения президентских полномочий в некоторых странах Центрально-Азиатского региона.

Новизна работы также определяется как постановкой основной исследовательской проблемы, так и совокупностью решенных в работе задач, которые приводят к формированию контуров оригинальной научной концепции, связанной с обоснованием необходимости модернизации института досрочного прекращения президентских полномочий в указанных странах.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что сформулированные в монографическом труде положения, выводы, предложения и рекомендации могут быть использованы законодательными

органами государственной власти Центрально-Азиатского региона. Результаты проведенного исследования дают возможность определить основные направления дальнейшего совершенствования деятельности президента некоторых Центрально-Азиатских стран. Положения диссертации могут быть также использованы в преподавании курсов «Теория государства и права», «История политических и правовых учений», «Конституционное право Кыргызской Республики», «Сравнительное правоведение».

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Обоснован тезис о том, что появление в конституционном законодательстве некоторых Центрально-Азиатских стран оснований досрочного прекращения президентских полномочий в первую очередь зависело от исторических, национальных условий, и явилось результатом борьбы «новых» и «старых» политических элит.

2. Обоснован тезис о том, что подавляющая часть постсоветских государств хоть и пыталась не отходить от традиционности в обозначении случаев досрочного прекращения президентских полномочий, на деле возможности его конституционного обозначения определялись по-своему. Так, в Конституции Республики Казахстан отсутствовало прямое право президента уходить в отставку, хотя это и не стало препятствием для Конституционного совета Республики КЗ в обеспечении досрочного ухода с поста президента – Н.А. Назарбаева.

3. Обоснован тезис о том, что институт досрочного прекращения президентских полномочий включает в себя не только случаи досрочного прекращения президентских полномочий, но и конституционный порядок как временного замещения должности главы государства, так и проведение досрочных президентских выборов на этой основе.

4. Признавая, что конституционный смысл отставки президента является право его применения в независимости от времени и наличия условий, обосновывается вывод о введении конституционного запрета в реализации права на отставку в процессе объявления и реализации отрешения его от должности главы государства.

5. Нацеливаясь на обеспечение непрерывности транзита власти, обосновывается вывод о целесообразности включения в Конституции Республики Казахстан, Кыргызстана и Узбекистана конституционных временных процедур между досрочно ушедшим с поста главы государства и временно эту должность замещающим.

6. Исследуя политико-правовую традицию транзита президентской власти, обосновывается вывод о нетипичном завершении в Кыргызстане президентского срока.

7. Обоснован тезис о том, что отставка первого президента Республики Казахстан и конституционный переход президентских полномочий к председателю Сената парламента Республики Казахстан, обеспечило изменение статусного положения следующего главы государства и образование двухглавой (бицефальной) власти.

8. Политические события, произошедшие в Казахстане, Узбекистане и

Кыргызстане, связанные с досрочным прекращением президентских полномочий и временным их исполнением, создало условия в срочном принятии детальных конституционных регуляторов временного замещения власти президента.

Личный вклад соискателя состоит в том, что основные научные результаты диссертационного исследования получены лично автором. Положения, выносимые на защиту, разработаны диссертантом единолично.

Апробация результатов исследования. Диссертационное исследование обсуждалось в отделе права института философии и политико-правовых исследований Национальной Академии наук Кыргызской Республики им. А. А. Алтмышбаева.

Основные положения, выводы и рекомендации использовались при проведении занятий для студентов бакалавриата и магистратуры.

Основные результаты диссертационного исследования докладывались на различных конференциях и семинарах.

Полнота отражения результатов диссертации в публикациях. Результаты диссертационного исследования нашли отражение в научных статьях и иных публикациях.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, 7 разделов, выводов, практических рекомендаций и списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении дано обоснование актуальности темы, изложены цели и задачи, раскрыты научная новизна и практическая значимость полученных результатов, изложены основные положения, выносимые на защиту, указаны личный вклад соискателя, апробация и полнота отражения результатов диссертации в научных публикациях, структура диссертационного исследования.

В первой главе «Теоретико-правовые основы института президента» изучены теоретико-методологические аспекты проблемы исследования, раскрыто понятие, статус и сущность такого института конституционного права как президент, выявлена его правовая природа. Изучено зарождение и разнородность института президента в зарубежных странах, а также представлен сравнительно-правовой анализ законодательства стран Центральной Азии: эволюция, мандат и инструментарии власти.

В юридической литературе под понятием президент (от лат. praesidens (praesidentis) – буквально «сидящий впереди, во главе»; «председательствующий») – подразумевается название главы государства с республиканской формой правления. Более того, под президентом понимают – лицо, как правило, выбранное на должность главы государства, и всегда избираемое, только: или избирательным корпусом; или парламентом; или каким-либо органом с участием парламента или его палат. Как отмечают ряд таких учёных как В.И. Борисов, А.А. Ильюхов и О.А. Кажанов, президентом

очень часто называют и тех, кто является руководителями общественных и других организаций или учреждений, корпораций, компаний и т.д. Но для нас интерес представляет лишь первое определение, под которым термин «президент» понимается как глава государства.

Стоит отметить, что аналогичное по смыслу определение о том, что термин «президент» трактуется, как выборный глава государства было высказано и известным российским ученым Г.В. Дёгтевым. Однако этот автор, указывая на то, что понятие «глава государства» является родовым по отношению к понятию президента, утверждает, что оно является и общим для глав государств, как с республиканской, так и с монархической формой правления.

Полагаем, что с утверждением Г.В. Дёгтева можно согласиться, поскольку этот учёный, обосновывал свою позицию такими видовыми признаками как «выборность» и «срочность полномочий». А как подтверждает мировой опыт, большинство государств с монархической формой правления уже применяют практику, как выборности монарха, так и срочности этого поста.

Частично такой точки зрения придерживался и российский учёный В.И. Кайнов. Однако автор, соглашаясь с тем, что признаками являются «легислатура» и «выборность полномочий», дополнительно предложил выделить в понятии «президент» еще два основных аспекта: содержательный и функциональный.

По его мнению, содержательный аспект в понятии президента выражается в различных подходах к данному правовому институту. Так, В.И. Кайнов обосновывал свою позицию законодательным и практическим различиями. Например, в Италии президент «является и главой государства и представляет национальное единство, аналогичным образом определен и статус президента Болгарии». В действительности в конституциях некоторых зарубежных государств прямо закреплено, что президент – является главой исполнительной власти, например в «Основных законах» США, Мексики и т.п. Однако в тоже время стоит заметить, что имеются и такие конституции, в которых понятие «президент» определяется вполне своеобразно, и носит в большей степени собирательный и комбинированный характер. Например, после развала Советского союза и на начальных этапах становления российского федеративного государства, президент РФ был закреплен как высшее должностное лицо и как глава исполнительной власти РСФСР.

Что касается функционального аспекта в понятии «президент», то В.И. Кайнов предложил понимать это как совокупность основных направлений его деятельности, выражающих социальное назначение президентской власти. Аргументируя свою точку зрения, вышеуказанный автор приводил достаточно детально указанные в «Основном законе» Франции – функции и объёмные полномочия президента, и не указанные задачи и направления – президента в Конституции США.

Однако на наш взгляд, с В.И. Кайновым можно согласиться лишь частично. Так, мы не отрицаем, что в содержании понятия «президент» должен присутствовать содержательный аспект, в частности наличие таких

формулировок как глава государства, высшее должностное лицо и т.п. Но мы не согласны с тем, что в исследуемом понятии должен быть выделен функциональный аспект. Ведь функции субъекта (президента, депутата и т.п.) это, в большей степени неотъемлемая, составная часть его конституционно-правового статуса, но это никак не относится к самому понятию «президент». Поэтому вряд ли последнюю часть вывода автора можно признать вполне оправданной.

Свою трактовку понятия предложила и А.М. Осавелюк. По её мнению, под «президентом» – следует понимать только главу государства, избираемого на определенный в конституции, срок [6, с. 598]. Из содержания можно сделать вывод, что российский ученый, понятие «глава государства», отождествляет с должностным лицом или органом, занимающим высшее место в системе органов государства. В этом смысле, один из казахстанских специалистов по проблеме института президентства Б.А. Майлыбаев верно подчеркнул, что в практическом смысле глава государства может выступить либо как президент, либо как монарх. И в определенном смысле он – личностное выражение государства, символ нации.

Изучение научных трудов советского периода, показывает, что под президентом в то время, понимали лишь один из высших органов власти в большинстве стран с республиканской формой правления. Можно полагать, что причиной трактовки термина только в виде «высшего органа государственной власти», возможно, было лишь рассмотрение этого субъекта, через призму советской системы государства.

В целом учитывая вышеприведенные формулировки, считаем возможным дать свое определение понятия «президент». На наш взгляд, «президент», это в первую очередь только достигший определенного возраста гражданин той или иной страны, избранный народом, или через его представителей (парламент, группа выборщиков, специализированная комиссия и т.п.) на должность главы государства, и возложивший на себя, обязанность быть представителем народа и символом единства нации и государства.

Продолжая дискуссию о понятии «президент», нам хотелось бы обратить внимание и на то, что в науке конституционного права существует и такая дефиниция как «институт президентства». И как показывает анализ, это понятие шире, чем понятие «президент», но это никак не означает, что эти дефиниции никак между собой не взаимосвязаны. В юридической науке первое понятие трансформируется во второе, которое, как утверждает Г.В. Дёгтев, определяется как совокупность государственно-правовых (конституционных) норм, регулирующих формирование и функционирование президентской власти [3, с. 26].

Конечно же, предложенное с Г.В. Дёгтевым определение понятия института президентства, и в целом исследование этой проблемы в доктрине конституционного права носит не единственный характер.

Так, одним из изучивших эту проблему является и И.Д. Хутинаев. Этот автор, желая определить понятие института президента, провёл в свое время исследование более широкого понятия – «социальный институт», в пределах

которого выделяются институты различных видов, в том числе и правовые. Институт президента – является одним из них. Он является предметом исследования различных отраслей общественных наук, в которых сложились различные подходы к самому понятию «президент», а следовательно различные акценты в его содержательной характеристике.

Совершенно иной метод в отличие от Г.В. Дёгтева и И.Д. Хутинаева был предложен Б.П. Елисеевым. С точки зрения этого автора, институт президента должен определяться как интеграционно-правовой институт, цель которого состоит в согласовании деятельности институтов государственной власти.

Что касается нашей точки зрения, то для начала хотелось бы определиться с самой дефиницией, в частности, с вопросом: являются ли синонимами или нет, такие термины как «институт президентства», «институт президента» и «институт президентуры»? Так как, несмотря на высокую степень разработанности научного аппарата в области исследования этого института, у теоретиков-конституционалистов нет по этому поводу единого мнения.

В последние десятилетия, подавляющая часть демократических государств, стала ориентироваться лишь на установку относительного усиления исполнительной власти. Основной причиной этому явилось то, что общество, из-за применения разных форматов правления, само стало нуждаться в авторитарной исполнительной власти. Как верно здесь отмечает А.Ш. Арутюнян, проблема стала усугубляться ещё и тем, что при «быстро меняющихся ситуациях, за которыми не успевает парламент, исполнительная власть стала действовать, исходя из реальных требований жизни. У исполнительной власти наличествуют дискреционные полномочия, которые с различной степенью интенсивности, существуют почти во всех странах».

Вместе с тем, конечно же, это никак не означало, что формат государственного правления, устанавливающий систему исполнительной власти без «сильного» конституционно-правового института президента, предполагает усиление самой исполнительной власти. В данном случае речь шла об усилении самого президентского института, который при определенных условиях может без проблем сомкнуть на себе остальные ветви власти.

Безусловно, такое расширение могло натолкнуть на мысль: *либо отождествить исполнительную власть с конституционно-правовым институтом президента, либо признать наличие самостоятельной президентской власти?* На наш взгляд, идея о том, что президентский институт эволюционирует в сторону самостоятельности, здесь будет более правильной. Ведь, например, является ошибкой, утверждать, об однородности конституционно-правового института президента с исполнительной властью в таких странах, как Франция, Португалия, Россия, Румыния и т.п., ведь конституции этих государств однозначно не признают президента главой исполнительной власти.

Что касается западноевропейских стран, отличающихся высокой политической культурой, устоявшимися традициями парламентской демократии, усиление как президентской, так и исполнительной властей приводило лишь к трансформации государственного режима, чаще всего при

сохранении формы правления и политического режима. Аргументировать сказанное, можно, к примеру, такой страной как Британия XIX и XX веков. Не ликвидируя парламентскую монархию, она претерпела изменения в смысле государственного режима, перейдя от парламентаризма лишь к кабинетному правлению.

Вместе с тем, западноевропейская особенность трансформации, не распространилась на страны Азии, Африки, Южной Америки и на постсоветские республики. Из-за слабости системы сдержек и противовесов, слабого развития социального и политического плюрализма, низкого уровня политической культуры и правосознания, усиление президентской власти очень часто превращалось лишь в присутствии в фактическом смысле выборного монарха, именуемого как бесконтрольный «президент» с реальным отсутствием разделения власти.

Следует отметить, что такое положение дел претендовало лишь на признание, что в таких государствах, президентская власть, без условий быть «на равных», утверждалась над другими ветвями власти. Она осуществляла контроль этих органов, и, в конечном счёте, замыкала их на себе. Иными словами, президент своим присутствием придал очерки формальности, остальным ветвям государственной власти, заменяя при этом, их собой.

Конечно же, справедливости ради всё же стоит признать, что при выборе той или иной формы правления, в частности определяя формат взаимоотношений президента с иными органами государственной власти, каждое государство, самостоятельно, учитывая свои исторические условия и национальные особенности, определяет для себя удобную и более приемлемую модель правления. Далее об этом и пойдёт речь. Но забегаая вперёд, оговоримся, что при рассмотрении конституционно-правового института президента и различных форм правления, акцент будет сделан лишь на разновидности республики.

Исследование института главы государства некоторых стран Центральной Азии бесспорно нужно начать со становления и развития этого органа государственной власти в современном и независимом Кыргызстане.

Так, на закате существования Советского союза, Кыргызстан, как и другие бывшие советские республики, стали постепенно вступать на новый, подлинно суверенный путь. В каком-то роде, это являлось логическим последствием развития государственности кыргызского народа.

Главным доказательством этому, в первую очередь, являлось учреждение в стране поста президента Киргизской ССР. И стоит обратить внимание, что инициатива по созданию нового государственно-правового института, была подана, до принятия депутатами Верховного совета XII созыва Декларации о государственном суверенитете Республики Кыргызстан[60]. Полагаем, с точки зрения как правового, так и морального подхода, было бы правильным сделать всё наоборот.

Как показал опыт, подобное образование и стало правовым механизмом отказа от «расшатывающихся» на тот момент, советских идей государственного управления. Пост главы государства, как было указано в самом акте, должен

был в первую очередь обеспечить, развитие в республике политических и социально-экономических преобразований, гарантии деятельности и необходимого взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной власти, повышение ответственности и эффективности работы государственных органов и, исходя из общественной потребности, укрепить конституционный строй, права, свободы и безопасность граждан. Более того, появление такого органа государственной власти, как было отмечено в монографии М. Шеримкулова «Парламент независимого Кыргызстан», должен был повысить роль самого главы кыргызского государства, в частности его статус, при решении внутренних и внешнеполитических вопросов и поспособствовать быстрому обретению республикой подлинного суверенитета в рамках Союза ССР.

История свидетельствует, что парламентарии останавливаться лишь на учреждении этого органа государственной власти, не стали. Учитывая отсутствие опыта, а также «дефицит» национального законодательства, ими было принято решение, дополнительно в этом акте, установить срок полномочий президента страны, условия и субъекты выдвижения кандидатов на эту должность, правила избрания и вступления на государственный пост, а также текст присяги главы государства.

Для полного завершения реализации этого акта и придания легитимности созданному государственно-правому институту, Верховный совет XII созыва посчитал правильным провести на внеочередной сессии избрание первого президента Киргизской ССР.

Учреждение в Казахстане 24 апреля 1990 г. поста Президента явилось принципиальным событием на пути глубокого реформирования политической системы и государственности. В 1990-1993 гг. существовал *симбиоз*, рожденный переходным периодом от одной системы к другой: власть Президента республики сочеталась с властью Компартии (до 1991 г.) и Советов народных депутатов (до 1993 г.) К 1993 г. в целом были созданы правовые предпосылки и начали формироваться основные контуры гражданского общества: многоукладная экономика, политический и идеологический плюрализм с соответствующими институтами, происходило постепенное признание Казахстана на международном уровне. Процесс демонтажа системы Советов народных депутатов, начавшийся в 1992 – 1995 гг. с учреждения института главы местной администрации, завершился сложением полномочий местных Советов, самороспуском Верховного Совета XII созыва и прекращением деятельности Верховного Совета XIII созыва.

Данный исторический промежуток представляет собой наиболее драматический период борьбы нового со старым во всех областях жизни, апробирования различных вариантов решения сложнейших ситуаций, порожденных запросами каждодневной практики.

Одним из наиболее ярких примеров результатов противоречивости стало принятие Основного закона РК 1993 г. и, после непринятия обществом его отдельных базовых начал в области характеристики национальной государственности, экономических отношений и языковой политики,

разработка через два с половиной года новой Конституции. Обстановка бурного развития казахстанского общества, присутствие кризисных явлений на макро- и микроуровнях, чуть ли не каждодневные возникновение и столкновение различных противоречий, пребывание в стадии глубокого регулирования основных государственных институтов обуславливали необходимость стабильной деятельности в режиме постоянного укрепления института Президента республики.

Конституция 1995 г. декларировала *базовые начала либерализма в качестве ориентира демократической модернизации* при условии функционирования единой государственной власти, основанной на принципе разделения властей. Есть основания для утверждения, что в условиях пика всестороннего кризиса и порожденного им обострения политической борьбы в новой Конституции нашел отражение «верхний предел» максимальной концентрации государственной власти с ее властным центром - Президентом республики. После принятия Конституции 1995 г. в политической системе начался период стабилизации. В 1998 г. в Послании Президента страны народу Казахстана «Казахстан-2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев» была определена долгосрочная стратегия развития РК. Она была подкреплена рядом последующих укгоов главы государства, детализирована в его ежегодных посланиях и обеспечена программами Правительства. Общество получило ответы на вопросы о векторах и приоритетах развития, целях и способах их достижения. В качестве важного этапа дальнейшего движения в направлении демократизации стало учреждение смешанной избирательной системы (мажоритарно-пропорциональной) при выборах в Мажилис Парламента республики и проведение в 1999 г. выборов на альтернативной основе Президента республики. Политический транзит вошел в стадию стабильной эволюции, это, естественно, не означает, что развитие приобрело беспроблемный характер.

Таким образом, с позиций всестороннего анализа интересующего нас предмета весь период независимого развития Казахстана можно разделить на два этапа: первый этап – чрезвычайного развития (начало 90-х - 1995-1998 гг.) и второй этап — поступательной эволюции в условиях стабилизации (с 1995-1998 гг. по настоящее время). Как усматривается из проведенного выше краткого экскурса в новейшую историю, подобная периодизация позволит нам выделить наиболее устойчивые факторы, обуславливающие для Республики Казахстан президентскую форму правления.

Во второй главе «Конституционно-правовые основы досрочного прекращения президентских полномочий в некоторых странах Центральной Азии» исследованы вопросы, возникающие при прекращении президентских полномочий, связанных со смертью главы государства, отставкой, с тяжёлой болезнью главы государства и с отрешением от должности президента.

Объектом исследования явились общественные отношения, возникающие в сфере реализации конституционных норм и принципов, обеспечивающих досрочное прекращение президентских полномочий в Центрально-Азиатских

странах, направленных в первую очередь на осуществление непрерывности президентской власти.

Предмет исследования составляют понятие, теория и концепции института президента; принципы и нормы международного права и система конституционно-правовых норм, определяющих основы досрочного прекращения президентской власти, нацеленные в первую очередь на непрерывность и системность государственной власти.

Методы исследования. Анализ комплекса вопросов, связанных с выявлением и определением сущности института досрочного прекращения требует обратить внимание на методы, которые применяются при проведении исследования, а также на его методологическую основу.

Поскольку методологическая основа исследования включает в себя комплекс общенаучных, частнонаучных и специальных методов современного научного познания общественных явлений и институтов, выработанных в науке юриспруденции, то следует отметить, что существенное значение в осуществлении исследования вопросов досрочного прекращения президентских полномочий имеют такие методы научного познания, как сравнительное правоведение, диалектический, нормативно-логический, конкретно-социологический, формально-юридический анализ и другие.

Следовательно, осуществляя исследования в этой сфере, автором использованы различные достижения науки. В частности, при проведении исследования методологической основой, как уже было отмечено, послужил общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него частнонаучные методы: исторический, нормативно-правовой, системный, структурно-функциональный, технико-юридический, сравнительного правоведения и другие.

Конституционное законодательство подавляющих демократических стран, в качестве конституционно-правового случая досрочного прекращения президентских полномочий предусматривает такой факт – как смерть главы государства.

Как верно описывает известный учёный-политолог и юрист К. Азиз, если брать мировую практику, то «... первый случай досрочного прекращения, был связан именно со смертью. Печальный прецедент был создан IX-м по счёту Президентом США У. Гаррисоном, скончавшимся 4 марта 1841 года – ровно через месяц, из-за простуды во время инаугурационной речи».

Но это никоим образом, не означает, что подобное завершение президентской деятельности носило редкий случай. Так, как говорится в диссертационном исследовании вышеупомянутого К. Азиза «...после смерти У. Гаррисона, в такой же форме завершили свою президентскую карьеру и такие государственные деятели как З. Тейлор (в 1850 году – из-за дизентерии или тифа), А. Линкольн (убит 15 апреля 1865 года), Д. Гарфилд (убит в сентябре 1881 года), У. Мак-Кинли (убит 14 сентября 1901 года), У. Гардинг (в 1923 году – по причине инсульта или передозировки лекарств), Ф.Рузвельт (1945 году – по причине кровоизлияния в мозг) и Дж. Кеннеди (убит 22 ноября 1963 года)[94].

За пределами этой страны, с подобными случаями столкнулись и другие государства, например Республика Гватемалы – президент Р. Каррера (14 апреля 1865 года), СССР (коллегиальная президентура) – Генеральный секретарь ЦК КПСС И.В. Сталин (5 марта 1953 года), Республика Гаити – президент Ф. Дювалье (21 апреля 1971 года), Демократическая Федеративная Республика Югославия – президент И.Б. Тито (4 мая 1980 года), Туркмения – президент страны С. Ниязов (21 декабря 2006 года), Государство Ливия – Братский вождь и Руководитель революции М. Каддафи (20 октября 2011 года), Боливарианская Республика Венесуэла – президент Уго Чавес (5 марта 2013 года) и другие... ».

Следует заметить, что в отличие от вышеуказанных стран, случаев досрочного прекращения президентской карьеры, связанное со смертью, ни Республика Казахстан, ни Кыргызстан не видели. Хотя Конституции этих государств, прописывают данный конституционный случай, практически с момента появления института президента на этих государственных территориях.

Так, Конституция Республики Казахстан говорит о том, что: «... В случае досрочного освобождения или отрешения от должности Президента Республики Казахстан, а также его смерти полномочия Президента Республики на оставшийся срок переходят к Председателю Сената Парламента; при невозможности Председателя Сената принять на себя полномочия Президента они переходят к Председателю Мажилиса Парламента; при невозможности Председателя Мажилиса принять на себя полномочия Президента они переходят к Премьер-Министру Республики. Лицо, принявшее на себя полномочия Президента Республики, складывает с себя соответственно полномочия Председателя Сената, Председателя Мажилиса, Премьер-Министра. В этом случае замещение вакантных государственных должностей осуществляется в порядке, предусмотренном Конституцией».

Анализируя данное конституционное положение нужно обратить внимание на тот конституционный факт, что в случае безвременной кончины (досрочного освобождения или отрешения от должности) лица, замещающего пост главы казахстанского государства, досрочные президентские выборы в этой стране, согласно Конституции Республики Казахстан, не проводятся. По крайней мере такую форму «закладывал» казахстанский законодатель.

Поскольку, на оставшийся конституционный срок умершего на должности президента, должен был вступать Председатель Сената Парламента. При невозможности Председателя Сената принять на себя такие полномочия, они возлагались на Председателя Мажилиса Парламента. Если и он не сможет исполнять такие полномочия, то они в императивном порядке должны были перейти к Премьер-Министру Республики. При этом следует заметить, что субъект, принявший на себя президентские полномочия, автоматически уходит с предыдущей должности.

Можно быть уверенным, что казахстанский законодатель, настраиваясь на непрерывность действия президентской власти, не стал «заморачиваться» с учреждением временного замещения власти главы государства и на основе

этого, проведением досрочных президентских выборов.

Мы уверены, что в качестве примера для Казахстана послужила существующая долгие годы практика США, замещения поста президента этой страны, вице-президентом. Остановимся на зарождении этого прецедента более подробно.

Так, понимая то, что конституционные случаи досрочного прекращения полномочий главы государства уже в Конституции США были обозначены, перед американскими законодателями возник естественный вопрос: в какой форме будет замещён президентский мандат, ставший освобожденным по причине «досрочного ухода» лица с должности президента?

Стоит заметить, что вопрос был не лёгким, ибо одна часть политических сил, была за то чтобы «заложить» в законодательстве положение о досрочных президентских выборах, другая – чтобы была передана на оставшийся срок предыдущего президента, лицам обозначенным в «Основном законе» страны.

Вероятно, именно поэтому, прийти в быстром порядке к политическому консенсусу основатели Конституции США не смогли. Вопрос был разрешён только после смерти IV-го президента США Дж. Гарфилда.

Тогда передача по «наследству» вакантного мандата главы государства была разрешена следующим образом. В Основной закон США была включена поправка о том, что: «в случае досрочного прекращения президентом своих обязанностей, они переходили к вице-президенту». Однако и этот вопрос, не стал решением всех проблем правового регламентирования передачи президентского мандата по «наследству».

Дело в том, что если обратить внимание, на вышеуказанную поправку, то она не раскрывала всех ответов. Возникал вопрос, а на какой срок бывший уже заместитель главы государства занимал этот пост? Временно, или до конца легислатуры? Обладал ли при этом всей полнотой власти или нет?

Необходимость разрешения данного вопроса и признать всё же неудачной конституционную поправку от 23 февраля 1967 года, американские основатели Конституции смогли лишь после смерти девятого президента США У. Гаррисона [49]. Бесспорно, вице-президенту США Дж. Тайлеру было интересно вступать на должность главы государства не как «исполняющий обязанности президента США», а как «полноправный», то бишь избранный американским народом и со всеми полномочиями.

С целью закрепить этот прецедент, в США принимается 25-я поправка к Конституции этой страны. В ней было сказано, что: «...в случае отстранения президента с поста, его смерти или отставки, вице-президент становится президентом. Таким образом, и был создан первый случай, когда главой государства становились не по избранию, а по назначению, основанного в силу назначения того или иного лица вице-президентом, а также досрочного ухода самого президента.

Не стоит доказывать, что досрочное прекращение президентских полномочий, по случаю отставки главы государства, носит достаточно частый характер в отличие от других политико-правовых случаев.

Бесспорно, связано это с тем, что такая форма ухода с поста президента

связана с правом самого главы государства, его желанием и выбором. Но так ли это на самом деле на практике? Мы это и хотим выяснить исследованием этой проблемы в этом параграфе.

Дело в том, что ряд известных ученых, как зарубежных, так и отечественных, ставят вопрос о том, что зачастую такой формат ухода носит недобровольных характер.

В юридических трудах, понятие отставки в большей степени определяется как досрочное прекращение исполнения возложенных на него полномочий без указания каких-либо причин. И интересным в этом смысле является тот факт, что «приложить» а точнее применить отставку, можно ко всем другим случаям ухода с позиции главы государства. К примеру, «подаю в отставку» в связи с неизлечимой болезнью, или «подаю в отставку, в связи с выдвижением против меня обвинения парламентом.

Если обратиться к мировой практике, то можно найти примеры, когда глава государства практически уходил именно по этой причине. К примеру, взять ситуацию, связанную с бывшим американским президентом Ричардом Никсоном – Уотергейтский скандал. Остановимся на этом более подробно, поскольку данный прецедент ухода в отставку стал на сегодняшний день единственным случаем в США.

Бесспорно, вопрос ухода в отставку президента – всегда решение политическое и результат консенсуса противоборствующих друг с другом политических элит. К примеру, взять ситуацию с четвертым президентом нашей страны С.Ш. Жээнбековым. Ведь если вспомнить, октябрьские события 2020 года, то уходить с поста глава государства в первые дни после государственного переворота, не желал. Об этом утверждала его пресс-служба и его близкое окружение. Однако 15 октября 2020 года, С.Ш. Жээнбеков все же принимает решение о досрочном сложении президентских полномочий.

Достигнуть такого результата пришедшие к власти смогли лишь с условием обеспечения его всех политико-правовых гарантий экс-президента Кыргызстана и гарантий его не преследования.

Одним из конституционных оснований в досрочном прекращении президентских полномочий, является невозможность осуществления президентских полномочий.

Дело в том, что в отличие от установления факта смерти главы государства, определить на практике его неспособность юридически было ещё сложнее.

К примеру, если исходить из прецедентов, имеющих в мире, то не решался, например, признать тяжело раненного и умиравшего в течение двух месяцев (от выстрела психически больного Ш. Гито) президента США Д. Гарфилда, неспособным исполнять свои полномочия и вице-президент Артур А. Честер. При этом, если вспомнить то, что смерть Д. Гарфилда была не единственной, то можно констатировать, что правовой механизм, определяющий президентскую «неспособность» в этой стране, был и остаётся неэффективным, ибо до настоящего времени случаев о досрочном прекращении по «неспособности», она ещё не имела.

Исследование показывает, что отдельные страны Европы, с целью избежать возникновения подобных ситуаций, старались и вовсе не затрагивать такие вопросы. Так, Конституция Словацкой Республики от 1 сентября 1992 года гласила, что в случае неисполнения президентом своих полномочий, более чем шести месяцев, то Конституционный суд Словакии берёт на себя обязательство объявить об освобождении этого лица от поста главы государства (ч. 2, ст. 105).

Безусловно, такой формат досрочного прекращения президентских полномочий, не создавал на практике каких-либо сложностей. К примеру, вопрос по созданию медицинской комиссии, устанавливающей президентскую неспособность, или задача по исключению проблем в обеспечении объективного парламентского голосования, или более того, задача по «обходу» той же конфликтной ситуации на этой «почве» президента с парламентом. Однако, с другой стороны, конечно, и никто не гарантировал, что при таком конституционном раскладе глава государства может не оказаться объектом борьбы двух противоборствующих политических сил, или наоборот, никто не мог гарантировать, что при отсутствии таких процедур, для президента «недобросовестного», не появится возможность осуществлять свои полномочия очень редко, но законно, к примеру, всего лишь 3, 5 или 10 дней каждого нового месяца. Ведь, при таких условиях, отсчёт шести месяцев мог быть истолкован по-разному. И в итоге словацкое государство могло обеспечить для президента страны вполне законное, систематическое неучастие в делах государства.

Таким образом, в целом можно заключить, что эти вопросы в достаточной степени серьёзные, и решить их можно лишь при условии более детального нормативного закрепления. С нашей точки зрения, кыргызский парламент, при решении таких проблем, должен учесть все предполагаемые нюансы. В противном случае, перед ним может встать вполне задача и немедленного обеспечения гарантий от необоснованного отстранения с поста президента. Именно это, к примеру, подчеркнул российский Конституционный суд, столкнувшись с аналогичной по сути проблемой, во время завершения президентской карьеры РФ Б.Н. Ельциным.

Если брать конституционный опыт Республики Казахстан, то в Конституции этой страны учреждено, что «Полномочия Президента Республики прекращаются с момента вступления в должность вновь избранного Президента Республики, а также в случае досрочного освобождения или отрешения Президента от должности либо его кончины. Все бывшие Президенты Республики, кроме отрешенных от должности, имеют звание экс-Президента Республики Казахстан» (ч. 3 ст.42).

Общая конституционная формулировка как «досрочное освобождение» более подробно раскрывается в первой части статьи 47 этого же Основного закона страны. В ней указано, что «Президент Республики Казахстан может быть досрочно освобожден от должности при устойчивой неспособности осуществлять свои обязанности по болезни. В этом случае, Парламент образует комиссию, состоящую из равного от каждой Палаты числа депутатов и

специалистов в соответствующих областях медицины. Решение о досрочном освобождении принимается на совместном заседании Палат Парламента большинством не менее трех четвертей от общего числа депутатов каждой из Палат на основании заключения комиссии и заключения Конституционного Совета о соблюдении установленных конституционных процедур».

На наш взгляд, присутствие в самой Конституции, общих правил по организации комиссии по вышеуказанному вопросу имеет существенное значение. Такой формат обозначения, дает возможность исключить разного рода выгодные манипуляции парламентом, при рассмотрении такого вопроса.

Изучая научную литературу по данному вопросу, наибольший интерес вызвала научная статья российского ученого С.С. Алборовой. Автор верно отмечает, что в мировой практике имеются немало примеров выполнения обязанностей главы государства лицами, страдающими серьезными физическими заболеваниями, без заметного ущерба для государственной деятельности. И если исходить из зарубежного опыта, то государствами управляли люди и с бездействующими в результате перенесенного полиомиелита ногами, и с повышенным артериальным давлением (Франклин Рузвельт), и с серьезными сердечно-сосудистыми проблемами, и после перенесения серии инфарктов (Авраам Линкольн, Дуайт Эйзенхауэр, Шарль де Голь, Гамаль Абдель Насер), тромбозом (Ричард Никсон) и даже онкологическими заболеваниями (Гроувер Кливленд, Жорж Помпиду, Рональд Рейган, Франсуа Миттеран). Причем сомнений в их деловой и должностной состоятельности практически не возникало».

Следует с этим согласиться, ведь на деле, вопрос признания о невозможности лица заниматься президентской деятельностью является достаточно тонким и индивидуальным.

«Именно поэтому, Е.И. Чазов на вопрос о том, какие именно болезни могут препятствовать исполнению высших государственных должностей, указывает на те, которые ограничивают аналитическое мышление. «Это обычно нарушение мозгового кровообращения, атеросклероз сосудов мозга, сердечная недостаточность. Или, как у К. Черненко, серьезное поражение легких, что затрудняло работу всего организма. Вместе с тем, будучи физическим инвалидом, Ф. Рузвельт до последнего часа имел совершенно ясную голову. Более близкий, например – Ю. Андропов, который, несмотря на тяжелейшую болезнь почек, долго сохранял способность мыслить остро, масштабно, глубоко, перспективно». Ясно, что это самая общая медицинская квалификация, требующая в отношении главы государства предельной конкретизации».

Указывая на то, что процедура реализации рассматриваемого основания досрочной президентской вакансии осталась «за бортом» конституционно-правового регулирования, С.С. Алборова, в интересах непрерывности президентского властвования, обозначила, что необходимости обстоятельного законодательного регламентирования. Такой же позиции придерживался и известный на постсоветском пространстве ученый С.А. Авакьян, утверждающий, что «... любые неожиданности целесообразнее предусмотреть

заранее».

Таким образом, мы считаем, что парламенту КР необходимо в соответствующее законодательство внести дополнения и изменения в срочном порядке, поскольку в период образования такой ситуации в стране, имеется опасность принятия такого рода акта в «угоду» отдельных политических сил. А такое в Кыргызстане стоит заметить происходит, как известно очень часто.

Что касается Республики Казахстан, то отечественному законодателю необходимо принятием отдельного закона РК подробно регламентировать порядок образования такого рода комиссий.

Отрешение от должности является ещё одним из оснований досрочного прекращения исполнения полномочий президента. Вместе с тем, в отличие от вышеуказанных конституционных случаев, этот выступает в качестве отрицательного элемента, лишаящего его прав пользоваться предусмотренными законодательством гарантиями.

Как верно обозначили Н.М. Колосова и В.О. Лучин, довольно сложно представить, что президент, мандат по властвованию которого был вручен избирателями, был в будущем подвержен какой-либо юридической ответственности. Но не следует забывать, что главе государства, как и любому человеку, свойственно ошибаться, и присутствие такого конституционного случая и есть этому доказательство.

Развивая эту мысль, авторы продолжают, что конституционно-правовая ответственность наступает с совершением конституционного правонарушения (конституционного деликта), под которыми понимаются деяния, не отвечающие должному поведению, нарушающие запреты, выходящие за пределы дозволенного и влекущие за собой применение норм конституционной ответственности.

Соглашаясь с этим, можно отметить, что виды таких конституционных деликтов, создающих основу для начала процедур импичмента главе государства, как правило, учреждаются в конституционных актах.

Так, Конституция Италии учреждает возможность отрешения главы государства через парламент, принявший свое решение абсолютным большинством на совместном заседании палат. При этом основанием для этого, выступает наличие фактов о государственной измене и нарушений положений Конституции этой страны.

Наличие доказательств о государственной измене как повод является достаточным для парламента Франции. Обвинение ему может быть предъявлено только обеими палатами, принявшими открытым голосованием идентичное решение абсолютным большинством голосов своих членов; судит Президента Высокая палата правосудия». «Статья 67 Конституции в состав Высокой палаты правосудия включает «членов, избираемых в равном количестве Национальным Собранием и Сенатом из их состава». Процедура привлечения к ответственности Президента, инициатива возбуждения которой принадлежит Парламенту, а в итоге решается судом, свойственна странам континентальной системы права, таким как Болгария, Италия, Португалия, Франция».

В качестве отдельной системы отрешения от должности главы государства, можно считать такие страны как Австрия, Румыния и Исландия. Дело в том, что эти государства, согласие на отрешение от должности и согласие на дальнейшее привлечение к ответственности президента, берут у народа через референдум, оставляя при этом парламенту лишь право на возбуждение таких процедур.

Так, «Федеральный Президент Австрии может быть отстранен от должности до истечения срока своих полномочий на основе народного голосования, которое должно быть проведено, если этого потребует Федеральное Собрание, которое специально созывается Федеральным канцлером, если Национальный совет примет такое решение количеством не менее половины членов в две трети поданных голосов. Принятое решение Национального совета служит препятствием к осуществлению Федеральным Президентом полномочий. Отклонение на основании народного голосования предложения об отрешении Федерального Президента со своей должности считается его новым избранием и влечет за собой роспуск Национального совета. В этом случае общая продолжительность срока полномочий Федерального Президента не может превышать двенадцати лет, тогда как в Австрии закреплены шесть лет срока полномочий Федерального Президента».

Ярким примером отрешения от должности с лишением всех привилегий, является случай, произошедший с главой государства Литовской Республики с Роландосом Паксас. Литовский президент был лишен наделенной ему народом власти 6 апреля 2004 году. На сегодняшний день, пожалуй среди стран Европы, это единственный пример когда процесс импичмента был доведен до конца.

Затронем этот случай для обсуждения более подробно. Так, 5 января 2003 года Роландос Паксас был избран президентом Литвы. Однако уже в конце октября этого же года – Департамент государственной безопасности (далее – ДГБ) Литвы передает руководству Сейма (парламента) документы, которые, по мнению ДГБ, свидетельствовали о связях окружения Роландаса Паксаса с «международной преступностью».

И это еще не все. Основываясь показаниями руководителя авиаремонтного холдинга «Avia Baltika» Юрия Борисова 3 ноября 2003 года, Генеральная прокуратура Литвы, выступившего в 2002 году в качестве спонсора (400 тыс. долларов США) на предвыборную кампанию Р. Паксаса. Обозначая то, что Р. Паксас может находиться «под влиянием ряда лиц», в том числе Юрия Борисова, что «создаёт угрозу национальной безопасности» страны, временная комиссия Сейма создает комиссию по расследованию фактов, которые могли бы стать основанием для вынесения президенту импичмента.

Представленные выводы Временной комиссии, 19 февраля 2004 года были утверждены всей Палатой Сейма, и на основе этого было принято постановление о начале процесса импичмента литовского президента Р. Паксаса.

В последствии, 31 марта 2004 года Конституционный суд Литвы признал, что о том, что Р. Паксасом были трижды нарушены нормы Конституции Литвы:

- 1) незаконно предоставление литовского гражданства Юрию Борисову;

2) не обеспечение сохранности государственной тайны;

3) оказание давления на принятие решений частными лицами и компаниями.

Решение Конституционного суда Литвы и стало главным правовым аргументом для Сейма в отрешении от должности Р. Паксаса 6 апреля 2004 года с формулировкой постановления «За грубые нарушения Конституции Литовской Республики и президентской присяги».

Бесспорно, случай произошедший с Р. Паксасом, был в европейских странах первым политическим прецедентом. Дело в том, что обвиненный Генеральной прокуратурой Литвы в разглашении государственной тайны, выразившееся в предупреждении Юрия Борисова о слежке со стороны спецслужб, но оправданный Вильнюсским окружным судом в связи с отсутствием состава преступления Р. Паксас не был восстановлен в президентской должности. Более того, тот же Конституционный суд Литвы лишив его пассивного избирательного права, запретил Р. Паксасу участвовать на в новых президентских выборах, обосновывая это тем, что смещённое импичментом за нарушение присяги лицо пожизненно, не может избираться президентом, членом Сейма, назначаться премьер-министром или членом правительства, а также занимать другие государственные должности, где для вступления в должность необходимо принесение присяги.

Подвергая анализу этот прецедент, следует обратить внимание на то, что с одной стороны Р. Паксас был полностью оправдан, но несмотря на это, высший судебный орган конституционного контроля, ссылаясь на принятое ранее решение парламента и свое заключение, не говоря о восстановлении в должности, лишает его права участвовать на президентских выборах и быть государственным служащим в дальнейшем. Вероятней всего, главной целью литовского импичмента являлось смещение Р. Паксаса с президентской власти, и в последствии его не допускать к политическим позициям.

Особый интерес в этом вопросе вызывает и практика таких республик как Доминикано, Чили и Парагвай. Дело в том, что в современных реалиях сфера применения этого института, как показывает анализ существенно расширилась. К примеру, в последнее время, импичмент стал возможным не только за совершение тяжких преступлений, но и за плохое выполнение возложенных на главу государства обязанностей. Так, в том же доминиканском государстве, Сенат большинством голосов имел право за неудовлетворительное исполнение своих обязанностей, отрешить от должности любое лицо, избранное на определённый срок, и дать впоследствии в отношении него разрешение на судебное преследование.

Своя форма по трансформации импичмента была предложена и Республикой Чили. В этой стране он стал распространяться не только на главу государства, но и на судей высших судов, генерального контролёра, губернаторов и интендантов, и генералов и адмиралов.

Аналогичной позиции была и Республика Парагвай. Однако в отличие от предыдущей страны, институт импичмента, в соответствии со ст. 225 Конституции Чили был распространён – на всех представителей органов

исполнительной власти, судей Верховного суда, Генерального прокурора, Омбудсмана, председателя Счётной палаты и его заместителя и лиц входящих в состав Высшего суда избирательной юстиции.

Вместе с тем, следует указать и то, что модернизация института импичмента не распространилась на формы импичмента. Анализ показывает, что в мире традиционно существуют три вида института импичмента: парламентская; парламентско-судебная; парламентско-плебисцитарная. Безусловно, каждая из них имеет свои особенности.

Первый вид появился в США. И стоит заметить, что американская схема импичмента, с возможностью учёта национальных особенностей была перенята Россией, Казахстаном, Украиной и многими странами Латинской Америки. Так, в качестве включения национальных барьеров, к примеру Россия и Украина включают такой элемент как участие органов судебной власти, что было к примеру в Литве.

В тех странах, где парламенты являются однопалатными, этот вид был изменён. Решение и о предъявлении обвинения, и о самом импичменте принимал один и тот же орган, но с разным числом голосов.

Если обратиться к истории, то кроме США и Пакистана, применить такую форму импичмента пытались неоднократно и в отношении главы российского государства Б.Н. Ельцина. Однако составленный проект обвинительного заключения из пяти (государственная измена, насильственный захват и удержание власти, ослабление обороны и безопасности РФ) пунктов, Государственной думой был не поддержан.

Бесспорно, можно с уверенностью отметить, что значимую роль в реализации импичмента играет соотношение политических сил в государстве. И в большинстве своём это никак не зависит от тяжести того или иного проступка. К примеру, в 1997 году с формулировкой «за умственную неспособность к управлению страной» был отстранён от должности президент Эквадора А.Х. Букарам Ортис. А за «стойкую моральную несостоятельность» в 2000 году глава государства Перу А. Фухимори.

Что касается Центрально-азиатских стран, то верным будет вести речь прежде всего о Кыргызстане, ибо политических прецедентов по трансформации института неприкосновенности, так и ответственности, в силу неоднократных конституционных реформ, было более чем достаточно.

Так, если подвергнуть сравнению конституционное положение о президентской неприкосновенности, с соответствующими нормами в ранее принятых редакциях национальной Конституции, то невооружённым глазом можно заметить, что до июня 2010 года, случаи для отрешения от должности кыргызского президента назывались прямо, нежели после принятия Конституции 2010 года. В прошлом, в арсенале полномочий парламента, имелись лишь два случая, позволяющих выдвигать в отношении главы государства обвинение: первое – за действия, предполагающие государственную измену, и второе – за совершение особо тяжкого преступления. После принятия 10 января 2021 года новой редакции Конституции КР, этот список был дополнен.

Сегодня, Основной закон Кыргызстана, для отрешения от должности Президента называет два основания: за нарушение Конституции и законов; за незаконное вмешательство в полномочия Жогорку Кенеша, деятельность органов судебной власти.

Следует заметить, что два новых для Кыргызстана случая, были приняты в период последней конституционной реформы 2021 года и на фоне произошедших октябрьских событий – 2020 года.

При этом само решение Жогорку Кенеша о выдвижении обвинения против Президента для отрешения его от должности должно быть принято двумя третями голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша по инициативе не менее половины от общего числа депутатов при наличии заключения специальной комиссии, образованной Жогорку Кенешем, которое направляется в Генеральную прокуратуру и Конституционный суд.

Президент может быть отрешен от должности на основании выдвинутого Жогорку Кенешем обвинения, подтвержденного заключением Генерального прокурора о наличии в действиях Президента признаков преступления, и заключения Конституционного суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Решение Жогорку Кенеша об отрешении Президента от должности должно быть принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения обвинения против Президента. Если в этот срок решение Жогорку Кенеша не будет принято, выдвинутое обвинение считается отклоненным.

Имеется ли в кыргызской практике прецеденты по отрешению от должности? Бесспорно, в отличие от Республики Узбекистан, Казахстана и Таджикистана, то да, если учитывать опыт, когда бывший президент КР А.Ш. Атамбаев был лишен неприкосновенности и привлечен к ответственности, лишь после завершения президентской деятельности.

Подвергая анализу, это событие, стоит обратить внимание, что А.Ш. Атамбаев завершил свой президентский срок. И он обладал статусом «экс-президент КР». Однако это не стало правовым барьером для привлечения его к ответственности.

Безусловно, в мире имелись случаи, когда бывшие президенты, все же привлекались к ответственности. Так, если взять Республику Армения, то в этой стране были привлечены к ответственности бывшего главу государства Р. Кочаряна. Так, «... официальное обвинение имело «размытую» формулировку – «свержение конституционного строя». На президентских выборах 2008 года, которые должны были позволить Кочаряну официально передать власть Саргсяну, оппозиция заявила, что голосование было сфальсифицировано, и начала проводить акции протеста. Полиция и военные подразделения жестко подавили мартовские протесты: в результате применения ими силы погибли восемь протестующих и двое полицейских. Никол Пашинян был одним из организаторов акций протеста, в связи с чем провел почти два года в тюрьме. Поскольку Кочарян во время тех событий все еще был президентом, его привлекли к ответственности. Вместе ним по тому же делу перед судом

предстали тогдашние министр обороны, советник по национальной безопасности и начальник ереванского гарнизона. В начале 2018 года Саргсян предпринял попытку повторить маневр Путина, чтобы сохранить власть после того, как закончились его президентские полномочия. Однако за этим последовали акции протеста, которые, в конечном итоге, привели к его отстранению от власти, а премьер-министром стал Пашинян. Главным лозунгом протестов было «Отвергни Сержа». Правление Саргсяна было не таким жестким, как режим Кочаряна, и он сам не был замешан в крупных коррупционных схемах, за которые против многих бывших чиновников заведены уголовные дела. Наконец, Саргсян добился благосклонности новых властей, уйдя в отставку мирным путем, вместо того чтобы применить силу против протестующих, что, как многие тогда опасались, могло привести к повторению событий 2008 года».

Привлекли к ответственности и бывшего президента Франции Н. Саркози. Французский суд в Париже обвинял и «признал бывшего президента Франции Николя Саркози виновным в коррупции и торговле влиянием по делу о прослушивании разговоров и приговорил его к одному году тюремного заключения и двум годам лишения свободы условно, сообщает BFM TV. Это первый в истории французской Пятой республики случай, когда бывший глава государства получил реальный тюремный срок.

Бесспорно, мы считаем, что процедура импичмента должна быть усложненной, но никоим образом не безнадежной, когда глава государства волен во всем, и ответственность формальна. Однако в то же время президентская власть не должна быть уязвимой.

ВЫВОДЫ

По результатам проведенного исследования сформулированы следующие **основные выводы**, которые могут представить интерес в теоретическом и прикладном значении.

1. Обоснован авторский вывод о том, что «президент», это в первую очередь только достигший определенного возраста гражданин той или иной страны, избранный народом, или через его представителей (парламент, группа выборщиков, специализированная комиссия и т.п.) на должность главы государства, и возложивший на себя, обязанность быть представителем народа и символом единства нации и государства.

2. В странах Латинской Америки, американская (президентская) форма правления была учреждена практически сразу, но она была заимствована ими без характерной для США системы «сдержек и противовесов». Так президенты, подавляющей части латиноамериканских государств обладали более обширными, часто исключительными, полномочиями. Поэтому конституционно-правовой институт президента явно в этих странах доминировал над всеми ветвями государственной власти. Они по собственному усмотрению, самостоятельно могли формировать правительственные кабинеты,

имели право на издание специальных законодательных декретов, могли без согласования с другими ввести чрезвычайное положение. Парламенты таких стран были лишены контрольных полномочий, которыми обладал Конгресс США.

3. Первый случай досрочного прекращения, был связан именно со смертью. Печальный прецедент был создан IX-м по счёту Президентом США У. Гаррисоном, скончавшимся 4 марта 1841 года – ровно через месяц, из-за простуды во время инаугурационной речи».

4. В случае безвременной кончины (досрочного освобождения или отрешения от должности) лица, замещающего пост главы казахстанского государства, досрочные президентские выборы в этой стране, согласно Конституции Республики Казахстан, не проводятся. На оставшийся конституционный срок умершего на должности президента, должен был вступить Председатель Сената Парламента. При невозможности Председателя Сената принять на себя такие полномочия, они возлагались на Председателя Мажилиса Парламента. Если и он не сможет исполнять такие полномочия, то они в императивном порядке должны были перейти к Премьер-Министру Республики. При этом следует заметить, что субъект, принявший на себя президентские полномочия, автоматически уходит с предыдущей должности.

5. Понятие отставки в большей степени определяется как досрочное прекращение исполнения возложенных на него полномочий без указания каких-либо причин. При этом, мы приходим к выводу, что «приложить» а точнее применить отставку, можно ко всем другим случаям ухода с позиции главы государства.

6. В законодательстве Кыргызской Республики, Республики Казахстан и Республике Узбекистан, непосредственно регулирующих деятельность президента, отсутствует перечень критериев, по которым возможно было бы утверждать о невозможности главой государства исполнять свои полномочия по болезни.

7. В мире традиционно существуют три вида института импичмента: парламентская; парламентско-судебная; парламентско-плебисцитарная. Безусловно, каждая из них имеет свои особенности.

8. Американская схема импичмента, с возможностью учёта национальных особенностей была перенята Россией, Казахстаном, Украиной и многими странами Латинской Америки. Представленные страны, в качестве национальных барьеров включают судебные органы.

9. Досрочный уход с поста президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева и конституционный переход президентских полномочий к председателю Сената парламента Республики Казахстан стало началом, модернизации формы власти, выраженной в минимизации полномочий интитута президента и образование на этом фоне двуглавой (бицефальной) власти.

ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Действующая форма отрешения от должности главы государства ограничивает в правах президентскую деятельность. Исходя из этого, рекомендовано признать, что наиболее приемлемой для стран Центральной Азии (Кыргызстан, Казахстан и Узбекистан) будет являться парламентско-судебная. Данный вид, создаст возможность главе государства обращаться в суд, и исключит угрозу необъективного рассмотрения парламента данного вопроса.

2. Нацеливаясь на обеспечение непрерывности транзита государственной власти, обосновываются рекомендации о включения в конституционное законодательство Республики Казахстан, Кыргызстана и Узбекистана конкретных временных процедур между досрочно ушедшим с поста главы государства и временно эту должность замещающим.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ:

1. **Битурсын, Г.Ш.** Адам мен азаматтың конституциялық элеуметтік құқықтар [Текст] / Г. Ш. Битурсын // Әл-Фараби атындағы ҚазҰУ Хабаршысы. Заң сериясы. - Алматы, 2015. - №2 (74). – С. 23-26.

2. **Битурсын, Г.Ш.** Отставка: право или уход от ответственности [Текст] / Г. Ш. Битурсын // Научный Альманах. – Тамбов, 2016. – №8-3 (22). – С. 10-13.

3. **Битурсын, Г.Ш.** Импичмент президенту: опыт зарубежных стран [Текст] / Г. Ш. Битурсын // Вестник научных конференций. – Тамбов, 2016. – №8-4 (12). – С. 13-16.

4. **Битурсын, Г.Ш.** Прекратить президентские полномочия в связи с неизлечимой болезнью: право и казусы практики [Текст] / Г. Ш. Битурсын // Вестник научных конференций. – Тамбов, 2016. – №8-4 (12). – С. 17-22.

5. **Битурсын, Г.Ш.** Конституционная структура объектов государственной власти [Текст] / Г. Ш. Битурсын // «ОҚМПУ Хабаршысы» – «Вестник ЮКГПУ». - Шымкент, 2019. - № 3. – С.69-77.

6. **Битурсын, Г.Ш.** Президент: Понятийный аппарат и особенности закрепления в законодательстве [Текст] / К. Азиз, Г.Ш. Битурсын // Международный научно-практический журнал «ПРАВО И ЗАКОН». – 2019. - №2. - С. 25-31.

7. **Bitursyn, G.Sh.** The role of constitutional laws in the exercise of the powers of the head of state [Electron recurs] / G.Sh. Bitursyn, A. Madaliyeva, A. Nurzhanuly // Eurasian scientific congress sci-conf.com.ua / Modern science: problems and innovations. The 1st International scientific and practical conference April 5-7, 2020 SSPG Publish. - Stockholm (Sweden), 2020. – P. 723-732.

8. **Битурсын, Г.Ш.** Constitutional principles of the presidential form of government [Текст] / Г.Ш. Битурсын, А.А. Мадалиева, У.К. Сартбаева, А. Нуржанулы // «ҒЫЛЫМ, БІЛІМ ЖӘНЕ МӘДЕНИЕТ: жаһандық тенденциялар

және аймақтық аспектілер» атты халықаралық ғылыми – практикалық конференцияның еңбектері ХГТУ. - Шымкент, 2020. - 469-474 б.

9. **Битурсын, Г.Ш.** Мемлекет басшысының өз конституциялық өкілеттігі кезеңінде демократиялық жолмен өркениетке қадам жасау тәжірибелері (Орта Азия және әлем елдері тәжірибесі негізінде) [Текст] / [Г.Ш. Битурсын, А.Қ. Исабеков, А.Б. Сманова и др.]. – Тараз, 2020. - 48-52 б.

10. **Битурсын, Г.Ш.** Мемлекет басшысының өз өкілеттігі шегінде реформалар жүргізудегі басты ұстанымдарын студенттерге түсіндірудің маңыздылығы [Текст] / Г.Ш. Битурсын, А.К. Мусалиева, А. Әділхан, Б. Яхияев. - Шымкент, 2020. - 475-479 б.

11. **Bitursyn, G.Sh.** Constitutional rights of the President in determining the economic development strategy for the period of his office (Based on the Experience of Central Asian Countries) [Text] / [G.Sh. Bitursyn, K. Aziz, A. Isabekov etc.] // **ALLIED BUSINESS ACADEMIES. JOURNAL OF LEGAL, ETHICAL AND REGULATORY ISSUES.** - 2020. – Vol. 23, Issues 6.

12. **Bitursyn, G.Sh.** Heads of state of the globalization process impact on strategic positions [Text] / G.Sh. Bitursyn // **SCIENCE AND EDUCATION: PROBLEMS, PROSPECTS AND INNOVATIONS: V** International scientific and practical conference, February 4-6, 2021. - Kyoto (Japan), 2021. – P. 86-94.

Битурсын Галымжан Шамшидинулынын «Борбордук Азия өлкөлөрүндө президенттик ыйгарымдардын мөөнөтүнөн мурда токтотулуу институту: конституциялык укуктук ой жана ишке ашыруу тажрыйбасы» темасындагы 12.00.02 – конституциялык укук; муниципалдык укук адистиги боюнча юридика илимдеринин кандидаты окумуштуулук даражасын изденип алуу үчүн жазылган диссертациясынын

РЕЗЮМЕСИ

Негизги сөздөр: президенттик ыйгарымдардын мөөнөтүнөн мурда токтотулуу институту, Кыргыз Республикасынын Президенти, Конституция, ыйгарымдар, парламенттик республика, саясий жоопкерчилик, президенттик республика, башкаруунун аралаш формасы, башкаруу формасы.

Изилдөөнүн объектиси болуп президенттик ыйгарымдардын мөөнөтүнөн мурда токтотулуу институтунун калыптануусунун жана иштөөсү менен байланышкан көрүнүштөрдүн жана мамилелердин жыйындысы эсептелет.

Изилдөөнүн предмети болуп мамлекет башчысынын конституциялык укуктук жаратылышы, президенттик ыйгарымдардын мөөнөтүнөн мурда токтотулуу институтунун өнүгүүсүнүн өзгөчөлүктөрүн баалоо саналат.

Изилдөөнүн максатын Борбордук Азия мамлекеттеринин территориясында президенттик ыйгарымдардын мөөнөтүнөн мурда токтотулуу институтунун эволюциясынын жалпы тенденцияларын аныктоо (Казахстан, Кыргызстан жана Өзбекстан), монографиялык изилдөөлөрдүн негизинде илимий, укуктук жана практикалык көйгөйлөрдү аныктоо жана ошондой эле анын негизинде бул институттун жакшыртылуусу боюнча практикалык сунуштамаларды иштеп чыгуу түзөт.

Изилдөө методологиясы – объективдүү дүйнөнүн кубулуштарынын өз ара көз карандылыгын жана өз ара көз карандылыгын, алардын үзгүлтүксүз кыймылына, өзгөрүшүнө, жаңылануусуна жана өнүгүүсүнө эсепке алууга негизделген диалектикалык таанып билүү ыкмасы. Жеке илимий методдор колдонулган: тарыхый; салыштырмалуу укук; техникалык-укуктук жана башка методдор колдонулган.

Алынган натыйжалар жана алардын жаңылыгы негизги изилдөө проблемасын формулировкалоо менен да, модернизациялоо зарылдыгынын негиздемеси менен байланышкан оригиналдуу илимий концепциянын чектерин түзүүгө алып келген иште чечилген милдеттердин комплекси менен да аныкталат.

Диссертациялык изилдөөнүн практикалык мааниси монографиялык эмгекте формулировкаланган жоболор, корутундулар, сунуштар жана рекомендациялар Борбордук Азия чөлкөмүнүн мыйзам чыгаруу органдары тарабынан колдонулушу мүмкүн экендигинде. Изилдөөнүн натыйжалары Борбордук Азиянын айрым өлкөлөрүнүн Президентинин ишмердүүлүгүн мындан ары өркүндөтүүнүн негизги багыттарын аныктоого мүмкүндүк берет. Диссертациянын жоболору «Мамлекет жана укук теориясы», «Саясий жана укуктук доктриналардын тарыхы», «Конституциялык укук», «Салыштырмалуу укук таануу» курстарын окутууда да пайдаланылышы мүмкүн.

Колдонуу чөйрөсү: мыйзамчыгаруучулук, укук колдонуу практикасы, президенттин ыйгарым укуктарын мөөнөтүнөн мурда токтотуу институту жаатындагы илимий изилдөөлөр, билим берүү процесси.

РЕЗЮМЕ

диссертации Битурсын Галымжан Шамшидинулы на тему: «Институт досрочного прекращения президентских полномочий в странах Центральной Азии: конституционно-правовой замысел и практика реализации» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - конституционное право; муниципальное право

Ключевые слова: институт досрочного прекращения президентских полномочий, Президент Кыргызской Республики, Конституция, полномочия, парламентская республика, политическая ответственность, президентская республика, смешанная форма правления, форма правления.

Объектом исследования выступает совокупность явлений и отношений, связанных с эволюцией и функционированием института досрочного прекращения президентских полномочий.

Предметом исследования является конституционно-правовая природа главы государства, оценка особенностей развития института досрочного прекращения президентских полномочий.

Целью исследования является выявление общих тенденций эволюции института досрочного прекращения президентских полномочий на территории Центрально-Азиатских государств (Казахстан, Кыргызстана и Узбекистан), выявление на основе монографического исследования научных, правовых и практических проблем, а также выработка на основе этого практических рекомендаций по совершенствованию данного института.

Методологию исследования составляет диалектический метод познания, основанный на учете взаимозависимости и взаимообусловленности явлений объективного мира, на их непрерывном движении, изменении, обновлении и развитии. Были применены частно-научные методы: исторический; сравнительного правоведения; технико-юридический и др.

Полученные результаты и их новизна определяется как постановкой основной исследовательской проблемы, так и совокупностью решенных в работе задач, которые приводят к формированию контуров оригинальной научной концепции, связанной с обоснованием необходимости модернизации института досрочного прекращения президентских полномочий в указанных странах.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что сформулированные в монографическом труде положения, выводы, предложения и рекомендации могут быть использованы законодательными органами государственной власти Центрально-Азиатского региона. Результаты проведенного исследования дают возможность определить основные направления дальнейшего совершенствования деятельности президента некоторых Центрально-Азиатских стран. Положения диссертации могут быть также использованы в преподавании курсов «Теория государства и права», «История политических и правовых учений», «Конституционное право Кыргызской Республики», «Сравнительное правоведение».

Область применения: законотворчество, правоприменительная практика, научные исследования в сфере института досрочного прекращения полномочий президента, учебный процесс.

SUMMARY

the dissertation of Bitursyn Galymzhan Shamshidinuly on the topic: "Institute for the early termination of presidential powers in the countries of Central Asia: constitutional and legal design and implementation practice" for the degree of candidate of legal sciences in the specialty 12.00.02 - constitutional law; municipal law

Keywords: institution of early termination of presidential powers, President of the Kyrgyz Republic, Constitution, powers, parliamentary republic, political responsibility, presidential republic, mixed form of government, form of government.

The object of the study is the totality of phenomena and relations associated with the evolution and functioning of the institution of early termination of presidential powers.

The subject of the study is the constitutional and legal nature of the head of state, an assessment of the developmental features of the institution of early termination of presidential powers.

The purpose of the study is to identify general trends in the evolution of the institution of early termination of presidential powers in the territory of the Central Asian states (Kazakhstan, Kyrgyzstan and Uzbekistan), to identify scientific, legal and practical problems based on a monographic study, as well as to develop, based on this, practical recommendations for improving this institution. .

The research methodology is the dialectical method of cognition, based on taking into account the interdependence and interdependence of the phenomena of the objective world, on their continuous movement, change, renewal and development. Private-scientific methods were applied: historical; comparative law; technical and legal, etc.

The results obtained and their novelty are determined both by the formulation of the main research problem and by the set of tasks solved in the work, which lead to the formation of the contours of an original scientific concept related to the rationale for the need to modernize the institution of early termination of presidential powers in these countries.

The practical significance of the dissertation research lies in the fact that the provisions, conclusions, proposals and recommendations formulated in the monographic work can be used by the legislative authorities of the Central Asian region. The results of the study make it possible to determine the main directions for further improvement of the activities of the President of some Central Asian countries. The provisions of the dissertation can also be used in teaching the courses "Theory of State and Law", "History of Political and Legal Doctrines", "Constitutional Law", "Comparative Law".

Scope: lawmaking, law enforcement practice, scientific research in the field of the institution of early termination of the powers of the president, the educational process.

Битурсын Галымжан Шамшидинулы

**Институт досрочного прекращения
президентских полномочий
в странах Центральной Азии:
конституционно-правовой замысел и
практика реализации**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Объем 3 уч.изд.л. Тираж 100 шт, Заказ №125
Типография ОсОО «Алтын Принт»
720000, г. Бишкек, ул. Орозбекова, 44
Тел.: (+996 312) 62-13-10
e-mail: altyntamga@mail.ru