

С.Ф. УДАРЦЕВ,

КазГЮУ, Институт государства и права,
доктор юридических наук, профессор

О ВОЗМОЖНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ И УСЛОВИЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ¹

Уважаемые коллеги!

Думаю, все участники сегодняшнего семинара согласятся с тем, что он получился весьма полезным, достаточно информативным, за что хотелось бы поблагодарить его организаторов.

Наши зарубежные коллеги из ОБСЕ проявили понимание ситуации в Казахстане, значение той работы, которая ведется в стране в различных сферах и с разными общественными, в том числе, возрастными группами по социальной интеграции национальных меньшинств, развитию их культуры, по обеспечению их участия в государственных делах. В свою очередь, выступившие казахстанские специалисты, характеризуя пройденный путь и модель гармоничного развития межнациональных отношений в Казахстане, показали, что они прекрасно понимают наличие определенных резервов совершенствования работы в этом направлении и здесь могут быть полезны рекомендации ОБСЕ.

Все согласны, что государство должно обеспечивать многоплановую социализацию национальных меньшинств и вести эту деятельность постоянно, системно, воспитывая толерантность и культуру межнационального общения граждан начиная с их школьных лет.

Многонациональному Казахстану, в котором проживает 130 национальностей, досталась непростая, во многом уникальная ситуация в сфере межнациональных отношений. Необходимо было одновременно *развивать государственный язык и в то же время обеспечить гармонию межнациональных отношений*, защиту прав национальных меньшинств, принимать меры по формированию новых механизмов их социализации.

В целом, стратегия Президента в вопросе межнационального согласия и социальной адаптации национальных меньшинств определена правильно, она ориентирована на то, чтобы в этой

сфере не было крайностей, чтобы постоянно поддерживать гармонию в сложном динамичном процессе национального развития и межнационального взаимодействия.

Конечно, ничто не стоит на месте, в том числе и в сфере национальных отношений. Зарубежные эксперты здесь говорили о том, что целесообразно места девяти депутатов от Ассамблеи народа Казахстана переместить из Мажилиса в Сенат Парламента. Возможно, было бы более правильным, чтобы все депутаты Мажилиса избирались непосредственно населением. Этой же позиции, но в контексте системной корректировки Конституции придерживается, например, Демократическая партия «Әділет».

Предлагаемые политико-правовые модели и сроки их реализации должны *учитывать специфику многонационального казахстанского общества* и действующие политико-юридические конструкции, во многом себя оправдывающие в настоящее время.

При этом надо иметь в виду, что отдельные, обособленные подобные изменения нецелесообразны как способные внести определенный дисбаланс в функционирование Парламента, в полноту выражения им всей палитры социальных интересов и потребностей. Нужны более системные, сбалансированные, выверенные изменения, тем более, что речь идет о возможной конституционной реформе.

Дело в том, что, в настоящее время, как справедливо отметил в своем выступлении член ЦИК РК проф. М.А. Сарсембаев, не только 9 депутатов в Мажилис избираются от Ассамблеи народа Казахстана, но и 15 депутатов Сената могут назначаться Президентом РК с учетом национального представительства в Парламенте и иных факторов. Таким образом, сейчас *в обеих Палатах Парламента предусмотрена возможность избрания и назначения депутатов с учетом национального*

¹ Выступление д.ю.н., профессора С.Ф. Ударцева (КазГЮУ, Институт государства и права) на семинаре «Законодательное обеспечение социальной интеграции в многонациональном обществе», организованном Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Министерством юстиции РК (Астана, Министерство иностранных дел РК, 26 мая 2009 г.).

представительства в Парламенте. Этот фрагмент действующей модели формирования Парламента, закрепленный в Конституции РК, выступает как *дополнительный политический стабилизирующий фактор* по обеспечению межнационального согласия Парламентом в целом. Данная функция Парламента имеет сейчас институционально оформленное отношение не только к одной из его Палат. Поэтому, корректировка Конституции в этом вопросе не может быть фрагментарной и затронет обе Палаты Парламента.

*Конституционная реформа 2007 года начала процесс постепенной трансформации формы правления в Казахстане в президентско-парламентскую*¹. Мировой финансовый кризис временно притормозил этот процесс. В период кризиса, как известно, требуется некоторое усиление исполнительной власти. Тем не менее, в последующем, при продолжении наметившейся модификации формы правления, потребуется, возможно, некоторое перераспределение полномочий между Президентом и Парламентом и модернизация конфигурации, корректировка порядка формирования и функций некоторых высших государственных органов, включая Парламент. В конституции, как «надпартийном, надгрупповом, надэтническом» всеобщем источнике объединения общества,² должны быть зафиксированы соответствующие правовые нормы. *В ходе этой, следующей, конституционной реформы, в посткризисный период, возможно, и будет логично учесть обсуждаемые и некоторые другие предложения.*

В таких условиях, в процессе конституционной и законодательной реформы в будущем можно было бы совершенствовать существующую модель национального представительства в государственных представительных органах в следующих направлениях:

1. Разработать и принять закон «О государственном языке» (кстати, вариант такого законопроекта разработан, например, группой профес-

соров КазГЮУ в 2008 г.) как одной из фундаментальных основ единения народа Казахстана³.

2. Расширить представительство национальных меньшинств в местных представительных органах, разработав соответствующие механизмы с использованием областных структур Ассамблеи народа Казахстана. Внести дополнения в связи с этим в Закон РК «Об Ассамблее народа Казахстана» и некоторые другие законы. Разработать юридические механизмы взаимодействия этих структур с органами местного самоуправления в плане активизации его развития.

3. Усовершенствовать механизм формирования Ассамблеи народа Казахстана и ее областных подразделений, а также *институт избрания депутатов Парламента от Ассамблеи народа Казахстана* на альтернативной основе, в контексте с уточнением Палаты Парламента, в которую они избираются, состава Палат Парламента и порядка их формирования. Для этого потребуются внести изменения в Конституцию РК, в Конституционный Закон РК «О выборах в Республике Казахстан», в Закон РК «Об Ассамблее народа Казахстана» и в некоторые другие законы и подзаконные акты.

Здесь возможны различные варианты, с разной глубиной реформирования института избрания депутатов Парламента - от Ассамблеи народа Казахстана и самого Парламента.

3.1. Сохранение существующего порядка выборов в Парламент от Ассамблеи народа Казахстана с более активной реализацией альтернативного начала. При этом возможно уточнение Палаты, в которую избираются данные депутаты (например, избрание их в Сенат) и корректировка порядка формирования и состава обеих Палат.

3.2. Второй вариант может быть связан с возможностью избрания на альтернативной основе в соответствующую Палату Парламента депутатов в *общенациональном девятимандатном избирательном округе едином для всей страны,*

¹ См.: Ударцев С.Ф. Конституционное развитие: вопросы синхронизации с развитием общества // *Право и государство (КазГЮУ, Астана)*. 2006. № 4. С. 3 – 12; Ударцев С.Ф. Конституционная реформа 2007 г. в Казахстане в контексте эволюции формы государства // *Парламентаризм в Казахстане: состояние и перспективы развития = Қазақстандағы парламентаризм жайындағы мен даму перспективалары = Parliamentarism in Kazakhstan: current status and prospects of development. Материалы Международной научно-практической конференции. Астана, 22 ноября 2007 года. Астана, 2008. С. 124 – 129. Ударцев С.Ф. Конституционная реформа в Казахстане в контексте эволюции формы государства // *Вестник Московского государственного открытого университета*. № 1 (30), 2008. С. 21 – 24.*

² Зорькин В.Д. Конституционная легитимация новой России // В кн.: Зорькин В.Д. *Россия и Конституция в XXI веке*. 2-е изд., доп. М.: Норма, 2008. С. 24.

³ См. *Право и государство (КазГЮУ)*. 2008. № 3. В настоящее время уже имеется значительный пакет политико-правовых документов и нормативных правовых актов, регулирующих государственно-правовые аспекты языковых отношений в Республике Казахстан. См., напр.: Сулейменова Э.Д., Шаймерденова Н.Ж., Аканова Д.Х. *Языки народов Казахстана. Социолингвистический справочник / Отв. Ред. Э.Д. Сулейменова. Астана: Изд. «Арман-ПВ», 2007. С. 87 и др.*

непосредственно самими гражданами. При этом кандидаты могли бы быть выдвинуты Ассамблеей народа Казахстана по согласованию с ее Председателем. В зависимости от того, в какую Палату по такой процедуре выбирать депутатов от Ассамблеи, возможны также, например, два варианта.

3.2.1. В случае сохранения избрания депутатов от Ассамблеи в *Мажилис Парламента*, но при этом избрание их непосредственно всеми гражданами страны, в Мажилисе также будет реализован принцип избрания всех депутатов непосредственно гражданами. При этом, избрание будет проходить по территориальным и общенациональным округам. В таком случае, видимо, может быть сохранено и назначение части депутатов в Сенат с учетом «национально-культурных и иных значимых интересов общества» как дополнение к соответствующему институту в Мажилисе и определенный противовес. *Этот вариант может рассматриваться как наименее затрагивающий существующую модель Парламента и при этом реализующий принцип избрания всей нижней Палаты непосредственно населением.*

3.2.2. В случае передачи этой функции *Сенату Парламента*, потребуется присутствующие сейчас отдельно в каждой из Палат элементы (в виде избираемых в Мажилис от Ассамблеи и назначаемых Президентом депутатов с учетом необходимого обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества) синтезировать в одной Палате – в Сенате Парламента. При этом требуется и общая корректировка конституционной модели Сената, Мажилиса и Парламента в целом. В каждой из Палат эта функция останется де-факто, в иной форме, но в Сенате она будет более

ярко выражена институционально, как одна из главных его характеристик наряду с региональным представительством.

В таком случае Мажилис мог бы формироваться непосредственно всем населением (например, как сейчас, – по пропорциональной системе по партийным спискам), а Сенат был бы органом регионального и национального представительства народа Казахстана. При этом Конституция и сегодня не исключает возможности избрания Сената по тем же параметрам населением непосредственно, что, в принципе, возможно в будущем. Но как уже сказано, эта реформа потребовала бы значительных конституционных изменений.

4. *Полнее использовать потенциал Ассамблеи народа Казахстана* и законодательства о ней для эффективной работы этого учреждения в целом и активной деятельности избранных от Ассамблеи депутатов Парламента. Имеется в виду, в частности, потенциал, заложенный в статьях 6 и 16 Закона РК «Об Ассамблее народа Казахстана», определяющих основные направления деятельности Ассамблеи и полномочия членов Ассамблеи. Возможно, следует продумать также вопрос о некотором расширении этих полномочий, в частности по координации деятельности подразделений Ассамблеи в областях, взаимодействию с местными маслихатами и органами местного самоуправления.

Эти и иные варианты, в случае проведения реформы должны быть тщательно изучены специалистами и экспертами. Все указанные изменения вряд ли можно сделать одномоментно и вне связи с другими изменениями в законодательстве. Не стоит забывать, что в этой сфере в Казахстане в целом, все благополучно, спокойно, и хотя нет предела совершенству, здесь, в этой тонкой и чувствительной области отношений, *главным принципом должен быть принцип «не навредить».*