

участие в работе международных организаций по правам человека.¹⁰

Выступая составной частью системы сдержек и противовесов, Президент Республики своими решениями и действиями подчиняет деятельность политических органов власти Конституции, как арбитр, координирует их поведение, а если это необходимо – ограничивает, используя дискреционные механизмы разрешения спора. Президентский контроль выступает в этом смысле инструментом снятия и преодоления социально-политических и правовых противоречий.

Таким образом, на современном этапе политико-правового развития, широкие конституционные полномочия Президента рассматриваются как необходимость для того, чтобы гарантировать конституционную стабильность и обеспечить экономическую безопасность Республики Казахстан.

2.3. БУДУЩЕЕ ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: ГИПОТЕЗЫ И СУЖДЕНИЯ

Е.К. Нурпеисов

к.ю.н., доцент, главный научный сотрудник
Института истории государства Комитета науки
Министерства образования и науки РК

Первые годы независимости Казахстана, начиная с 1991 г., ознаменовались глубокими, коренными преобразованиями в сфере государственной жизни. Исторический выбор, сделанный в пользу рыночной экономики и утверждение демократических ценностей, требовал безотлагательных мер по созданию соответствующего ему нового суверенного государства. В трудных условиях экономического и политического кризиса была проведена колоссальная работа по созданию основ новой государственности. Она затронула все государственные инсти-

¹⁰ Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2003 г. «О Комиссии по правам человека» <http://adilet.zan.kz> (по состоянию на 10.01.2016 г).

туты и структуры, ориентируя их на решение задач, диктуемых новыми экономическими и общественно-экономическими реалиями. Реформы исполнительных органов, в том числе и правоохранительных и судебной системы, накапливая положительный опыт и одновременно удаляя не эффективные механизмы и факторы, стали постепенно повышать результативность и авторитет этих органов. Можно с уверенностью констатировать, что в достижении того высокого уровня социально-экономического развития Казахстана, признаваемого международным сообществом и иностранными экспертами, весомый, если не сказать решающий вклад внесли эти инициированные Президентом РК Н.А. Назарбаевым реформы государственной власти. Одним словом, реформам был дан успешный старт, и они успешно реализуются также в современный период.

Особого внимания заслуживают реформы в системе представительной власти. Система Советской власти с ее выстроенными по вертикальной подчиненности советами народных депутатов, имевшими подотчетные и подконтрольные органы, была упразднена вначале на местах, а затем и на республиканском уровне по инициативе самих народных избранников. А Верховный Совет XIII созыва был признан Конституционным Судом РК не легитимным, как избранный по неконституционным правилам, установленным ЦИК.

В условиях такого парламентского кризиса, когда система представительных органов перестала существовать, Конституция РК 1995 г. провозгласила, что «высшим представительным Республики Казахстан, осуществляющим законодательные функции» является Парламент Республики Казахстан (ст.49). Он «состоит из двух Палат: Сената и Мажилиса, действующих на постоянной основе» (ст.50).

Возникает вопрос: Почему Казахстан, являющийся унитарным государством, учредил двухпалатный парламент, который широко практикуется в федеративных государствах (РФ, США, ФРГ)? В них верхняя Палата представляет интересы субъектов Федерации. Двухпалатные Парламенты действуют и в унитарных государствах, но имеющих в своем составе национальные или территориальные автономии, не являющиеся государственными образованиями и потому не имеющие статус

субъекта федерации (Грузия, Чехия, Румыния, Польша, Испания, Италия и др.). Особо следует отметить Францию, которая, хотя считается унитарным государством, объявила себя по Конституции (1958) Сообществом, включающим заморские территории.

Все бывшие союзные республики и страны бывшего так называемого социалистического лагеря, за исключением вышеназванных, учредили однопалатный Парламент. Если учесть, что Конституции этих стран были приняты в пределах 1992-1994 гг., то они по времени совпадают с принятием в Казахстане Конституции 1993 г., которая предусматривала учреждение однопалатного Парламента Верховного совета, то становится ясно, что Казахстан не выходил за пределы сложившейся тогда постсоветской тенденции формирования однопалатного парламента.

Но результаты деятельности Верховного Совета Казахстана в период с 1991 по 1995 гг. два раза прерывавшейся парламентским кризисом, показал, что высший представительный орган в том виде, в котором он действовал, не соответствовал темпам ускорения реформ в экономике и государственном управлении. Поэтому нужен был принципиально новый Парламент, модель которого была задана Конституцией 1995 г. в виде двухпалатного. Такая структура была обусловлена, прежде всего, экономической ситуацией сложившейся в Казахстане к середине девяностых годов прошлого столетия.

Достаточно взглянуть на экономическую карту того периода, чтобы понять, что регионы Республики сильно отличались по отраслям производства. В восточных и центральных в основном была сосредоточена обрабатывающая промышленность с гигантскими, но не работавшими в полную силу, предприятиями союзного подчинения. Северные области были преимущественно сельскохозяйственной направленности. Западные области составляли нефте-газодобывающий регион. Южные области традиционно занимались плодоводством и животноводством.

Соответственно преобладающему направлению экономики, каждая область в условиях кризиса имела свои специфические трудноразрешимые проблемы. Если на востоке и центре

страны остро стоял вопрос о восстановлении хозяйственных связей и удержании производства хотя бы на допустимо низком уровне, то на западе – об установлении юрисдикции Республики Казахстан над нефтяными месторождениями и привлечения инвесторов. На севере и юге Казахстана предстояло наладить сельскохозяйственное производство путем передачи в долгосрочное пользование земельных участков сельскохозяйственного назначения. Эти и другие проблемы требовали своего решения на законодательном уровне, без которого исполнительная власть в своей управленческой деятельности могла оказаться вне правового поля. С этой задачей лучше других могли справиться представители областей, профессиональная подготовка и практический опыт которых умноженный на доскональное знание положения дел на местах, способствовали разработке и принятию законов, адекватных рыночным отношениям с учетом специфик регионов.

Такое представительство областей особенно ярко демонстрируется первым составом Сената, в который были избраны кандидаты с высшим образованием, доктора и кандидаты наук, руководители крупных предприятий, акимы районов и областей, инженеры и высококвалифицированные специалисты: нефтяники, машиностроители, агрономы, экономисты, педагоги и юристы, проживавшие в областях.

В настоящее время многие из острых экономических проблем начального периода независимости успешно преодолены. Происходит выравнивание уровней экономического развития областей, что позитивно сказывается на уровне социального развития. Ныне экономическая стратегия развития страны будет строиться не с учетом особенностей, а по принципу регионализации. Президент РК Н.А. Назарбаев обратил особое внимание на эту проблему. В Послании Президента РК от 30 ноября 2015 г. Он подчеркнул: «Все инвестиционные проекты реализуются непосредственно в регионах. Поэтому необходимо разработать отдельные программы для 6 микрорегионов – Южного, Северного, Центрально-Восточного, Западного, Алматы и Астаны. Вокруг крупных региональных проектов необходимо развивать малый и средний бизнес».

Другая причина учреждения двухпалатного Парламента

носит политический характер. В странах со сложившейся политической системой Парламент формируется политическими партиями и структурируется победившими на выборах партиями и законотворческий процесс проходит организованной форме, дебаты и обсуждения происходят с позиций партийных платформ, конструктивно и результативно. Когда Парламент состоит из независимых депутатов, когда в нем нет партийных фракций или они составляют малую часть депутатского корпуса, зачастую возникают дискуссии по вопросам, не включенным в повестку дня, затрудняется принятие решения по обсуждаемым законопроектам. Такая картина особенно часто наблюдалась в деятельности Верховного Совета.¹ Некоторые депутаты не ограниченные внутрифракционной дисциплиной, пытались навязать обсуждение вопросов, выдвинутых по популистическим мотивам.

Из-за слабого политического веса в обществе, размытости задач и целей, весьма приблизительного определения социального слоя, интересы которого намеревается защитить та или иная партия, они не могли принимать активное участие в предвыборных кампаниях по выдвижению своих кандидатов в депутаты Мажилиса, а в последующем воздействовать на членов партии, победивших в избирательных округах. Эта негативная ситуация стала выправляться с введением выборов по партийным спискам. А до этого, позиции независимых депутатов, к тому же освобожденных от императивного мандата, что было преждевременным для той политической ситуации, зачастую приводили к разработке и принятию опять же популистических законов, не вполне обоснованных ни экономически, ни политически.

«Преимущество двухпалатности виделось в том, что верхняя палата, членство в которой отвечает более жестким условиям, удерживает нижнюю палату от поспешных,

¹ См.: Зиманов С. Конституция и Парламент Республик Казахстан. Алматы: «Жеті жарғы», 1996. – 221 с.

непродуманных, эмоциональных решений».² Эти слова справедливы и в отношении Сената Парламента РК.

Еще одной немаловажной причиной учреждения двухпалатного Парламента явилось то, что Президенту Республики, начавшему свою деятельность в качестве главы государства, в условиях небывалого для страны экономического и политического кризиса, нужна была поддержка в принятии болезненных и непопулярных мер по выводу страны из кризиса и восстановлению утраченной государственности. В тот сложный период у Президента не было политической партии, всецело поддерживающей его реформаторские начинания, единомышленники не обладали непререкаемым политическим авторитетом у населения и были малочисленны, к тому же по политическим меркам они преимущественно были молодыми. В этих условиях официальную помощь Президенту мог оказать Сенат, состоящий из людей, умудренных жизненным опытом, с солидной профессиональной подготовкой, знанием тонкостей производственной и управленческой деятельности, повышенным чувством социальной ответственности и болеющих за дело кардинального и системного обновления. Расчет оказался верным. Сенат оправдал ожидания общества и справился со своей задачей успешно.

Все негативные моменты и проблемы из истории двадцатилетнего независимого развития Казахстана, отмеченные в этой статье и оставшиеся за ее пределами, благополучно решены. Подчеркивая это обстоятельство Президент РК в Послании от 30 ноября 2015 г., с удовлетворением заявил: «Мы вместе выдержали немало испытаний, закалились и окрепли. Мы добились невидимых во всей нашей истории темпов успешного экономического развития».

Таким образом, наглядные экономические достижения, формирующееся партийное многообразие, стимулируемое установленной пропорциональной избирательной системой, крепнущее межэтническое согласие, ведущее к сплочению в

² Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: «Бек», 1995. Т.2. С. 131.

единую нацию, возросшее доверие к президентской власти, в значительной мере благодаря личным качествам Н.А. Назарбаева, неизменно изменили облик Казахстана, устраняют те причины, по которым учреждение двухпалатного парламента было признано целесообразным. В современных условиях, когда План нации требует оперативной и слаженной работы всех государственных органов, Сенат, утратив главный предмет своей деятельности – представительство областей, может невольно оказаться фактором, тормозящим реализацию 5 институциональных реформ из-за дублирования Мажилиса, деятельность которого благодаря введению пропорциональной избирательной системы существенно изменилась и улучшилась.

Что же касается поддержки Президента, то благодаря позитивным результатам проведенных реформ, его поддерживает подавляющее большинство населения. Его позиции активно поддерживает партия, политическим лидером которой он является. Здесь весьма уместно заметить, что Президент Н.А. Назарбаев с глубоким удовлетворением отметил: «В целом со всех сторон была оказана широкая поддержка моему замыслу глубокой модернизации»³.

Таким образом, можно предположить, что со временем в Казахстане будет функционировать однопалатный Парламент на базе ныне действующего Мажилиса, что будет соответствовать унитарному государству, а Сенат будет упразднен. Возможно, это произойдет в недалеком будущем, а быть может в отдаленной перспективе, когда по достижениям позитивных результатов пяти институциональных реформ «должна быть проведена конституционная реформа, предполагающая перераспределение властных полномочий от Президента к Парламенту и Правительству с учетом наших традиций»⁴.

³ Назарбаев Н.А. План нации – Путь к казахстанской мечте // Республиканская газета «Казахстанская правда», 6 января 2016 г.

⁴ Назарбаев Н.А. Выступление Президента Республики Казахстан, Председателя Партии «Нур Отан» на XVI съезде партии «Современное государство для всех: Пять институциональных реформ». г. Астана, 11 марта 2015 г.