

Роль Лидера нации в становлении и развитии казахстанского парламентаризма

Законодательная власть, осуществляемая представительными органами, занимает чрезвычайно важное место в системе разделения властей.

Без преувеличения можно сказать, что вопросы организации и функционирования структур законодательной власти находятся в центре конституционно-правовых доктрин и политической практики любого государства. Тенденция к демократизации общественной жизни и государственного устройства весьма отчетливо проявляется в развитии институтов представительной демократии, парламентаризма.

С момента обретения независимости в Казахстане были заложены основы парламентаризма, который рассматривается как один из факторов стабильного развития государства и общества. Процесс становления начался в нашей стране с 90-х годов прошлого столетия, и все эти годы он осуществляется под стратегическим руководством со стороны Первого Президента республики - Лидера нации Нурсултана Абишевича Назарбаева.

В связи с распадом СССР и образованием на его основе новых независимых государств роль высших представительных органов претерпела серьезные изменения. В советский период в стране действовал лозунг «Вся власть Советам». И, соответственно, функционировала единая система органов государственной власти в лице советов, работавших на непрофессиональной основе. Принцип разделения властей не признавался.

Советы осуществляли как представительную (законодательную), так и исполнительную власть (непосредственно или через свои исполнительно-распорядительные органы). Действовавший в тот период однопалатный высший представительный орган - Верховный Совет, который впервые был сформирован в соответствии с Конституцией Казахской ССР 1937 года, а затем с Конституцией Казахской ССР 1978 года, не работал на постоянной основе. Депутаты совмещали свои полномочия с другими руководящими должностями на местах, что отодвигало законотворческую работу на второй план.

В период между сессиями законотворчеством фактически занимался рабочий орган - Президиум Верховного Совета Казахской ССР, который в последующем представлял законопроекты на утверждение очередной сессии.

С первых дней суверенитета Глава государства, в тот непростой период принявший на себя весь груз ответственности за судьбу страны, заявлял, что Казахстану нужен профессиональный парламент, ведь общество ждет от него компетентности, способности принимать законы высокого качества.

Становление профессионального Парламента протекало параллельно с формированием института конституционного контроля. (Он учреждался с целью обеспечения конституционности действующего законодательства.)

Необходимость комплексного решения этих непростых задач, тесно связанных в тот период с проблемами других сфер жизнедеятельности, обусловила принятие Президентом решения о разработке новой Конституции республики. Подготовкой ее проекта занималась Конституционная комиссия, которую Нурсултан Абишевич возглавлял лично.

Среди государственных и общественных деятелей, в том числе членов комиссии, не было единства мнений относительно модели нового парламента. Одни поддерживали идею двухпалатной структуры, другие настаивали на сохранении сильного Верховного Совета, ограничившись лишь внесением поправок в Конституцию.

В этих условиях в январе 1993 года Верховным Советом была принята первая, по сути, компромиссная, Конституция независимого Казахстана, в которой идея двухпалатного Парламента не нашла своего воплощения. Но с течением времени становилось все яснее, что парламентарии, продолжая работать на основе прежних стереотипов, стали «тормозом» общественно-государственного развития. Это понимали и сами депутаты.

В тот период Главе государства приходилось лично участвовать почти во всех заседаниях Верховного Совета при принятии законов по экономическим и другим реформам. Зачастую Президент, во избежание принятия непродуманных решений, был вынужден выступать практически по каждому законопроекту.

7 марта 1994 года состоялись выборы в новый парламент - Верховный Совет, который впервые начал работать на постоянной основе. Вместе с тем и в его деятельности не удалось преодолеть консерватизм, ностальгию по «советскому полновластию». За время своего функционирования (с 19 апреля 1994-го - по 6 марта 1995 года) Верховный Совет принял всего 24 закона. Все время ушло на политические дискуссии.

Необходимость решения неотложных проблем, связанных с укреплением государственности, формированием нового конституционного строя, переходом к рыночной экономике и проведением широких реформ во всех сферах жизнедеятельности, обусловила инициирование Президентом вопроса о разработке второй Конституции. Ее приоритеты он изложил в докладе 30 июня 1995 года на II сессии Ассамблеи народа Казахстана.

Следует отметить, что понятие «парламент» впервые официально было закреплено именно в действующем Основном законе страны. Беспрецедентным в отечественной истории конституционным нововведением стало учреждение современного двухпалатного Парламента. В статье 3 Конституции нашел свое закрепление принцип разделения единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, которые взаимодействуют между собой с использованием системы сдержек и противовесов. Парламент был определен в качестве высшего представительного органа республики, осуществляющего законодательные функции.

Выступая 30 января 1996 года на первой сессии современного Парламента, Президент Н. А. Назарбаев отметил, что мы стоим у истоков

зарождения казахстанского парламентаризма в истинном, цивилизованном его понимании.

Практика двухпалатного Парламента показала правильность избранного курса и развеяла сомнения тех, кто говорил, что предлагаемая модель неизбежно приведет к непреодолимым разногласиям между палатами, существенному замедлению темпов законотворческой работы и другим негативным последствиям. Наоборот, новая структура высшего представительного органа позволила повысить качество принимаемых законов, широко учитывать интересы регионов и слоев населения. Тем самым двухпалатный Парламент, достойно выдержав проверку временем, стал законодательным локомотивом проводимых преобразований.

Конституционные реформы, осуществленные Главой государства, дали новый импульс дальнейшей реализации идей парламентаризма в стране. В 1998 году были созданы конституционные основы для участия политических партий в выборах депутатов Мажилиса Парламента. В мае 2007 года Лидер нации выступил на совместном заседании палат Парламента с новыми предложениями.

Роль Парламента Казахстана как института государства претерпела серьезные изменения. Произошло существенное расширение его полномочий, увеличение численности, принципиально был изменен порядок выборов в Мажилис, снят запрет на государственное финансирование политических партий и иных общественных объединений... Конституционные изменения в системе сдержек и противовесов усилили рычаги контроля над деятельностью Правительства и его членов. Широкому представлению в Мажилисе интересов различных слоев населения способствует демократическая инновация Казахстана, когда 9 членов палаты избираются от Ассамблеи народа Казахстана.

Были внесены изменения и дополнения в законы о выборах, о политических партиях и другие. Они направлены на совершенствование механизма распределения мандатов в нижней палате Парламента, упрощение процедуры регистрации политических партий и так далее. Как закономерный результат демократических преобразований, действующий ныне состав Мажилиса состоит из представителей трех политических партий. Причем не просто представителей в лице отдельных депутатов, а фракций.

Напомню также, что наделение фракций политических партий конституционным статусом позволило не только оживить, но и вывести на новый уровень межпартийную дискуссию в Мажилисе Парламента.

Инициированная Президентом республики - Лидером нации конституционная реформа 2007 года носит глубокий, комплексный и системный характер, она повлекла синергетический эффект.

Ныне можно однозначно утверждать, что прошедшие шесть лет полностью подтвердили правильность политики Первого Президента - Лидера нации относительно парламентаризма не только как демократического института, но и как неперемennого компонента общества, совершенствование которого должно проводиться последовательно и

адекватно. Согласно уровню развития самого общества, не отставая от него, но и не забегая вперед.

Проведенная конституционная реформа изменила казахстанский парламентаризм в его функциональной основе (обогатила функцию народного представительства за счет повышения интереса и внимания граждан к выборам, изменения избирательной системы, активизации роли политических партий). Она упрочила позиции Парламента в единой и разделенной государственной власти в целом и во взаимоотношениях с другими государственными органами в частности; повысила эффективность законотворческой работы (посредством фактического введения «партийного императивного мандата», создания дополнительных внутренних парламентских структур и процедур).

Переход на пропорциональную избирательную систему при формировании Мажилиса повышает ответственность политических партий и каждого ее члена перед электоратом, реально влияет на соотношение сил в представительных органах страны и, соответственно, предоставляет широкие возможности для контроля над деятельностью исполнительной власти.

Депутаты, избранные по партийным спискам, представляют более широкий срез социального облика казахстанского общества, отвечают не только за себя, но и за всю партию. Этот принципиально новый аспект развития парламентаризма в Казахстане, связанный с качественным изменением роли политических партий в государстве и обществе, необходимо изучать глубже.

За эти годы между Парламентом и Конституционным советом установлено тесное плодотворное сотрудничество в вопросах обеспечения конституционной законности. От председателей палат и депутатов в КС РК поступило более 70 обращений, которые касаются различных конституционных институтов и перспектив их развития, принципов взаимоотношений государства, общественных объединений и граждан, механизмов обеспечения прав человека и гражданина.

По 12 обращениям были признаны не соответствующими Конституции в общей сложности 13 законов, принятых Парламентом и представленных на подпись Главе государства, в том числе Особенная часть Гражданского кодекса, законы «О редких и находящихся под угрозой исчезновения видах животных», «О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан» и другие. Ряд законов, принятие которых имело высокий общественный резонанс, признан соответствующим Конституции.

КС РК рассмотрены десятки обращений, касающихся деятельности Парламента, его конституционного статуса и компетенции, правового положения депутатов, порядка избрания и сроках полномочий. Некоторые обращения касались вопросов законодательного процесса, отдельных его механизмов. Принятые постановления и ежегодные послания Конституционного совета охватывают почти весь спектр развития парламентаризма в Казахстане.

В последнее время в различных информационных источниках внутри страны можно встретить утверждение о том, что в Казахстане осуществляется поэтапный переход от президентской формы правления к президентско-парламентской или парламентской системе. В любой стране наличие высшего представительного органа предполагает различную степень его участия в решении государственных задач. Сам Президент последовательно проводит курс на усиление правового статуса Парламента, наделение его дополнительными полномочиями, о чем в очередной раз сказано в Стратегии «Казахстан-2050».

Вместе с тем нигде за рубежом я не слышал, чтобы президентская форма правления считалась менее демократической, чем президентско-парламентская или парламентская. В [пункте 2 статьи 91](#) Основного закона нашей страны закреплено, что установленные Конституцией унитарность и территориальная целостность государства, форма правления республики не могут быть изменены даже путем пересмотра самой Конституции.

Во Франции, защищая перед Государственным советом проект Конституции 1958 года, известный французский политический деятель Мишель Дебре сравнивал роль Президента с «замком свода» (краеугольным камнем) государственного здания, предназначенного цементировать его опоры. То же самое можно сказать о нашем институте Президента, который является Главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики и обеспечивающим согласованное функционирование всех ветвей власти и ответственность их органов перед народом.

Необходимо отметить, что расширение полномочий Парламента не противоречит действующей форме правления. Согласно велениям времени и востребованности общественной практики все большее наполнение конституционных функций Парламента дополнительными правовыми и организационными ресурсами осуществляется в рамках президентской формы правления. А ею, по сути, охватываются различные модификации республики, в названиях которых присутствует термин «президентская», в том числе и в различных словосочетаниях. Дело ученых - на аптекарских весах взвешивать «президентский», «парламентский», «правительственный», «судейский» и другие компоненты.

Для нас принципиально важно другое. Казахстанская модель демократического транзита сегодня по праву считается одним из наиболее наглядных примеров эффективного строительства современного правового и демократического государства.

Народ Казахстана на протяжении всего периода независимости оказывает доверие и поддержку политическому курсу Первого Президента, который все эти годы без колебаний и потрясений ведет страну по пути мира и прогресса и является объединяющим фактором общества, локомотивом поступательного развития нашего государства.

Дальнейшее развитие казахстанского парламентаризма должно способствовать упрочению единства власти, демократии, повышению

эффективности государственного механизма, обеспечению защиты прав человека, укреплению государственности и созданию условий для дальнейшего движения общества к высотам, намеченным президентской Стратегией «Казахстан-2050».

Игорь РОГОВ,
председатель Конституционного совета РК