

МЕМЛЕКЕТ ЖӘНЕ ҚҰҚЫҚ ТЕОРИЯСЫ МЕН ТАРИХЫ ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 328.1 (574)

История развития парламентаризма в Казахстане

Ахметова Н.С., Тушиев Р.М.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақалада қазақстандық парламентаризмнің мемлекеттік тәуелсіздік алу сәтінен бастап, халық депутаттары кеңесінен кәсіби екі палаталы Парламентке өтуі, оның қалыптасу және даму жолы қарастырылады. Оның заң шығарушы орган ретіндегі алғышарттары, бастаулары және XII шақырылған Жоғарғы Кеңестің өзін-өзі таратуы, XIII шақырылған Жоғарғы Кеңесті Конституциялық соттың сайлау өткізу барысындағы заңнаманың бұзылуы туралы шешімі негізінде заңсыз деп танылу себептері талданады. Қазақстан Республикасы заң шығару билігінің әрі қарай дамуының негізгі бағыттары анықталған.

In this article are consider the way of formation and development of the Kazakhstan's parliamentary system since the moment of transition to the State independence, from the Soviets of People's Deputies to the professional parliament of two houses. Analyzed the preconditions, conditions the sources and reasons of the dramatic events round it as legislature, self -dissolution of the Supreme Soviet of XII convocation, recognition is not legitimate Supreme Soviet of XII convocation, on the basis of the decision of the Constitutional Court of violating the law during elections. The main directions of further development of the legislator branch in the Republic of Kazakhstan.

Объект познания государствоведения и политико-правовой науки охватывает не только существующие, сформировавшиеся реалии государственно-правовой действительности, но также, непременно, и процессы их становления и развития, до нынешнего качественного уровня. Становление государственности предполагает определение оптимального механизма конституционного разделения властей и выработку сообразно казахстанской специфике собственного типа развитой конструктивной демократии. И особое место в процессе государственного становления Казахстана принадлежит законодательной власти, что связано с особым ее положением в государственном механизме, выполняемыми функциями, спецификой условий и порядком деятельности. Формирование и функционирование законодательной власти — органическая часть процесса консолидации демократии и создания правового государства, что предполагает урегулированность законом важнейших общественных отношений, в том числе и отношений власти. В связи с этим поиск и определение путей и форм использования мощного потенциала этой ветви власти в угоду общественному прогрессу, основным социальным критерием которого является благосостояние населения, обретают особую значимость.

Политико-правовые основы института парламентаризма были заложены в Конституции Казахстана, принятой в 1993 г. Но нужно отметить, что процесс формирования развитого народовластия проходит в Казахстане неоднозначно и, по мнению целого ряда исследователей, займет длительный период [1; 5]. Однако существует, по крайней мере, две предпосылки, стимулирующие этот процесс:

- привлечение политико-правового опыта стран с развитыми формами демократии;
- имеющие место демократические ценности в менталитете казахстанского общества, так как история Казахстана никогда не знала периода восточной деспотии. С другой стороны, Казахстан геополитически расположен на стыке Азии и Европы, и политическое устройство нашей страны дуалистично: в нем в синкретичной форме сочетаются прогрессивные модели западной

демократии и черты модернизированного традиционализма в ведении общественной политики Востока.

Все отмеченное оказывает непосредственное влияние на проблемы выбора, формирования и развития модели демократии в Казахстане. Отличие казахстанской модели современными исследователями связывается с большим влиянием лидера на процесс создания политических институтов.

Проследить эволюцию института парламентаризма как важнейшего элемента демократии в Казахстане уже в настоящее время представляется реальностью. Широкое толкование парламентаризма может охватить любую систему, в которой существует парламент. Тогда такому определению будут отвечать все государства, в которых работает парламент, вне зависимости от того, какую политическую роль он играет и какие ставит перед собой задачи. В таком случае авторитарные режимы развивающихся стран попадают под это понятие в той же степени, что и западные демократии. Поэтому не вызывает сомнений, что о парламентаризме следует говорить только в связи с демократическим правлением.

Сегодня в государствах Центральной Азии происходит исторический процесс интегрирования парламентов в систему властных структур. Насколько полноценно парламенты впишутся в политико-правовую систему этих республик, наряду с другими атрибутами представительной демократии, настолько успешным окажется построение подлинно правового государства.

Декларация о государственном суверенитете КазССР, принятая Верховным Советом 25 октября 1990 г., провозгласила государственное устройство, основанное на принципе разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Это заложило основу для формирования и укрепления плебисцитарной демократии, главным инструментом которой является институт парламентаризма, ставший с настоящего времени неотъемлемой частью демократической трансформации Казахстана.

Современный казахстанский Парламент сменил однопалатный орган представительной власти — Верховный Совет, который впервые был сформирован на основе Конституции Казахской ССР 1937 г., а затем — Конституции Казахской ССР 1978 г. и Конституции Республики Казахстан 1993 г. За время своего существования Верховный Совет избирался тринадцать раз. Первые выборы, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, при тайном голосовании, в Верховный Совет Казахской ССР были проведены 24 июня 1938 г. Следует отметить, что формирование депутатского корпуса проходило на безальтернативной основе, под жестким контролем Коммунистической партии. Кандидаты в депутаты подбирались по классовому, партийному, национальному, половозрастному признакам и другим квотам, установленным партийными организациями. Высшие чиновники государственных органов, руководители партийных, комсомольских и профсоюзных организаций выдвигались кандидатами в депутаты согласно занимаемой должности. В связи с обозначенными выше процедурами проведение выборов часто приобретало формальный характер. Конституция Казахской ССР 1978 г. внесла незначительные изменения в избирательную систему. Согласно этому Основному Закону Верховный Совет Казахской ССР являлся высшим органом государственной власти, правомочным решать все вопросы, отнесенные Конституцией СССР и Конституцией Казахской ССР к ведению Казахской ССР.

В марте 1990 г. состоялись выборы в Верховный Совет Казахской ССР двенадцатого созыва. Это были первые наиболее демократичные выборы в высший законодательный орган республики в условиях еще достаточного влияния административно-командной системы. В предвыборной борьбе за 360 депутатских мандатов участвовали более двух тысяч претендентов. Особенностью данных выборов было и то, что 90 человек избирались от республиканских общественных организаций. И хотя эти выборы проходили при отсутствии полноценных политических партий, они придали необратимость процессам трансформации тоталитарной системы.

Верховный Совет Казахской ССР XII созыва, сформированный летом 1990 г., в период, когда разваливался тоталитарный режим в СССР, занимает заметное место в новейшей истории Казахстана. И хотя организационно он строился на основе Советской Конституции, однако по составу и функционально отличался от предыдущих Верховных Советов. Формально провозглашенные в тот период демократические нормы Конституции СССР и Казахской ССР, служившие пропагандистским целям, постепенно наполнялись позитивным содержанием. Можно сказать, что этот Верховный Совет вообрал в себя в какой-то мере новые демократические веяния и реформаторский дух начального этапа перестройки. Согласно свидетельству многих, кто имел возможность контактировать с членами Верховного Совета XII созыва, это был один из самых интеллектуальных парламентов республики. В его состав на фоне серой номенклатуры вошли работники науки, культуры, литературы. Феномен перво-

го казахстанского Парламента состоял в том, что он представлял сложное смешение старой номенклатурной элиты и людей, впервые пришедших в большую политику. Состав народных депутатов наглядно демонстрировал переходное состояние общества, когда еще сильны прежние силы и традиции командно-административной системы, но активно входят в политику новые люди, с иным менталитетом. Если говорить о качественном составе кандидатов, то среди соискателей депутатских мандатов по численности преобладали руководители предприятий, совхозов, колхозов, затем шли рабочие и колхозники, на третьем месте — партийные и советские работники. В результате повторных выборов на момент открытия первой сессии Верховного Совета XII созыва 24 апреля 1990 г. из 360 парламентских мест было заполнено 340. К моменту последней сессии в декабре 1993 г. состав Парламента значительно изменился. На место выбывших были избраны 40 народных депутатов, и в Верховном Совете заседали уже 36 юристов, 20 профессиональных экономистов, 14 академиков, около 40 докторов и кандидатов наук [2; 10].

На своей первой сессии вновь избранный Парламент рассмотрел в повестке дня важнейшие вопросы, в том числе Закон Казахской ССР «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР». В первый день открытия сессии Парламента Президентом Казахской ССР был избран Нурсултан Назарбаев, который дал присягу депутатам и выступил с речью. Это стало воплощением в Казахстане процесса «президентации» субъектов Союза ССР, начавшейся после того, как 15 марта 1990 г. на внеочередном съезде народных депутатов СССР первым Президентом Союза был избран Михаил Горбачев.

Таким образом, с 24 апреля 1990 г. начался новый этап развития политической системы республики, характеризующийся формированием новых политических институтов (президент, парламент), имеющих целью демократизацию общества и развитие соответствующих политическому курсу реформ в экономике.

Верховный Совет двенадцатого созыва сыграл особую роль в истории становления парламентаризма в Казахстане. Это нашло отражение в принятии ряда важнейших правовых актов, законодательном обеспечении политики государства в 90-х годах.

25 октября 1990 г. Верховный Совет Казахской ССР принимает Декларацию «О государственном суверенитете Казахской ССР», в которой впервые была закреплена неделимость и неприкосновенность территории, страна определена как субъект международного права, введен институт гражданства, а также равноправие форм собственности.

События августа и декабря 1991 г. — несостоявшийся путч в Москве и Беловежские соглашения поставили последнюю точку в истории СССР, и 16 декабря 1991 г. Верховный Совет Казахстана провозгласил государственную независимость Республики Казахстан.

28 января 1993 г., после двухлетних поисков компромиссов, Верховный Совет двенадцатого созыва принял первую постсоветскую Конституцию Казахстана, завершившую становление суверенитета республики де-юре и продолжившую утверждение подлинного конституционализма. Тем самым в республике было положено начало перехода на качественно новый этап обеспечения национальной независимости, реальных гарантий гражданских прав и свобод, построения демократического общества и правового государства. Конституция 1993 г. открыла простор для положительной динамики развития казахстанского общества, отказавшись от однопартийного политического правления, монопольной экономической системы, идеологии исторического насилия.

На этапе переходного периода к социально ориентированной рыночной экономике Основной Закон легитимировал Республику Казахстан как новое независимое государство в мировом сообществе. Конституция 1993 г. декларировала, что страна позиционирует себя как составную часть современной цивилизации, имеет намерения добрососедства, многополюсного и взаимовыгодного сотрудничества, привержена общечеловеческим ценностям [3; 65]. За неполных четыре года существования, с апреля 1990 г. по декабрь 1994 г., этот Парламент принял 265 законов, тогда как Верховным Советом предыдущего (XI) созыва за пять лет — с 1986 по 1990 гг. — принято только 40 законов. Как раз в этот период была создана законодательная база для суверенного и независимого развития молодого государства [4; 42].

Тем не менее законотворческий путь Парламента Казахстана был труден и наполнен противоречивыми событиями. Особенно сложным представлялся вопрос: как Парламенту — законодательному и контрольному органу — найти свое место в структуре высшей государственной власти. Сказывались как амбициозные настроения среди части депутатов, так и особенности в среде руководства и председателей комитетов Верховного Совета, претендовавших чуть ли не на роль ведущего во взаи-

моотношениях трех ветвей государственной власти, в частности законодательной и исполнительной. В то время часто высказывались вотумы недоверия правительству, практиковались вызовы членов правительства на заседания Верховного Совета, хотя они и не приводили, практически, ни к какому позитивному результату [5; 124].

В посттоталитарной истории Казахстана красной нитью проходит борьба двух тенденций, двух блоков. На одной стороне были те, кто, поверив перестройке и реформам, осознает перспективность демократических преобразований, хотя еще никто четко не представлял, какими будут их последствия, на другой — сторонники советского образа жизни, с его четко действующими институтами, значительно выигрывающими на фоне реформаторской неразберихи. Противостояние между этими двумя фронтами в той или иной степени сказывалось почти на всех уровнях социально-политической и экономической жизни общества. Однако в целом они мирно уживались, и их противостояние не выходило за рамки конституционного развития страны. Но уже то, что противостояние имело место в системе властных отношений и порою проявляло себя в разделении власти внутри страны, таило потенциальную возможность нарушения относительной стабильности политической жизни общества. Президент и правительство, в адрес которых звучало немало критических высказываний, все же сохраняли ведущее положение в системе основных ветвей государственной власти и управления. Но это не означало отсутствия разногласий. Относительная стабильность в отношениях между законодательной и исполнительной ветвями власти заметно стала изменяться по мере нарастания конституционного и государственного кризиса в России, открытой борьбы Верховного Совета Российской Федерации, представляющего интересы Советской власти, и Президентской структуры, проводящей политику реформ.

В Казахстане, как и в других республиках СНГ, фактически и организационно существовало двоевластие по вертикали: в лице местных представительных органов — Советов, в которых осели прокоммунистические активы, недовольные преобразованиями, и глав администраций в регионах, назначаемых Президентом республики и непосредственно подчиненных ему. Основные рычаги государственного правления на местах находились в их руках. Здесь надо отметить, что принятый в 1991 г. Парламентом Закон «О местном государственном управлении» значительно расширял сферы экономической, финансовой, материально-технической, внешнеэкономической деятельности Советов.

Следующим документом, где так или иначе пришли в столкновение интересы двух ветвей власти, явилась принятая 28 января 1993 г. первая Конституция независимого Казахстана. Верховный Совет был наделен весьма широкими полномочиями, что затрудняло осуществление принципа разделения власти и создание системы сдержек и противовесов. Эта Конституция стала отражением переходного состояния общества. В ней не было окончательного понимания ее властно-управленческого устройства, ясного ответа на вопрос, является ли Республика Казахстан президентской или парламентской республикой. Президент был объявлен Главой государства и гарантом Конституции, но не был обговорен порядок роспуска Парламента и назначения новых выборов в условиях кризиса. В свою очередь Парламент не был наделен полномочием отречения Президента от должности в случаях совершения им преступления или потери морального права занимать этот высокий пост. Не было ясности и с правительством — не определена ответственность его как высшего исполнительного органа и в каких случаях допустимо вынесение ему вотума недоверия. Наблюдалась двойственность положения правительства. С одной стороны, «ответственно» перед Президентом, а с другой — подконтрольно Парламенту «по вопросам исполнения законов». Дальнейшее проведение реформ выявило неэффективность республиканских органов власти, в первую очередь представительных, которые не могли оперативно реагировать на быстро меняющиеся события и принимать адекватные решения. Результаты работы отдельных органов Верховного Совета двенадцатого созыва, функционировавших на постоянной основе, также подтверждали необходимость создания профессионального Парламента. Неработающие механизмы сдержек и противовесов позволяли Верховному Совету вмешиваться в деятельность Правительства или подменять его. Стараниями обеих сторон в Конституции было закреплено двоевластие по вертикали и раздвоение регионального управления. Верховный Совет был объявлен высшим представительным органом, Советы на местах — местными, деятельность которых координировалась и обеспечивалась, в т.ч. материально, Парламентом. В свою очередь Президент назначал свое исполнительное управление на местах в лице глав местных администраций. Двоевластие в регионах, в конце концов, и стало катализатором конфликтной ситуации, связанной с борьбой за преобладание в системе реальной власти. Апогеем противостояния стал досрочный роспуск местных представительных органов и, конце концов, самого Верховного Совета.

Необходимо обратить внимание на недостатки и слабости Верховного Совета XII созыва, отмеченные аналитиками как в то время, так и позже, которые во многом способствовали утере Парламентом своих позиций. Самым главным аргументом оппонентов было то, что этот Парламент был составлен в бытность Советского Союза по спискам и указаниям КПСС. Вторым существенным недостатком являлась сезонность работы Верховного Совета. Третьим аргументом противников этого Парламента была ссылка на якобы непрофессионализм и отсутствие постоянства. То есть ведомственные и отраслевые интересы, антиреформаторское настроение, укоренившаяся практика принимать законы валом, в ущерб качеству, слабость контрольной функции за исполнением принятых законов, неумение и нежелание выделять приоритетные направления в законотворчестве становились все больше заметными и в ряде случаев преобладающими в деятельности Верховного Совета. Несовершенство существующего Парламента и необходимость перехода к более зрелой форме его деятельности все чаще становились предметом неофициальных обсуждений даже среди депутатов. Наверное, в силу этих настроений в последнее время перед самороспуском Верховного Совета, в декабре 1993 г., все чаще поднимался вопрос о создании «малого» Парламента из числа в основном освобожденных народных депутатов, работающих в комитетах на постоянной основе.

Сама эта идея явилась признаком неудовлетворенности и в какой-то мере попыткой придания большего динамизма деятельности Верховного Совета. Естественно, несовершенство и недоработки допустимы, однако в рассматриваемом вопросе проблема имела место в более принципиальном ракурсе — в плане функционального предкризиса, к примеру, некоторые вопросы законотворчества. Законотворчество — дело нелегкое, тем более для суверенного государства, не имеющего достаточного опыта в этой сфере. В одном из своих выступлений академик Салык Зиманов отметил: «...Это обстоятельство не может служить оправданием встречающихся грубых промахов в структуре и содержании законов, принимаемых Верховным Советом республики, тем более их можно было избежать. Все это ослабляет эффективность законов, создает размытость, двоякость предпочтения, из-за чего иногда возникает настоящая путаница. Приходится давать дополнительные разъяснения и толкования, чтобы хоть как-то «свести концы с концами» и обеспечить правильное понимание закона» [5; 115].

Так случилось с Законом Верховного Совета республики от 10 декабря 1991 г. «Об изменении наименования Казахской Советской Социалистической Республики». В статье 2 данного закона предлагалось в связи с изменением наименования Казахской ССР в Республику Казахстан «внести соответствующие изменения и в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР, в Декларации Казахской ССР о государственном суверенитете и другие акты государственных органов». Если исходить из этого положения, то Конституция Казахской ССР, принятая в 1978 г., стала бы называться «Конституцией Республики Казахстан», а все указы Президента и постановления Кабинета Министров, принятые в прошлом, в бытность Казахской ССР, соответственно будут именоваться актами Республики Казахстан. Такая установка с правовой, теоретической и логической точек зрения была ошибочной. На практике она могла породить немало недоразумений.

Общеизвестно, законы и нормативные акты определены во времени и пространстве и конкретны. Можно вносить изменения и дополнения в их содержание и отдельные нормы, но чтобы изменить реестровые титулы времени и места принятия конкретного закона, его надо принять заново и опубликовать. Это означало, что Конституция, принятая в 1978 г., останется Конституцией Казахской ССР, несмотря на то, что Казахская ССР стала называться Республикой Казахстан. Такое правило незыблемо и в отношении к другим нормативным актам. Несмотря на предупреждение отдельной части депутатского корпуса, новый постулат из проекта закона не был исключен. Но, как и следовало ожидать, возникли вполне обоснованные неясности: именовать ли законы, принятые до 10 декабря 1991 г., законами Республики Казахстан при ссылке на них? Как быть при переиздании текста Конституции, ее частей, оставить ли за центральными органами зафиксированную в законе принадлежность Казахской ССР и др. Все эти вопросы оставались без ответа до прошествия определенного времени. Спустя месяц законодатели были вынуждены возвратиться к упомянутому пункту данного закона. Теперь часть депутатов предлагала отменить ч.2 указанного закона вообще. В результате обсуждения было принято постановление Верховного Совета от 14 января 1992 г. «Об официальном толковании статьи 2 Закона Казахской ССР от 10 декабря 1991 года «Об изменении наименования Казахской ССР». В нем было сказано, что законы и другие акты органов власти и управления, принятые до 10 декабря 1991 г., т.е. до изменения наименования республики, сохраняют свое наименование и текстуальное содержание, если в указанные акты не внесены изменения в соответствующем поряд-

ке, и что изменение наименования республики распространяется на законодательные акты, изданные после 10 декабря 1991 г. Однако данное толкование закона не сняло ряда дискуссионных вопросов, имеющих немаловажное практическое значение.

Подобные правовые казусы, которые приходилось исправлять после принятия актов, негласное противостояние в самом депутатском корпусе, начиная с Верховного Совета и кончая местными представительными органами, когда реформаторское крыло и коммунистически мыслящее большинство боролись за полярно противоположные интересы, были наглядным доказательством надвигающегося кризиса.

Подобные явления наблюдались и в других странах СНГ, в том числе и в России. Однако в отличие от других стран в Казахстане этот процесс начался неожиданно и по инициативе самих народных избранников. Вдобавок к этому, сторонники старого режима оставались довольно влиятельными в эшелонах центральных и местных органов республики, и создавалось впечатление, что само развитие реформаторского политического сознания, как у власть имущих, так и у населения, идет медленно. На этом фоне неожиданное решение Алатауского райсовета г. Алматы о досрочном прекращении своих полномочий 16 ноября 1993 г. как бы предвосхищало события и, по словам оппонентов Верховного Совета, «...служило доказательством того, что Советы морально и фактически устарели как властная структура, не вписываясь в процесс демократического обновления. Это было осознано и частью самих депутатов Верховного Совета республики. С другой стороны, чем больше жизнь выталкивала Советы из политической арены, требуя замены их новыми представительными органами, тем острее становилось то, что многие из них в местном управлении играли деструктивную роль» [6; 15].

Многие тогда, особенно в Верховном Совете, начали активно противодействовать происходящему процессу самороспуска, заявляя, что эти действия являются незаконными. В самороспуске местных представительных органов не было ничего противоправного, так как в принципе институт сложения полномочий должностными лицами, органами и учреждениями (отставка, приостановление функций, самоликвидация) являлся узаконенной процедурой во всех демократических государствах или внедрен в систему так называемых «организационных» норм и реализуемых по традиции. Однако для большинства, воспитанного в режиме административно-командной системы и не освободившегося от старых установок, не допускающих инициативной деятельности и свободы решения вопросов, это было трудновоспринимаемой ситуацией. Что касается института сложения полномочий, то при цивилизованном решении данного вопроса президент должен еще принять отставку.

В среде местных советов, да и в обществе в целом, назревала поляризация политических позиций. Но ожидаемого заметного обострения противоборства между сторонниками и противниками демократических преобразований и реформ не произошло. Таким образом, данный процесс не стал по своей сути дестабилизирующим. Наоборот, уход с политической арены не способного к существованию, морально отжившего звена государственной власти способствовал тому, что исчез так называемый пресс двоевластия, усилилась исполнительная власть по вертикали.

На последнем заседании Верховного Совета XII созыва, состоявшемся 13 декабря 1993 г., была подведена черта под его деятельностью. Верховный Совет объявил о своем досрочном самороспуске и назначил новые выборы парламента на 7 марта 1994 г.

Казахстанский вариант самороспуска Парламента не имеет аналога в истории государств не только членов СНГ, но и мира, в каких бы тяжелых условиях они ни находились. И еще более удивительно то, что наша республика, всегда придерживавшаяся тактики осторожности при принятии подобных крутых политических решений, в данном случае оказалась в авангарде государств, когда-либо переживших парламентский кризис [5; 133].

В выборах, прошедших 7 марта 1994 г., приняли участие 73,84 % избирателей. Всего же на 135 одномандатных округах было выдвинуто 910 человек, выдержали условия регистрации 692 кандидата, в среднем 5 претендентов боролись за один депутатский мандат.

В соответствии с временным регламентом, на основе представительства партий, в Верховном Совете были сформированы партийные фракции: Союза «Народное единство Казахстана» (СНЕК — 32 чел.), партии «Народный конгресс Казахстана» (НКК — 22 чел.), Социалистической партии (12 чел.) и Федерации профсоюзов (12 чел.), а также 14 депутатских групп, которые формировались в основном по профессиональному признаку. Впервые в истории Казахстана политические партии и движения получили доступ к реальным рычагам власти, возможность влиять на формирование и принятие государственных программ.

В Верховный Совет XIII созыва были избраны 176 депутатов. Из них 42 депутата были выдвинуты по государственным спискам, 75 — общественными объединениями, 59 — путем самовыдвижения. Представительство мужчин в Совете — 154, женщин — 22. По национальному составу 58 % составляли казахи, 33 — лица славянской национальности (27 % русских и 6 — украинцев). Остальные 9 % — представители других национальностей, населяющих республику.

Период 1994–1995 гг. является чрезвычайно важным в истории становления казахстанского парламентаризма. Верховный Совет тринадцатого созыва, функционировавший с апреля 1994 г. по март 1995 г., стал первым профессиональным Парламентом Казахстана, в котором депутаты работали на постоянной основе.

Однако судьба Верховного Совета тринадцатого созыва оказалась весьма драматичной. Он вступил в права в наиболее сложный период государственного строительства, когда не был доведен до логического завершения механизм разделения ветвей власти, не наполнена реальным содержанием система сдержек и противовесов, до конца не определен статус Верховного Совета, Президента и Правительства.

В то же время следует признать, что Верховный Совет тринадцатого созыва заложил предпосылки дальнейшего развития парламентаризма в Казахстане. Председатель Верховного Совета тринадцатого созыва А.Кекилбаев отмечал: «Создание профессионального Парламента, пожалуй, можно без всякой натяжки назвать едва ли не самым крупным событием в общественно-политической жизни нынешнего года. Начало его работы, несомненно, войдет в казахстанский исторический календарь как одна из заметных вех в становлении новой государственности и демократии... Профессионального Парламента у нас никогда не было, и мы вынуждены действовать методом проб и ошибок... Постепенно идет выкристаллизация полномочий Верховного Совета, обладающего новым статусом» [7; 8].

Проработав немногим меньше года, Верховный Совет тринадцатого созыва был признан нелегитимным, так как Конституционный суд признал не соответствующими Конституции некоторые нормы избирательного законодательства, в соответствии с которыми проводились выборы депутатов. Являясь своего рода компромиссом между старым и новым политическим устройством, отражением попытки внедрения на постсоветскую почву строившейся веками модели западной демократии, Конституция Республики Казахстан 1993 г. изначально содержала в себе противоречия.

В результате Референдума, проведенного 30 августа 1995 г., была принята новая Конституция Республики Казахстан, устранившая недостатки прежнего государственного устройства. Проект новой Конституции широко обсуждался в обществе. Граждане внесли около 30 тысяч предложений, а специально созданный под руководством Президента Республики Казахстан экспертно-консультативный совет их изучил. Более тысячи поправок было учтено при доработке текста. В результате из 99 статей проекта Конституции 55 претерпели существенные изменения. 30 августа 1995 г. 81,9 процента населения, принявшего участие в Референдуме, высказалось за принятие нового Основного Закона.

Конституция Республики не просто провозгласила принцип разделения власти, обеспечивающий стабильность, эффективное функционирование и взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной ветвей, в ней была закреплена конкретная система сдержек и противовесов, способствующая обеспечению политической стабильности в стране. Основной Закон утвердил в качестве высших ценностей человека, его жизнь, права и свободы.

Конституция 1995 г. провозгласила Казахстан президентской республикой, а Конституционные законы «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», «О Правительстве Республики Казахстан», «О судебной системе и статусе судей» урегулировали статус и функции каждой ветви власти. В Конституции Республики Казахстан 1995 г. закреплено, что Парламент является высшим представительным органом республики, осуществляющим законодательные функции. Парламент состоит из двух Палат — Сената и Мажилиса, действующих на постоянной основе.

Следует отметить, что понятие «Парламент» впервые официально было закреплено именно в Конституции Республики Казахстан, принятой 30 августа 1995 г. на Всенародном референдуме. Только после этого Президент страны Н.А.Назарбаев подписал Указ, имеющий силу конституционного закона, «О выборах в Республике Казахстан», согласно которому процесс избрания депутатов в двухпалатный Парламент состоялся в конце 1995 г.

За годы независимости казахстанский парламентаризм прошел испытание временем. Была принята Конституция Независимого Казахстана, сформированы основные властные институты, заложен фундамент государственности страны. В 2007 г. сделан серьезный шаг в модернизации политической

системы. Роль Парламента как института государства претерпела серьезные изменения. Проведенная в 2007 г. конституционная реформа ознаменовала собой начало нового этапа в развитии парламентаризма и в целом политической системы страны, сделала Казахстан государством с качественно новыми демократическими стандартами, достижение которых обеспечивается одновременным развитием институтов гражданского общества. Конституционная реформа стала основой трансформации модели нашей республики из президентской в президентско-парламентскую. Цель этих преобразований заключается в достижении более высокого уровня политической стабильности.

Сегодня обе палаты Парламента активно участвуют в процессе управления государством. В функции Парламента входит формирование Конституционного совета, Счетного комитета, Центральной избирательной комиссии. Придание Мажилису функции согласования кандидатуры Премьер-министра и подотчетность членов Правительства Палатам Парламента в случаях, предусмотренных Конституцией, стало важным фактором совершенствования системы парламентского контроля за деятельностью исполнительной ветви власти.

По итогам прошедших в июле 2007 г. выборов в Мажилис Парламента Республики Казахстан 88 процентов голосов отданы в поддержку Народно-Демократической партии «Нур Отан».

Новый состав Парламента имеет достаточно пропорциональное социальное и этническое представительство в депутатском корпусе, что не всегда удавалось ранее при выборах по округам. В Мажилисе сохранена преемственность, широко представлены управленцы всех уровней, бизнесмены, деятели науки и культуры. По образованию в Палате преобладают инженеры, юристы, педагоги и экономисты. Вдвое увеличилось число женщин-депутатов, расширилось представительство различных национальностей.

Кроме того, Парламент Казахстана играет большую роль в сохранении и укреплении межнационального согласия. В этом отношении эффективна позиция Ассамблеи народа Казахстана как казахстанской модели межэтнического согласия. Девять человек из Ассамблеи народа Казахстана стали депутатами Мажилиса Парламента республики. Для взаимодействия с гражданским обществом в качестве диалоговой площадки при Мажилисе создана Общественная палата, в состав которой вошли авторитетные, знаковые фигуры казахстанского общества, представители партий, общественных и неправительственных организаций.

С момента создания двухпалатного Парламента законодателями принято более 1300 законов. Своевременно принятые законы обеспечили формирование Казахстана как полноценного рыночного государства.

Казахстанский парламентаризм в современном его виде — сравнительно новое явление в политической системе нашего общества. За период независимости Казахстан перешел от Советов народных депутатов к профессиональному двухпалатному Парламенту. Но и на современном этапе укрепление законодательного органа власти является одним из неперенных условий экономического процветания, социального благополучия, формирования гражданского общества.

Исторический опыт свидетельствует, что становление парламентаризма ни в одной стране не протекало гладко и нет идеальных форм представительной демократии. Институт парламентаризма — перманентно совершенствующийся механизм, реализующий функцию развития демократии. Парламентаризм — это многообразное, универсальное явление, имеющее особенные черты в различных государствах. На его формирование оказывают влияние многие факторы: соотношение социальных сил в обществе, традиции страны, зарубежный опыт, форма правления в государстве, субъективные факторы и т.д.

Говоря о развитии парламентаризма в нашей стране, можно отметить, что путь, который прошел современный казахстанский парламентаризм, характерен своей приверженностью к прогрессивным критериям цивилизованных стран, и в то же время он самобытен, в нем проявляются особенности исторического момента, общественного и государственного бытия, национальных традиций, правовой культуры и политической воли народа.

Сегодня в современной науке и политической практике есть разные мнения по самому понятию «парламентаризм». Кто-то из исследователей понимает его как безусловный приоритет Парламента в системе государственной власти, что предполагает ведущее положение высшего представительного органа, наделенного законодательными полномочиями в системе государственной власти и управления. Другие считают, что парламентаризм — это система правления, характеризующаяся четким распределением законодательной и исполнительной функций при формальном верховенстве высшего представительного органа — Парламента по отношению к другим органам государственной власти.

Третьи утверждают, что парламентаризм — это режим обязательной полной солидарности между Правительством и органом или органами, которые признаются авторитетными выразителями народного мнения [8; 34].

Думается, что самое главное — выделить наиболее общие черты и уже по ним судить, в каком направлении идет политическое развитие страны. На наш взгляд, парламентаризм — это, во-первых, институт представительства, выражения интересов и воли народа, прежде всего, представительный характер правления обществом; во-вторых, это представительство интересов народа через работу Парламента.

Причём главным является первый аспект. Только такое понимание позволяет избежать подмены понятий и утверждений о том, что раз есть Парламент, значит есть парламентаризм. Парламент и парламентаризм — понятия взаимосвязанные, но не равнозначные. Парламентаризм не может существовать без Парламента. В то же время Парламент не может существовать без важнейших элементов парламентаризма.

Повышенный интерес, который в настоящее время проявляется не только у нас в стране, но и во всём мире к проблеме парламентаризма, гражданского общества в целом, связан с началом перехода человечества на новый этап своей эволюции. Этот этап обусловлен развитием научно-технической революции и возрастанием значения демократии и гуманизма. У нас в стране созданы экономические и социальные предпосылки, обуславливающие необходимость демократических преобразований. Развитие гражданского общества, по сути, — это расширение практики самоуправления во всех сферах общественной жизни, повышение роли личности в политике. Это объективный и закономерный процесс, который развивается параллельно с созданием правового государства и становлением демократической культуры.

И функционирование казахстанского парламента имеет свои нюансы, связанные со способом избрания в законодательный орган, структурой парламента, полномочиями палат, особенностями обсуждения и прохождения законопроектов, утверждения президентом законопроектов и роли президента в законодательном процессе в целом, а также с возрастающей ролью партий в высшем представительном органе и в общественно-политической жизни страны.

Нет никаких сомнений, что демократизация невозможна без развития парламентаризма. Поэтому в республике с первых дней функционирования профессионального Парламента вокруг его роли и места в механизме государственной власти постоянно разворачиваются дискуссии.

О парламентаризме как методе обеспечения и управления властью сегодня говорят юристы, политологи, социологи, журналисты, публичные политики и депутаты Парламента.

В политологической и юридической науке давно утвердилось определенное мнение об основных слагаемых парламентаризма как важнейшего демократического института. К нему, как правило, относят: формирование правительства страны и контроль над исполнительной властью; действительное участие в определении и осуществлении внутренней и внешней политики государства; законодательную функцию и реальный контроль за исполнением законов на всех уровнях и др.

Парламентаризм существует лишь в тех государствах, где имеется парламент, наделенный не только законодательными, но и органообразующими и контрольными полномочиями. Парламентаризм — это представительное правление. Как верно отмечает российский исследователь Р. Романов [9; 213], парламентаризм возникает и существует тогда, когда парламент наделен полномочиями законодательства, избрания правительства, контроля за его деятельностью и другими органами исполнительной власти, их отставки, а также отставки президента. Такого мнения придерживается и известный российский правовед М. Баглай [10; 424], который считает, что в основе парламентаризма лежит верховенство парламента в системе государственных органов. В данном утверждении однозначно определяется основной критерий парламентаризма, отличающий его от любого иного вида государственного устройства. Суть данного критерия — верховенство парламента. Только при его верховенстве может существовать парламентаризм. И в этом случае еще исключается извечное соперничество между законодательной и исполнительной ветвями власти. Как показывает история парламентаризма, только так может быть обеспечено единство народного представительства на общегосударственном уровне.

Если подойти к проблеме строго, исходя из объективных требований политологической и юридической наук, из практики парламентаризма в других странах, и рассмотреть данную проблему глубже, всесторонне, то ясно, что у нас нет пока основания говорить об окончательном утверждении парламентаризма как политического и демократического института, как о методе осуществления вла-

сти. Очевидно, теория и практика парламентаризма в нашей стране, безусловно, пройдут длительную эволюцию.

Исторический опыт свидетельствует, что становление парламентаризма ни в одной стране не протекало гладко и нет идеальных форм представительной демократии. Институт парламентаризма — перманентно совершенствующийся механизм, реализующий функцию развития демократии.

Важнейшими, на наш взгляд, направлениями развития парламентаризма в Казахстане становятся:

1) качественное изменение роли политических партий в государстве и обществе. Создание условий для принципиального изменения правового статуса политических партий и на их основе — укрепления полномочий и авторитета Парламента. Это открывает совершенно новые возможности как для развития партийной системы Казахстана, так и парламентской деятельности;

2) переход на пропорциональную избирательную систему при формировании Мажилиса Парламента — один из самых принципиальных моментов политической реформы. Опыт развития демократии свидетельствует, что пропорциональные выборы по партийным спискам дают гораздо лучшее, чем мажоритарная система отражение в составе парламента реального соотношения сил на партийной арене страны. Политические партии обретают широкие возможности влияния на государственную политику, на деле становятся каналом трансляции интересов населения в сферу государственной власти;

3) расширение конституционных полномочий и функций Парламента и его депутатов. Повышения статуса Парламента и его депутатов — это объективный процесс, исходящий из мирового опыта. Реалии нашего государства и времени требуют ввести конституционные изменения по повышению статуса Парламента по ряду направлений: конституционное развитие взаимодействия палат Парламента, уточнение и детализация их конституционных полномочий и механизмов их реализации: расширение форм парламентского контроля за исполнением республиканского бюджета и законов Республики Казахстан. Следующий уровень совершенствования парламентских функций предусматривает наличие таких институтов, как право официального толкования законов, собственного контрольного органа; расширение и углубление научных исследований по развитию парламентаризма в Казахстане;

4) повышение профессионального уровня депутатов парламента и связанных с этим вопросом определенный уровень политической культуры народных избранников. Накопленный опыт парламентаризма показывает, что только высокопрофессиональный парламент может успешно решать сегодня сложные задачи создания правовой базы в различных сферах общественной жизни. Авторитет и успех законодательного органа зависят от умелой организации работы политических фракций и депутатских групп, их парламентского сотрудничества при принятии сложных правовых решений;

5) развитие взаимоотношения Парламента с Правительством на основе конституционного принципа сдержек и противовесов.

Благодаря политической реформе Казахстан с трудом, но обрел Парламент в общепринятом понимании деятельности данного государственно-политического института. Это для республики пока новый институт, и само его появление в политической системе государства, безусловно, является важной вехой в истории страны.

Список литературы

1. *Жансуурова Ж.* Эволюция института парламента в контексте становления президентской республики. — Алматы: Жеті жарғы, 1996. — 228 с.; Смагулов А.Д. Структурная перестройка экономики и государства. — Алмата: Ғылым, 1995. — 180 с.
2. *Баймаханов М.Т., Вайсберг Л.М., Котов А.К.* Становление суверенитета Республики Казахстан: государственно-правовые проблемы. — Алматы: Жеті жарғы, 1994. — 312 с.
3. *Котов А.К.* Суверенный Казахстан: гражданин, нация, народ. — Алматы: Жеті жарғы, 1997. — 207 с.
4. *Зиманов С.З.* Нужна перестройка самой перестройке // Вестник Казахстана. — 1994. — № 4.
5. *Зиманов С.З.* Конституция и парламент Республики Казахстан. — Алматы: Жеті жарғы, 1996. — 352 с.
6. *Жотабаев Н.* Становление казахстанского парламентаризма. — Алматы: Жеті жарғы, 2000. — 240 с.
7. *Абдыкаримов О.А.* Становление парламентаризма в условиях перехода Казахстана от тоталитаризма к демократии // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. — СПб., 1996. — № 2. — С. 8.
8. *Кубеев Е.К.* Конституционный строй Республики Казахстан (социальные и духовные основы). — Караганда, 1998. — 144 с.; *Елекеев И.* Парламенттің бақылау құқығы міндетті түрде керек «Заң газеті» 14 қараша, 2001 ж.; *Айталы А.* Казахстанский парламентаризм // Саясат. — 2001. — № 4. — С. 19; *Шаранова З.* Парламентаризм в Казахстане: проблемы

- и задачи развития системы // www.lib.e-taraz.kz/cgi-bin/book/bookcont; Парламентаризм в независимом Казахстане: состояние и проблемы: Материалы междунар. науч.-практ. конф. — Астана, 2002. — С. 81.
9. Романов Р.М. Российский парламентаризм: генезис и организационное оформление // Полис. — 1998. — № 5. — С. 123–133.
10. Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов. — М.: Норма, 2004. — 832 с.

УДК 342 (574)

Ленин об унитаризме и федерализме и его роль в национально-государственном строительстве Казахстана

Кожаметов Г.З., Суюндикова А.Х.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақалада Кеңестік Ресей мен Қазақстанның ұлттық-мемлекеттік құрылымы мәселелері, социалистік қоғам құру лениндік идея тұрғысында сурақтары зерттеледі. Унитаризмнен феодализмге дейінгі большевистік идеялардың эволюциялық себептері талданады. Ұлттық аймақтардың нақты құқықтары және олардың орталық билік органдарына тәуелділігі көрсетіледі. Мемлекеттің қалыптасуында диктаторлық пролетариаттардың бірпартиялық тәртіпті бекітуі, өзге идеяларға шыдамсыздық таныту, халыққа партиялық басшылық тарапынан тоталдық бақылау орнату механизмі зерделенген. Қазақстанның кейінгі тағдырына лениндік идеялардың тарихи маңызы көрсетілген. Бұл дәуірдің жағымсыз салдарына қарамастан, кеңестік кезеңде Қазақстан қазіргі тәуелсіздік пен егемендікті алуға дайын болғандығы атап көрсетілген.

Issues of national — state formation in Soviet Russia and Kazakhstan in the context of Lenin's ideas in forming socialistic society are researched. Reasons of bolshevist's ideas evolution from unitarism to feudalism are analyzed. Real rights of national suburbs and their dependence on central authority bodies are shown. The mechanism of state formation, proletariat's dictate with the strengthening of one-party regime, impatience to other thoughtfulness, total control over the population by party authorities is stepped. Historical importance of Lenin's ideas in further life of Kazakhstan is shown. Having tragical consequences of that epoch Kazakhstan was noticed to be prepared by Soviet period for gaining nowadays sovereignty and independence.

За два десятилетия независимости в суверенном Казахстане, как и в других республиках постсоветского пространства, много внимания было уделено изучению советской истории, воссозданию объективной исторической картины того периода нашего Отечества, полного драматизма и противоречий. За эти годы наше общество от полного неприятия советского наследия пришло к осознанию необходимости его рационального освоения. В этом смысле идеи лидеров большевистской партии, в частности В.И.Ленина, представляют большой интерес, поскольку, опираясь на их концептуальные положения, строилась национальная государственность в Казахстане.

Идеи социализма, которые декларировали гражданское и имущественное равенство, создание общества, свободного от эксплуатации, националистических проявлений и религиозных предрассудков, в реальной действительности привели к тоталитарной системе однопартийного руководства. Разрастающаяся из года в год бюрократия трансформировала политическую систему государства и сосредоточила в своих руках всю верховную государственную власть. Классовость, однопартийность, нетерпимость к чужому мнению, отсутствие свободы слова и печати привели к тому, что представительные органы власти — Советы, равно как и профсоюзы, и другие общественные организации, стали элементами государственного механизма.

Как известно, вопросы национального самоопределения были положены в основу решений Лондонского конгресса 1896 г., а позже нашли отражение в программе РСДРП 1903 г. В статье «Национальный вопрос в нашей программе» Ленин указывал, что партия пролетариата ставит своей задачей «...содействие самоопределению не народов и наций, а пролетариата в каждой национальности. Мы должны ... стремиться к самому тесному соединению пролетариата всех национальностей» [1; 23].