

Калишева Н.Х.

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОРГАНА
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

N.Kh. Kalisheva

**POLITICAL AND LEGAL ASPECTS OF REFORMING THE HIGHEST LEGISLATIVE
BODY IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

УДК 342. 4(574)

В статье рассматриваются достаточно актуальные проблемы, которые стоят перед независимыми государствами Республикой Казахстан и Кыргызской Республикой: функционирование института государственной власти – парламента – как основы парламентаризма, без которого парламентаризм в виде системы государственной законодательной власти не состоится. Перед Парламентом РК стоит задача стать влиятельным субъектом принятия государственных и политических решений, а это отвечает стратегическому курсу государства, изложенному Президентом страны в Стратегии «Казахстан-2050».

Ключевые слова: Система государственных органов, Парламент, Жогорку Кенеш, парламентаризм, законодательство, Президент, Правительство, маслихаты, акиматы, принцип разделения властей, законодательная власть.

In the article deals the actual problems, which are standing before the independent states – the Republic of Kazakhstan and the Kyrgyz Republic: functioning of institute of state authority - the Parliament - as the basis of parliamentarism, without which parliamentarism in the form of system of state legislative power will not establish. Now there is the task, which is standing before Parliament of Kazakhstan: to become powerful subject of acceptance of state and political decisions, and this responds to the strategic course of the state, which was set out by President of country in the Strategy «Kazakhstan-2050».

Key words: System of government agencies, the Parliament, Zhogorku Kenesh, parliamentarism, law-making, the President, the Government, maslikhats, akimats, the principle of separation of powers, legislative power.

Институт государственной власти – парламент – рассматривается как основа парламентаризма, то есть как особый элемент системы политического управления. Парламент обладает определенным набором признаков и качественных характеристик, в отсутствие которых парламентаризм в виде системы государственной законодательной власти не состоится.

Несмотря на противоречивый характер развития современного парламентаризма, в большинстве стран мира парламенты стали органической частью государственной власти, создавая законодательную основу общества, государства. Наряду с принципом разделения властей одним из атрибутов парламентаризма исследователи называют создание и функционирование парламента как законодательного и представительного органа. Как известно, в

различных странах по-разному и называется этот институт народовластия: Конгресс, Совет, Эдускунта, Дума, Рада, Меджлис, Жогорку Кенеш, Сейм и др. Но чаще всего это учреждение называется «парламент».

Рассмотрим политико-правовые аспекты реформирования высших органов законодательной власти в Республике Казахстан с точки зрения историко-ориентированного подхода.

В связи с тем, что Советы составляли политическую основу СССР, демократические преобразования государственной власти начались именно с их реформирования. Поправкой к Конституции Казахской ССР от 22 сентября 1989г. был изменен правовой статус Советов различных уровней - от Верховного до аульных - теперь они стали единой системой представительных органов государственной власти (в отличие от прежней единой системы органов государственной власти).

Важным аспектом реформирования Верховного Совета был сам факт регламентации его полномочий, перераспределение властных ресурсов между ним и Союзным центром, а также в триаде: Верховный Совет - Президиум Верховного Совета – Председатель Верховного Совета. Республиканскому Совету были приданы новые полномочия: определение направлений внутри- и внешне политической деятельности Казахской ССР в соответствии с основными направлениями внутренней и внешней политики СССР; принятие решений по вопросам национально-государственного устройства [1].

Введение поста Президента отразилось на полномочиях Председателя Верховного Совета, потерявшего статус высшего должностного лица, представляющего Казахскую ССР внутри страны и в международных отношениях. В связи с этим Председатель Верховного Совета лишился права подписания законов и представления докладов о положении в стране, были значительно сокращены его полномочия в сфере кадровой политики и церемониальные функции, что отражало процессы разделения властей и тенденцию становления президентской республики[2].

Дальнейшее реформирование политической системы выразилось в закреплении в Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. В частности, в Декларации было отмечено, что

законодательная власть осуществляется Верховным Советом, Президент является главой Республики и обладает высшей распорядительно-исполнительной властью, а высшая судебная власть принадлежит Верховному Суду Казахской ССР. Данное положение было нормативно закреплено в ноябре 1990г. [3, с.371-374].

Согласно Конституционному Закону «О государственной независимости Республики Казахстан», Верховным Советом республики осуществлялась законодательная власть и, ему же принадлежало право, наряду с президентом, выступать от имени народа Казахстана. По данному закону Верховный Совет квалифицировался как выразитель воли народа.

Согласно положениям первой Конституции суверенного Казахстана 1993 года, Верховный Совет являлся единственным законодательным и высшим представительным органом, в отличие от текста Декларации 1990 года, где он именовался как «законодательная власть».

В Конституции 1995г. статус Парламента вновь меняется. Впервые вводится двухпалатный Парламент, состоящий из двух палат - верхней (Сенат) и нижней (Мажилис). Если до этого он был «единственным законодательным и высшим представительным органом», то теперь стал «высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательные функции», причем Конституция четко оговаривает перечень вопросов, отнесенных к законодательной компетенции представительной власти. И эти законодательные полномочия Парламента охватывают практически все стороны общественной жизни.

По новым положениям, полномочия Парламента не ограничивались только законотворчеством. Кроме принятия законов и внесения изменений и дополнений в Конституцию, он может воздействовать на исполнительную власть путём:

- реализации бюджетных полномочий (пп.2 ст.53 и 54);
- осуществления полномочий в области оборонной и внешней политики (пп.8 ст.53 и пп.7 ст.54);
- применения парламентского контроля (пп.2 и 11 ст.53 и пп.1 ст.57).

В Конституции 1995 года указано, что Парламенту подотчетно правительство при представлении Премьер-Министром доклада о Программе Правительства. Как и прежде, Парламент имел право выступать от имени народа, но приоритет в этом принадлежит уже президенту.

Согласно ст.53 Конституции 1995г. Парламент наделялся полномочиями вынести вотум недоверия Правительству по двум обстоятельствам:

- в случае двукратного отклонения Парламентом Программы Правительства большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из Палат;

- по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Парламента большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из Палат.

В казахстанской социогуманитарной литературе вопросы об этапах возникновения и развития парламентаризма являются дискуссионными. Так, по мнению А.К.Котова, в Казахстане элементы парламентаризма можно обнаружить в до- и предоктябрьский периоды (1917 г.). Но идеям парламентаризма, как теории и опыту представительного осуществления законодательной власти в государстве, основанном на принципе «разделения властей», суждено было взойти на казахстанской почве вновь лишь после распада СССР, когда были сделаны первые необходимые шаги от «полновластия Советов» к естественному разделению властей в государстве и через него - к парламентаризму и президентству[4, с.90-96].

Экс-председатель Сената Парламента РК О. Абдыкаримов считает, что «парламентаризм в нашей стране берет свое фактическое начало со времени принятия на X Чрезвычайном съезде Советов в 1937 году Конституции Казахской ССР, провозгласившей Верховный Совет высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом» [5]. Однако, по мнению ряда исследователей, Верховный Совет Казахской ССР не был парламентом в полном смысле этого слова, поскольку в стране не было разделения власти и постоянно работающего высшего представительного органа власти [6, с. 319.].

Четыре этапа в становлении и развитии казахстанского парламентаризма выделяет С.А. Табанов:

1. Первый этап (апрель 1990 г. - декабрь 1991 г.) ознаменовался реформированием Советов всех уровней, постепенным переходом к новой доктрине построения государственной власти - от принципа демократического централизма к принципу разделения властей.

2. Второй этап (декабрь 1991 г.- январь 1993 г.) характеризуется избранием Верховного Совета на демократической (альтернативной) основе, принятием первой Конституции Республики Казахстан, конституционным провозглашением принципа разделения властей, досрочным прекращением своих полномочий депутатами Верховного Совета XII созыва и др.

3. Третий этап (январь 1993 г. - август 1995 г.) ознаменовался проведением выборов в Верховный совет XIII созыва и прекращением его полномочий на основании решения Конституционного Суда Республики Казахстан, принятием на республиканском референдуме ныне действующей Конституции Казахстана, учреждением двухпалатного парламента, установлением четкого перечня вопросов, отнесенной к его законодательной деятельности и определением иных конституционных полномочий высшего представительного органа.

4. Четвертый этап (сентябрь 1995 г. - июль 1999 г.) - характеризуется существенными изменениями в статусе парламента, закрепленными Законом Республики Казахстан от 7 октября 1998 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» [7, с.23-24].

Опираясь на позиции вышеуказанных авторов, отметим, что в советский период, согласно нормам Конституции Казахской ССР 1978 года, Верховный Совет Казахской ССР как высший орган государственной власти также был правомочен решать все вопросы, отнесенные Конституциями СССР и Казахской ССР к ведению Казахской ССР. Иначе говоря, Верховный Совет имел право решать все вопросы государственной жизни страны. Однако в то время фактически законодательствовало Политбюро ЦК ВКП (б) (КПСС), его Генеральный Секретарь.

В постсоветский период основой для становления парламентаризма в Казахстане явились законодательные акты Верховного Совета Казахской ССР (законы «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Казахской ССР» от 24 апреля 1990 г., «О совершенствовании структуры государственной власти и управления в Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР» от 20 ноября 1990 г., а также Декларация Верховного Совета Казахской ССР «О государственном суверенитете Казахской ССР» от 25 октября 1990 г. и др.).

В Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР, несмотря на запись о том, что право выступать от имени всего народа республики принадлежит только Верховному Совету Казахской ССР, устанавливалось: «Государственная власть в Республике осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Законодательная власть осуществляется Верховным Советом Казахской ССР. Президент является главой Республики и обладает высшей распорядительно-исполнительной властью. Высшая судебная власть принадлежит Верховному Суду Казахской ССР».

Таким образом, еще в советский период «Казахстаном были сделаны первые необходимые шаги от «полновластия Советов» к естественному разделению властей в государстве и через него - к парламентаризму и президентству»[4, с.96].

В этой связи академик С. Зиманов отмечал, что «Верховный Совет Казахской ССР XII созыва хотя организационно строился на основе Советской Конституции, однако по составу и функционально отличался от предыдущих Верховных Советов. Формально провозглашенные демократические нормы Конституции СССР и Казахской ССР, служившие в основном пропагандистским целям, постепенно наполнялись позитивным содержанием.

В современном Казахстане движение к правовому государству идет в русле развития законодательно-представительной власти – парламентаризма и собственно парламента, его функциональной деятельности.

Нормы, определяющие организацию Парламента Республики Казахстан, содержатся в конституционном законе «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 года, с изменениями и дополнениями, внесенными 7 октября 1998 года, и законом от 21 мая 2007 года, внесшим изменения в Конституцию.

Формирование, развитие и совершенствование усилиями Парламента и других ветвей государственной власти и органов, не входящих в ветви, демократической правовой системы, направленной на регулирование общественных отношений в интересах всего народа и укрепления государства[8, с.118].

В целом, развитие законодательной власти в период независимого развития Казахстана идет в русле развития института разделения властей как процесс перераспределения функций и полномочий между исполнительной и законодательной ветвями властей. Новый импульс этот процесс получил развитие в связи с конституционной реформой 2007 года, обозначившей новый вектор развития – от президентской к президентско-парламентской республике.

Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституции Республики Казахстан» от 21 мая 2007г. внес существенные изменения в избирательную систему Парламента. Мажоритарно-пропорциональная система выборов в Мажилис заменена пропорциональной системой. Политические партии могут делегировать своих представителей в избирательные комиссии с правом совещательного голоса. Политические партии могут назначать наблюдателей во время подготовки и проведения выборов. Представители иностранных государств, международных организаций и представители иностранных СМИ также допускаются к наблюдению за подготовкой и проведением выборов. Подробно регламентируется порядок выдвижения кандидатов в депутаты политическими партиями Ассамблеей народа Казахстана. Избирательный взнос устанавливается дифференцированно в зависимости от активности политической партии и признания избирателей.

Законотворческая деятельность, как и любая другая разновидность правотворческой практики, имеет собственную структуру, т.е. определенное строение, систему взаимосвязанных и взаимодействующих между собой элементов, обеспечивающих ее целостность и своеобразие в правовой системе общества[9, с.90].

За годы независимости Парламент Казахстана состоялся как орган государственной власти, в основном соответствуя общепринятым междуна-

родным нормам представительной демократии. Так, можно отметить, что формально конституционно-правовой статус Парламента Республики Казахстан содержит все необходимые парламентские характеристики (народное представительство; двухпалатная структура Парламента; законодательный статус, включающий задачи, полномочия, формы и методы работы Парламента; депутатские фракции и группы, соответствующие в определенной мере мировому опыту парламентаризма; парламентское депутатство как профессия, политико-правовой статус и др.).

Однако следует признать, что пока внутренний потенциал парламентаризма востребован в Казахстане еще не в полной мере. Очевидно, процесс становления и формирования казахстанского парламентаризма будет носить длительный характер в связи со слабостью институтов формирующегося гражданского общества и отсутствием парламентских традиций.

В этих условиях необходимо обратить самое серьезное внимание на укрепление роли Парламента в системе государственной власти. На сегодняшний день перед Парламентом РК стоит задача стать влиятельным субъектом принятия государственных и политических решений, ведь укрепление и дальнейшее развитие потенциала Парламента отвечает стратегическому курсу государства, изложенному Президентом страны в Стратегии «Казахстан-2050».

Список использованной литературы:

1. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Казахской ССР. Закон Казахской Советской Социалистической Республики от 22 сентября 1989г. П.1. Ст.78; П.3. Ст.97.
2. Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР. Закон Казахской Советской Социалистической Республики от 24 апреля 1990г. П.1. 8-10
3. Декларация о государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики от 25 октября 1990 г. П.7. // Казахстан: этапы государственности. С.371; О совершенствовании структуры государственной власти и управления в Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР. Закон Казахской ССР от 20 ноября 1990г. П.1.1 // Казахстан: этапы государственности.
4. Котов А.К. Конституционализм в Казахстане: опыт становления и эффективность механизма власти. Алматы: Изд. КазГЮА. 2000
5. О. Абдыкаримов. Парламент: на пути к совершенству// Казахстанская правда, 12 декабря 2001.
6. Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан. -Алматы: Жеті-жарғы, 2002.
7. Табанов С.А. Становление и развитие парламентаризма в Казахстане //Материалы (сборник) 2-ой ежегодной научно-практической конференции: “Актуальные проблемы вузовской науки: теория, методология, практика”, посвященной 10-летию государственной независимости Республики Казахстан. - Алматы: Айдана. 2001.
8. Сапаргалиев Г.С. Парламентское право Республики Казахстан: Монография. – Астана: ТОО «Институт законодательства РК», 2009.
9. См.: Пирали Абзал. Проблемы обеспечения конституционной законности в органах государственной власти Республики Казахстан. Дис. канд. юрид. наук. Бишкек, 2013.
10. Закон Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 г. № 2529. Алматы: Жеті-Жарғы, 2000. – 68 с.

Рецензент: д.и.н., профессор Чоротегин Т.