

Байпаков М.К.

**ВОЗРАСТАНИЕ РОЛИ КАЗАХСТАНСКОГО
ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В КОНТЕКСТЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФРАКЦИИ
НАЦИОНАЛЬНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ «НУР ОТАН»**

M.K. Baipakov

**THE INCREASING ROLE OF KAZAKHSTAN
PARLIAMENTARISM IN THE CONTEXT OF THE ACTIVITIES OF THE FACTION
OF THE NATIONAL DEMOCRATIC PARTY «NUR OTAN»**

УДК: 091.347.342 (574.4)

Мақалада парламенттеі партиялық фракциясы жана Кубылысы карастырылады. Қазақстан парламентаризмінің дамуындағы ХДП фракциясының аса зор ролі әлелденеді.

In the article, the new phenomenon of the party faction in Kazakhstan is analyzed. It is stated that the «Nur Otan» party faction is an important factor in the development of the parliamentarism in Kazakhstan.

Двадцатую годовщину независимости Казахстан встречает как государство с качественно новыми демократическими стандартами. Усиление роли Парламента и политических партий, независимости судебной системы, усиление маслихатов, развитие местного самоуправления, новая роль Ассамблеи народа Казахстана, укрепление механизмов защиты прав граждан в системе правосудия - эти и другие меры значительно продвинули нашу страну по пути демократии. Современный казахстанский парламентаризм, являясь ключевой частью демократии и представляя одновременно определенный срез общества, служит политической ареной, на которой проявляются все новые подходы к формированию правовой культуры и конструктивного общественного диалога.

О роли казахстанского парламентаризма в политической системе Республики Казахстан, особенностях его развития написано немало и, по меньшей мере, столько же проводится конференций различного уровня содержания и значимости, а также «круглых столов» и других научных исследований. Однако поступательный характер общественно-политических и законодательных процессов вызывает потребность еще не раз обратиться к этой проблеме, поиску эффективных средств и механизмов анализа, которые не только позволяли бы давать оценку, но и намечать стратегические перспективы формирования новых институций представительной власти. Решение важных задач государственной жизни, перспективы реформирования правовой и политической системы составляют основу деятельности Парламента Республики Казахстан.

Если рассматривать политическую систему Республики Казахстан в институциональном плане, то ее можно свести к совокупности государственных и негосударственных институтов и норм, в рамках

которых проходит политическая жизнь данного общества.

Современный Парламент Республики Казахстан – это двухпалатная система, способствующая консолидации общества, развитию демократических институтов, налаживанию эффективного взаимодействия ветвей власти. Это система, закреплённая Конституцией РК и проверенная временем, ярко демонстрирует примеры законодательного обеспечения эффективного вхождения экономики страны в рыночные отношения, новые подходы к формированию демократического и правового государства, международного и межпарламентского сотрудничества [1].

Развитие парламентаризма в Казахстане, расширение и укрепление роли парламента в политической системе республики неразрывно связаны с судьбой молодого государства, ставшего в декабре 1991 года суверенным. За истекшие годы институт парламентаризма претерпел в Казахстане серьезные изменения, направленные на повышение его роли в политической системе страны и государственном управлении.

На заре нашей независимости еще в период существования СССР были предприняты попытки придать Верховному Совету Казахской ССР – законодательному органу – черты современного парламента. В Декларации о государственном суверенитете впервые в истории нашего государства был провозглашен принцип разделения властей на законодательную, судебную и исполнительную. Этот принцип стал фундаментальной основой системы власти, заложившей институциональные предпосылки поступательного развития казахстанского парламентаризма.

В мае 2007 года были внесены поправки в Конституцию Республики Казахстан. Эти поправки означают дальнейший шаг в развитии казахстанского общества и политической модернизации современного Казахстана. Конституционная реформа заложила основы трансформации Казахстана из президентской в президентско-парламентскую республику. Благодаря этому были созданы предпосылки углубления института парламентаризма в нашей стране.

Основной целью этих конституционных преобразований является переход к более высокому

уровню политического развития Казахстана. В соответствии с этим в ходе реформы были коренным образом пересмотрены принципы формирования и основные функции парламента. Эти изменения непосредственным образом связаны с повышением роли политических партий в управлении казахстанским обществом.

Многопартийная система в Казахстане получила необходимые предпосылки и условия для своего существования и функционирования после развала советской системы. Уже на ранней стадии обретения независимости в Республике Казахстан появляются политические партии. На сегодняшний день в республике зарегистрировано двенадцать политических партий, кроме того, еще несколько партий претендуют на государственную регистрацию. Это говорит о том, что в Казахстане, как во всем мире, политические партии являются одной из главных форм политической активности населения, существования и деятельности политической системы страны.

Можно с уверенностью сказать, что уже в ближайшей перспективе значение и роль политических партий в жизнедеятельности государства будет возрастать.

В рамках программы социально-политической модернизации Казахстана, выдвинутой главой государства в его посланиях народу Казахстана в 2005 и 2006 годах, указано на возрастающее значение партий в политической жизни республики. Предполагается, в частности, что в формировании Парламента РК политические партии будут играть значительно более важную роль, чем сегодня. Это означает, что не только формирование, но и вся деятельность главного органа представительной и законодательной власти в стране будет определяться во многом политическими партиями. В перспективе следует ожидать возрастания роли партий и в деятельности исполнительной власти Казахстана.

Если создание и становление политических партий в Казахстане в новых условиях явилось своеобразным показателем трансформации политической системы казахстанского общества, то создание и деятельность партийных и депутатских фракций в парламенте свидетельствует о выходе на принципиально новый уровень развития парламентаризма в нашей стране. Это говорит о том, что политические партии постепенно становятся главным субъектом законодательной власти, а также политической системы в нашей стране.

Партийная фракция в парламенте является тем элементом политической системы, который находится в центре законодательной деятельности государства. Благодаря деятельности партии и ее фракции в парламенте происходит выражение интересов социальных слоев и групп, укрепляется связь между гражданским обществом и государством. Иначе говоря, законодательная деятельность партий-

ной фракции в парламенте является важнейшей формой социального представительства, которое лежит в основе современной формы демократии.

Партийная фракция является тем местом, в котором аккумулируются мнения и взгляды депутатов по различным аспектам социальной и политической жизни общества. В условиях открытой дискуссии и обмена мнениями народные избранники вырабатывают общую позицию по важным социально-экономическим и политическим вопросам, рассматриваемым в законодательном органе. Эффективным подобное обсуждение оказывается вследствие того, что депутаты принадлежат к одной партии и потому стоят на одинаковых идеологических, мировоззренческих и политических позициях.

Особенно важным для депутатов, работающих в партийной фракции, является возможность сверки выработанной ими в ходе обсуждения консолидированной позиции по тому или иному вопросу жизни общества со своими избирателями при работе в округах и на местах. Это предоставляет им возможность практической обкатки своих идей во встречах с теми, кого они представляют в парламенте.

Большое значение в развитии парламентаризма в Казахстане имел 2007 год, когда конституционная реформа, инициированная главой государства, коснулась в большей мере законодательного органа. Досрочный роспуск Мажилиса третьего созыва, выборы по партийным спискам, полная победа партии «Нур Отан» на парламентских выборах способствовали созданию и активизации деятельности ее партийной фракции в новом созыве парламента Казахстана.

Фракция НДП «Нур Отан» в Мажилисе Парламента Республики Казахстан была создана в соответствии с Уставом партии на основании положений конституционного закона «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» и регламента Парламента РК. Депутатская фракция была зарегистрирована постановлением бюро Мажилиса от 4 сентября 2007 года. Поскольку в результате августовских выборов в Мажилис Парламента РК ни одна из политических партий Казахстана, кроме «Нур Отана», в парламент не прошла, то на сегодняшний день в законодательном органе страны существует только одна партийная фракция.

В состав партийной фракции вошли 98 депутатов, избранных по единому списку НДП «Нур Отан». Напомним, что согласно внесенным в мае 2007 года изменениям в Конституцию РК, Мажилис насчитывает в своем составе 107 депутатов, в который входят 98 депутатов, избранных по партийным спискам, и девять депутатов от Ассамблеи народа Казахстана. Хотя почти все депутаты от АНК являются членами «Нур Отана», однако они не входят в парламентскую фракцию этой партии.

В плане законодательного обеспечения деятельности политических партий и их парламентских фракций, а также для приобретения политическими партиями как общественными по своей природе объединениями особого статуса в политической и государственной системе Казахстана большое значение имело принятие в 2002 году закона о политических партиях. Признание в этом законе политических партий и их парламентских фракций важнейшим инструментом гражданского общества способствовало выходу на новый уровень практики социального представительства в Казахстане.

Если проанализировать законодательство Республики Казахстан по партийному строительству в нашей стране, то можно прийти к выводу, что для его дальнейшего развития необходимо законодательно определить статус и полномочия партийных фракций в Парламенте. На это неоднократно указывал глава государства в своих выступлениях по вопросам совершенствования политической и государственной системы Казахстана.

Совершенствование законодательства в данной сфере должно способствовать созданию условий для формирования эффективной системы деятельности политических партий в Казахстане. Благодаря этому партии получают возможность более полного участия в политической жизни и государственном управлении, что создает благоприятные возможности для реализации ими функций социального представительства. В конечном счете, это означает реализацию конституционных прав и свобод человека и гражданина в Республике Казахстан.

Для постановки вопроса о партийных фракциях и усовершенствования их деятельности в парламенте депутатами были инициированы законопроекты «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон «О Парламенте и статусе его депутатов» и проект закона «О комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан». Особое значение для постановки деятельности партийных фракций в парламенте имеет принятие закона о расширении полномочий партийных фракций в Парламенте и маслихатах, который находится сейчас в стадии обсуждения.

Необходимо указать, что появление в Мажилисе Парламента РК партийной фракции НДП «Нур Отан» стало новым шагом в истории и развитии казахстанского парламентаризма. До 2007 года депутатских объединений на партийной основе в парламентах Казахстана никогда не существовало. Можно без преувеличения сказать, что депутатская фракция партии «Нур Отан» заложила новую традицию соединения в своей деятельности политической партии и государственного органа. Ведь фракция есть не что иное, как отряд политической партии, представляющий ее в парламенте, то есть в государственном органе.

Мощный импульс деятельности партийной фракции «Нур Отан» придал Президент Казахстана и лидер партии Нурсултан Назарбаев. За день до оглашения своего ежегодного Послания народу Казахстана «Новый Казахстан в новом мире» он встретился с членами бюро политсовета Народно-демократической партии «Нур Отан» и ознакомил их с документами. Консультации главы государства с представителями правящей партии парламентского большинства перед принятием судьбоносных для республики решений и предварительное обсуждение премьер-министром, министрами с парламентской фракцией НДП ключевых проектов законов и государственных программ представляет собой совершенно новый механизм взаимодействия ветвей власти. Сюда следует добавить и то, что президент собирал своих соратников перед выдвижением кандидатуры премьер-министра и других членов правительства.

Открывая вторую сессию Парламента Республики Казахстан 2 сентября 2008 года, Президент страны указал, что в предстоящий период законодательный орган должен проявить большую активность. Прежде всего, это касается конструктивного взаимодействия Парламента с исполнительной властью и его высшим органом, Правительством. В то же время, по мнению Главы государства, должен быть усилен контроль за выполнением законов, а также утвержденными программами по развитию экономики и улучшению социального положения граждан.

Президент Казахстана обратил внимание депутатов на то, что фракция партии «Нур Отан» должна регулярно заслушивать членов Правительства и критически указывать на упущения, постоянно контролировать ход выполнения Правительством предвыборной платформы партии. «Спрос должен быть жесткий - это наша общая задача. Правительство должно правильно понимать и более активно работать», - сказал лидер партии «Нур Отан».

В связи с этим необходимо подчеркнуть, что законотворческая деятельность депутатской фракции партии «Нур Отан» в Мажилисе Парламента РК нацелена, в первую очередь, на законодательное обеспечение основополагающих положений Народной платформы партии, а также поставленных Главой государства перед депутатской фракцией важнейших приоритетов ее деятельности по разработке и принятию законов.

Следует отметить, что институциональная форма фракции создает для депутатов «Нур Отана» наилучшие возможности для эффективной работы по подготовке и принятию законов. Прежде, как было сказано, в парламентах Казахстана партийных фракций не существовало, поскольку способы избрания депутатов в законодательный орган страны были иными, чем в 2007 году. В парламентских выборах 1999 и 2004 годов депутаты, избранные по партийным спискам, составляли в составе Мажилиса

меньшинство, тогда как большинство – депутаты, избранные по одномандатным округам.

В 2007 году депутаты Мажилиса были избраны исключительно на основе пропорциональной избирательной системы, а в 1999 и 2004 годах они были избраны на основе смешанной мажоритарно-пропорциональной системы выборов. При этом число депутатов, избранных на основе пропорциональной системы, составляло только 10, тогда как остальные 67 депутатов избирались по мажоритарной системе выборов путем самовыдвижения или от общественных организаций, например, от профсоюзов, советов ветеранов.

В таких условиях депутаты в парламенте объединялись не на партийной основе, а по иным принципам - региональному, отраслевому, социальному и другим. Основной организационной формой таких объединений были депутатские группы. Они ставили своей целью в парламенте защиту интересов соответствующих социальных групп. Однако их слабым местом было то, что в состав этих групп входили люди с различными взглядами на содержание этих интересов и способы их отстаивания в законодательном органе. Не менее важным было и то, что за стенами парламента эти депутатские группы не имели сильных организаций, которые выполняли бы роль моста между ними и гражданским обществом.

Роль такого моста, как известно, в наибольшей и наилучшей мере выполняют политические партии. Вот почему политические партии являются основными действующими лицами при формировании парламента. В Казахстане самой сильной, можно сказать доминирующей политической партией является «Нур Отан», что подтверждается на всех парламентских выборах, начиная с 1999 года. Одержав абсолютную победу на выборах 2007 года, партия «Нур Отан» сформировала свою парламентскую фракцию, которая представляет партию в Мажилисе.

Фракция выполняет задание своей партии в парламенте. Суть этого задания состоит в реализации предвыборной платформы партии, если она побеждает на выборах и получает право на формирование правительства, либо вхождения в правящую коалицию. Предвыборная платформа партии реализуется в парламенте в виде законов, которые проводят в жизнь основные положения платформы.

Очевидно, депутатам, представляющим в парламенте одну партию, легче придти к согласию относительно программы законодательной деятельности фракции. Принадлежность к партии, подкрепленная партийной дисциплиной, способствует выработке общего взгляда на содержание принимаемых законов, очередность их рассмотрения и принятия и на другие моменты законодательной деятельности парламента.

Законодательная деятельность фракции НДП «Нур Отан» отличается высокой активностью. На заседаниях фракции рассматривались ход реализации региональных программ по развитию местной сети автодорог, проекты ряда конституционных законов. Впервые в истории парламентской деятельности Казахстана на заседании фракции был рассмотрен проект государственного бюджета на 2008 год. Благодаря этому партийцы добились выделения дополнительных 25 миллиардов тенге на социальные нужды - обеспечение регионов питьевой водой, здравоохранение. Особое значение в этой связи депутаты придали строительству детских садов, повышению прожиточного минимума, защиту малоимущих слоев населения в связи с ростом цен и тарифов. Взамен нуротановцы гарантировали солидарное голосование за принятие главного финансового документа на пленарном заседании Мажилиса. Такой торг является нормальной практикой парламентской деятельности в демократических парламентах.

В условиях доминирования НДП «Нур Отан» в высшем законодательном органе страны партии необходимо активизировать работу своих структурных подразделений в регионах и на местах. Структурные подразделения партии являются центрами принятия политических решений, в то же время центр тяжести работы по исполнению предвыборной платформы партии теперь переносится на депутатские фракции в представительных органах власти областей, городов и районов. Эти определяющие моменты должны учитываться исполнительной властью, чтобы находить пути взаимодействия для реализации платформы партии.

Становление подлинного демократического парламентаризма – процесс длительный, требующий огромного системного анализа, изучения мирового опыта, однако профессионализм и яркость отдельных политических фигур депутатов, представляющих палитру точек зрения и нестандартность мышления, не могут быть невостребованными. С учетом этого представительство большинства депутатов в деятельности консультативно-совещательных структур – Национальном совете РК, Советах по правовой политике при Президенте РК и делам молодежи, Ассамблее народов Казахстана, Комиссии по правам человека и других, обеспечивает авторитет и влияние отдельных депутатов и Парламента РК в целом на развитие демократизации общества.

Стабилизирующая роль высшего представительного органа власти в регуляции общественных отношений становится более востребованной. Стратегические перспективы парламентаризма безусловно, будут и в дальнейшем основываться на упрочении демократии, повышении результативности государственного механизма в деле обеспечения защиты прав человека, укреплении государственности и создании условий для дальнейшего развития

общества. И от того, как будут выстраиваться отношения между участниками законодательной деятельности, во многом зависят качество принимаемых законов и, соответственно, оперативность проведения тех или иных значимых для народа реформ. Парламент Республики Казахстан в настоящее время обладает сильным динамизмом, и он способен решать сложные задачи быстро

меняющихся социально-экономических и политико-законотворческих процессов.

Литература:

1. Калашникова Н.П. Роль Парламента республики Казахстан в развитии демократических процессов и ускорении экономических реформ. Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. № 2, 2004 (56).

Рецензент: к.полит.н., доцент Даулбаев Т.Ф.