

палатой Российской Федерации. Статья 1 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>1</sup> определяет Счетную палату как орган государственного финансового контроля, а п. п. «ж» п. 11 Регламента Совета Федерации вопросы государственного финансового контроля относит к ведению Комитета по бюджету; отчеты Счетной палатой готовятся и представляются палатам Федерального Собрания ежегодно, и предварительное рассмотрение этих отчетов (п. п. «в» п. 13) один раз в год можно было бы осуществлять временной, а не постоянной комиссией (или комитетом по бюджету).

Сотрудничество с государствами — участниками СНГ является международной деятельностью Российской Федерации (соответствующие подразделения есть и в МИД России), и практически все полномочия Комитета по делам СНГ могут быть отнесены к ведению комитета по международным делам; кроме того, вопросы защиты и охраны Государственной границы РФ справедливо отнесены к ведению Комитета по обороне и безопасности (п. «г» п. 10) и передавать вопросы статуса и защиты Государственной границы РФ с государствами СНГ в ведение другого комитета (п. «б» п. 15) представляется необоснованным (тем более, что и подходы к охране границы с разными государствами СНГ (Беларусь, Казахстан, Грузия, Азербайджан и т.д.) неодинаковы); приграничное сотрудничество субъектов РФ с государствами — участниками СНГ осуществляется на основе тех же норм, что и сотрудничество с иными иностранными государствами и их составными частями (включая иностранные государства не имеющие общей границы с Россией), в том числе с участием МИД России (см. Федеральный закон от 4 января 1999 года. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ»<sup>2</sup>), поэтому выделение в самостоятельный блок вопросов приграничного сотрудничества с государствами — участниками СНГ представляется также необоснованным (тем более, что не

все государства — участники СНГ имеют общую границу с Россией, а приграничными, в свою очередь, могут быть и государства, не входящие в СНГ).

Вопросы, отнесенные к ведению Комиссии по делам молодежи и спорту (п. 20) неизбежно охватываются предметами ведения Комитета по социальной политике (п. 18) и Комитета по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии (п. 19), а вопросы Комиссии по естественным монополиям (п. 23) — предметами ведения комитетов по экономической политике, предпринимательству и собственности (см., в частности, п. «д» п. 21), по промышленной политике (п. 22) и др. Практически все вопросы, отнесенные к ведению Комитета по делам Севера и малочисленных народов (п. 26), подпадают под полномочия других комитетов — по делам федерации и региональной политике (см. п. «б» п. 8), по бюджету, по финансовым рынкам и денежному обращению, по социальной политике, по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии, по природным ресурсам и охране окружающей среды, по аграрно-продовольственной политике и др. Полномочия Комиссии по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации (п. 17) могут быть успешно реализованы не в рамках постоянной комиссии палаты, а в рамках различного рода научных конференций, постоянно действующих семинаров, круглых столов и т.п., а также служебных совещаний (исходя, и из состава Комиссии, в которую по должности входят первые заместители председателей комитетов и комиссий палаты — п. 3 ст. 30 Регламента). Перечень примеров «совпадающей компетенции» может быть продолжен.

Не все формулировки полномочий комитетов и комиссий являются выверенными и понятными (в частности, к ведению Комиссии по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации отнесен вопрос «анализа фактического обеспечения деятельности Совета Федерации» — п. «в» п. 28 ст. 30).

*Калашникова Н.П.<sup>3</sup>*

## РОЛЬ ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В РАЗВИТИИ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ И УСКОРЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ

О казахстанском парламентаризме, 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 законодательских процессов, вызывает потребность еще не раз обращаться 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.

Во многих исследованиях генезис современного парламента Республики Казахстан выводится из специфи-

ческой особенности его становления и развития. Кроме опыта представительных структур бывших Верховного Совета Казахской ССР и СССР, рассматриваемого с точки зрения законодательной и общественно-политической деятельности, осуществления представительной власти, в Казахстане полноценного парламента никогда не было. Недостаточно было примеров и апробированных моделей законодательной деятельности, отвечающих общественным отношениям, сложившимся в республике на заре суверенитета и независимости и участия в них избранных на профессиональной основе депутатов. В Казахстане, имеющем богатые исторические традиции, образовательный потенциал, законодательский процесс, как тако-

<sup>1</sup> СЗ РФ. — 1995. — № 3. — Ст. 167.

<sup>2</sup> СЗ РФ. — 1999. — № 2. — Ст. 231.

<sup>3</sup> **Калашникова Наталья Павловна** — заведующая сектором Отдела информационно-аналитической работы Мажилиса Парламента Республики Казахстан, кандидат политических наук.

вой не имел своего развития, поэтому в становлении казахстанского в первую очередь был использован богатейший опыт развития парламентаризма в странах с давними демократическими традициями.

Первые выборы депутатов двухпалатного парламента РК коренным образом повлияли на развитие законодательного процесса, задача которого заключалась в приведении действующего законодательства в соответствие с Конституцией 1995 года, урегулировании новых общественно-политических и социально-экономических отношений, наполнении их качественным правовым содержанием и решением. Необходим был законодательный орган, способный в новых общественных отношениях создавать правовую базу, обеспечивающую экономические, социальные и политические преобразования в молодом суверенном государстве.

Современный парламент Республики Казахстан — это двухпалатная система, способствующая консолидации общества, развитию демократических институтов, налаживанию эффективного взаимодействия ветвей власти. Это система, закрепленная 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.

На первый план особо выдвигается роль Парламента РК в решении сложных задач во всех сферах экономики, общественно-политической, социально-культурной жизни общества. Известная истина, что «никакие реформы не смогут быть осуществлены, если нет законов», становится наиболее актуальной, и, чтобы они состоялись и эффективно продвигались, нужно соизмерять их с мнением народа. Цели Парламента на данном этапе политического развития заключаются в достижении созвучности с чаяниями людей, совпадения их с интересами общества. В этом ключе и развивается Парламент РК, степень ответственности и авторитета которого значительно возрастает.

Не случайно высокая оценка дана Парламенту Республики Казахстан Президентом страны Н.А. Назарбаевым на республиканском совещании акимов всех уровней, который сказал, что: «Страна может быть благодарна депутатам Парламента РК последних двух созывов. Именно они приняли законы, продвинувшие наши реформы, способствовали стабильности власти»<sup>1</sup>.

Решение важных задач государственной жизни, перспективы реформирования правовой и политической системы составляют основу деятельности Парламента РК. Как было подчеркнуто спикером Мажилиса, Жармаханом Туякбаем на международной научно-практической конференции «Парламентаризм в независимом Казахстане: состояние и проблемы», посвященной десятилетнему юбилею независимости, парламент как одна из ветвей государственной власти, участвуя в механизмах сдержек и противовесов, воплощая демократическую направлен-

ность казахстанского общества, занял свое место в политической системе страны. Он доказал свою политическую и социальную значимость как законодательный орган, создавший правовую основу реформ, содействующую укреплению политической стабильности, гражданского мира и национального согласия<sup>2</sup>. Свидетельством тому являются возрастающая роль и значение Парламента РК в жизни государства, формировании понимания обществом важности эффективности и независимости института парламентаризма. Это подтверждают результаты социологического опроса об общественно-политической ситуации в стране, проведенного Информационно-аналитическим центром Парламента РК в 2002 году. Выделяются четыре субъекта казахстанского общества, ответственных за решение проблем: Президент страны, на которого возлагают как надежду, так и ответственность 51,2 процента

респондентов, власти на местах на втором месте, акимы — 14,9 процента, Парламент РК — 10,9 процента, Правительство РК — 6,5 процента. Население достаточно точно определило, на кого возлагать как ответственность, так и надежды. В последние годы существенно изменилась и оценка деятельности основных субъектов политической системы. Работу Парламента РК более трети респондентов (34,9 процента) оценили на «хорошо» и «отлично», удовлетворительной считают 37,0 процента, плохой — 18,6 процента опрошенных. Лишь 9,4 про-

цента не имеют своего мнения о работе Парламента РК. Это свидетельствует о повышении доверия и реального авторитета нынешнего Парламента РК<sup>3</sup>.

Законодательный процесс последних лет выглядит весьма динамичным, так как преобразования в социально-экономической и политической жизни общества требуют оперативного правового оформления с учетом интересов всех субъектов тех или иных правоотношений без противоречий в складывающейся системе права.

Деятельность Парламента РК в завершившейся четвертой сессии второго созыва показала, что, несмотря на сложность ситуации, которая была разрешена путем компромисса между Правительством РК и Парламентом РК, некоторые противоречия сформировали во взаимоотношениях законодательной и исполнительной власти новые оттенки. Важно, чтобы такие противоречия не стали доминирующими, так как не всегда они являются отрицательным явлением, поскольку борьба между ветвями власти происходит во всех государствах, где система власти построена по принципу их разделения. И это понятно, так как интересы депутатов и Правительства РК не всегда совпадают.

Существенная роль принадлежит Парламенту РК в отстаивании принципов приоритета прав и свобод гражданина и человека, в развитие которых руководители и депутаты палат приносят немало инициатив. Высший представительный орган страны стал представлять собой один из самых демократичных институтов общества. Главным элементом этого процесса, как представляется, является поиск оптимальных решений, который осущес-

**Современный парламент Республики Казахстан — это двухпалатная система, способствующая консолидации общества, развитию демократических институтов, налаживанию эффективного взаимодействия ветвей власти.**

<sup>1</sup> «Никто не вправе отменить демократию» // Выступление Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева на республиканском совещании акимов всех уровней. — Астана, 2001.

<sup>2</sup> Туякбай Ж.А. Парламентаризм в независимом Казахстане: становление и развитие // Материалы международной научно-практической конференции «Парламентаризм в независимом Казахстане: состояние и проблемы». — Астана, 2002. — С. 5—14.

<sup>3</sup> Сейдуманов С. Анализ общественно-политической ситуации в Казахстане // Информационный бюллетень Академии государственной службы при Президенте РК «Социология». — Астана, 2002. — № 1.

твляет Парламент РК, не создавая при этом напряжения между ветвями власти. Обсуждение и принятие Земельного кодекса и ряда других социально значимых законов являются ярким подтверждением тому.

Подводя итоги деятельности Мажилиса, спикер палаты Жармахан Туякбай на этот счет дал объективную оценку, отметив, что «именно эта, четвертая сессия, пока является наиболее примечательной и поучительной за весь срок нашего созыва»<sup>1</sup>. Есть основания считать, что на основе дальнейшего конструктивного взаимодействия в законотворческом процессе будут выстраиваться этапы последующего развития казахстанского парламентаризма.

За период функционирования немало было критики в адрес Парламента РК и некоторых депутатов, да и сами депутаты на различных уровнях критиковали те или иные постулаты Основного закона, уровень проводимых реформ, адекватность их политической системе. Вместе с тем не вызывает сомнений, что все это есть формы развития подлинного парламентаризма с учетом национальных традиций, ментальности и специфики общества.

Подводя некоторые итоги деятельности Парламента Республики Казахстан второго созыва (1999—2003) аналитики отмечают, что сделано немало в совершенствовании законодательной базы, улучшении законодательного обеспечения проводимых социально-экономических и политико-правовых преобразований.

За этот период принято 443 законодательных актов, отражающих и закрепляющих правовые отношения в проведении реформ по различным направлениям жизнедеятельности и развития общества, 94 проекта обрели силу закона и пополнили правовую базу Республики Казахстан в четвертой сессии, что еще раз подтверждает стабильность законодательного процесса. Принятие таких фундаментальных кодексов как Кодекс об административных правонарушениях, Налоговый, Таможенный, Земельный, а также конституционных законов «О Первом Президенте Республики Казахстан», «О судебной системе и статусе судей» и других нормативных правовых актов позволило охватить правовым регулированием многие стороны жизни общества, большинство из которых стимулирует проведение преобразований в хозяйственной деятельности, социальной и финансовой сферах, производстве и обороте нефтепродуктов. Наиболее значимые из них — законы «О бюджетной системе», «Об инвестициях» и законопроекты по ипотечному кредитованию. Существенное значение имеют поправки в пенсионное законодательство, посредством которых качественно улучшается пенсионная система.

Рассмотрены ежегодные отчеты Правительства РК и Счетного комитета, проводятся парламентские слушания по самым злободневным социальным, правовым и экологическим проблемам. Используются и другие механизмы разносторонней парламентской деятельности. Так, традиционной становится форма представления в Парламент РК программы Правительства РК на последующий период, обсуждение и утверждение которой способству-

ет укреплению взаимовлияния при выработке ориентиров и перспектив на будущее.

Трибуны Парламента РК представляются для публичных дебатов по самым острым проблемам. Дебаты на темы: «Смертная казнь в Казахстане: за и против?», «Государственная программа развития сельских территорий в 2004—2010 гг.» и другие способствовали поиску оптимальных вариантов для разрешения в перспективе столь важных и сложных вопросов, волнующих общество.

Существенно изменилась тематика и качество проводимых правительственных часов, значительно повышается их эффективность. Только в четвертой сессии второго созыва было проведено правительственных часов по 16 заявленным и утвержденным депутатами темам с обязательным участием министров, которые и выступили с отчетами. К примеру, формирование идеологии новой модели налогообложения, с которой выступил министр финансов, требует существенных изменений в законодательстве. Это коснется, прежде всего, Налогового кодекса, закона о недрах и недоропользовании, других законодательных актов. Большой общественный интерес вызвали «часы», посвященные состоянию и перспективам военного строительства в Республике Казахстан с учетом требований Президента Республики Казахстан — Верховного главнокомандующего Вооруженными Силами РК Н.А.Назарбаева, система социальной

защиты населения, развитию топливно-энергетического комплекса и другому, демонстрирующие современные формы взаимодействия всех ветвей власти и способствующие выработке значимых приоритетов.

На фоне возрастающей политизации и демократизации казахстанского общества, которое находится в преддверии выборов в представительные органы власти — маслихаты и Парламент РК, публичная деятельность парламентариев, как представляется, будет способствовать более объективному выражению общественного мнения, интересов широких слоев общества, адекватному отражению общественно-политических реалий современного Казахстана, ибо структура действующего Парламента РК значительно расширяет его представительные функции. Развитие парламентских фракций и депутатских групп, находящихся в тесной взаимосвязи с развитием политических партий, ярко демонстрирует это. Отражая своеобразную лоббистскую деятельность партий в стенах парламента, они способствуют процессу повышения их политического веса, что, безусловно, ведет к развитию политической системы в целом, повышению стабильности системы, институционализации партий и формированию «устойчивых каналов легитимного выражения политических интересов через законодательную инициативу как следствие стремления политических партий к приобретению общественной поддержки»<sup>2</sup>.

Вместе с тем следует заметить, что после бурного обсуждения и принятия Закона Республики Казахстан «О политических партиях» (2002), результатом которого послужила благополучная регистрация большинства крупных партий, накал политических страстей, обуслов-

**Отражая своеобразную лоббистскую деятельность партий в стенах парламента, они способствуют процессу повышения их политического веса, что, безусловно, ведет к развитию политической системы в целом.**

<sup>1</sup> Выступление Председателя Мажилиса Парламента РК Туякбая Ж.А. на пленарном заседании палаты 25 июня 2003 г. // Стенограмма заседания Мажилиса Парламента РК 25 июня 2003.

<sup>2</sup> Алияров Е. Фракции в парламенте республики Казахстан: Тенденции становления и перспективы развития // Аналитическое обозрение. — 2001. — № 6. — С. 24—27.

ленных политическим влиянием фракций в Парламенте РК, несколько снизился. Это и объясняет некоторую пассивность политических фракций и депутатских объединений, лидеры которых так и не добились участия в составе Бюро, других консультативно-совещательных структурах, эффективно действующих в высших законодательных органах других стран. Однако следует отметить, что роль политических партий во внутрипарламентской жизни Парламента РК второго созыва значительно выросла по сравнению с Парламентом РК первого созыва, появились тенденции голосования по законопроектам на партийной основе.

Политики и аналитики объясняют снижение активности депутатских объединений, относительно слабое участие их в парламентской деятельности временным явлением. В предстоящей сессии — период формирования новых подходов в избирательной системе и участия в ней политических партий — кардинально изменятся позиции фракций и депутатских объединений. Активизируется процесс политизации всех парламентских структур и депутатов, так как, по прогнозным оценкам исследователей, может произойти увеличение численности партийного списка до 30–50 процентов от состава Мажилиса.

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. Участие депутатов Парламента РК в самых авторитетных комиссиях и советах служит подтверждением тому, насколько высоки его представительные функции, интересна позиция, отражающая мнения и суждения избирателей. И хотя многие ученые предупреждают, что 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 не востребуемыми. 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. Особо следует отметить роль депутатов — лидеров партий в постоянно действующем Совещании по выработке предложений по дальнейшей демократизации и развитию гражданского общества, где путем консультаций и конструктивного диалога формируются новые пути взаимодействия всех ветвей власти, политических партий, общественных движений и НПО. Считается, что столь демократичная форма сотрудничества и стабилизации гражданского общества, являясь трибуной для выражения мнений и позиций различных слоев населения, требует всяческой поддержки и развития.

**Многие ученые предупреждают, что становление подлинного демократического парламентаризма — процесс длительный, требующий огромного системного анализа, изучения мирового опыта.**

Следует отметить возрастающую международную и межпарламентскую деятельность высшего представительного органа страны. Наряду с постоянной работой над законодательством, ратификацией международных договоров, конвенций и соглашений, сотрудничеством в рамках МПА СНГ, МПА ЕврАзЭС, выполнением представительских функций, деятельность Парламента РК в 2003 году наполнилась новым содержанием. Это связано с участием в работе Комитета по политическим вопросам Парламентской Ассамблеи Совета Европы и Европейского Парламента и обсуждением его резолюции и ситуации в Республике Казахстан. Компетентность депутатов, показанная при обсуждении, способствовала формированию реального представления в Европарламенте о процессах и реформах, происходящих в Республике Казахстан и в целом повышению авторитета Парламента РК. Усиливается

плотность межпарламентского сотрудничества. Об этом свидетельствуют участие в многосторонних организациях, создание двухсторонних структур для решения вопросов между двумя заинтересованными государствами. Подписанное между Государственной Думой и Мажилисом в сентябре 2000 года Соглашение о сотрудничестве позволило сформировать двухсторонние отношения по различным направлениям развития законодательства и парламентаризма, имеющим немало общих

черт и особенностей. Ратификация множества актов, в разной мере регламентирующих казахстанско-российские отношения, взаимодействие в составе международных структур и межпарламентских форумов, взаимнообмен опытом информационного и правового обеспечения есть подтверждение росту взаимно обогащающихся связей.

2003 год объявлен в России Годом Казахстана. Были обозначены политические рамки взаимоотношений двух стран на ближайшую перспективу, укреплены межпарламентские связи, партнерские отношения как непеременимые условия обеспечения стратегической безопасности. Сегодня важно, чтобы векторы развития во многом совпадающих политических, социально-экономических реформ, тесно взаимосвязанные отношения укреплялись еще более интенсивно.

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-законодательских процессов.