

А. Нысанбаев (Алматы, Казахстан)

ПРЕЗИДЕНТСКАЯ ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ КАК ЯДРО ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ НЕЗАВИСИМОГО КАЗАХСТАНА

Год 2010 – юбилейный год для народа Казахстана. Пятнадцать лет назад, 30 августа 1995 года принятием новой Конституции Республики Казахстан завершился процесс конституционного строительства молодого государства. Конституция Республики Казахстан закрепила основные принципы государственного устройства республики, положив начало новому этапу развития независимого суверенного государства. Именно тогда был определен современный облик нашей страны, – ведь мы уже пятнадцатый год живем по результатам референдума 1995 года.

Впервые в истории Казахстана народ на всеобщем референдуме сам принял Основной Закон государства. Процесс принятия

новой Конституции включал в себя процедуру всенародного обсуждения ее проекта. Он проходил в течение месяца – с 30 июня по 30 июля. Активность общества в обсуждении проекта Основного Закона была весьма высокой, об этом свидетельствует количество коллективных обсуждений проекта. Предложения по поправкам в проект вносились гражданами, коллективами, сходами по месту жительства, общественными объединениями. Всего было внесено почти 30 тысяч предложений и замечаний. На их основе в 55 статей новой Конституции были внесены 1100 поправок и дополнений.

Такой механизм принятия Конституции – через широкое общественное обсуждение – является формой отражения исторических и культурных традиций казахского народа. Традиция всенародного схода – своеобразный элемент кочевой демократии, когда слово каждого имело вес и могло повлиять на конечное решение важного для всех вопроса.

Применение этой формы выражения мнения народа объяснялось в тот момент неразвитостью традиций современных политических институтов, неразработанностью норм их функционирования, слабым политическим участием и инертностью политического сознания. В таких условиях референдум становится наиболее приемлемым и надежным механизмом учета мнения народа. И поэтому сегодня можно сказать, что мы уже пятнадцать лет живем по тем законам, которые приняли сами.

Конституция Республики Казахстан 1995 года на первое место в системе органов государственной власти поставила Президента. Этим было закреплено конституционное положение об учреждении президентской формы правления в Республике.

Президентская форма правления продиктована объективными факторами. В первые годы независимости республики возникло противоречие между курсом исполнительной власти, представленной Президентом КазССР, и законодательной властью в лице Верховного Совета. Государство приобрело своеобразный «промежуточный» характер, – оно стало президентской республикой советского типа. Это означает разделение и раскол политической основы общества между избираемыми народом органами власти – Советами (Верховным Советом и Советами местных уровней) и Президентом, формировавшим собственные вертикали власти под контролем Верховного Совета республики.

Негативным опытом такой жесткой дифференциации общества, всего социального базиса государства стало проявление по-

следствий отсутствия системы сдержек и противовесов. Наиболее ярко такое противостояние Советов и Президента проявилось в Российской Федерации в октябре 1993 года, когда Верховный Совет попытался вернуть полномочия через импичмент и ликвидацию поста Президента России.

Подобное положение было закреплено и в Конституции Казахстана 1993 года по инициативе Верховного Совета КазССР. Но оказалось, что именно Советы депутатов стали замедлять темпы модернизации общества и государства, открыто пошли на консервацию устаревшей структуры экономики, оказались тормозом прогрессивного развития.

Впоследствии комплекс причин юридического и политического характера привел к упразднению представительной советской системы для всех уровней. Однако это не означало отказа от представительской формы демократии в республике.

В этот период деятельность Президента Казахстана была, как никогда, напряженной и насыщенной. После прекращения полномочий Верховного Совета и делегирования Президенту некоторых полномочий законодательного органа Глава государства в отсутствие парламента решительно принял на себя весь груз ответственности.

Как писал позже Н.А. Назарбаев, «за этот период было издано в общей сложности около 140 указов Президента, имеющих силу закона, по всем основным направлениям жизнедеятельности государства, которые помогли стране ускорить темпы реформ, прежде всего экономических, и четко определить курс развития. Именно тогда были изданы Указы Президента «О земле», «О недрах и недропользовании», «О нефти», «Об иностранных инвестициях» и другие. Этот блок рыночных по своей идеологии законов позволил существенно ускорить реформирование экономики» [1]. Были приняты также законы, посвященные вопросам государственного строительства, что имело немаловажное значение в становлении президентской системы правления.

Таким образом, институт президентства в условиях постсоветской действительности оказался в роли ведущего политического субъекта и института в силу объективных обстоятельств и во благо молодого независимого государства.

Основной характеристики правового статуса Президента Республики Казахстан является Статья 40 Конституции, которая определяет место Президента в системе органов государствен-

ной власти. В соответствии с указанной статьей, Президент является Главой государства. В лице Президента персонифицируется представительство государства как внутри страны, так и в международных отношениях. Одновременно Президент признается высшим должностным лицом государства. Такая его характеристика, по мысли законодателя, должна означать, что он не относится ни к одной ветви власти и занимает особое место в системе органов государственной власти Казахстана. Исходя из признания особого положения Президента, Конституция утверждает, что Президент Казахстана обеспечивает согласованное функционирование всех систем государственной власти и ответственность органов власти перед народом. И в этом казахстанская модель института президентства схожа с французской моделью: Глава государства стоит над всеми ветвями власти, выполняя арбитражную функцию и функцию организации их взаимодействия.

Исходя из принципа разделения властей, каждая ветвь власти наделена полномочиями, необходимыми и достаточными для самостоятельного и ответственного выполнения своих функций. В этой связи Президент может принимать законы только в случае делегирования полномочий Парламентом на ограниченный срок. Что касается судебной власти, то Президент, обладая решающими полномочиями по ее формированию, не вправе вмешиваться в отправление правосудия. Вместе с тем, в отношении исполнительной власти Глава государства обладает гораздо большими полномочиями, и это вполне естественно, поскольку, во-первых, Президент ближе по статусу к исполнительной власти, хотя и не возглавляет ее, как это было по Конституции 1993 года; во-вторых, Правительство, осуществляя исполнительную власть и возглавляя систему исполнительных органов, ответственно за свою деятельность перед Главой государства.

Примечательно, что по обширности полномочий Президента прослеживается определенное сходство с американской моделью института президентства. В то же время, некоторые отечественные эксперты, сравнивая казахстанскую модель с американской и французской, наоборот, находили, что «прерогативы Президента Республики Казахстан несколько шире», что дает возможность говорить о некотором «авторитаризме» казахстанской политической системы. Тем не менее, учитывая обстоятельства, в которых она формировалась, надо признать, что указанный «авторитаризм» был вынужденной мерой, на которую пришлось пойти ради обеспечения

стабильности в транзитный период. Кроме того, она продемонстрировала достаточно высокую степень эффективности и во многом способствовала выводу страны из тяжелого кризиса 90-х гг.» [2].

В целом, до Конституционной реформы 2007 года можно было говорить также об определенном сходстве и с латиноамериканской моделью «суперпрезидентских режимов».

Кроме того, можно выделить ряд общих признаков с моделями стран ЦВЕ (Польша, Словакия, Румыния, Сербия, Черногория, Болгария):

- Президент избирается населением по двухтуровой системе абсолютного большинства;

- Президент осуществляет часть полномочий исполнительной власти, назначает или предлагает к утверждению руководителей Национального банка и прокуратуры, судейский корпус;

- Президент имеет право досрочного роспуска Парламента, но его условия строго оговорены;

- ограничена кратность замещения поста Главы государства одним и тем же лицом.

В СНГ схожего типа модели действуют в России, Беларуси, Узбекистане, Таджикистане, Азербайджане и Армении, но ближе всех стоит российская модель. Общими признаками здесь выступают:

- Президент является Главой государства, но не главой Правительства;

- Президент избирается непосредственно населением по двухтуровой мажоритарной системе;

- с согласия нижней палаты Парламента Президент назначает председателя Правительства;

- при определенных обстоятельствах Президент вправе распустить Государственную Думу;

- один человек не может быть избран Президентом более двух раз подряд.

В целом, казахстанская модель президентской власти характеризуется следующими основными признаками, определяемыми Конституцией:

- верховный характер президентской власти и ее арбитражная функция;

- формирующие функции Президента в отношении ветвей власти (исполнительной, судебной и частично – законодательной);

- принятие окончательного решения по наиболее важным вопросам внутригосударственной жизни и внешней политики (за исключением объявления войны и мира);

- возможность участия в законотворческом процессе (право на самостоятельное издание законов и указов, имеющих силу законов Республики, в определенных Конституцией случаях).

Но самое главное, Президент Республики Казахстан является символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Как выразитель единой воли народа, Президент осуществляет свою политику от имени народа и во имя народа Казахстана. Это возлагает на него огромную ответственность за все предпринимаемые действия.

Благодаря внутривнутриполитической стабильности, на современном этапе Казахстан – лидер среди стран СНГ по объемам иностранных инвестиций в национальную экономику. Сегодня «многие государства видят смысл вкладывать ресурсы в нашу экономику. Решены вопросы о привлечении инвестиций из Китая, Южной Кореи, Объединенных Арабских Эмиратов, а также французских, итальянских, российских компаний в размере 20-ти миллиардов долларов. Эти средства пойдут в несырьевой сектор, обеспечат ввод в действие десятков объектов индустриальной программы, инфраструктуры и совместных предприятий. Решены вопросы привлечения инвестиций на автомагистраль «Западный Китай – Западная Европа» в размере около 3-х миллиардов долларов и на газопровод с запада на юг страны – 2 миллиардов долларов. И все это – помимо инвестиций в сырьевой сектор, которые составят более 10-ти миллиардов долларов» [2].

Созидание и укрепление на карте современного глобализующегося мира нового независимого и сильного профессионального государства – первый и самый главный результат многогранной деятельности Нурсултана Назарбаева. С этого плацдарма вместе со своим народом он движется дальше – к выполнению своей знаменательной гуманитарной и духовной миссии в современном мире. Прежде всего – казахскому народу надо восстановить историческую справедливость, сохранить и развить казахскую национальную идентичность, получить твердые психологические основания рассматривать свою интеллектуальную нацию как самостоятельный и независимый субъект глобальной истории.

Все эти годы построение современного демократического государства было стратегической целью, заложенной в Конституции Казахстана, на это же была направлена Конституционная реформа 2007 года. Реальностью в Казахстане стал политический плюрализм, многопартийность. Сформированы крупные, обладающие реальным влиянием, политические партии, повышена их роль в избирательном процессе. Приняты либеральные изменения в выборное законодательство.

В Казахстане проведена реформа межбюджетных отношений, сделан очень важный шаг в сторону децентрализации системы государственного управления. Наем чиновников в любой государственный орган осуществляется исключительно по конкурсу. Создается система «электронного Правительства», направленная на расширение доступности государственных услуг для граждан.

Много сделано для создания независимой судебной системы. Учрежден институт Уполномоченного по правам человека. Развертывается процесс гуманизации уголовного наказания. Страна присоединилась к международным конвенциям по правам человека. В обществе реально обеспечены равноправные отношения между всеми этническими и конфессиональными группами населения.

В республике созданы и эффективно действуют институты гражданского общества. Это, прежде всего, более 4,5 тысяч неправительственных организаций. Принимаются меры по законодательной поддержке деятельности НПО. В рамках гражданского Форума создана новая модель партнерских отношений между «третьим сектором» и государством. Устойчивыми темпами развиваются независимые масс-медиа. Казахстанская интернет-аудитория является самой многочисленной в Центральной Азии.

Все, что было достигнуто и пройдено Республикой Казахстан, так или иначе, определялось деятельностью института президентства. Поэтому, подводя итоги за почти пятнадцатилетний период после принятия Конституции Республики Казахстан, вполне правомерно показывать динамику данного процесса через призму становления в течение 20-ти лет института президентства в нашем государстве.

Благодаря президентской Стратегии «Казахстан-2030» мы добились внутренней стабильности, обеспечили надежность социальной базы развития, создали лучшую в регионе экономику. Казахстан утвердился как полноправный и ответственный член

международного сообщества, выполняющий важные функции по обеспечению геополитической стабильности и международной безопасности в регионе. Высокая международная репутация Казахстана позволила нашей стране стать председателем ОБСЕ.

Сегодня Казахстан вступил в один из важных этапов своего дальнейшего поступательного развития в новом десятилетии. Особую актуальность приобрела задача реализации Стратегического плана – 2020.

К настоящему моменту полностью выполнены задачи Стратегического плана развития до 2010 года, ставшего рубежной точкой в реализации Стратегии «Казахстан – 2030». Как отметил Глава государства, «следуя букве и духу Стратегии развития Казахстана до 2030 года, мы решили все задачи, намеченные на первое десятилетие XXI века».

Самый главный итог развития Казахстана за прошедшие 10 лет на основе Стратегии «Казахстан-2030» состоит в том, что Казахстан перестал быть государством третьего мира. Это значит, что Казахстан уже не относится к развивающимся государствам современного мира, каковым он был на начальном этапе своего суверенного развития. Отныне Казахстан вышел из числа большинства стран Африки, Азии и Латинской Америки, уделом которых является борьба с бедностью и другими пороками слабого социально-экономического развития.

Консолидирующее, интегративное значение Стратегии «Казахстан-2030», а также нового Послания Президента «Новое десятилетие – новый экономический подъем – новые возможности Казахстана» мы видим в том, что цели развития нашего общества на ближайшие десять лет должны стать объединяющими людей разных национальной принадлежности и социальных слоев ценностями.

Цели Стратегии «Казахстан-2030» и Послания «Новое десятилетие – новый экономический подъем – новые возможности Казахстана» несут на себе двойную нагрузку. С одной стороны, они нацеливают государство и вообще общество на социальные, экономические и политические преобразования, способные превратить Казахстан в одно из развитых государств современного мира. С другой стороны, сами цели как таковые должны стать ценностями каждого гражданина Казахстана, кому не безразлична судьба его отечества и будущего его детей. Эти ценности-цели призваны расширить ценностное поле согласия, доверия и объединения нашего полиэтничного общества.

В стране разворачивается программа по осуществлению жилищной инициативы Президента. «За десятилетие обладателями жилья стали 350 тысяч семей – это примерно 1,2 миллиона человек».

Проводятся позитивные политические и правовые реформы. «В новом десятилетии мы продолжим совершенствовать нашу политическую систему, подкрепив успех своих экономических планов последовательной политической модернизацией. И важную роль здесь будет играть правовая реформа».

Президент Казахстана проводит взвешенную внешнюю политику, направленную на обеспечение региональной и международной безопасности. Сегодня наша Республика уверенно демонстрирует международному сообществу готовность «участвовать в процессах принятия глобальных решений при формировании новой архитектуры международных отношений и контуров мировой торгово-финансовой системы» [3].

Эти вехи последовательно отражены в ежегодном Послании Президента народу Казахстана, где Президент выступает как выразитель общенародной воли. Послание Президента – это форма прямого общения с народом, когда каждый гражданин ощущает свою причастность к происходящему в стране. Сегодня казахстанское общество сплотилось вокруг главной задачи, поставленной Н.А. Назарбаевым в новом Послании народу Казахстана от 29 января 2010 года – «строить независимый, процветающий, политически стабильный Казахстан». По сути, здесь сформулирована национальная идея, которую поддержало все общество.

От того, как народ станет претворять президентскую стратегию посткризисного инновационного развития Казахстана до 2020 года – как сплоченное, консолидированное сообщество граждан или как разобщенное по этническим и другим социальным границам население – зависит успех Стратегии «Казахстан - 2020».

Каковы важнейшие условия реализации президентской стратегии на новом этапе развития Казахстана?

Во-первых, уровень образования, поскольку нации конкурируют не только товарами и услугами, но они конкурируют системами общественных ценностей и системой образования.

Во-вторых, развитие человеческого капитала, так как способность нации поддерживать современную и эффективную систему образования, повышать интеллектуальный компонент рабочей силы путем качественного обучения становятся критически важными для конкурентоспособности.

В-третьих, инновационное развитие, обеспечивающее технологическое продвижение общества в направлении прогресса коммуникационных и информационных технологий, расширение объемов инвестирования на научные исследования и разработки, углубление сотрудничества бизнеса и элитных университетов в этой области.

В-четвертых, качество исполнения, то есть способность ученых, инженеров, технологов, рабочих того или иного государства умело и качественно трансформировать идеи и технологии в конкретные продукты и услуги, обладающие высокой конкурентоспособностью на рынке.

И, наконец, политическая воля и национальный консенсус. Самый сложный вопрос для политического руководства любой страны, стремящейся к высокой конкурентоспособности, заключается в том, чтобы не только декларировать политическую волю, но и мобилизовать людей и институты на проведение необходимых преобразований.

Следует отметить, что институт президентства в Казахстане выступает ведущим субъектом консолидации и модернизации современного казахстанского общества. Широкая поддержка общества, на протяжении всего исторического периода независимости оказываемая Президенту, определяется политическим курсом, осуществляемым Главой государства.

В новом Послании Президента народу Казахстана внутривнутриполитическая стабильность рассматривается как надежный фундамент реализации Стратегического плана – 2020, в нем отмечается дальнейшее совершенствование политической системы Казахстана путем его последовательной политической модернизации. Выполнение грандиозных задач посткризисного развития путем форсированной индустриализации страны возможно при условии реализации следующих принципов:

1) Прежде всего наша общая родина – это Независимый Казахстан.

2) государство и его каждый гражданин должны укреплять стабильность в обществе.

3) экономический подъем – дело каждого казахстанца.

4) интеграция в региональный и мировой рынок – важнейшее условие посткризисного развития Казахстана.

На новом этапе ускоренной всесторонней модернизации Казахстана Стратегия «Казахстан-2020» продолжает выполнять

миссию национальной идеи, которая должна способствовать дальнейшей консолидации нашего народа и общества. Завершая свое обращение к казахстанцам, Президент Нурсултан Абишевич Назарбаев сказал: «Мы вместе смогли сделать Казахстан преуспевающим и вместе мы сможем сделать его процветающим».

Консолидация казахстанского общества осуществлялась вокруг сильного и динамичного лидера с четким видением перспектив дальнейшего развития. Единство и стабильность под руководством Президента Н.А. Назарбаева является сознательным политическим решением большинства населения страны, неоднократно подтверждавшего свое волеизъявление на выборах. Таким образом, в данном случае стабильность выступает в качестве массового запроса, а политика стабильности, проводимая Президентом страны, отвечает ожиданиям населения.

Кроме того, политика преобразований, осуществляемая Президентом Казахстана, всегда носила консенсусный характер, что способствовало мобилизации и сплочению не только общества, но и политико-экономических элит. Институт президентства в данном случае выступал как системостабилизирующий центральный элемент, концентрирующий усилия элитных групп на решение важных политических задач.

Таким образом, в Казахстане с завершением перехода от командно-административной системы к качественно новой эпохе построения правого, демократического государства создан устойчивый и преемственный институт сильной государственной власти в лице института президентства. С этого года реализуется стратегия форсированного и устойчивого индустриально-инновационного развития Казахстана.

В то же время, как отмечают эксперты, даже после реализации на практике принципа «сильный Президент – сильный Парламент», что фактически обозначило переход от президентской к президентско-парламентской форме правления в 2007 году, президентская вертикаль власти по-прежнему остается «центральным стержнем всей политической системы Республики Казахстан». «Расширение ее арбитражных и кадровых полномочий обеспечило лучшую управляемость государственными процессами, расширило пространство для политического маневра Главы государства и, как следствие, укрепило устойчивость всей политической системы» [2].

Время только доказывает, что создание демократического государства, а также обеспечение его будущего во многом зависит от

Созданной системы правления, ее основных политических институтов и ее центральной политической фигуры – Президента страны.

Литература

1. Назарбаев Н. Казахстанский путь. – Караганда, 2006. – С. 70.

2. Сейлеханов Е.Т. Развитие политической системы Республики Казахстан в годы независимости // Опыт политической и экономической трансформации: казахстанская модель. Материалы «круглого стола» (г. Алматы, 3 апреля 2008 г.) / Отв. ред. Б.К. Султанов. – Алматы: КИСИ при Президенте РК, 2008. – С. 40, 42.

3. Новое десятилетие – новый экономический подъем – новые возможности Казахстана. Послание Президента страны народу Казахстана

//[http:// ww.akorda.kz](http://ww.akorda.kz)