

Секция 6. История становления независимого Казахстана и дальнейшие пути его развития

Скородина Валерия ученица 9 а класса

*ГУ «Основная общеобразовательная школа №14
отдела образования Акимата города Костаная»*

Казахстан и мировое сообщество.

История может подарить все, но независимость как форму внутренней свободы подарить нельзя.

Независимость – это единственная форма бытия народа, осознающего и отвечающего за право быть субъектом в потоке мировой истории.

Н. Назарбаев

«Не спрашивай, что страна может сделать для вас, а спрашивайте, что вы можете сделать для страны».

Дж. Кеннеди.

Так уж получилось, что после распада Советского Союза образовались пятнадцать новых независимых государств. Спустя два с половиной десятилетия, скажем прямо и открыто – не всем бывшим братским республикам это удалось. Многие постсоветские республики так и остались в пучине политического «раздора», выставив лишь с виду «демократический фасад». И только два государства бывшего Советского Союза – Российская Федерация и Республика Казахстан – смогли стать успешными, «состоявшимися государствами» по всем строгим международным критериям.

На этом пестром фоне Казахстан выделяется своим продуманным стратегическим курсом экономико-политического развития. Двадцать пять лет страна прошла, как однажды удачно выразился сам Президент Нурсултан Назарбаев, «без революций и потрясений». Астана оказалась способна по историческим меркам быстро, причем на новых демократических и рыночных основаниях, выстроить эффективный и справедливый государственный порядок. И вскоре стала общепризнанным лидером в Центральной Азии и влиятельным игроком на международной арене.

У Республики Казахстан – ведущей центральноазиатской державы и главного стратегического партнера России, сформировался собственный «казахстанский путь развития». Он имеет стратегический эволюционный характер и лишен каких-либо прямых заимствований и слепого копирования чужих моделей. Как заявил Нурсултан Назарбаев: «Мы идем своим собственным, казахстанским путем развития, который выбрали однажды и с тех пор ему следуем. Изучая и анализируя мировую практику, мы

выбрали эволюционный путь. Мы против форсированного внедрения демократии, тем более извне. Мы никого не пытаемся копировать, а делаем то, что нужно нашей стране и нашему народу. И у нас это получается».

«Мы, народ Казахстана...» – в этой Преамбуле Основного Закона РК сосредоточена глубина исторических чаяний многих поколений, представителей разных этносов Степи, которые стремились к возрождению сильного, процветающего и единого государства на исторической территории Казахстана. Сотни лет простые люди мечтали о построении нового справедливого общества – о том, что правоведы позже назовут в Конституции «правовым и социальным государством».

(Конституция РК 1995 года)

В истории принятия и реформирования Конституции РК как в миниатюре отразились главные вехи новейшей политической истории Казахстана. Ведь заранее намеченные и глубоко продуманные конституционные реформы делаются в РК отнюдь не для эфемерных целей «предвыборного политического пиара»! И, тем более, не для укрепления режима т. н. «фасадной демократии». Все эти гуманистически выверенные и всеохватные системные реформы, как стратегически верные преобразования, означают только одно: Казахстан с первых дней независимости осознал себя как состоявшееся государство с долгосрочными целями развития. И, зная ту основательность, с которой в Казахстане готовятся важнейшие политические и государственные решения, можно смело утверждать – предлагаемая Астаной модель политического транзита, как и сама лаконичная и четкая Конституция, давно стали образцом для многих постсоветских стран. Независимость страны началась 16 декабря 1991 года с важнейшего Закона «О государственной независимости Республики Казахстан». В нем особо подчеркивалось, что этот закон станет основой для разработки новой Конституции страны. Это было абсолютно неизбежно, так как еще «старая советская конституция», по которой жила страна в это время, явно не соответствовала стремительным переменам. Напомним, что Конституция Казахской ССР была принята еще в 1978 году. И в ней, естественно, не были закреплены даже самые основные – рыночные, экономические, интеграционные – современные принципы, по которым Казахстан хотел жить и развиваться дальше. В молодой независимой стране безотлагательно начался процесс формирования новой политической системы. Отметим первый важный момент – все главные стратегические решения в РК, инициировались и происходили при прямом участии Главы государства Н. А. Назарбаева. Эта успешная модель «реформ сверху», получившая у политологов-

международников уже общепринятое название «казахстанского транзита», характеризуется сильной верховной властью и основана на общепринятых принципах демократии и уважения основных прав и свобод человека. На первом, самом трудном этапе становления казахстанской государственности естественным и логичным шагом было сосредоточение полноты власти и преобразующей государственной энергии в одном ключевом институте. Им вполне закономерно стал институт президентства, учрежденный в апреле 1990 года.

Подчеркну особо, что Н. А. Назарбаев был первым из руководителей тогдашних союзных республик, который понял ключевую роль поста единоличного верховного руководителя в непростую эпоху коренных перемен. Казахстан и его национальный лидер проявили завидную историческую мудрость тем, что раньше других республик СССР учредили должность Президента. На мой взгляд, здесь решающую роль сыграло глубокое знание Нурсултаном Абишевичем позитивного опыта ведущих мировых демократий. Посудите сами – вот как генерал Де Голль обрисовывает идеальный, по его мнению, проект республиканского государства для Франции: «С моей точки зрения, необходимо, чтобы у государства был Глава, то есть руководитель, в котором нация могла бы видеть человека, ответственного за основу государства и гаранта ее судьбы». Может быть из-за этого сходства двух Гарантов «исторической судьбы», в зарубежных СМИ влиятельного Президента Нурсултана Назарбаева уже многие годы уважительно называют «евразийским Де Голлем»... Сегодня с уверенностью можно сказать, что президентская власть в республике блестяще справилась со своей исторической задачей. На протяжении двух десятилетий институт президентства являлся стержневым элементом казахстанской государственности и надежной опорой системных реформ во всех узловых точках ее развития, включая последовательную цепь конституционных реформ. Именно Первый Президент РК Н. А. Назарбаев лично обеспечивал системную логику, разумную постепенность и гуманистическую направленность политических, экономических и социальных преобразований, от успеха которых критически зависело историческое будущее Казахстана.

Институт президентства в Казахстане стал тем властным стержнем, на котором строилась новая государственность в условиях отмирания и разрушения прежних, советских, государственных институтов. Его прочность во многом, если не в решающей степени, обеспечила успех становления суверенного Казахстана.

Конституционные реформы
Еще в апреле 1992 г. Н. Назарбаев выступил со «Стратегией политического и

экономического развития страны до 2005 года». Лидер Нации с первых шагов независимости ясно дал понять народу Казахстана, что концепция политического развития уже заранее predetermined: страна пойдет по магистральному пути создания современного демократического государства. Вскоре перед рабочей группой – она насчитывала более трех десятков человек – была поставлена конкретная задача: подготовить основы первого проекта Конституции. Начальный этап конституционного развития республики завершился принятием 28 января 1993 г. ее Верховным Советом первой Конституции независимого Казахстана. Можно констатировать, что ее введение означало формальный разрыв с большинством прежних представлений о политико-властной организации общества. Она создала задел для современного государственного механизма и правовой системы, заложила фундамент эффективной рыночной экономики; впервые стали обеспечиваться права и свободы человека, экономическая конкуренция и политический плюрализм. Тем самым, Казахстан дистанцировался от тех моделей, на которых базировался отживший советский режим, и начал решительное движение в сторону либерализма и демократии.

Принятая в январе 1993 г. по настойчивой инициативе Н. А. Назарбаева первая Конституция независимого Казахстана носила, на мой взгляд, политически компромиссный характер. Однако этот компромисс был практически неизбежен для переходного периода. Такая «временная конституция» была направлена на неотложное решение острых социально-экономических и политических задач в условиях кардинальных реформ. Тогда облеченный большой властью всенародно избранный Президент вынужденно «уживался» с более или менее полномочным Парламентом. Понятно, что политическое «двоевластие» было чревато нестабильностью и продолжаться долго не могло. Дело в том, что первый Верховный Совет, состоявший тогда во многом из выходцев советско-партийной номенклатуры, фактически отказался принять многие новаторские предложения Н. А. Назарбаева. Например, в РК намного раньше мог появиться профессиональный двухпалатный парламент, где обеспечивается представительство самых многообразных интересов, и члены которого могут в полной мере сосредоточиться на законодательной деятельности. В те годы казалось, что члены Верховного Совета видят своей главной задачей не реформы на благо страны, а тихое сохранение той – еще советской – вертикали власти. А вместе с ней – консервацию привычной для них модели привилегий и управления. Тогда как энергичный Нурсултан Назарбаев был решительно нацелен на ускоренное развитие страны: Глава государства

прозорливо видел свою Родину в числе одной из самых динамичных держав в среде нового глобального миропорядка. В общем, косный Верховный Совет не был готов к такому разномасштабному историческому диалогу... Вот что писал об этом противостоянии сам Нурсултан Назарбаев в своей книге «Казахстанский путь»: «Конституцию нужно было принимать как можно скорее, несмотря на разногласия. Ведь страна, которая уже два года была независимой, до сих пор жила по советской Конституции! Мне пришлось пойти на компромисс, обеспечивший принятие нового документа. Результатом вынужденных уступок по многим вопросам стало то, что первая Конституция не сумела ответить на насущные вопросы общественного и государственного развития, не оправдала ожиданий». Как известно, принятие первой Конституции повлекло за собой самороспуск Верховного Совета. И это дало возможность подготовить главный закон страны заново. Такой, который действительно будет соответствовать требованиям меняющегося времени и прямому волеизъявлению народа.

Новую Конституцию Казахстана писал весь народ 30 августа 1995 года вошло во все учебники истории как дата принятия современной Конституции Республики Казахстан. Однако и у этого варианта Основного Закона была совсем не простая судьба. По личному заданию Президента, в санатории «Алатау» близ Алматы, в атмосфере полной секретности начала работать группа из 12 человек. Виднейшие ученые, ректоры вузов, доктора юридических наук провели много дней, изучая конституции разных стран мира. Чтобы избежать внешнего давления на рабочую группу, Президент категорически запретил разработчикам Основного Закона общаться – с кем бы то ни было. А сам Глава государства постоянно работал вместе с ними: в книге «Казахстанский путь» он рассказывает, как лично законспектировал не менее 20 мировых конституций. Для меня этот факт – самое красноречивое свидетельство исторической заинтересованности и небывалой меры личного участия Нурсултана Абишевича в судьбах свой Отчизны. Президент неоднократно подчеркивал: выбирая магистральный путь, нет смысла наступать на чьи-то грабли, можно застраховать страну от ошибок, если внимательно изучить ошибки других. Взять лучшее из конституций стран мира и при этом избежать их ошибок – такой была главная задача рабочей группы по созданию нового варианта Основного Закона. Но больше всего на содержании Конституции 1995 г. в части отношений между властями весьма заметно сказалось влияние удачной французской Конституции 1958 г. Многие в

том проекте было новым для Казахстана. Если ранее права граждан могли быть ограничены государством в лице любого уполномоченного органа и почти по любому поводу, то теперь в статье 39 Конституции установило иное. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты строя, охраны порядка, прав и свобод человека. Конституция наконец учредила профессиональный двухпалатный Парламент, который так и остался лишь проектом в Конституции 1993 года. Кстати, многие государства постсоветского пространства затем использовали в создании политической системы апробированный казахстанский опыт, и до сих пор признательны Н. Назарбаеву за то, что когда-то, в середине 90-х он совершил настоящий «конституционный прорыв».

Как только Президент и рабочая группа окончательно сформировали предварительный текст Конституции, он был незамедлительно опубликован в СМИ – и к работе буквально подключилась вся страна! В результате посчитали, что в обсуждении проекта Конституции приняли участие свыше 3 миллионов 345 тысяч казахстанцев, внесших почти 32 тысячи предложений и замечаний. В результате изменились 55 из 98 статей проекта! Это невероятное достижение прямой демократии не только в Казахстане, но и во всей мировой конституционной практике. И вот 30 августа 1995 года состоялся всенародный референдум по принятию новой Конституции Республики Казахстан. В нем приняли участие более 90% избирателей. Из них за принятие новой Конституции проголосовало 89%. Это действительно было всенародной победой и большим политическим успехом Нурсултана Назарбаева. Ведь то, насколько единодушно поддержал новый Основной Закон весь народ, было однозначным свидетельством – Президент выбрал стратегически правильный курс. Прошедшие десятилетия и грядущие события лишь подтвердили этот тезис. «Единственным источником государственной власти является народ Казахстана, который, будучи объединенным», как это сказано в Преамбуле Основного Закона, «общей исторической судьбой, созидая государственность на исконной казахской земле, сознавая себя миролюбивым гражданским обществом, приверженным идеалам свободы, равенства и согласия, желая занять достойное место в мировом сообществе, осознавая высокую ответственность перед нынешним и будущими поколениями, исходя из своего суверенного права, принял Конституцию Республики Казахстан».

Президент как творец конституционных и государственных констант РК
Как видим, Первый Президент РК изначально стоял у самых истоков казахстанского независимого государства. Бесспорно, что Нурсултан Абишевич Назарбаев был и ныне является полноправным творцом политической и судебной системы Казахстана,

бессменным инициатором формирования рыночной экономики, а также поступательного развития демократии в стране. Поэтому в российских и зарубежных СМИ Первого Президента РК постоянно сравнивают не только с легендарным «основателем Пятой Республики» французским президентом Шарлем де Голлем, но и с автором «сингапурского чуда» Ли Куан Ю и даже «отцом всех тюрков» Мустафой Ататюрком.

Общим знаменателем в этом блистательном ряду незаурядных политиков является титанический масштаб всех вышеупомянутых исторических деятелей. Но главное – это особый исторический вклад «отцов-основателей», а порой – и прямых единоличных учредителей новой государственности. Ведь в современной истории становление успешного независимого государства – это скорее счастливое исключение, чем стандартное правило. Вот почему каждый акт такого государственного творения должен быть внимательно изучен экспертами, а также иметь надлежащую правовую и историческую оценку, зачастую недооцененную близорукими современниками. Динамично меняющийся мир чуть ли не ежедневно ставил молодую независимую республику перед вызовами современности, от верных ответов на которые драматически зависело само будущее Казахстана. Понятно, что обеспечить надлежащую оперативность, принять и провести кардинальное волевое решение большому коллективу зачастую не под силу. Поэтому здесь нужен один человек, воплощающий в себе лучшие качества народа, его избравшего. В полном смысле этого слова – Национальный Лидер.

Надо особо отметить тот факт, что Россия и некоторые другие республики бывшего СССР с большим трудом справились с трагическими моментами, вызванными постсоветским двоевластием и многочисленными конституционными кризисами. Тут достаточно вспомнить горящий российский Парламент 1993 года... Однако под руководством Н. А. Назарбаева независимый Казахстан пришел к новой политической системе наиболее безболезненным и, пожалуй, самым мирным путем. Можно констатировать, что именно на период межпарламентского вакуума с марта по декабрь 1995 г. приходится наибольшее законотворчество в новейшей истории суверенного Казахстана. Именно тогда был заложен правовой и политический каркас страны в виде принятия многочисленных и основополагающих «указов Президента, имеющих силу закона» или «конституционного закона».

Достаточно упомянуть лишь важнейшие Конституционные законы, которые были приняты в форме указов Президента РК. Среди них: «О республиканском референдуме», «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», «О

Правительстве Республики Казахстан», «О государственных символах Республики Казахстан», «О выборах в Республике Казахстан», «О судах и статусе судей в Республике Казахстан» и так далее... Не будет преувеличением сказать, что в данный период становления независимого Казахстана основной функцией Главы государства было создание прочной конституционной основы казахстанского общества и государства. В том числе, таких важнейших черт, как определение своеобразия казахстанской модели государственности. А также долговременная институциональная фиксация определяющих характеристик – своего рода «государственных и конституционных констант». Таких, как форма правления, разделение властей, национально-государственное и территориальное устройство страны, система прав и свобод граждан, направление и содержание общегосударственной политики. Такие значительные изменения стали основой для ведения поправок в Конституцию РК 30 сентября 1998 года, заметно расширившей полномочия Парламента. В этот момент Президент использовал свое право инициативы внесения изменений и дополнений в Конституцию республики, выступив на совместном заседании палат Парламента. Тем самым, Нурсултан Назарбаев еще раз практически доказал свой глубинный демократизм, добровольно пойдя на ограничение своих суперпрезидентских полномочий.

От президентства к президентско-парламентской республике

Особенностью большинства постсоветских стран является то, что к действующему президенту, как к «некоронованному монарху», сходятся все ветви власти. В этих условиях критически важными становятся личностные качества государственного лидера, его политическая воля и историческая дальновидность, какой в полной мере обладает политик мирового масштаба – Н. А. Назарбаев. Однако, по мнению большинства экспертов, долгосрочная конституционная модель, идущая на смену переходному постсоветскому состоянию, будет устойчива лишь в том случае, если в ее рамках будет осуществлен принцип разделения власти и управления, т. е. будут обеспечены механизмы ответственности правительства перед парламентом при сохранении верховного качества президентской власти. Это означает, что Президент, как носитель высшей власти, не должен быть заодно и главным исполнителем социально-экономических программ, в противном случае его роль гаранта доверия нивелируется.

Образно говоря, Глава государства не должен отвечать в стране «за все на свете – от разлива рек до нашествия саранчи»... Именно такой взвешенный подход

перераспределения властных полномочий и был реализован в 2007 году в современном Казахстане.

При этом за Президентом Казахстана сохраняется очень важная функция – верховный арбитраж, т. е. Глава государства оставляет за собой право на решающее слово в ключевые исторические моменты. «В то же время это ни в коем случае не должно привести к ослаблению института власти, института президентства. Для сохранения системы сдержек и противовесов нужно продумать меры, сохраняющие влияние и президента, и парламента на формирование правительства. Это необходимо, чтобы избежать ослабления власти в стране», – особо отметил Н. Назарбаев. Достаточно взглянуть на продолжающийся конфликт ветвей власти, например, в Украине или Киргизии, чтобы понять всю необходимость и обоснованность данного принципа...

18 мая 2007 г. Парламент РК на совместном заседании палат проголосовал именно за такие поправки в Конституцию, представленные лично Президентом. Эти изменения в Основном Законе предполагали серьезное усиление роли представительной власти, причем как в центре, так и на местах. В частности, предлагалось расширить полномочия Парламента «путем передачи ряда функций от Президента Парламенту». В том числе, таких значительных изменений, как формирование Конституционного Совета, Центральной избирательной комиссии, Счетного комитета по исполнению республиканского бюджета. Кроме того, возросло значение политических партий, общественных объединений и Ассамблеи народа Казахстана, усовершенствована судебная система, смертную казнь в республике фактически отменили, а срок будущего президентского правления сократился с семи до пяти лет. Фактически Казахстан получил Правительство, ответственное перед Мажилисом, и победившие политические партии отныне смогут выдвигать согласованную кандидатуру Премьер-министра. Добровольная передача Президентом Парламенту новых полномочий – дальновидный и исторически важный шаг. По сути, Казахстан выбрал один из самых верных видов политического транзита: преобразование президентской республики, столь необходимой на первых этапах становления государственности, в президентско-парламентскую республику. Без преувеличения можно сказать, что в 2007 году в Казахстане произошло знаковое историческое событие, крайне важное для всего постсоветского пространства. Чтобы не быть голословным, процитирую выступление главы Сената РК К. Токаева на сенатских слушаниях 2007 года: «Теперь верхняя палата наделяется функцией так называемой «блюстительной власти», то есть будет выполнять функции всего Парламента в период временного отсутствия Мажилиса, вызванного досрочным

прекращением его полномочий», – особо подчеркнул К. Токаев. Как показало время, реализованная тогда в РК модель транзита со снятием ограничений на сроки президентской легислатуры оказалась намного устойчивей российской.

Пути возможного дальнейшего развития Конституции РК
Итак, в Казахстане на протяжении двух десятилетий реализуется продуманная цепочка стратегических мер по реформированию политико-конституционной системы страны. Нурсултан Назарбаев, который является сильным действующим Президентом, может позволить себе, не спеша, модернизировать политическую систему своей страны на десятилетия вперед.

В президентском Послании народу Казахстана выдвинута новая долгосрочная цель – «к 2050 году создать общество благоденствия на основе сильного государства, развитой экономики и возможностей всеобщего труда». Первый Президент РК открыто предлагает политическому классу и гражданскому обществу своей страны «Новый курс» устойчивого развития Казахстана на целых три десятилетия вперед. Возникает логичный вопрос: не пора ли произвести «тонкую настройку» Основного Закона – внести определенные изменения в Конституцию РК, чтобы зафиксировать новые рубежи и параметры политического консенсуса для двух-трех будущих поколений политических деятелей? И тут мнения экспертов разделились. Одни стоят на том, что конструкция Конституции РК совершенна, как хорошие швейцарские часы, и чинить ее – только портить. Другие стоят за немедленное реформирование Основного Закона, предлагая то создать Конституционный суд, то вообще ввести в РК парламентскую форму правления. Понятно, что в этих предложениях содержится больше политического «самопиара», чем искреннего стремления помочь стране... Мне, как эксперту-международнику, это ясно видно со стороны. Однако есть ряд объективных политических перемен, который может потребовать проведения пакета конституционных изменений. Более двухсот лет назад, когда закладывались основы современной демократии, Т. Джефферсон, который не был сторонником частых изменений в законах и конституциях, писал, «что законы и человеческие институты должны идти рука об руку с прогрессом человеческого разума». И этот прагматичный принцип работает до сих пор. Старт Евразийского Союза в 2015 году потребует четкого конституционного разделения союзных и национальных полномочий без ущерба для суверенитета РК. «Казахстан за всю свою историю впервые получил независимость, наш народ впервые в своей истории почувствовал свободу и вкус свободы, вкус независимости и мы ни на йоту не собираемся никому отдавать. Если какие-то объединения будут ущемлять

независимость страны, нашу Конституцию, мы немедленно оставим эту организацию, выйдем из нее. Речь идет о чисто экономической интеграции», – так недвусмысленно заявил Президент Казахстана на XI Евразийском медиафоруме в Астане. Так что время решать эту важную проблему явно подошло. На мой взгляд, эту деятельность следует совместить с разработкой и принятием особого документа – скажем так, в формате Конституционного акта ЕАС. Там четко и конкретно должны быть зафиксированы основные цели и задачи интеграционного объединения, основные этапы его развития и их реализуемые сроки, необходимые интеграционные органы управления и, наконец, зафиксирован рабочий язык ЕАС. Тогда многие надуманные лингвистические, политические, экономические и иные споры, возникающие иногда внутри «евразийской тройки», сразу отпадут. Вот еще один момент – дальнейшее развитие демократической системы в РК, усиление роли партий и общественных организации и, особенно, бурное развитие местного выборного самоуправления в формате маслихатов. Все это потребует надлежащего конституционно-правового оформления, чтобы их новые расширенные полномочия имели весомые основания для эффективной работы, а не оставались лишь бумажными пожеланиями.

Возьмем еще один важный тренд в РК, как рост межнационального согласия и формирование нового казахстанского патриотизма. Президент Н. А. Назарбаев на юбилейной сессии АНК особо отметил, что за основу нового патриотизма в Стратегии «Казахстан-2050» принято политическое единство народа. Основной темой выступления Лидера Нации стал слоган: «Стратегия «Казахстан-2050: один народ – одна страна – одна судьба». Глава государства также говорил о необходимости усиления роли АНК и о важности «продолжить работу по укреплению нашего общенационального единства». Все это носит долгосрочный характер и, следовательно, может найти свое отражение в конституционном поле. Кроме того, главной политической идеей в Послании Главы государства народу Казахстана от 17. 01. 2014 стала стратегическая инициатива Нурсултана Назарбаева о разработке и принятии Патриотического акта «Мәңгілік Ел». По замыслу Первого Президента РК: «Мәңгілік Ел» – это национальная идея нашего общеказахстанского дома, мечта наших предков». В этом акте будут сконцентрированы «главные ценности, которые объединяют всех казахстанцев и составляют фундамент будущего нашей страны». Эта стратегическая инициатива Елбасы также должна найти свое конституционное закрепление.