

К.Н. Бурханов (Астана, Казахстан)

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПРОРЫВ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ И РОЛЬ НАЦИОНАЛЬНОГО ЛИДЕРА

С момента обретения Казахстаном независимости, процесс политической модернизации нашей страны поступательно и последовательно движется вперед. Начиная с самых первых шагов

на пути построения независимого, процветающего, стабильного государства, наша страна преодолела множество сложнейших проблем, связанных с последствиями дезинтеграционных процессов и приступила к строительству фундамента казахстанской государственности, созданию основ дальнейшего демократического развития.

К марту 1995 года завершился первый этап построения независимого государства – Республики Казахстан. На этом этапе государственного строительства были инициированы глубинные структурные преобразования экономики и политической системы страны. Логика развития государства в этот сложнейший период показала, что на данном этапе развития страны требовалось обеспечить развитие сильной и стабильной экономики, мощь которой даст возможность государству провести дальнейшую политическую модернизацию.

Перед Республикой Казахстан в начале 1990-х годов стоял целый комплекс сложных задач, связанных с форсированным государственным строительством, построением новой рыночной экономики, развитием демократических институтов. Тем не менее, на первый план вышли вопросы экономической стабилизации и развития. В те годы в стране отмечалось резкое снижение объема ВВП – так, в 1995 г. этот показатель составил лишь 61,4% объема ВВП 1990 года. Наблюдалась галопирующая инфляция, с 1992 г. ежегодно увеличивавшаяся в десятки раз, а в отдельные периоды достигавшая 2500%. В 1990–1994 годы в Казахстане объем производства промышленной продукции сократился наполовину, в сельском хозяйстве спад составил почти треть, а объем транспортных перевозок снизился на две трети. Государство не справлялось с управлением собственными предприятиями, деньги от продажи оборотных средств и продукции оседали за рубежом, а невыплаты пенсий, пособий и зарплат стали приобретать хронический характер. Именно в период первой половины 1990-х вышли наружу плачевные итоги распада СССР, приведшие к разрыву экономических связей между бывшими советскими республиками, а ныне независимыми государствами, развалилась и некогда единая рублевая система.

Остановка и закрытие ряда государственных предприятий привели к массовой безработице, составившей в 1994 и 1995 годах соответственно 536,4 и 808,3 тыс. человек или 7,5 и 11,0% экономически активного населения. В столице страны, г. Алматы, не говоря уже о периферийных районах,

говоря уже о периферийных районах, в 1993 году промышленное производство снизилось на 10%, в 1994 году – на 20%, а в 1995 году – уже на 30%. Аналогичная тенденция спада прослеживалась и в жилищном строительстве, практически полностью было «законсервировано» возведение школ, больниц, поликлиник, других объектов социальной сферы. Серые недостроенные коробки домов стали грустным символом экономики того времени. В стране, как во времена войны и разрухи, появилась реальная угроза голода и холода. Жизнь диктовала необходимость решительных, системных, энергичных, быстрых изменений в экономике.

Экономический спад во всех отраслях и всех регионах страны стал следствием нарастания давно обозначенного кризиса всей системы производственных отношений. Поэтому, казахстанская экономика начала реформироваться в условиях глубокого кризиса, связанного с нарушением структуры товарно-денежных отношений, низким уровнем конкурентоспособности, отсутствием навыка проведения денежно-кредитной и таможенной политики. Эти факторы требовали немедленных реформ, которые могли бы обеспечить экономическую стабилизацию, совершенствование законодательной базы, финансовой системы, социальной сферы и производственного сектора. В начальной стадии рыночных преобразований (1992-1994 годы) основные усилия государства были направлены на либерализацию экономики и создание законодательной и институциональной базы рыночных отношений, наполнение рынка потребительскими товарами.

Вместе с тем, совершение экономических преобразований нуждалось в эффективном законодательном и нормативно-правовом обеспечении. Существовавший по Конституции 1993 года государственно-правовой механизм привел к тому, что исполнительная власть продвинулась далеко вперед в качестве института рыночной экономики в силу своей большей динамичности и профессиональности, и вследствие этого возникла угрожающая перспектива непрерывного противостояния исполнительной и законодательной ветвей власти.

Неэффективность парламентской системы в Казахстане в условиях модернизации имела под собой объективную основу. В Казахстане процесс создания многопартийной политической системы развивался достаточно сложно и противоречиво. Находясь в своей первоначальной стадии, он затронул лишь небольшую часть общества, в которой социальные слои и группы со своими

специфическими интересами не сформировались до конца. В результате Парламент не смог в тот период эффективно работать и обеспечить проведение последовательных экономических реформ. Поэтому переход к президентской форме правления, усиление исполнительной власти явился исторически и политически закономерным этапом модернизации. Именно президентская система правления демонстрирует наибольшую эффективность в условиях, когда первостепенной задачей становится задача создания правовой базы рыночной экономики и демократии.

В результате неспособности Парламента страны обеспечить проведение последовательных экономических и социальных реформ, 11 марта 1995 года Президент Н.А. Назарбаев на основании закона «О временном делегировании Президенту Республики Казахстан и главам местных администраций дополнительных полномочий» от 10.12.1993 г. подписал Указ «О мерах, вытекающих из постановления Конституционного суда». Этим актом Глава государства принял на себя персональную ответственность перед историей, перед будущими поколениями Казахстана, перед народом всей страны за дальнейшую судьбу государства. Сегодня, спустя пятнадцать лет после тех событий, мы понимаем, насколько сильным и мудрым был этот шаг Главы государства. Президент Казахстана совершил беспрецедентный акт гражданского мужества и политической дальновидности, увидев в далеком теперь уже 1995 году будущее своего народа, будущее своей страны.

В период с марта по ноябрь 1995 года деятельность Президента Н.А. Назарбаева была очень напряженной и насыщенной. В отсутствие парламента Глава государства подписал в этот краткий, но очень сложный и очень важный для страны период 147 Законов и Указов, имеющих силу закона. Эти 147 Законов и Указов Главы государства стали крепким правовым фундаментом формирования рыночной экономики, политической системы, заложившим основы дальнейшего развития государства. Президент страны, осознавая огромную ответственность за принимаемые шаги государства, выступил инициатором этих законов и лично участвовал в работе комиссии по подготовке этих законодательных актов. Подписанные в этот период законы касались различных сфер жизни казахстанского общества, требующих немедленного решения для дальнейших преобразований в стране.

Первые результаты действия законов были очевидны уже к концу 1995 года. И сегодня, спустя полтора десятилетия, значитель-

ная часть нынешних законодательных актов Республики Казахстан базируется именно на тех принципах, которые были обозначены в Законах и Указах, имеющих силу закона, которые были приняты Н.А.Назарбаевым в период с марта по ноябрь 1995 г.

Президентские Указы дали мощный импульс реформам. Принятие законов дало старт государственным программам, реформирующим денежно-кредитную политику. Так, были приняты Законы «О бюджетной системе»; «О Национальном банке»; «О банках и банковской деятельности в Республики Казахстан», «О лицензировании», «О государственной регистрации юридических лиц», «О республиканском бюджете Республики Казахстан на 1996 год»; «О ценных бумагах и фондовой бирже», было создано Казначейство Министерства финансов. Именно в те годы, на базе принятых законов началось создание ныне признанной одной из самых сильных на постсоветском пространстве банковской системы страны. Были также приняты жесткие условия по расходам государственного бюджета и упорядочению внутриэкономической деятельности, которые отразились в принятии законов «Об анти-монопольной деятельности», «О банкротстве»; на государственном уровне были приняты оперативные меры по либерализации цен, снятия барьеров для продвижения многих товаров, ограничению государственного вмешательства в дела хозяйствующих субъектов, отразившиеся в законах «О нефти», «О земле», «О недрах и недропользовании». Ряд законов, в частности, закон «О государственном предприятии», «О производственном кооперативе», «О хозяйственных товариществах» были направлены на создание государством необходимых условий для формирования отечественного предпринимательства.

В обстановке дефицита бюджетных средств, огромной задолженности по выплате зарплаты, пенсий и пособий положительную роль сыграл закон «О налогах и других обязательных платежах». Впоследствии в него неоднократно вносились изменения, направленные на снижение налогового бремени, в первую очередь в интересах предприятий и предпринимателей. Этот период был началом развития предпринимательства в стране, строительства новой экономики, основанной на частной собственности и заинтересованности в результатах своего труда. Уже тогда были приняты определенные меры по поддержке частного бизнеса – установлены на начальном этапе льготы отдельным категориям малых и средних предприятий по аренде помещений и оплате

коммунальных услуг. Принимаемые меры позволили постепенно переориентировать производство многих продуктов питания, товаров и услуг в сферу малого бизнеса. Главным достижением того периода было то, что предприятия начали обретать реальных хозяев, а уже к началу 1997 года был приостановлен спад в промышленности, ликвидированы задолженности по выплате пенсий, пособий и зарплат работникам бюджетной сферы.

По мере экономической стабилизации, большое значение имело дальнейшее совершенствование государственно-правовой системы независимого Казахстана. Важным шагом для дальнейшего государственного строительства стали принятые законы «О выборах в Республики Казахстан», «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», «О Правительстве Республики Казахстан», «О Президенте Республики Казахстан», «О Конституционном Совете Республики Казахстан», «О республиканском референдуме», «О государственной службе». С последующим укреплением института президентства в независимом Казахстане происходят реальные изменения в плане демократизации избирательной системы, причем их непосредственным инициатором явился сам Глава государства. Наиболее радикальным шагом в этом направлении стал Указ Президента Н.А. Назарбаева «О выборах в Республике Казахстан» от 30 сентября 1995 года.

Происходящие в законодательстве страны перемены выдвинули на первый план человека как высшую ценность общества. Правовая защита личности стала главным содержанием деятельности органов судов, действовавших теперь на основании закона «О судах и статусе судей в Республики Казахстан». Дальнейшее развитие прокурорского надзора и реформирование системы органов прокуратуры проходило в соответствии с принятым законом «О прокуратуре». Основываясь на статьях закона, в системе органов государственной власти прокуратура заняла свое конституционное место, выполняя функции одного из элементов системы «сдержек и противовесов» института разделения властей, способствуя согласованному функционированию всех ветвей единой государственной власти в Республике Казахстан. Обеспечение правопорядка также потребовало реформирования и развития органов внутренних дел, которое осуществлялось в соответствии с принципами нового государственного строительства и нормами международного права, обозначенными в подписанном Главой государства в конце 1995 г. Законе «Об органах внутренних дел Республики Казахстан».

Динамично развивающиеся процессы государственного строительства, развитие правовой базы общества потребовали новых подходов к формированию системы безопасности страны. Красной строкой через статьи закона «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан» проходит утверждение о том, что «Обеспечение национальной безопасности является главным условием развития Республики Казахстан как независимого суверенного государства». Тогда же в стране были приняты закон «О Службе охраны Президента Республики Казахстан», который определил статус, полномочия и организацию деятельности Службы охраны Президента Республики Казахстан по обеспечению безопасности охраняемых лиц, а также контроль и надзор за ее деятельностью и закон «О Республиканской гвардии». Кроме того, Президент страны подписал закон «О таможенном деле в Республики Казахстан», сформировавший систему таможенного регулирования.

Были приняты важные решения в области международного сотрудничества и развития энергетического потенциала страны. Глава государства подписал ряд законов, в том числе о государственной поддержке прямых инвестиций, о рынке ценных бумаг, а также соглашения и контракты для обеспечения стабилизационных и структурно-институциональных реформ международными организациями и ряд документов по инвестируемым проектам.

Еще одной важной стороной деятельности Президента РК Н.А. Назарбаева в тот период стало реформирование социальной сферы. Традиционно, вопросы социальной политики являются самыми сложными и самыми ответственными. В стране были проведены пенсионная, жилищно-коммунальная и образовательная реформы. Президент страны подписал Законы «О льготах и социальной защите участников, инвалидов Великой Отечественной войны и лиц, приравненных к ним», «Об ипотеке недвижимого имущества», «О принудительном лечении больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией».

Межэтническое согласие является немаловажным фактором с точки зрения сохранения общественной и политической стабильности в таком полиэтничном государстве как Казахстан. Ключевым событием в этой сфере стало создание 1 марта 1995 года Ассамблеи народов Казахстана. Целью органа, представляющего национально-культурные центры страны, стала выработка на основе оценки событий и прогнозов политической ситуации в стране практических рекомендаций, обеспечивающих консолидацию

общества, а также оказание содействия Президенту Республики Казахстан в его деятельности как гаранту соблюдения прав и свобод граждан Казахстана независимо от их расовой, национальной, социальной принадлежности, вероисповедания и убеждений.

Таким образом, подписанные Президентом Н.А. Назарбаевым в краткий период 147 законов, затронувшие практически все сферы жизни республики подготовили мощную базу для принятия главного закона страны и ее жителей – Конституции Республики Казахстан. Принятие нового Основного Закона страны 30 августа 1995 года стало своеобразным итогом активной законотворческой деятельности Главы государства в этот период. К созданию, обсуждению и разъяснению проекта Конституции страны были привлечены широкие слои казахстанской общества – ученые, политики, творческая интеллигенция, предприниматели и госслужащие, рабочие и жители сельской местности, студенческая молодежь. С целью привнесения передового международного опыта, в работе по обсуждению Конституции принимали участие и зарубежные эксперты.

Основой Конституции, за которую на референдуме проголосовало 89,14% избирателей, стали идеи о верховенстве прав и свобод человека и гражданина, идеи строительства в Казахстане сильного государства с четким разделением функций законодательной, исполнительной и судебной властей. Конституция страны позволила пройти большой путь, связанный не только с глубокими экономическими, но и политическими преобразованиями. Об этом свидетельствует новое национальное законодательство суверенного Казахстана. Именно с его помощью за эти годы был создан прочный фундамент для преобразования Казахстана в страну, в которой гарантируются права и свободы граждан. Таким образом, Принятая Конституция определила политико-государственное устройство страны, организацию государственного управления, повысила статус Президента и закрепила президентскую систему правления в Казахстане.

Законотворческая деятельность Президента в этот период стала основой для дальнейшего государственного строительства в Казахстане. Она послужила нормативно-правовой базой модернизации политической системы Республики Казахстан. По сути, законодательная база государства была создана с «нуля», что в свою очередь, привело к глубоким структурным изменениям в экономике страны и росту благосостояния граждан. Законы

периода 1995 г. дали импульсы развитию экономической, политической, финансовой и социальной сфер жизни казахстанского общества, стимулировали демократическое развитие страны.

Законотворчество, инициативы Президента Назарбаева в 1995 г. обеспечили эффективную работу системы управления обществом и государством, сохраняя политическую стабильность и обеспечивая конституционные права и свободы граждан. Достигнутые народом Казахстана во главе с Президентом страны результаты позволили стране перейти к долгосрочному и стабильному развитию.