
ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

А. М. Джельдибаев

Согласно историко-политическим данным, парламент есть уникальный, проверенный многими столетиями и государствами, представительный институт. Тогда как парламентаризм есть особая демократическая система организации и функционирования высшей государственной власти, базирующейся на принципах разделения власти и верховенства права, в которой парламент играет преобладающую не только в качестве законодательной власти, но и в качестве верховного контроля над властью исполнительной роль. Иной раз парламентаризмом обозначают теорию и практику функционирования парламента, под которым подразумевается высший выборный законодательный орган, осуществляющий представительство основных социально и политически активных групп населения. По мнению российского ученого-аналитика Р.Я. Евзерова, парламентаризм можно толковать как «способность представительного органа государственной власти свободно обсуждать и принимать политические решения в форме законов» /1/.

Парламент Казахстана, как парламенты всех государств мира, имеет одинаковые и схожие функции, их основная роль в системе государственного управления характеризуется следующими признаками:

Во-первых, современный парламент – это общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти. Принимая законы и другие нормативно-правовые акты, парламент на практике реализует принципы народного суверенитета и демократического парламентаризма. Именно парламент «создает первичный слой правового государства, нормативно-правового обеспечения жизнедеятельности человека и общества в целом» /2/.

Во-вторых, парламент выступает высшим государственным органом народного представительства и институционализации господствующих в обществе интересов, политических ориентаций и настроений. Все это определяется принципами как его формирования, так и функционирования. Нижняя палата парламента Казахстана, Мажилис, в частности, обязательно избирается и формируется при непосредственном участии граждан республики на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании, что и предопределяет его назначение как механизма представительства интересов всего народа. Он призван выражать волю народа в управлении государством, в чем и состоит представительская функция. Будучи таковым, он

одновременно является и институтом гражданского общества, «выполняет функцию соединения народа с государственной властью... при этом точно и конкретно указывает на реальный источник власти» /3/.

Именно народное представительство придает государственной системе существования демократический характер, а самому парламенту широкую социальную доступность и открытость. Парламент – это единственное место публичной защиты интересов различных социальных слоев общества, классов и групп населения в системе государственной власти.

В-третьих, парламент выступает органической частью государственной власти, законодательно устанавливая систему органов власти, а также порядок их организации и деятельности. Принимаемые законодательные акты закладывают основы правового регулирования и координации деятельности органов власти, взаимоотношений центральных и региональных властных структур и т.д. Как орган представительского характера парламент является одной из центральных ветвей в триаде разделения властей, при этом он наделен определенными полномочиями влиять на каждый элемент этих ветвей. В частности, в ст. 55 пункт Конституции Республики Казахстан прописано, что в прерогативу парламента входит «лишение неприкосновенности Генерального прокурора, Председателей и судей Верховного суда Республики», а пункт 6 ст. 55 предусматривает «рассмотрение возбужденного Мажилисом вопроса об отрешении от должности Президента Республики и вынесении его результатов на рассмотрение совместного заседания Палат» /4/.

В-четвертых, Парламент Казахстана, как и большинство парламентов мира, осуществляет финансово-бюджетную политику. Рассмотрение и принятие бюджета - наиболее важное направление законотворческой работы. Ст. 54 п. 2 Конституции Республики Казахстан гласит, что «парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов в начале в Мажилисе, а затем в Сенате: обсуждает республиканский бюджет и отчеты о его исполнении, изменении и дополнении в бюджет, устанавливает и отменяет налоги и сборы» /4, ст. 54, п. 2/.

Кроме всего этого, парламент формирует налогово-банковское законодательство, рассматривает финансовое обоснование любого закона, требующего затрат общества.

В-пятых, парламенты государств обладают определенными полномочиями контроля за действиями Правительства и других высших органов государственной власти, изменяют или корректируют их курс. В статье 53 п. 6 Конституции РК парламент «заслушивает доклад Премьер-министра о Программе Правительства и одобряет или отклоняет Программу. Повторное отклонение Программы может быть осуществлено большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из Палат и означает вы-

ражение вотума недоверия Правительству. Отсутствие такого большинства означает одобрение Программы Правительства» /4, ст. 53, п. 6/.

Благодаря этим ключевым функциям парламента в обществе формируется, складывается и функционирует парламентаризм как система, проявляются его основные черты: верховенство закона; разделение и независимость ветвей власти; наличие системных «сдержек и противовесов»; представительность и альтернативность; способность обеспечивать свободу и права граждан в независимости от их происхождения и положения.

Парламентаризм с вышеперечисленными признаками и чертами безусловно можно рассматривать как правовой политический институт демократического общества.

Например, Конституция США была призвана обеспечить социальный мир и порядок, надежно защитить экономические и политические интересы богатого меньшинства во «имя процветания всего общества». Основопологающим принципом Конституции стал не принцип народного суверенитета, а принцип разделения властей и механизм «сдержек и противовесов». В разделе 1 ст. 1 говорится, что законодательные полномочия, настоящим установленные, принадлежат Конгрессу Соединенных Штатов, который состоит из Сената и Палаты представителей /5/.

Если Палата представителей создавалась из депутатов, то Сенат формировался путем двухступенчатых выборов из двух сенаторов из одного штата, избираемых выборщиками на 6 лет. В ст. 1 были сформулированы различные избирательные цензы, предъявляемые каждому кандидату Палаты представителей и Сената. Так, членами Палаты представителей могли стать лица, достигшие возраста 25 лет, являющиеся гражданами США, проживающими в течение 7 лет в штате, от которого они избираются.

Сенаторами могли стать лица, достигшие 30 лет, проживающие в штате в течение девяти лет. По замыслам основателей Конституции, Палата представителей, выражая «суверенитет народа», должна была защищать интересы малоимущего большинства, его право на свободу и жизнь, а элитарный Сенат – интересы богатого, привилегированного меньшинства, его право на свободу и собственность. Фактически постоянная деятельность Сената, при закреплённом порядке Основного Закона США, должна была служить не только стабильности, но и ее преемственности. Составители Конституции, опираясь на классические принципы идеологов эпохи Просвещения, отвергали идею Ш. Монтескье о «смешанном правлении» двухпалатного парламента, а исходили из необходимости создания механизма «сдержек и противовесов».

Не допуская одновременного обновления состава высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти сроки их полномочия, а также различные способы и источники их формирования, по убеждению

отцов-основателей, должны были также усиливать стабильность государства. Однако, главную гарантию такой стабильности создатели Конституции видели в так называемой американской модели разделения властей, которая разрабатывалась не столько в соответствии с теориями Дж. Локка и Ш. Монтескье, сколько на собственном опыте американцев. Конгресс по Конституции сдерживается Президентом США посредством его права отлагательного вето на принятые им законопроекты, Президент США сдерживается Сенатом посредством его права давать согласие главе государства при назначении им должностных лиц. Являясь Верховным главнокомандующим, Президент не мог объявлять войну, ибо это право принадлежит Конгрессу. В руках Конгресса имеется мощное право импичмента в отношении Президента и членов Верховного суда. Верховный суд в свою очередь сдерживает Конгресс и Президента посредством своего права конституционного контроля над всеми принятыми ими законами, постановлениями и распоряжениями.

Процесс становления парламентаризма Казахстана, безусловно, берет свое начало из советской законодательной практики и соответствующей ей идеологии представительных учреждений. С обретением независимости Республика Казахстан 28 января 1993 г. принимает свою первую Конституцию, которая закладывает правовые основы своей государственности и провозглашает Республику государством с парламентской формой правления. Единственным источником государственной власти признается народ Казахстана. Народ осуществляет свою власть непосредственно через своих выборных представителей. Никакая часть народа, либо организация или отдельная личность не могут присвоить себе право осуществления государственной власти – таковы были принципиальные и основополагающие положения первой Конституции 1993 г. Право выступать от имени всего народа Казахстана принадлежало только Верховному Совету и Президенту РК в пределах их конституциональных полномочий. В Конституции 1993 г. констатировалось, что государственная власть - разделяется на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Верховный Совет республики объявлялся единственным законодательным и высшим представительным органом страны, располагающим полномочиями принимать Конституцию Республики Казахстан, вносить в нее изменения и дополнения, принимать законы, осуществлять контроль над их исполнением и т.д. Первый парламент (Верховный Совет 12 созыва) РК формировался летом 1990 г. в период агонии коммунистического строя в СССР и занимал промежуточное положение между советской моделью законодательно-представительских учреждений и парламентом транзитного периода. По сравнению с предыдущим Верховным Советом Казахской ССР, в новом парламенте произошло значительное снижение численности народных депутатов с 510 до 360,

а также наметилась тенденция к профессионализации законодательного органа, выразившейся в усилении роли возникших постоянных комитетов и комиссий путем передачи им законопроектной и кадровой функций. Кроме того, данная тенденция проявилась также во введении конституционной нормы «об освобождении народных депутатов от выполнения служебных обязанностей не только на период сессий, но и для работы в постоянных комиссиях, комитетах и среди населения, в том числе и на весь период их депутатских полномочий» /6/.

На состав и деятельность первого парламента оказывали воздействие принципы и порядок выборов депутатов ВС. Из 360 депутатов 270 избирались по округам, 90 – от общественных организаций; в 27 округах выборы были безальтернативными. Депутат этого парламента и один из разработчиков Конституции РК 1993 г. С.З. Зиманов утверждает, что «Верховный Совет республики в какой-то мере вобрал в себя новые демократические веяния и реформаторский дух начального этапа перестройки. Это был один из самых интеллектуальных Парламентов в истории Республики. В составе его были работники науки, культуры, литературы, искусства и просвещения. На волнах демократической эйфории и осознания свободы самостоятельного развития республики Верховным Советом был принят ряд крупных политических и правовых актов. В их числе: Декларация о государственном суверенитете Казахской ССР (25 октября 1990 г.), Закон о государственной независимости Республики Казахстан (16 декабря 1991 г.), новая Конституция (28 января 1993 г.). За неполные четыре года работы (апрель 1990 – декабрь 1993 гг.) Парламент принял 265 законов, тогда как Верховным Советом предыдущего XI созыва за пять лет (1986-1990 гг.) принято только 40 законов. Это, безусловно, серьезный прогресс. Была создана законодательная база для суверенного и независимого развития молодого государства» /6/.

Законодательный путь Парламента Республики Казахстан был труден. Сложно было Парламенту как законодательному и контрольному органу найти свое место в структуре высшей государственной власти. Сказывались амбициозные настроения среди парламентариев, в особенности в среде руководства и председателей комитетов Верховного Совета, претендовавших чуть ли не на первую роль во взаимоотношениях трех ветвей государственной власти, в частности, законодательной и исполнительной. Неоднократные вотумы недоверия правительству, вызовы членов правительства на заседания Верховного Совета по второстепенным вопросам не сыграли позитивной роли» /6/.

Комитеты ВС были образованы по узкоотраслевому признаку (сельскому хозяйству, промышленности, торговли и т.д.), которые приводили к вмешательству и дублированию деятельности профильных министерств и ведомств. Являясь учреждением переходного периода, первый казахстан-

ский парламент стал ареной яростного сопротивления старой отжившей власти (в лице Советов) и новой власти, стремящейся вести страну по пути демократических преобразований. Стало очевидным, что первый парламент, выполнив свою историческую миссию, исчерпал себя не только как высший орган законодательной власти, но и как вся система Советов. И не случайно, что Президент Республики Н. Назарбаев на заседании Верховного Совета 13 декабря 1993 г. говорил: «По мере нашего дальнейшего движения к рыночной экономике и к демократии все больше обнаруживались отсталость и несоответствие Советской власти. Это противостояние рано или поздно должно было найти свое решение» /7/.

Основным фактором, повлиявшим на роспуск первого парламента, явилось притязание Советов на главенствующую роль в государстве, из-за расплывчатости и нечеткости принципов разделения власти, заложенных в первой Конституции Казахстана. На фоне борьбы в стенах казахстанского парламента, в соседней России противостояние Верховного Совета РФ во главе с Р. Хасбулатовым с президентом Б. Ельциным приняло более драматичный и трагический характер. Причиной этого конфликта, как и в Казахстане, явилась борьба за власть со стороны старых органов в лице Верховного Совета РФ, стремившегося за сохранение традиционной модели государственного развития и реформаторских сил демократического движения. В этой обстановке, стало очевидным, что первый парламент республики, выполнив свою историческую миссию, исчерпал себя. В связи с чем, 16 ноября 1993 г. один из райсоветов города Алма-Аты – Алатауский – принимает решение о самороспуске, вслед за этим к такому повороту событий присоединяются еще несколько райсоветов. Итогом, решившим дальнейшую судьбу парламента, стало его заседание 13 декабря 1993 года, на котором было решено принять Закон «О роспуске остальных местных Советов», что вело к немедленному роспуску и самого Верховного Совета. В этой обстановке дополнительными полномочиями в сторону их усиления наделялся Президент и главы местных администраций на период до избрания нового Парламента.

Безусловно, деятельность Верховного Совета 12-го созыва, существовавшего с апреля 1990 года по декабрь 1993 г., в строительстве государственности независимого Казахстана и демократизации постсоветского общества была выдающаяся и неоценимая. Этот депутатский созыв принял более 250 законов, в числе которых такие основополагающие, как «Декларация о государственном суверенитете Казахской ССР», «О государственной независимости РК», «Конституция РК», «О выборах Президента Казахской ССР», «О местном самоуправлении» и т.д. Анализируя итоги деятельности того парламента, его председатель С. Абдильдин пишет, что «конечно, принятие Декларации о государственном суверенитете

Казахстана, учреждение поста и всенародные выборы Президента республики являются важными вехами в деятельности Верховного Совета. Но среди всех решений, принятых нашим парламентом, акт торжественного провозглашения 16 декабря 1991 г. государственной независимости Казахстана есть и остается, несомненно, важнейшим событием в судьбе республики и ее многонационального народа» /8/.

Но к моменту самороспуска парламента, Верховный Совет сильно запаздывал с принятием столь нужной законодательной базы по ускоренному проведению демократических и экономических преобразований в стране. Президент Н. Назарбаев стремился работать с парламентом, который был бы более мобильным и профессиональным, а также не являлся сдерживающим фактором в радикальных реформах. По поводу роспуска Парламента Президент Н. Назарбаев пишет в своей книге «На пороге XXI века», что «попытка взять на себя функции распределения, перекладывания ответственности за ход реформ на плечи исполнительной власти – такова общая тенденция. Таким образом, парламент принимал решения о повышении заработной платы, не обеспеченные финансированием социальной программы, а органы исполнительной власти несли ответственность за их выполнение в условиях дефицита бюджета. Так органы исполнительной власти попадали под огонь критики прессы, депутатов, общества. Парламент в этой ситуации, в соответствии с инерцией борьбы за распределение начинал приходиться в противоречие с реформами. Тем самым они замедляли темпы модернизации, консервировали устаревшую структуру экономики. По мере развития событий возникало объективное противоречие между курсом исполнительной власти и парламентом» /9/.

Самороспуск Верховного Совета знаменовал собой завершение первого этапа развития казахстанского парламентаризма, смыслом и результатом которого явилась смена устаревшей системы представительных органов в лице советов и начало проявления элементов парламентской деятельности, основанной на правовом демократическом фундаменте. Смена и перераспределение властных полномочий в Казахстане в тот исторический отрезок истории, в отличие от России, произошел мирным и цивилизованным образом, без социальной конфронтации и, что не менее важно, без противостояния представительной и исполнительной власти. Это свидетельствовало, что в государстве заложены и реально существуют принципы разделения власти, которые действуют в тех границах правового механизма, инициатором которых являлся ушедший в лету депутатский корпус Верховного Совета 12-го созыва.

1. Юридическая энциклопедия. М.: 2001 г. - С. 714.
2. Парламентаризм в России и Германии. История и современность. Отв. ред. Я.А. Пляйс, О.В. Таман-Толутвина. – М.: РОССПЭН, 2006. – С.204.
3. Гранкин И.В. Парламент России. М.: 1999 – С.21.
4. Конституция Республики Казахстан. Официальное издание. Алматы, 1995 г. Статья 55, пункт 6.
5. Конституция США. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1993. – 10 с.
6. Зиманов С.З. Конституция и парламент Республики Казахстан. Алматы. Жеті Жарғы. 1996 г. – С.124.
7. Казахстанская правда от 14.12.1993 г.
8. Абдильдин С. Парламент Казахстана: От Союза к государственности. – Алматы, 1993. - С.59
9. Назарбаев Н. А. На пороге XXI века. Алматы, 1996. – С. 43.

Желдібаева А.М.

Қазіргі әлемдегі парламентаризм институтының эволюциясы

Өз мақаласында автор Парламенттің заманауи мемлекеттік құрылымының ғасырлар бойы мемлекеттердің тәжірибесінен өткен, бірегей саяси институты екенін көрсетеді. Қазіргі замандағы парламент – билікті бөлу жүйесіндегі ең басты міндеті заң шығарушы билікті іске асыру болып табылатын жалпы мемлекеттік өкілетті орган.

Zheldibayeva A.M.

Development of the Modern Institute of Parliamentarism in the Contemporary World

In the article «The Evolution of Parliament in Kazakhstan and in the modern world,» the author points to the fact that the Parliament - a unique, proven by many centuries, and state your political institution → structure of modern statehood. The modern parliament - a national representative body, whose main task in the system of separation of powers is to implement the legislature.