

УДК 342.53(575.2+574)

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В КАЗАХСТАНЕ И КЫРГЫЗСТАНЕ

Э.Э. Дуйсенов

Исследованы проблемы парламентской ответственности в Казахстане и Кыргызстане, представлен анализ конституционных положений об ответственности парламентов этих государств.

Ключевые слова: Парламент; ответственность парламента; парламентский иммунитет; палата Парламента.

SOME ASPECTS OF PARLIAMENTARY RESPONSIBILITY IN KAZAKHSTAN AND KYRGYZSTAN

E.E. Duysenov

This article analyses and compares the problems of parliamentary responsibility in Kazakhstan and Kyrgyzstan. It also presents an analysis of the constitutional provisions on the responsibility of the Parliaments of these countries.

Key words: parliament; responsibility of parliament; parliamentary immunity; Houses of Parliament.

В конституционном механизме важное место занимает *ответственность Парламента*, под которой понимается политическая ответственность коллегиального органа. Как известно, она выражается в форме: 1) роспуска Парламента; 2) роспуска одной палаты; 3) досрочного прекращения полномочий депутата Парламента.

Считаем верным мнение Г.С. Сапаргалиева, который отнес к основанию конституционно-правовой ответственности Парламента, его палат и депутатов нарушение закона, негативные действия политического характера, некачественное выполнение возложенных на него функций. Как пишет автор, «некачественной следует считать политику, которая проявляется в обструкционизме, политическом популизме, ведущих к политическому кризису». В пункте 1 статьи 63 Конституции РК, как и в других источниках конституционного права, не существует положений, указывающих на то, что роспуск представительного органа должен сопровождаться сложной процедурой решения вопроса о его конституционной ответственности, как это предусмотрено в случае ответственности Президента. Решение о роспуске Парламента принимается Президентом единолично. Действия Президента по роспуску Парламента освобождены от контрассигнования, то есть подписания Премьер-министром. В связи с этим, возникает вопрос

о правомочии единоличного решения Президента. Право выступать от имени народа (единственного источника государственной власти) и государства принадлежит Президенту республики, который обеспечивает ответственность органов власти перед народом. Парламент же имеет право выступать от имени народа в пределах своих конституционных полномочий.

Роспуск одной палаты Парламента не всегда решает проблему, особенно если основанием роспуска стал политический кризис в результате непреодолимых разногласий между палатами Парламента или Парламентом и другими ветвями государственной власти.

Так, основополагающие правовые нормы, относящиеся к Парламенту, содержатся в Конституции Республики Казахстан, закономерно являясь частью конституционного права. В то же время конституционные правовые нормы служат основой для принятия всей массы нормативного материала о формировании, организации, институционализации Парламента, выполнения присущих Парламенту в условиях президентско-парламентского правления функций, взаимодействия с другими органами государственной власти.

Парламентское право имеет свою систему, созданную на основе связи, существующей между его институтами. Г.С. Сапаргалиев определяет

систему парламентского права как группы правовых норм, регулирующих относительно самостоятельные сферы парламентских отношений, то есть институты парламентского права. В системе парламентского права выделяется ряд таких институтов, как институт депутатства; институт парламентского иммунитета; институт законотворчества; институт президентского вето; институт парламентских сдержек и противовесов; институт импичмента Президента.

Известно, что по содержанию нормы парламентского права классифицируются как материальные и процессуальные. Первые – определяют статус субъектов, которые обладают функциями, полномочиями, компетенцией, ответственностью. Процессуальные же нормы устанавливают процедуру реализации предусмотренных материальными нормами полномочий субъектов, вступающих в отношения. Как в материальных, так и в процессуальных нормах парламентского права, определяется, как и на каких принципах строятся отношения между субъектами парламентского права, какие методы используются сторонами отношений.

Из 98 статей Конституции Республики Казахстан в 39 статьях закреплено правовое положение Парламента, что подчеркивает ведущую роль Парламента в системе ветвей государственной власти республики. В Конституционном законе “О Парламенте” закреплен *принцип публичности сессий Парламента*, подразумевающий доступность деятельности этого органа для широкого круга населения посредством СМИ, возможность присутствия должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления во время заседаний Парламента. В Конституционном законе предусмотрена *норма, логически завершающая конституционное положение о рассмотрении Парламентом возражений Президента на принятый и предоставленный на подпись закон*. Решение Мажилиса по возражениям Президента вместе с заключением постоянного комитета Мажилиса направляется на изучение в Сенат, а также передается для рассмотрения на совместном заседании палат Парламента.

Закон “О внесении изменений и дополнений в Конституции Республики Казахстан” от 21 мая 2007 г. внес существенные изменения в избирательную систему Парламента. Мажоритарно-пропорциональная система выборов в Мажилис заменена пропорциональной системой. Политические партии могут делегировать своих представителей в избирательные комиссии с правом совещательного голоса. Политические партии могут назначать наблюдателей во время подготовки и проведения выборов. Представители иностранных

государств, международных организаций и представители иностранных СМИ также допускаются к наблюдению за подготовкой и проведением выборов. Подробно регламентируется порядок выдвижения кандидатов в депутаты политическими партиями Ассамблеей народа Казахстана [1]. Необходимо также отметить, что Парламент осуществляет две функции: представительную и законодательную. Представительство народа Казахстана в Парламенте обеспечивается прямой демократической избирательной системой, демократическими косвенными выборами, прямыми назначениями Президента от имени народа. Однако представительный характер Парламента не означает, что в Парламенте должны быть представлены все социальные и этнические группы населения. Выборы 98 депутатов Мажилиса Парламента проводятся на основе партийных списков. Партийные списки составляются безотносительно к национальности и социальному положению кандидатов в депутаты. К кандидатам в депутаты, включенным в партийные списки, предъявляются требования, предусмотренные только Конституцией. Закон не вмешивается во внутрипартийные дела при составлении партийных списков. Закон об Ассамблее народа Казахстана определяет особый порядок выдвижения кандидатов в депутаты Мажилиса Парламента. Представительный характер Мажилиса Парламента выражается в избрании 98 депутатов избирателями, 9 депутатов – членами Ассамблеи народа Казахстана, 32 депутатов Сената – представителями регионов.

Парламентское право Республики Казахстан предполагает, что часть депутатов, избираемая по партийным спискам, несет ответственность перед своими политическими партиями, часть депутатов от Ассамблеи народа Казахстана – перед организацией. Часть же депутатов Сената, избираемая местными представительными органами – свободна в определении своего поведения в Сенате, то есть пользуется свободным мандатом. А депутаты Сената Парламента, назначаемые Президентом Республики Казахстан – ответственность несут перед Президентом.

Такая форма ответственности обуславливает особенности президентского правления в Республике Казахстан. Сенат Парламента Республики Казахстан менее политизирован, чем Мажилис Парламента, поэтому к законотворчеству подходит не с партийных позиций, а с позиций учета интересов народа Казахстана.

Общезвестно, что контрольная функция представительного органа прямо обусловлена представительным характером Парламента и народ через Парламент вправе контролировать деятель-

ность властных структур. В науке конституционного права сложилось три подхода, в соответствии с которыми некоторые считают, что Парламент не обладает никакими контрольными полномочиями. Такое мнение объясняется тем, что Конституция РК не содержит понятия “контрольная функция” [2]. Сторонники подобного мнения не анализируют полномочий Парламента и его палат, в которые включены элементы их контрольной функции.

Другие исследователи полагают, что Парламент обладает контрольными полномочиями в отсутствие механизмов их реализации. По нашему мнению, эта точка зрения отчасти верна.

Третья группа ученых полагает, что излишние полномочия Парламента приведут к дисбалансу ветвей государственной власти. Такое мнение рационально. Чрезмерное расширение контрольных полномочий Парламента может привести к замене президентской системы правления парламентской. В таком случае разделение ветвей власти представляет собой чистую формальность. Важно подчеркнуть мнение Г.С. Сапаргалиева о балансе, но о свободе ветвей власти не может быть и речи. Относительно количества и наименований функций Парламента Республики Казахстан в правовой литературе особых разногласий не обнаруживается. Однако конституционное признание функций Парламента не совпадает с научно-обобщенным определением его функций.

Пункт 1 статьи 49 Конституции Республики Казахстан гласит, что Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательные функции. Следовательно, согласно Конституции, Парламент Республики Казахстан обладает только законодательными функциями, другие функции Парламента Основной закон не упоминает. Означает ли это, что у Парламента Республики Казахстан нет других функций?

Анализ полномочий Парламента, его палат позволяет сделать вывод о том, что этот орган обладает, кроме законодательных, контрольной функцией и функцией формирования (выбора, назначения, дачи согласия политическим и другим ответственным служащим) некоторых высших органов государства.

В законодательных функциях воплощена и реализуется политика государства. Отдельные исследователи полагают, что Парламент Республики Казахстан не участвует в выработке политики государства. Депутатам, как известно, предоставлено право законодательной инициативы для того, чтобы они разрабатывали законопроекты. После принятия проекта закона – он становится правовым оформлением политики, узаконенной поли-

тической мерой. Такой политический аспект реализован в законе “О государственном социальном заказе” от 12 апреля 2005 г. В данном законе определено понятие социальной программы как совокупности организационных, экономических и технических мер, направленных на достижение целей в области молодежной, демографической, гендерной политики, правозащитной деятельности.

Анализ исследованного круга проблем позволил обратиться к аналогичным процессам, наблюдаемым в других государствах Центральноазиатского региона. В частности, попытаемся подвергнуть анализу точку зрения ученых Кыргызстана. Такая постановка в сравнительном аспекте позволит выявить некоторые общие и дифференциальные тенденции в развитии института парламентаризма в условиях переходного периода.

Процесс парламентаризации в Кыргызстане, как и в других союзных республиках, был заложен общесоюзной конституционной реформой. Сам факт юридического оформления Верховного Совета СССР, как постоянно действующего законодательного органа государственной власти, и учреждение Комитета конституционного надзора, являющегося одним из важнейших институтов системы сдержек и противовесов, подтверждают начало процессов парламентаризации [3].

С принятием 24 октября 1990 г. Закона “Об учреждении поста Президента Киргизской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Киргизской ССР” [4] кардинально изменилась система организации государственной власти в республике. Конституционным актом, имевшим важное значение для парламентаризации, стала Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан от 15 декабря 1990 г. [4], поскольку она закрепила принцип разделения государственной власти. Принцип разделения государственной власти в качестве основополагающего принципа нового конституционного строя впоследствии был положен в основу Конституции Кыргызской Республики, принятой на двенадцатой сессии Верховного Совета республики двенадцатого созыва 5 мая 1993 г. [4]. Однако уже к середине 1994 г. в обществе утвердилось мнение, что Кыргызстану наиболее подходит двухпалатный Парламент. При этом ожидалось, что переход к двухпалатной системе “в определенной мере компенсирует отсутствие в Парламенте устойчивого большинства и меньшинства, сильных партийных фракций и коалиций, упорядочит законодательную деятельность всего Парламента” [5].

Вследствие самороспуска Жогорку Кенеша Кыргызской Республики двенадцатого созыва

в сентябре 1994 г. и всенародного референдума о создании двухпалатного Парламента, состоявшегося 22 октября 1994 г., Жогорку Кенеш приобрел принципиально новую в истории Кыргызстана модель организации представительного органа. Так, в ходе выборов 5 и 19 февраля 1995 г. был сформирован новый Парламент – Жогорку Кенеш, состоявший из Законодательного собрания в составе 35 депутатов и Собрания народных представителей в составе 70 депутатов. Немногим позднее, в 1996 г., посредством принятого Закона “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики” [6] изменения претерпели конституционные основы правового статуса Президента, Жогорку Кенеша и их взаимоотношений.

Реализация новых положений Конституции Кыргызской Республики предполагала совершенствование избирательной системы, поскольку выборы депутатов Парламента должны были проходить по пропорционально-мажоритарному принципу. Такая система была закреплена в Кодексе “О выборах в Кыргызской Республике” [7], в соответствии с которым, в феврале – марте 2000 г. прошли выборы в Законодательное собрание и Собрание народных представителей Жогорку Кенеша второго созыва.

Становление парламентаризма в Кыргызской Республике характеризуется непоследовательностью. За 20 лет с момента провозглашения суверенитета Парламент Кыргызстана использовал различные модели парламентской системы. В Кыргызстане в целом обоснована концепция парламентаризма, фундаментального института государственного и правового управления [8].

Парламент Кыргызстана заслушивает отчеты Премьер-министра и назначаемых или избираемых Парламентом органов и должностных лиц, утверждает государственный бюджет и отчет о его испол-

нении (ст. 58., п. 3 п/п 4, 17). Однако правительство ответственно непосредственно перед Президентом, который осуществляет контроль его работы (ст. 74, п. 1). Аналогичные нормы имеют место в конституционной практике Казахстана (ст. 64, п. 2).

Фиксирование и развитие президентско-парламентской формы правления связаны с изданием указа Президента Кыргызской Республики от 19 сентября 2007 г. о проведении референдума 21 октября 2007 г. и принятием Закона Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики” от 23 октября 2007 г. Следует отметить, что принципиальным для новой редакции Конституции КР стало формирование Парламента на основе представительства политических партий и участие депутатских фракций в формировании правительства. Дальнейшая конституционная эволюция обусловила переход к парламентской форме правления, переходу к совершенно новой конституционной парадигме развития.

Литература

1. Ведомости Парламента Республики Казахстан. Астана, 2007. № 12. Ст. 85.
2. Чиркин В.Е. Конституционное право России и зарубежный опыт / В.Е. Чиркин. М., 1998. С. 360.
3. Парламентское право России: учеб. пособие / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юрист, 1999. С. 31–45.
4. Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР. 1990. № 18. С. 249.
5. Ведомости ЖК КР. 1993. № 7. С. 175.
6. Борубаев А.А. Роль Собрания народных представителей в консолидации общества / А.А. Борубаев // Вестн. Академии управления при Президенте Кыргызской Республики. 2002. № 2. С. 12.
7. Слово Кыргызстана. 1996. 10 февраля.
8. Ведомости ЖК КР. 1999. № 9. С. 436.