

К. М. ЖАУЛИН

## СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА: МИРОВОЙ ОПЫТ И КАЗАХСТАН

Республика Казахстан подошла к новому этапу демократического политического развития, политических преобразований и изменений системных качеств социально-политической жизни. В этой связи важно учитывать как общие закономерности построения политических институтов высокоразвитых демократических государств, так и культурно-исторические черты и социально-политические традиции казахстанского общества.

Демократизация общественной жизни в условиях экономических, социальных и политических реформ невозможна без общественно-политического развития, модернизации и совершенствования представительной власти. Это в полной мере относиться и к такому важному политическому институту как Парламент. Поскольку, наличие и сочетание прямой (непосредственной) и представительной демократии присущи любому типу демократической системы. Кроме того, институт парламентаризма служит противовесом исполнительной власти и дает избирателям право голоса в государственной политике.

В свое время еще английский политический мыслитель Дж. Локк выявил существенную специфическую особенность института парламентаризма. В частности, в работе «О гражданском правлении» он отметил, что “в конституционном государстве ... может быть всего одна верховная власть, а именно законодательная, которой все остальные подчиняются и должны подчиняться”. Это существенно важно, поскольку, “законодательная власть по необходимости должна быть верховной, и все остальные власти в лице каких-либо членов или частей общества проис текают из нее и подчинены ей” [1].

При этом следует учитывать, что “законодательная власть представляет собой лишь доверенную власть, которая должна действовать ради определения целей, и поэтому все еще остается у народа верховная власть отстранять или изменять состав законодательного органа, когда народ видит, что законодательная власть действует вопреки оказанному ей доверию ...” [2]. Заметим, что термин “парламент” происходит от английского слова “Parliament”, который обязан

своим рождением французскому глаголу *parler* – говорить.

Историко-политический опыт многих государств мирового сообщества (особенно, высоко развитых демократических стран, как например, Великобритания, Франция и т.д.) показывает, что представительство может осуществляться одним из следующих способов: доверительство, делегирование, мандат и пропорциональное представительство. Следовательно, основная политическая функция Парламента – представительная. Парламент ее осуществляется на основе демократического избирательного права и системы выборов. При этом реализуется это право в состязательности, как альтернативных кандидатов, так и политических партий в ходе избирательных выборных кампаний. Поэтому, как показывает историко-политический и практический опыт многих государств мирового сообщества, парламент как важный политический институт представляет собой своеобразный легитимный символ нации, который персонифицирует демократический политический режим.

В этой связи рассмотрим опыт становления и развития парламентаризма в Великобритании. Историко-политический опыт системного длительного строительства парламентаризма Великобритании как политического института показывает, что данный представительный орган – парламент эволюционно приобрел некоторые законодательные функции, которые ограничивали политическую власть короля. На протяжении всей политической истории Великобритании существенно реформировался институт представительства, что было во многом обусловлено изменением как общественно-политического строя, так и в результате проведения социально-политических реформ. В частности, Парламент Англии усилил свои позиции после принятия в 1867 г. акта о народном представительстве.

Заметим, что начало реализации принципа всеобщего избирательного права в Англии относится лишь к 1832 г. Благодаря деятельности общественного движения парламент принял «Бильль о реформе парламента».

Именно с этого момента начали формировать избирательные округа и пропорциональная избирательная система, снижен был имущественный ценз. Хотя еще и оставались такие недостатки права выбора как неравенство между сельскими и городскими округами, возрастной ценз, ценз оседлости, женщины не имели избирательных прав и т.д.

В этой связи в целях дальнейшей демократизации общества в 1867 г. в Англии была проведена новая политическая парламентская реформа, в ходе которой многие из этих и других ограничений были ликвидированы. Затем уже в 1884 г. была проведена третья парламентская реформа по дальнейшему совершенствованию избирательной системы, а также в 1888 г. была проведена демократическая реформа местного самоуправления, в соответствии с которой создавались избираемые демократическим путем советы графств. Однако нельзя считать, что именно с этого периода в Англии установилось всеобщее избирательное право. Оно окончательно утвердились только после 1928 г., когда возрастной ценз для всех избирателей мужского и женского пола был существенно снижен до 18 лет, а ценз оседлости – до трех месяцев.

Принято считать, что с этого момента Парламент в Великобритании был наделен функциональными законодательными, контролирующими и иными политическими обязанностями.

Поскольку в нашей стране Парламент – двухпалатный, на наш взгляд, важно изучить историю становления и развития данной разновидности парламентаризма.

Классики американской политической мысли полагали, что двухпалатная конструкция парламента, во-первых, защищает республику от забвения стоящими у власти своих обязательств перед избирателями. “С ее наличием безопасность народа становится вдвое надежнее, ибо любые замыслы узурпации либо изменения потребуют договоренности между двумя автономными палатами”. Во-вторых, названная модель служит преградой на пути склонности “всех и всяческих ассамблей поддаваться внезапным вспышкам бурных страстей, идя на поводу у крамольных верховодов, принимать непродуманные, пагубные решения”. В-третьих, компенсируется “еще один изъян, который заключается в недостаточном знакомстве избираемых (в нижнюю палату.)

представителей с задачами и принципами законодательства”. И, наконец, бикамерализм содействует преемственности в работе парламента в условиях частой смены состава палаты представителей [3].

Известный политический мыслитель прошлого – Монтескье в “Духе законов”, исследуя государственное устройство Англии пришел к выводу, что двухпалатность выступает в качестве эффективного средства, которое способно “удерживать от крайностей” не только исполнительной, но и законодательной власти. По его мнению, “законодательное собрание состоит из двух частей, взаимно сдерживающих друг друга принадлежащим им правом отмены, причем обе они связываются исполнительной властью, которая в свою очередь связана законодательной властью” [4].

Вторая палата может обладать значительными полномочиями, иногда превышающими полномочия нижней палаты, в ряде важных областей. Во многих случаях она играет заметную роль в законодательном процессе – равную или даже превышающую роль нижней палаты (как в Соединенных Штатах по вопросам внешней политики). Она может также делить с нижней палатой право назначать и смешивать правительства (как в Италии) или находиться в особых отношениях с исполнительной властью (как в США, где сенат утверждает состав президентского кабинета и другие назначения президента и где вице-президент по должности является председателем сената). Ей могут принадлежать важные функции в судебных вопросах. Например, сенат нередко выступает как следственная комиссия или даже непосредственно выполняет функции верховного суда (как британская палата лордов). Во многих случаях вторая палата считается выше первой: она открывает реестр государственных органов, а ее председатель занимает более высокое место в государственной иерархии, чем председатель нижней палаты. Большой престиж могут иметь и члены вторых палат – не только потому, что статус сената выше, чем статус палаты представителей, но и потому, что срок полномочий сенаторов больше, чем депутатов, и, кроме того, когда сенат избирается прямым голосованием, каждый его член представляет гораздо большее число граждан, чем депутат нижней палаты (напомню, что численность сената, как правило, меньше численности палаты представителей) [5].

Вторые палаты, подобно итальянскому сенату, могут обладать полномочиями, равными полномочиям нижней палаты. Однако гораздо чаще права второй палаты более ограничены, особенно когда речь идет о финансовых вопросах и конституционных реформах. В названных сферах возможности второй палаты выступать с законодательными инициативами, а также вносить поправки в законопроекты по большей части невелики. Право верхней палаты налагать вето на законопроекты обычно имеет отлагательный характер – примерно на год у британской палаты лордов или на 2 месяца – в Австрии и Испании. Вторые палаты, как правило, не принимают никакого участия в назначении и смещении правительства, хотя здесь опять же есть исключения (например, сенат Италии). В ряде стран они играют важную роль в контроле за исполнительной властью, в других – их роль в этом процессе минимальна. В целом же наблюдается следующая закономерность: власть второй палаты выше в тех случаях, когда – при прочих равных – она не может быть распущена правительством, как в Великобритании или в федеративных государствах [6].

В то же время соотношение полномочий двух палат крайне трудно измерить количественно. Неудивительно, что в федеративных государствах вторые палаты, как правило, играют более важную роль, нежели в унитарных. Так, в Соединенных Штатах сенат традиционно считается более могущественной из двух палат, а небольшая Палата народов в Боснии и Герцеговине примерно столь же влиятельна, как и нижняя палата. Однако и в унитарных государствах есть немало вторых палат, которые – по крайней мере формально и конституционно – имеют то же значение, что и первые (в Италии и Уругвае, например), тогда как в некоторых федеративных государствах (в частности, в Австрии и Германии) федеральные советы играют меньшую роль, нежели палаты представителей [7].

Заметим, что двухпалатные парламенты имеются во всех 24 современных федерациях (в том числе в таких крупнейших странах, как Индия, США, Россия, Бразилия, Нигерия, Германия, Австралия) и в четырех десятках унитарных государств. Из 87 стран (без учета микрогосударств), в которых сегодня функционируют однопалатные парламенты, 62 (т.е. 70%) относятся к третьему

миру и в основном обрели независимость в 1960-е годы (очевидно, мода не обошла стороной и такую деликатную и серьезную сферу, как конституционное конструирование). Из крупных государств (с населением не менее 50 млн. человек) однопалатные парламенты имеют только названный выше Китай, а также Индонезия, Пакистан, Южная Корея, Турция и Украина [8].

Парламент Республики Казахстан по Конституции 1995 года выступает в качестве высшего представительного института страны, посредством которого казахстанский народ выражает свою политическую волю, а также осуществляет законодательные функции. Следовательно, он занимает важнейшее место в политической системе государства.

В этой связи важно заметить, что очень важна практическая и системная реализация таких принципов как верховенство закона, демократичность закона, взаимная ответственность государства и общества. Именно это, как известно, является прерогативой законодательной и исполнительной власти. Поэтому неслучайно наше обращение к мировому и отечественному опыту становления и развития парламентаризма.

Двухпалатный Парламент Республики Казахстан – это общенациональный представительный постоянно действующий форум, где обсуждаются законопроекты, различные социально-значимые внутриполитические и внешнеполитические проблемы, актуальные вопросы государственной важности и т.д.

Парламент РК позволяет: взаимно сдерживать друг друга, а также проводить «двойную» экспертизу законопроектов и принять наиболее соответствующее и оптимальное решение, а также обеспечить широкое представительство региональных интересов и учесть специфику регионов как субъектов хозяйственной деятельности; укрепить стабильность политической системы. В этой связи следует заметить, что Сенат является действенным механизмом согласования политических и экономических интересов различных социальных групп казахстанского общества и регионов страны.

Данный политический институт планомерно и системно работал на общественное благо страны. При этом, существенно важно заметить, не раскачивая «лодку» независимости и государственности, сохраняя политическую стабильность

и межнациональное согласие. В этой связи, мы полагаем, что усиление роли Парламента должно последовательно реализовываться через постепенное введение верховенства представительного законодательного органа по отношению к исполнительной власти.

Современный парламент обладает следующими политическими правами:

- он определяет (или участвует в определении) основные направления внутренней и внешней политики государства путем обсуждения очередных, ежегодных обращений президента к нации, где ставятся некоторые вопросы, которые рассматриваются затем в парламенте; путем обсуждения посланий президента парламенту. В результате парламент иногда принимает резолюции по этим обращениям, но чаще они являются основой для последующего законодательства.

- парламент избирает, назначает, образует некоторые другие высшие органы государства, от него исходят полномочия некоторых высших должностных лиц. В ряде стран (Греция, Израиль и др.) он избирает президента, образует правительство (Великобритания, ФРГ, Италия и др.), назначает (избирает) генерального прокурора, омбудсмена (парламентского комиссара) и др.

- парламент или его верхняя палата дает согласие президенту на назначение на высшие государственные посты.

- парламент (кроме консультативного) обладает исключительными бюджетными правами.

- парламент осуществляет ратификацию важнейших международных договоров, договоров по финансовым вопросам и касающихся национальной территории.

- парламент имеет важные судебные полномочия. Парламенты обладают полномочиями возбудить или рассмотреть уголовное дело высших должностных лиц (президента, членов правительства) в связи с государственной изменой, умышленным нарушением конституции и законов. Формой такого процесса является импичмент, возникший сначала в Великобритании, а затем воспринятый некоторыми другими странами (США, Италией и др.).

- парламент осуществляет контроль за работой правительства и государственной администрации в целом. Такой контроль осуществляется путем вопросов, интерpellаций, резолюций порицания, вотума недоверия, увольнения отдельных

министров или всего правительства в отставку, деятельности омбудсменов (парламентских комиссаров), работы создаваемых парламентом счетной и контрольной палат и т.д. [9].

Президент Н. Назарбаев, с целью дальнейшего использования потенциала Конституции, осуществления процесса поэтапной политической модернизации казахстанского общества и государства, а также повышения роли Парламента Казахстана, подписал Указ «О мерах по дальнейшему использованию потенциала Конституции Республики Казахстан». Документ направлен на создание условий для эффективного выполнения Парламентом РК представительских и законодательных функций. В практику вводится назначение министров социально-экономического блока после предварительного обсуждения их кандидатур профильными комитетами Мажилиса и Сената Парламента, а глав дипломатических представительств Республики Казахстан – после предварительного обсуждения их кандидатур профильным комитетом Сената Парламента. Председатель и два члена Счетного комитета по контролю над исполнением республиканского бюджета будут назначаться главой государства после предварительного обсуждения их кандидатур профильным комитетом Мажилиса Парламента РК. Для повышения качества принимаемых законодательных актов совершенствуются процедуры взаимодействия Правительства и палат Парламента. А также Президент рекомендовал Мажилису Парламента РК до принятия решения по кандидатурам на должности председателя, заместителя председателя и членов Центральной избирательной комиссии республики проводить консультации по данному вопросу с Сенатом Парламента РК. Председателям палат Парламента РК также рекомендовано назначать соответствующих членов Конституционного Совета РК после обсуждения их кандидатур на пленарном заседании соответственно Мажилиса и Сената.

Таким образом, наделенные полномочиями парламентские учреждения играют решающую роль в установлении и консолидации демократии, поскольку они дают право простым людям участвовать в процессе выработки тех или иных политических решений, которые будут в дальнейшем определять их жизнь. Парламент играет основную роль в утверждении верховенства закона,

защите прав человека, обеспечении прозрачности государственного управления и выполнении государством своих международных обязательств [10].

Среди казахстанской общественности, ученых и политиков постоянно обсуждаются различные проблемы и вопросы об усилении общественно-политической и контролирующей роли Парламента в государственном управлении страны, об увеличении численности парламентариев. Неслучайно, в своих Посланиях к народу Казахстана Президент РК Н. А. Назарбаев предлагает практические меры, направленные на усиления роли института Парламентаризма и увеличение численности депутатов в высшем представительном органе страны. На наш взгляд, это составляет значительную основу для расширения функциональных и системных общественно-политических и контролирующих полномочий Парламента РК.

Это очень важно, поскольку Казахстан стоит сегодня на рубеже нового этапа социально-экономической модернизации и политической демократизации. Мы строим социально ориентированное общество, в котором окружены заботой и вниманием люди старшего поколения, материнство и детство, молодежь, общество, которое обеспечивает высокое качество и передовые социальные стандарты жизни всех слоев населения страны. Мы строим свободное, открытое и демократическое общество, последовательно создаем и укрепляем правовое государство, основанное на сбалансированной системе политических сдержек и противовесов; гарантируем и обеспечиваем полное равноправие всех религий и

межконфессиональное согласие в Казахстане; сохраняем и развиваем многовековые традиции, язык и культуру казахского народа, обеспечивая при этом межнациональное и межкультурное согласие, прогресс единого народа Казахстана. А также рассматриваем нашу страну как полноправного и ответственного члена международного сообщества, где Казахстан выполняет важные функции по обеспечению геополитической стабильности и безопасности в регионе [11].

Дальнейшее развитие института парламентаризма Республики Казахстан, на наш взгляд, будет идти в контексте дальнейшего усиления и развития политического авторитета законодательной ветви власти.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Локк Дж. О гражданском правлении. Избранные произведения. В 2-х т. М.: Мысль, 1960. Т. 2. С. 85-86.
2. Там же. С. 85.
3. Федералист. М., 2000. С. 410.
4. Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. С. 298.
5. Коукли Дж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах // Полис. 1997. №3. С. 148-168. С. 160.
6. Там же. С. 160.
7. Там же. С. 160
8. Федосов П.А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт // Полис. 2001. №1. С. 168-179. С. 168.
9. Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государства-ведения. М., 1994. С. 83-84.
10. Развитие парламентаризма // Аналитический комментарий ПРООН. 2003. С. 12.
11. Казахстанская правда, 2 марта 2006 г.

КазНПУ им. Абая

Поступила 10.01.08г.