

Доскалов В.А.

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПАРЛАМЕНТА
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

V.A. Doskalov

**CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PARLIAMENT
OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

УДК: 342.343 (574.4)

В статье рассматривается роль законодательной власти Казахстана - парламента, а также конституционно-правовой статус парламента Республики Казахстан.

The article examines the role of the legislature of Kazakhstan - the parliament and the constitutional-legal status of the Parliament of the Republic of Kazakhstan.

В современных публично-правовых отношениях роль органов законодательной власти - парламентов очень высокая. Каждым годом в системе органов государственной власти, в осуществлении волеизъявления народа возрастает роль и влияние парламентов. Однако не везде парламент является единственным органом, осуществляющим законодательную власть. Законодательная власть в государствах современного мира осуществляется различными способами: парламентским, надпарламентским и внепарламентским. В ряде стран до сих пор законодательствует монарх. Избираемого парламента в некоторых странах нет и его место занимает консультативно-совещательные органы при главе государстве (к примеру, в Саудовской Аравии - консультативный Совет). В ряде стран весь состав парламента образуется путем косвенных выборов (в Кувейте). В ОАЭ парламент, хотя и называется Национальным Собранием, назначается эмирами, и законы он не принимает, их издает Высший Совет семи эмиров. Даже в некоторых государствах, принявших республиканскую форму правления, часть законодательных полномочий переданы надпарламентским институтам. Так, в Индонезии раз в пять лет, созываемый Народный консультативный конгресс принимает законы по важнейшим вопросам, конкретный перечень которых не установлен Основным Законом этого государства.

В конституционном праве зарубежных стран нет четких критериев определения конституционно-правового статуса парламента. В каждом отдельном государстве конституционно-правовой статус парламента определяется исходя из установленного в этой стране конституционного строя, формы правления, административно-территориального устройства, политического режима, взаимоотношения между ветвями государственной власти, и, конечно же, установления конституционной законности в них.

Так, в Российской Федерации Конституция, принятая в 1993 году, учреждает Федеральное Собрание как один из органов, осуществляющих государственную власть на территории федерации (часть 1 статьи 1 Конституции РФ). Поскольку эта статья помещена в Главе 2 "Основы конституционного строя", изме-

нить положение Федерального Собрания в системе органов государственной власти можно только через сложный порядок изменения самой Конституции России. Прочное положение Федерального Собрания, таким образом, обеспечена наивысшей конституционно-правовой гарантией - настолько высшей, что само Федеральное Собрание не вправе пересмотреть свое положение (это вытекает из части 1 статьи 135 Конституции РФ).

Генеральные кортесы - двухпалатный парламент Испании представляет весь испанский народ и состоит из Конгресса депутатов и Сената (часть 1 статьи 66 Конституции). Генеральные кортесы неприкосновенны, - гласит часть 3 статьи 66 Конституции, осуществляет законодательную власть государства, одобряет его бюджет и контролирует деятельность правительства Испании.

Конституция и действующее законодательство Республики не содержат определения конституционно-правового статуса Парламента Республики. Кроме того, ни в Конституции, ни в других актах не даны определения самого парламента, за исключением пункта 1 статьи 49 Конституции и статьи 1 Конституционного закона "О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов", в соответствии с которыми Парламент является высшим представительным органом республики, осуществляющим законодательные функции. Данное конституционно-правовое определение является недостаточным для выявления конституционно-правового статуса Парламента страны.

В конституционном праве основную характеристику статуса органа государственной власти определяют такие элементы как форма правления и политический режим, установленные в источниках конституционного права.

Конституционно-правовой статус Парламента включает в себя характеристику парламента как государственного органа, порядка избрания состава Палат и прекращения их деятельности, реализации прав и обязанностей, политико-правовых функций, а также иных вопросов.

Принятие действующей Конституции способствовало укреплению статуса Парламента как органа законодательной власти, закрепив основные модели политико-правового статуса высших органов государственной власти. В определении конституционно-правового статуса особое значение имеет норма пункта 3 статьи 3 Конституции, где установлено, что право выступать от имени народа и государства при-

надлежит Президенту, а также Парламенту Республики в пределах его конституционных полномочий. Согласно изложенной конституционной норме, Парламенту Республики в пределах его конституционных полномочий предоставлено право выступать от имени народа Казахстана в парламентско-правовых и иных общественных отношениях. Парламент Республики, являющийся к тому же двухпалатным органом, вступая в различные общественные отношения представляет интересы как в целом государства, так и его отдельных регионов, различных слоев населения, отдельных граждан, общественно-политических институтов, в том числе политических партий, профсоюзов, неправительственных организаций. Однако выступать от имени народа Парламент вправе только в пределах конституционных полномочий. В этих вопросах в республике с президентской формой правления положение Главы государства и Парламента не могут быть равными.

Президент Республики Казахстан, согласно Конституции является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внешней и внутренней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях.

Президент обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей власти и ответственность органов власти перед народом.

Парламент Казахстана, являясь высшим органом представительной власти, принимает законы, и тем самым формирует законодательную базу республики.

Парламент - это коллегиальный представительный орган государственной власти. В общей системе органов государственной власти Парламент отличается теми свойствами, которые имеют непосредственное отношение к его статусу. Ему присущи как общие, так и субъективные признаки. Во-первых, он наделен прямо за ним закрепленным в форме прерогатив совокупностью конституционно-властных полномочий. В пределах этих полномочий Парламент осуществляет свою политическую волю.

В отличие от парламентских государств, в странах с президентской формой правления, законодательные органы не могут осуществить те полномочия, которые непосредственно не указаны в правовых основах их деятельности. Так, во многих государствах с парламентской формой правления существуют традиционные полномочия парламента, не закрепленные ни в одном правовом акте. Так, в Великобритании вновь избранный председатель высшего законодательного органа должен показывать вид, что он не доволен своим избранием. Его насильно сажают на кресло председателя. Или во многих государствах существует "парламентский кнут", который непосредственно не указан в источниках парламентского права, как самостоятельный субъект, однако он в парламентской практике существует.

Современный Парламент Республики Казахстан представлен как система политических, социальных, этнических групп. На стенах Парламента Республики действуют конституционно-легальным образом не-

сколько социально-политических образований - от назначаемых Главой государства депутатов Сената до представителей политических партий. Если назначаемые Президентом депутаты формально представляют Главу государства в законодательном органе, то депутаты Мажилиса, избранные по спискам политических партий, соответственно - политические партии.

Парламент как высший представительный орган имеет ряд отличительных свойств:

- он возможен лишь в системе разделения власти;
- является постоянно действующим и профессиональным;
- ему присущи особые парламентские процедуры¹.

Функциональные и структурные характеристики двухпалатного, профессионального Парламента Республики как представительного и законодательного органа соответствует и отвечает требованиям начальной стадии становления конституционно-правовой системы государства.

Формально определяющим признаком статуса парламента является независимость этого органа, который вместе с тем является важным условием выполнения им своих основных функций. В Конституции Республики негласно установлена его независимость от других ветвей государственной власти, от Главы государства. Он осуществляет свою деятельность независимо от других публичных институтов.

Одним из важных элементов независимости Парламента является его финансирование из республиканского бюджета, утверждаемого каждый год самим Парламентом. Финансовая независимость Парламента Республики в современном его положении, является важным. Кроме того, Парламент Республики сам вправе определять внутреннюю структуру палат, организацию и процедуру деятельности палат и самого Парламента, руководствуясь действующей Конституцией Республики и законодательством.

Хотя конституционно-правовые полномочия Парламента Республики весьма ограничены, тем не менее, никто не вправе вмешиваться в его деятельность при осуществлении им своей конституционной компетенции.

Вместе с тем, парламентская независимость не является абсолютной. Она ограничивается через такие институты конституционного права как делегированное законодательство, принятие законов на республиканском референдуме, роспуск Парламента, признание Конституционным Советом Республики принятого Парламентом закона (до подписания Президентом) не соответствующим Конституции, наложение вето Главой государства на законы, одобренные Мажилисом и принятые Сенатом. Эти ограничения вытекают из всенародно принятой Конституции и из принципа системы разделения властей с его "сдержками и противовесами".

¹ Конституционное право Республики Казахстан. сост. Ащеулов А.Т., ответ. ред. Нарикбаев М.С. Алматы, КазГЮА, 2001г. С. 429.

Парламент Республики Казахстан основывается на принципиально новом понимании народного представительства по сравнению с тем, которое определяло положение представительных органов прежде. Современное парламентско-правовое и конституционное представительство не образуют единую систему и единую вертикаль подчиняющихся снизу вверх Советов, хотя он занимает высшее положение как орган государственной власти, акты которого являются обязательными для всех органов государственной власти, как по вертикали, так и по горизонтали.

Как представительный орган Парламент Республики Казахстан выступает выразителем воли и интересов народа Казахстана. Народное представительство обеспечивается демократической избирательной системой, открывающей возможность избрания в Парламент Республики для каждого гражданина страны, отвечающего требованиям пассивного избирательного права. Представительство граждан Казахстана обеспечивается с учетом как географического расположения, то есть фактического места проживания, так и политических интересов. Так, в соответствии с Конституцией часть депутатов Сената Парламента избирается по регионам, основная часть Мажилиса по спискам политических партий по единому общенациональному избирательному округу. Кроме того, депутаты Сената фактически представляют регионы Республики. Если депутаты Мажилиса непосредственно избираются гражданами, путем прямого голосования, депутатов Сената избирают депутаты представительных органов области, города республиканского значения и столицы республики - маслихаты - по два человека. Для депутатов Сената проживание на территории области, города республиканского значения и столицы является обязательным условием.

Между тем демократическая доктрина парламентского права давно уже выработала понимание того, что депутаты с момента, когда они уже избраны, перестают быть представителями только своих избирателей, а становятся представителями всего народа Казахстана.

Самостоятельность и независимость законодательной власти также вырастают из принципов суверенитета народа и разделения единой государственной власти на три ветви. Законодательная власть Республики Казахстан является независимой, самостоятельной ветвью власти, взаимодействующей с другими ветвями государственной власти.

Глава государства - Президент Республики Казахстан подписывает и обнародует законы, принятые Парламентом, после чего они вступают в силу и вводятся в действие, вправе наложить на них вето. Конституционный Совет Республики по обращению Президента, председателей палат Парламента, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-Министра рассматривает принятые Парламентом законы до их подписания Президентом на соответствие Конституции Республики, вправе признавать их соответствующими или частично или полностью не соответствующими Основ-

ному закону страны. В случае признания не соответствующим Конституции, такой закон не подлежит подписанию и, соответственно не вводится в действие.

Такая взаимная сбалансированность полномочий помогает поддерживать конституционный порядок и реально обеспечивает высокий конституционно-правовой статус Парламента Республики.

В современном общественно-политическом развитии Казахстана и политико-правовом становлении институтов общества Парламент как учреждение, представляющее разнообразные социально-политические течения общества, регулирует важные общественные отношения, указанные в статье 61 Конституции путем принятия законов и иных законодательных актов, осуществляет другие указанные в Конституции полномочия.

Разумеется, представительность Парламента более широка и диверсифицирована, поскольку она позволяет выявить не только общие, но и региональные интересы полиэтничного народа Казахстана, а также весь спектр партийно-политических интересов граждан.

Конституционно-правовой статус действующего Парламента Республики, представляющего представительную законодательную власть, по мнению некоторых конституционалистов, является весьма ограниченным, не соответствующим современному пониманию роли этого органа в построении демократического, правового государства. Конечно, нельзя отрицать, что в этом вопросе имеются минусы не меньше чем плюсов. Однако, в большинстве случаев "ограничительные" полномочия представительной законодательной власти являются вполне оправданными в период становления парламентаризма в стране и перехода от одной системы общественных отношений к другой.

К примеру, Парламент Республики не является единственным законодательным органом. Ограниченное право законодательства имеет и у Главы государства - Президента Республики Казахстан. Так, в соответствии с подпунктом 3) статьи 53 Конституции Парламент двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой Палаты по инициативе Президента на совместном заседании Палат вправе делегировать ему законодательные полномочия на срок, не превышающий одного года. Только в этом случае Президент вправе издавать законы, тем самым реализовать свое право, указанное в пункте 2 статьи 45 Конституции. Однако делегированное законодательство Президента ограничено несколькими принципиальными условиями. Во-первых, для этого требуется квалифицированное большинство голосов депутатов каждой Палаты, чего, учитывая многоаспектность политических взглядов депутатов Палат Парламента добиться весьма сложно, если вообще не перспективно. Так, в действующем Мажилисе Парламента - 107 депутатов, в Сенате - 47, итого: 154. Квалифицированное количество голосов для решения вопроса составляет - 103 депутатов Парламента.

Известно, что все рыночные законы были изданы главой государства в 1995 году до учреждения ныне

действующего двухпалатного Парламента. Эти законы позволили Казахстану быстрым темпом преодолеть экономический кризис начала 90-х годов.

Кроме того, в соответствии с пунктом 2 статьи 61 Конституции Президент Республики вправе определять приоритетность рассмотрения проектов законов, объявлять рассмотрение проекта закона срочным, а это значит, что Парламент должен рассмотреть данный проект в течение месяца со дня его внесения. При неисполнении этого требования Глава государства вправе издать указ, имеющий силу закона, который будет действовать до принятия Парламентом нового закона.

Ущербность этого конституционного требования в том, что Парламент фактически перестает осуществлять свои законодательные функции, что отрицательно может повлиять его конституционно-правовому статусу, подорвать доверие населения избранному составу Парламента, порождать нигилизм среди депутатов, что хуже радикализированием внутрипарламентской атмосферы. С момента образования в 1996 году нового, двухпалатного Парламента до настоящего времени Президент не использовал эти свои полномочия. Думаем, что в этом и в будущем не будет никакой необходимости. Другое, что, по мнению некоторых политиков и юристов негативно влияет на законодательную деятельность Парламента - обязательное получение по каждому проекту законов положительного экономического заключения².

На практике наличие положительного заключения требуется лишь для проектов, вносимых депутатами парламента. По установившейся практике правительство не прилагает к разработанным им и вносимым в Мажилис Парламента законопроектам о введении или об отмене налогов, других обязательных платежей, а также иным законопроектам оформленного как самостоятельный документ заключения правительства. Все необходимые сведения и расчеты приводятся в пояснительной записке. Эта практика в основном воспринимается участниками законодательного процесса без возражений.

Ознакомление с данными заключениями показывает, что правительство оценивает не только те положения законопроектов, которые касаются увеличения государственных расходов или сокращения государственных доходов, но и другие нормы с точки зрения их соответствия Конституции и действующим законам, имеющимся официальным толкованиям, данным в постановлениях Конституционного Совета, а также в плане их обоснованности и целесообразности, исключения дублирования норм других законов, соблюдения правил юридической техники.

В действующем законодательстве отсутствует механизм реализации процедуры получения заключений Правительства на законопроекты, затрагиваю-

щие вопросы республиканского бюджета. В частности, не установлен срок, в который Правительство обязано представить заключение на законопроект. Поэтому у него появляется возможность откладывать на неопределенный срок рассмотрение внесенных депутатами законопроектов, требующих дополнительных затрат из бюджета. Фактически Правительство обладает своеобразным правом "вето" на стадии внесения законопроектов, инициируемых депутатами.

Заключение оформляется в виде решений Правительства либо письма Правительства, согласованного с членами Правительства в порядке, определенном регламентом, и подписанного Премьер-Министром РК либо лицом, его замещающим.

В то же время остается неясным вопрос, кем направляются законопроекты в Правительство для получения заключения: самостоятельно депутатом (группой депутатов), инициировавшего (инициировавших) законопроект, постоянным комитетом, где работает соответствующий депутат или в компетенцию которого входит предмет регулирования, палатой Парламента, членом которой является депутат, или аппаратом Мажилиса Парламента. Следует уточнить, кому вносятся подготовленные заключения Правительства.

Согласно Конституции заключение Правительства должно быть положительным. В противном случае законопроект не может быть вынесен на сессию Мажилиса Парламента. Учитывая, что депутаты Парламента являются непосредственными представителями народа, по традиции большинство вносимых ими законопроектов носят социальный характер и связаны с защитой интересов тех или иных групп и слоев населения. Поскольку ассигнования из бюджета на социальные нужды сегодня значительно ограничены, то вполне естественно, что решение многих социальных вопросов невозможно без дополнительных вливаний из средств республиканского бюджета. С другой стороны, ослабление налоговых "уз" для мелких предпринимателей может привести к сокращению доходной части бюджета. При таких условиях получение положительного заключения Правительства на законопроекты, вносимые депутатами, является весьма проблематичным.

Вместе с тем, подобное заключение может тормозить законодательную инициативу депутатов, ставить судьбу законопроектов, разрабатываемых ими, в зависимость от позиции часто меняющихся правительственных структур.

Следует отметить, что Конституция Российской Федерации также наделила Правительство аналогичным правом. Часть 3 статьи 104 Конституции России устанавливает, что законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходование средств федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства.

Отметим очень важный нюанс. Российская Конституция не требует обязательно наличия положи-

² Почему мельчают законы. Нормативно-правовые акты бывают "важнейшие" и "иные". К. Сафинов, кандидат юридических наук. Опубликовано в "Юридической газете" от 22 мая 2002 г. N 20 от 23 июня 1997 г. № 14/2; от 15 июня 2000 года № 9/2 и др.

тельного заключения высшего органа исполнительной власти. С формально-юридической стороны для внесения законопроекта важен собственно факт представления заключения Правительства. При этом не имеет значения его содержание, т. е. не является существенным, поддерживает оно или отвергает положения законопроекта. Отрицательное заключение Правительства не является препятствием для рассмотрения законопроекта Государственной Думой.

Мы полагаем, что такой подход законодателя более приемлем, ибо не ставит законотворческую инициативу депутатов парламента в полную зависимость от заключений Правительства. С другой стороны, возникает необходимость учитывать ответственность Правительства за исполнение республиканского бюджета

Неодинаковы мнения по поводу влияния конституционно-правовому статусу Парламента Республики предварительного конституционного контроля за законами, осуществляемого Конституционным Советом Республики. В большинстве государств за-

коны Парламента могут быть предметом конституционно-процессуального разбирательства только при применении их на практике, особенно судами, то есть после вступления в силу и введения в действие.

Одни считают, что такая практика отрицательно влияет законодательной функции Парламента, ограничивает его нормотворческие полномочия, другие видят в этом соблюдение конституционной законности еще на стадии принятия законов. Хотим отметить, что за свою практику Конституционный Совет осуществлял предварительный контроль за конституционностью вновь принятых Парламентом законов неоднократно. Однако по сравнению с общим количеством законов, принятых за годы деятельности действующего Парламента, поступившие по этому вопросу обращения очень мало. С 1996 года Конституционным Советом на соответствие Конституции принятого Парламентом закона до его подписания Президентом рассмотрены около 20 обращений, что не составляет даже львиную долю общего числа действующих законов.

Рецензент: д.ю.н., профессор Мукамбаева Г.А.