

Тагаев А. У.

ВНУТРЕННЯЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

A. U. Tagaev

THE INTERNAL ORGANIZATION OF THE PARLIAMENT OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

УДК: 347+56-8

В статье автором рассматриваются вопросы внутренней организации палат Парламента Республики Казахстан. Автор приходит к выводу и обосновывает его тем, что сегодня Парламент Республики Казахстан состоялся как политический институт, обладающий структурным своеобразием, который отражает исторический опыт и особенности современных условий системных преобразований в Республике Казахстан. Анализируются вопросы формирования и компетенции органов и структур казахстанского Парламента.

In this article the author considers questions of the internal organization of Parliament Chambers in the Republic of Kazakhstan. The author comes to a conclusion and proves that today the Parliament of Republic of Kazakhstan has taken place as the political institute possessing a structural originality which reflects historical experience and features of modern conditions of system transformations in Republic of Kazakhstan. Questions regarding the formation and competence of bodies and structures of the Kazakhstan Parliament are analyzing now.

Основными элементами внутренней организации палат Парламента Республики Казахстан являются: 1) руководящие органы палат; 2) депутатские объединения (фракции политических партий, депутатские группы фракций); 3) парламентские комитеты, комиссии.

Ведущую роль в деятельности Парламента играет его руководящий орган. Каждая палата формирует свой руководящий орган.

Аппарат Парламента составляют отдельные аппараты Сената и Мажилиса, осуществляющие организационное, правовое, информационно-аналитическое и иное обеспечение деятельности Парламента. Определение структуры и штатной численности аппаратов Сената и Мажилиса, их формирование осуществляются бюро палат в пределах бюджетных средств, выделенных на финансирование деятельности Парламента

Аппарат парламента включает три вида органов и лиц:

1) вспомогательные службы парламента, его палат и комиссий (библиотека, секретариат, хозяйственная часть, типография и др.);

2) консультанты парламента, как правило, работающие в исследовательских службах. Часто они не состоят в штате, а выполняют заказы по подготовке разовых экспертных заключений;

3) личные помощники парламентариев, их референты, секретари.

Руководство Парламента осуществляется председателями палат Парламента.

Кандидатура на должность Председателя Сената выдвигается Президентом Республики Казахстан, кандидатура на должность Председателя Мажилиса - депутатами Палаты (п. 1 ст. 58 Конституции).

Председатель палаты может быть как беспартийным, так и партийным (от фракционного боль-

шинства). В председатели палат выдвигаются депутаты, отвечающие определенному Конституцией требованию, - свободно владеть государственным языком. Такое требование не дискредитирует депутатов, свободно не владеющих государственным языком. Председатели палат должны вести работу палат на государственном и русском языках, они выбираются тайным голосованием большинством голосов от общего числа депутатов палат Сената и Мажилиса /1/.

Председатели палат наделяются широкими полномочиями по организации деятельности палат, по выполнению обязанностей, возложенных на них Конституцией, Указом Президента о Парламенте, регламентами палат Парламента.

В компетенцию председателей палат Парламента входит ///:

1) созыв заседания палат и председательствование на них;

2) осуществление общего руководства подготовкой вопросов, вносимых на рассмотрение палат;

3) обеспечение соблюдения регламента в деятельности палат;

4) руководство деятельностью координационными органами палат;

5) подписание актов, издаваемых палатами;

6) представление палатам кандидатуры для назначения на должности двух членов Конституционного Совета, двух членов Центральной избирательной комиссии, трех членов Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета;

7) выполнение других обязанностей, возлагаемых на них Регламентом Парламента 121.

По вопросам, относящимся к компетенции председателей палат, они издаются распоряжения, которые являются правоприменительными актами. Например, Председатель Мажилиса издает распоряжение о созыве пленарного заседания Парламента, которым извещает депутатов. Меры взыскания, применяемые к депутату, оформляются распоряжением Председателя Палаты, которое передается к исполнению в аппарат Палаты.

Председатели палат Парламента выбираются на весь срок полномочий Парламента. Они могут быть отозваны от должности, если за это проголосовало большинство от общего числа депутатов палат.

Вместе с тем следует отметить, что в законодательных актах, в Регламентах не указываются основания отзыва председателей. Такими могут быть нарушения правил депутатской этики, неспособность руководить деятельностью палат, создание предпосылок для политического кризиса и другие.

Кроме того, председатели палат вправе сами подавать в отставку. Отставка Председателя Палаты считается принятой, если за это проголосовало

большинство от общего числа депутатов палаты. Это означает, что депутаты могут не принять отставку Председателя Палаты. Для того, чтобы депутаты приняли отставку Председателя, причины должны быть основательными. Но в регламентах не говорится об этих причинах.

В руководящие органы палат входят, помимо председателей, их заместители, председатели постоянных комитетов палат, руководители фракций политических партий, представленных в Мажилисе.

Так, Председатель Сената и Председатель Мажилиса имеют по одному заместителю, избираемому соответствующей Палатой по представлению Председателя Палаты большинством голосов от общего числа депутатов Палаты. Заместители председателей палат выполняют по уполномочию председателей Палат отдельные их функции, а также замещают председателей в случае их отсутствия или невозможности осуществления ими своих обязанностей. К кандидатурам на должность заместителей председателей палат не предъявляется требование знания государственного языка. Заместители председателей палат по предложению председателей палат могут быть отозваны от должности простым большинством голосов от общего числа депутатов палат.

Председатели палат и их заместители ведут заседания и ведают внутренним распорядком палат; представляют свои палаты вовне (на международной арене, внутри страны); обеспечивают взаимодействие палат с Президентом РК, Правительством РК, иными государственными органами и должностными лицами; взаимодействуют с руководителями фракций и групп, комитетов и комиссий и координируют совместно с Бюро палат деятельность комитетов и комиссий; отвечают за функционирование вспомогательного аппарата при палатах. Председатели палат, а тем более их заместители не наделены властными полномочиями внешнего действия; они не руководители, а организаторы совместной деятельности депутатов, первые среди равных в своих палатах.

Парламент осуществляет свою деятельность в различных формах: на отдельных и совместных заседаниях палат, путем работы постоянных комиссий, деятельности депутатов в округах и т. д.

Главной формой работы Парламента является *сессия*, то есть промежуток времени, в течение которого периодически созываются пленарные заседания палат, работают постоянные комиссии.

Понятие «сессия», как отмечал А.Т. Ащеулов, не регламентировано ни в одном из вышеуказанных нормативных актов, но анализ действующего конституционного законодательства позволяет сделать вывод о том, что «сессия» - это работа Парламента, Сената, Мажилиса, их бюро, комитетов и комиссий за период с первого рабочего дня сентября до последнего рабочего дня июня /3/.

Парламент Республики Казахстан осуществляет свою работу в сессионном порядке. Сессия Парламента состоит из совместных и отдельных заседаний палат, Бюро палат, постоянных комитетов и совместных комиссий палат. Первая сессия Парламента нового созыва созывается Президентом республики не позднее тридцати дней со дня

опубликования итогов выборов и избрания не менее двух третей депутатов каждой из палат. Сессия Парламента открывается и закрывается на совместных заседаниях Сената и Мажилиса.

В соответствии с Конституционным законом Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» сессии Парламента бывают очередные и внеочередные. *Очередные сессии* Парламента проводятся раз в год, начиная с первого рабочего дня сентября и заканчивая последним рабочим днем июня. Сессия Парламента открывается и закрывается на совместных заседаниях Сената и Мажилиса, как правило, открывается Президентом республики, а в случае его отсутствия - Председателем Мажилиса.

В период между сессиями Парламента Президент может созвать внеочередное совместное заседание палат: 1) по собственной инициативе; 2) по предложению председателей палат; 3) по предложению не менее одной трети от общего числа депутатов Парламента. Внеочередное совместное заседание палат проводится в сроки и порядке, определенным Президентом. Внося предложение о созыве внеочередного совместного заседания, председатели палат и депутаты раскрывают вопрос, послуживший поводом для его проведения.

Совместные заседания палат правомочны при наличии не менее двух третей от общего числа депутатов каждой из Палат. Совместные заседания палат являются открытыми. Регламент предусматривает случаи, когда могут проводиться закрытые заседания. Последние могут проводиться по предложению Президента или депутата Парламента, если за это проголосовало большинство от общего числа присутствующих депутатов. Некоторые должностные лица могут присутствовать как на открытых, так и на закрытых заседаниях и быть выслушанными. К ним относятся Президент, Премьер-Министр, члены Правительства, председатель Национального Банка, Генеральный прокурор, председатель Комитета национальной безопасности, Государственный секретарь, руководитель Администрации Президента.

Вопросы, рассматриваемые на совместных заседаниях палат Парламента, определены в Конституции Республики Казахстан (статья 53). Это наиболее важные вопросы государственной жизни. Они обсуждаются депутатами обеих палат на совместном заседании, но голосование по ним проводится отдельно по палатам. Тем самым сохраняется самостоятельность обеих Палат, исключается возможность давления, оказания влияния одной Палаты на другую Палату. Решение считается принятым, если депутаты обеих Палат проголосуют за это. В упомянутом выше исследовании академик Г.С. Сапаргалиев обстоятельно раскрыл порядок организации и проведения пленарных заседаний Мажилиса Парламента и заседаний Сената Парламента, права и обязанности председательствующих на них и других должностных лиц, принимающих участие в их работе /1/.

По окончании сессий парламентарии, как правило, уходят на парламентские каникулы.

В Парламенте и его палатах формируются различные органы. Они избираются на определенный срок, что служит им определенной гарантией. Одни из них имеют определенную компетенцию, предусмотренную в конституциях (председатели палат), другие представляют собой вспомогательный аппарат, призванный обслуживать деятельность Парламента. Кроме того, Парламент создает отдельные органы, которые занимаются определенной сферой деятельности, обладают самостоятельностью, но выполняют поручения Парламента, отчитываются перед ним (например, Счетная палата). Парламент может в любой момент обновить состав этих органов, сместить их членов или должностных лиц.

Координационными органами Парламента Республики Казахстан являются Бюро Сената и Бюро Мажилиса - создаются при председателях палат и состоят из заместителей председателей палат и председателей постоянных комитетов палат. Заседания Бюро палат созываются председателями палат по мере необходимости и правомочны при наличии *не менее двух третей от общего* числа их членов. Бюро Палат:

а) осуществляют координацию работы комитетов и комиссий палат; б) подготавливают для палат предложения по очередности рассмотрения проектов законов и иных решений Парламента и его палат; в) оказывают содействие в организации совместной работы комитетов по вопросам, относящимся к компетенции нескольких комитетов; г) решают иные вопросы организации работы палат, не отнесенных Указом к компетенции других органов и должностных лиц Парламента.

Полномочия Бюро Мажилиса *отличаются в определенной степени* от полномочий Бюро Сената.

К примеру, Бюро Мажилиса: а) обеспечивает подготовку проекта программы проведения очередной сессии Парламента и вносит его на утверждение Мажилиса; б) рассматривает проекты планов по подготовке проектов законов; в) координирует деятельность комитетов и иных рабочих органов Мажилиса; г) по предложению соответствующих комитетов Мажилиса утверждает составы рабочих групп по разработке законопроектов и финансовое обеспечение их деятельности; д) принимает решение о проведении парламентских слушаний соответствующими комитетами Палаты; ж) назначает из числа депутатов, работников аппарата и специалистов представителей от Мажилиса в Конституционном Совете, Верховном Суде, где Мажилис выступает в качестве истца или ответчика; з) организует работу с обращениями граждан; и) решает иные вопросы организации работы Палаты, не отнесенных Регламентом к компетенции других органов Палаты. Кроме того, в пределах своей компетенции Бюро Мажилиса принимает постановление, которое может отменить Мажилис.

Бюро Сената: а) подготавливает для Сената предложения по очередности рассмотрения проектов законов и иных решений Сената; б) координирует работу комитетов и комиссий Сената; в) принимает решение о проведении парламентских слушаний постоянными комитетами Сената; г) утверждает

структуру и штаты аппарата Сената; д) назначает из числа депутатов, работников аппарата и специалистов представителей от Сената в тех органах, где Сенат выступает в качестве истца или ответчика; д) организует работу с обращениями граждан; ж) решает иные вопросы организации работы Сената.

Бюро Сената также как и Мажилис принимает в пределах своей компетенции постановления.

Главнейшим элементом внутренней структуры Парламента являются постоянные комитеты Сената и Мажилиса, а также совместные комиссии палат.

Анализ конституционного законодательства зарубежных стран показывает, что численный и персональный состав, наименование, направления работы, статус комитетов и комиссий палат парламентов определяются ими самостоятельно, число их различно и часто меняется. В парламенте Франции комитетов насчитывается от 6 в любой из палат, Израйля 9 комитетов, в палате общин Великобритании - 15, в конгрессе США - 22, в бундестаге Германии до 24. В отдельных странах число постоянных комитетов зафиксировано в конституции, в других странах в парламентских регламентах. В состав комитетов и комиссий с правом решающего голоса могут входить *только* депутаты палат.

Постоянные комитеты, комиссии бывают отраслевыми или специализированными и неспециализированными. Теоретически их роль определяется как предшествующая подготовка разного рода вопросов, которые потом должны рассматриваться в сессионных заседаниях. Одной из главных функций постоянных комитетов является детальное рассмотрение законопроектов. Эта их деятельность составляет содержание отдельной стадии законодательного процесса. В Италии в соответствии с ст. 72 Конституции постоянные комиссии (комитеты) имеют право не только рассматривать, а и утверждать законопроекты, что исключает дальнейшую парламентскую процедуру их принятия. И хотя за инициативой правительства Италии или установленного количества депутатов законопроект до утверждения его комиссией может быть возвращен к рассмотрению и принятию в палате, постоянные комиссии во многих случаях выступают как основной центр законодательной деятельности.

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан *постоянные комитеты образуются палатами*, число их не должно превышать семи в каждой Палате. Правовой статус постоянных комитетов и комиссий палат определяется Конституцией, Конституционным Законом Республики Казахстан «О Парламенте и статусе его депутатов», Регламентом Парламента, Регламентом Сената, Регламентом Мажилиса, а также Законом Республики Казахстан от 7 мая 1997 г «О Комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан» /4/.

В Конституционном Законе Республики Казахстан «О Парламенте и статусе его депутатов» отмечается, что постоянные комитеты палат образуются для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению палат. При

образовании постоянных комитетов палаты определяют их перечень и количественный состав, а затем избирают членов постоянных комитетов открытым голосованием простым большинством голосов от общего числа депутатов палат. При формировании количественного состава учитывается желание депутатов работать в том или ином комитете. Численный состав каждого комитета определяется Палатой, но не может быть менее шести депутатов в Сенате и менее семи депутатов в Мажилисе. Председатели Сената и Мажилиса и их заместители не могут входить в состав постоянных комитетов палат. Постоянные комитеты при рассмотрении вопросов, относящихся к юс компетенции, пользуются равными правами и несут равные обязанности.

Постоянные комитеты для подготовки рассматриваемых вопросов могут создавать рабочие группы с привлечением депутатов Палаты, представителей министерств, государственных комитетов и иных центральных исполнительных органов, общественных объединений, научных учреждений, а также специалистов и ученых.

Постоянные комитеты вправе привлекать к своей работе специалистов различного профиля в качестве экспертов, а также назначать независимую экспертизу законопроектов.

Постоянные комитеты вправе:

1) запрашивать материалы и документы, необходимых для их деятельности, у государственных органов, общественных объединений, организаций и должностных лиц;

2) приглашать на свои заседания и заслушивать должностных лиц по вопросам, относящимся к компетенции комитетов.

Государственные органы, организации и должностные лица обязаны предоставлять постоянным комитетам запрашиваемые материалы и документы, с учетом охраняемой законом тайны. Постоянные комитеты вправе заслушивать сообщения членов комитетов об их участии в выполнении его решений и поручений. Депутат, предложения которого не получили поддержки постоянного комитета, может внести их в соответствии с регламентами при обсуждении данного вопроса на заседании Палаты, Парламента или сообщить о них в письменной форме председательствующему. Депутаты по своей инициативе или по поручению постоянного комитета изучают в своих регионах и избирательных округах вопросы, относящиеся к компетенции комитета, обобщают предложения государственных органов, общественных объединений, организаций, а также граждан, сообщают комитету свои выводы и предложения. Постоянные комитеты вправе заслушивать сообщения членов комитетов об их участии в выполнении его решений и поручений. Заседания постоянных комитетов Сената и Мажилиса проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Председатель постоянного комитета созывает заседания как по своей инициативе, так и по предложению депутатов комитета, Председателя Палаты.

В настоящее время в Сенате образованы и действуют три постоянных комитета: по законода-

тельству и судебной-правовой реформе; по экономике, финансам и бюджету; по международным делам, обороне и безопасности и по вопросам регионального развития и местному самоуправлению.

В Мажилисе - шесть Постоянных комитетов: по законодательству и судебной-правовой реформе; аграрным вопросам; социально-культурному развитию; экономике, финансам и бюджету; вопросам экологии и природопользованию; международным делам, обороне и безопасности.

Для реализации своих полномочий постоянный комитет Палаты:

1) дает заключения на проекты законодательных актов, вносит предложения в Бюро соответствующей Палаты о включении проекта законодательного акта в повестку дня пленарного заседания либо о продолжении работы над ним или его отклонении с мотивированным обоснованием;

2) по поручению соответствующей Палаты или ее Бюро выступает головным по конкретному законопроекту или другому вопросу, отнесенному к ведению Палаты;

3) создает рабочие группы по рассмотрению внесенных законопроектов, привлекает в их состав инициаторов законопроектов, представителей государственных органов и общественных объединений, научных учреждений, специалистов, руководителей хозяйствующих субъектов;

4) вносит предложения в Бюро соответствующей Палаты по составу рабочих групп для разработки проектов законодательных актов;

5) заслушивает инициаторов законопроекта по вопросам, касающимся данного законодательного акта;

6) готовит предложения по изменению и (или) дополнению текста внесенных проектов законов, постановлений, других принимаемых Парламентом и его палатами актов;

7) в случае определения его головным по законопроекту или другому вопросу обобщает замечания и предложения постоянных комитетов, депутатов Палаты, готовит заключение и материалы, а также содоклад;

8) в целях осуществления палатами полномочий по даче Президенту согласия на назначение на должность, избрание на должность и освобождение от должности обсуждает на своем заседании предложенные кандидатуры и по итогам рассмотрения выносит заключение;

9) вносит предложения по кандидатурам депутатов палат, делегируемых в состав Высшего судебного совета Республики Казахстан, Квалификационной коллегии юстиции, а также комиссий Парламента;

10) обсуждает кандидатуры на должности членов Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета;

11) по решению Бюро соответствующей Палаты по вопросам своей компетенции проводит парламентские слушания

12) по вопросам, находящимся на его рассмотрении, может запрашивать мнение других постоянных комитетов Палат, государственных органов и

должностных лиц, общественных объединений, научных учреждений, специалистов;

13) вносит предложения о заслушивании на сессии Парламента отчета или информации должностных лиц, подотчетных палатам Парламента;

14) рассматривает вопросы и предложения, внесенные депутатами, принимает по ним решения, организует проведение в жизнь принятых решений, контролирует их выполнение;

15) вносит на рассмотрение Палаты предложения о принятии деклараций, обращений и заявлений по общим и отдельным вопросам внутренней и внешней политики и др.

16) вносит в Бюро Палаты предложения по составу направляемых в зарубежные государства официальных парламентских делегаций /4/.

Следует обратить внимание на то, что постоянные комитеты, непосредственно работая над законопроектами, наделены полномочиями учитывать мнения широкой общественности. Это является одним из важных условий подготовки и принятия более совершенных, нужных законов.

Постоянные комитеты, осуществляя свою компетенцию, свободны в выборе форм и методов деятельности, взаимодействуют с государственными органами, изучают и учитывают общественное мнение. Заседания постоянных комитетов проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Заседания комитетов являются открытыми, на которых могут присутствовать представители СМИ при условии их аккредитации при палатах Парламента. Могут проводиться и закрытые заседания комитетов.

По предложению Президента республики постоянные комитеты Сената и (или) Мажилиса Парламента рассматривают иные вопросы и представляют главе государства соответствующие заключения.

Постоянные комитеты Сената рассматривают вопросы о досрочном прекращении полномочий местных представительных органов в соответствии с законодательством Республики.

Считается, что деятельность комитетов позволяет более быстро, чем в самих палатах, и на более профессиональном уровне решать парламентские дела. В случае необходимости могут образовываться новые постоянные комитеты, упраздняться и реорганизовываться ранее созданные.

Во многих странах, включая и Республику Казахстан, постоянные комиссии, осуществляют деятельность, связанную с функционированием самого представительного органа, по вопросам процедуры и регламента, депутатской этики и т.п. Нередко постоянные комиссии осуществляют функции связи с министерствами и контроля над деятельностью органов исполнительной власти. Поэтому неудивительно, что постоянные комиссии имеют специализированный характер, а их предметная компетенция в целом отвечает общей структуре правительства.

Направления деятельности комитетов различны, все они решают ряд общих задач: участвуют в законопроектных работах; готовят предварительные

материалы по вопросам, относящимся к компетенции своих палат (ст. 55, 56, 57); готовят и проводят общие палатные мероприятия (парламентские слушания и т.д.); содействуют проведению в жизнь принимаемых законов и решений собственных Палат; рассматривают кандидатуры должностных лиц, подлежащих назначению Палатами или представляемых Президентом РК на согласование; осуществляют контроль за деятельностью государственных органов.

Постоянные комитеты Палат по основным направлениям своей деятельности могут образовывать подкомитеты. Председатель и секретарь постоянного комитета Палаты не могут входить в состав подкомитетов палат.

Заседания постоянных комитетов являются открытыми. В случаях, предусмотренных регламентами Парламента и его палат, могут проводиться закрытые заседания. Заседания постоянных комитетов палат правомочны при наличии не менее двух третей от общего числа их членов. На заседаниях постоянного комитета председательствует председатель комитета или секретарь. Заседания постоянных комитетов оформляются протоколами, которые подписываются председательствующим.

Президент, Премьер-Министр и члены Правительства, председатель Национального Банка, Генеральный прокурор, председатель Комитета национальной безопасности, а также Государственный секретарь, руководители Администрации Президента и Канцелярии Премьер-Министра, представители Президента и Правительства Республики Казахстан в Парламенте вправе присутствовать на любых, как открытых, так и закрытых заседаниях постоянных комитетов и имеют право быть выслушанными.

Кандидатуры на должность председателя соответствующего постоянного комитета выдвигаются депутатами Палаты. Председатели постоянных комитетов палат избираются из числа депутатов открытым или тайным голосованием на заседании Сената, Мажилиса большинством голосов от общего числа депутатов Палаты. Законодателем предусматривается, что при выдвижении на должность председателя постоянного комитета более двух кандидатов и если при голосовании ни один из них не набрал большинства голосов от общего числа депутатов Палаты, проводится повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов. При повторном голосовании избранным на должность председателя постоянного комитета считается кандидат, набравший наибольшее число голосов.

Председатель постоянного комитета Сената, Мажилиса входит в состав Бюро соответствующей Палаты. Он может быть отозван от должности большинством голосов от общего числа депутатов соответствующей Палаты по инициативе не менее двух третей от общего числа членов комитета. Кроме того, председатель постоянного комитета вправе подать в отставку, которая считается принятой, если за это проголосовало большинство от общего числа депутатов Палаты. Председатель постоянного комитета Сената, Мажилиса руководит работой

постоянного комитета; составляет план работы и проект повестки для заседания постоянного комитета; организует выполнение поручений, данных членам постоянного комитета по решению комитета, Бюро Палаты, Палаты; выполняет другие обязанности, возлагаемые на него Регламентом Палаты.

Председатели постоянных комитетов наделены следующими полномочиями-, а) руководят работой комитетов; б) составляют планы работ и проекты повестки дня заседаний комитетов; в) организуют выполнение поручений, данных членам комитетов по решению комитетов, Бюро Палат, Палат; г) выполняют другие обязанности в соответствии с регламентами.

После избрания председателей постоянных комитетов Сената и Мажилиса на заседании Палаты избираются члены комитетов.

Следует отметить, что депутат Парламента Республики может быть членом только одного постоянного комитета. Однако учитывается его право в выборе комитета, где он хотел бы работать. Вместе с тем, депутат правомочен перейти из одного постоянного комитета в другой. Решение о переходе депутата из одного постоянного комитета в другой принимается *постановлением Палаты* в порядке, определяемом ее Регламентом. В обязанность членов постоянных комитетов Палат Сената и Мажилиса входит активное участие в деятельности комитетов, выполнении их поручений. Они пользуются правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым на заседаниях комитета. Члены постоянных комитетов наделены широкими правами, позволяющими им активно участвовать в их работе.

Например, член постоянного комитета вправе:

- 1) избирать и быть избранным председателем, секретарем комитета, вносить предложения по этим кандидатурам;
- 2) предлагать вопросы для рассмотрения на заседании комитета, вносить предложения и замечания по повестке дня, порядку рассмотрения и существу обсуждаемых вопросов;
- 3) вносить предложения о заслушивании на заседаниях комитета должностных лиц по вопросам, относящимся к компетенции комитета;
- 4) вносить поправки к проектам законов, постановлений, других готовящихся на заседании комитета актов;
- 5) задавать вопросы докладчикам, председательствующему на заседании комитета;
- 6) выступать с обоснованием своих предложений, давать справки;
- 7) знакомить членов комитета с обращениями граждан, общественных объединений;
- 8) знакомиться с текстами выступлений депутатов в стенограммах и протоколах заседаний комитета;
- 9) осуществлять другие полномочия в соответствии с законодательством /3/.

Секретарь постоянного комитета Сената, Мажилиса избирается на заседании соответствующего комитета из числа его членов открытым голосованием большинством голосов от общего числа членов комитета Палаты. По предложению

председателя постоянного комитета, членов комитета секретарь постоянного комитета может быть отозван от должности, если за это проголосовало большинство от общего числа членов комитета.

В компетенцию секретаря постоянного комитета Сената, Мажилиса входит: организация делопроизводства постоянного комитета и протоколирование его заседаний; исполнение обязанности председателя постоянного комитета в случае его отсутствия; выполняет другие обязанности, возложенные на него Регламентом Палаты.

По вопросам своей компетенции постоянные комитеты принимают постановления большинством голосов от общего числа членов комитета. Вопросы, относящиеся к компетенции нескольких постоянных комитетов, могут по инициативе самих комитетов, а также по поручению Палаты либо рекомендации Бюро Палаты подготавливаться и рассматриваться комитетами совместно. При этом для координации работы, обобщения предложений и замечаний Бюро Палаты определяется головной по данному вопросу постоянный комитет. Если такое решение не принято, то головным считается тот комитет, который указан в постановлении первым. Постоянные комитеты вправе проводить совместные заседания, их ведут председатели комитетов по согласованию между собой. Постановление при этом принимается большинством голосов от общего состава каждого постоянного комитета.

В случае расхождения позиций постоянных комитетов по одному и тому же вопросу ими принимаются меры по преодолению разногласий. Если комитеты не пришли к согласию, они доводят свое мнение до Бюро Палат, которые принимают решение о форме дальнейшей работы над этим вопросом.

При рассмотрении на заседании палат вопросов, по которым не преодолены разногласия комитетов, до сведения депутатов доводится суть разногласий, меры, принимаемые Бюро палат по преодолению разногласий, и рекомендуемое им решение. Голосование по таким вопросам проводится в соответствии с регламентами палат. Представители постоянных комитетов могут выступать на пленарных заседаниях Парламента и его палат с докладами и содокладами по вопросам, относящимся к их компетенции.

Постоянные комитеты по вопросам, внесенным ими на рассмотрение палат, переданным им на предварительное или дополнительное рассмотрение, выделяют своих докладчиков или содокладчиков.

По вопросам, подготовленным постоянными комитетами совместно, комитеты могут выступать с совместными докладами и содокладами либо отдельно представлять свои замечания, предложения, заключения.

Также в Парламенте Республики Казахстан могут быть образованы *совместные, согласительные и специальные комиссии*, деятельность которых носит временный характер, она ограничивается определенным сроком и (или) конкретной задачей. Порядок образования совместных, согласительных, специальных и иных комиссий Парламента и его палат, а также избрания их председателей определяется Регла-

ментом Парламента, регламентами Сената и Мажилиса.

Совместные комиссии создаются для решения вопросов, касающихся совместной деятельности Палат. Сенат и Мажилис вправе на паритетных началах образовывать совместные комиссии. Численный состав таких комиссий определяется по согласованию между палатами. Избрание членов совместных комиссий осуществляется каждой Палатой самостоятельно. Полномочия совместных комиссий определяются депутатами на совместных заседаниях палат Парламента при их образовании.

Согласительные комиссии создаются для преодоления возникших разногласий по рассматриваемым законопроектам. Сенат и Мажилис создают согласительные комиссии с равным числом депутатов от каждой Палаты. Решение о необходимости создания согласительных комиссий и об избрании в их состав депутатов от Сената и Мажилиса принимается на заседаниях палат большинством от общего числа депутатов Сената, Мажилиса. После утверждения членов согласительной комиссии в палатах Парламент на совместном заседании палат принимает постановление о создании такой совместной комиссии большинством голосов от общего числа депутатов каждой из Палат. Совместные комиссии являются рабочими органами Парламента и отчитываются непосредственно перед ним. Избрание председателя согласительной комиссии осуществляется на совместном заседании палат большинством голосов от общего числа депутатов каждой из палат Парламента. Заседание комиссии правомочно, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа членов совместной комиссии. *Согласительные комиссии ограничиваются кругом вопросов, вынесенных на их рассмотрение.*

Полномочия специально временной комиссии Парламента определены пунктом 1 статьи 47 Конституции Республики в случаях досрочного освобождения Президента Республики от должности при устойчивой неспособности осуществлять свои обязанности по болезни.

Инициатива об образовании специальной временной комиссии принадлежит депутатам Парламента, если за это проголосовало большинство от общего числа депутатов одной из Палат и решение поддержано тем же большинством другой Палаты. Избрание членов специальной временной комиссии и ее председателя осуществляется на паритетных началах. Количественный состав совместных комиссий определяется по согласованию между палатами. Избрание членов комиссии из числа специалистов в соответствующих областях медицины осуществляется на совместном заседании палат большинством голосов от общего числа депутатов каждой из палат Парламента по предложению соответствующих комитетов палат.

После утверждения членов специальной временной комиссии в палатах Парламент на совместном заседании палат принимает постановление о создании такой специальной временной комиссии большинством голосов от общего числа депутатов каждой из палат.

Специальная временная комиссия является рабочим органом Парламента и отчитывается непосредственно перед ним.

Решения специальной временной комиссии принимаются большинством голосов от общего числа членов комиссии, и оформляется в виде заключения комиссии. В случае, если голоса разделились поровну, голос председателя комиссии считается решающим.

Следует отметить, что в Казахстане не предусмотрена парламентская ответственность Главы государства. Это значит, что Парламент не может заставить Президента уйти в отставку. Но это не значит, что Глава государства свободен от следования предписаниям Конституции и законов. Если его деятельность приобретает противоправный характер, вступает в действие специальный механизм ответственности (импичмент). Президент Республики Казахстан может быть привлечен к ответственности только в случае государственной измены. Наличие признаков такого преступления должно быть подтверждено Верховным Судом РК. После выдвижения обвинения следует довольно сложная процедура выражения импичмента.

Так, решение о выдвижении обвинения и его расследовании может быть принято большинством от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее чем одной трети его депутатов. Расследование обвинения организуется Сенатом и его результаты большинством голосов от общего числа депутатов Сената передаются на рассмотрение совместного заседания палат Парламента. Окончательное решение по данному вопросу принимается на совместном заседании палат Парламента большинством не менее трех четвертей от общего числа голосов депутатов каждой из палат при наличии заключения Верховного Суда об обоснованности обвинения и заключения Конституционного Совета о соблюдении установленных конституционных процедур. Непринятие окончательного решения в течение двух месяцев с момента предъявления обвинения влечет за собой признание обвинения против Президента республики отклоненным. Отклонение обвинения Президента республики в совершении государственной измены на любой его стадии влечет за собой досрочное прекращение полномочий депутатов Мажилиса, инициировавших рассмотрение данного вопроса.

Так же следует отметить, что вопрос об отрешении Президента республики от должности не может быть возбужден в период рассмотрения им вопроса о досрочном прекращении деятельности Парламента республики или Мажилиса.

Как ранее отмечалось, к внутренним органам Парламента относятся *партийные фракции и депутатские группы*. Мировой опыт функционирования и законодательного регулирования политических партий свидетельствует о важности и необходимости правовой институционализации парламентских объединений. Партийные фракции объединяют депутатов, которые принадлежат к одной партии (блоку) или к нескольким, близким по своим программам. К фракциям могут примыкать и отдельные беспартийные депутаты. В законах,

регламентах и даже конституциях партийные фракции приобретают определенные права.

Например, в зарубежных странах для создания в Парламенте партийной фракции (а фракция имеет определенные преимущества - свое помещение в парламенте, право выступать от имени фракции предоставляется вне очереди и т. п.) необходимо иметь определенное число депутатов от данной партии, устанавливаемое регламентами палат (например, 20 в нижней палате и 14 в сенате Франции). Фракция пропорционально представлена в комиссиях палат и объединенных комитетах Парламента. Обычно представитель наиболее крупной фракции избирается председателем палаты, его заместители представляют другие крупные фракции. Фракции делят между собой посты председателей постоянных комиссий палат. У фракций имеется свое руководство: председатель. Фракция принимает решение о характере выступлений ее членов и голосовании. Время, выделяемое для выступлений от имени фракции, обычно зависит от ее численности. Наиболее крупная фракция, находящаяся в оппозиции, обычно создает свой «теневого кабинет»: выделенные ею лица следят за работой министров и готовятся занять их место в случае победы на выборах.

Конституционное закрепление правового статуса парламентских фракций политических партий имеется и в нормах основных законов ряда постсоветских стран /5/.

Следует отметить, что признавая фракции важнейшим структурным элементом парламента, современное конституционное право представляет им ряд льгот и привилегий, реализация которых обеспечивает их активное участие в организации и деятельности палат, формировании руководящих и рабочих органов парламента. Это закреплено и претворяется в жизнь практически во всех демократических странах.

Для казахстанской парламентской практики депутатские объединения на партийной основе явление новое и пока малозначимое. Правовой статус партийных фракций и политических партий в отечественном законодательном органе находит закрепление в положениях Конституционного закона «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 6 мая 1999 года. Согласно статье 34 данного законодательного акта, депутаты Парламента вправе создавать депутатские объединения в виде *фракций политических партий* и *депутатских групп*. Под «фракцией» законодатель подразумевает «организованную группу депутатов, представляющих политическую партию, зарегистрированную в порядке, установленном законом. Минимальная численность фракции политической партии должна объединять не менее десяти депутатов Мажилиса Парламента. В состав фракции политической партии могут входить депутаты Мажилиса Парламента. Депутат имеет право состоять только в одной фракции политической партии» 121.

Наиболее подробно деятельность парламентских фракций в Казахстане нормативно урегулирована Регламентами Парламента и его палат.

Наиболее подробная регламентация особого правового статуса казахстанских парламентских фракций содержится в разделе 7 Регламента Парламента от 20 мая 1996. (п.п.156-162 Регламента Мажилиса Парламента от 8 февраля 1996; п.п. 143 -146 Регламента Сената Парламента от 8 февраля 1996).

Так, в соответствии с п. 123 Регламента Парламента Республики Казахстан, представители объединений от имени фракций имеют право:

- вносить замечания и предложения по повестке дня заседания Парламента и палат, порядку рассмотрения и существу обсуждаемых вопросов;
- высказывать мнения по кандидатурам должностных лиц, которые избираются или назначаются Парламентом или его палатами, либо согласие на назначение которых дается Парламентом или его палатами;
- предлагать поправки к проектам законов, постановлений и других актов, принимаемых Парламентом или его палатами;
- знакомить депутатов Парламента с обращениями граждан, принятыми решениями фракций;
- запрашивать материалы и документы, необходимые для деятельности депутатского объединения у государственных органов и должностных лиц;
- при прекращении прений настаивать на выступлении от имени депутатского объединения. В этом случае председательствующий обязан предоставить им слово /6/.

Между тем, в ряде стран наблюдается тенденция регламентации парламентских фракций путем принятия закона о них (Швейцария и др.). В этих актах (Закон Швейцарии 1971 г. «О парламентских фракциях и их секретариатах» и др.) значительно подробнее, чем в регламентах, определен правовой статус, регламентированы порядок их образования и ликвидации, права и привилегии /7/1

По мнению К.К. Мусина принятие подобного рода актов, имеющих высшую юридическую силу, нежели регламенты, свидетельствует о признании партийных фракций в качестве важнейших инструментов политической деятельности партий /8/. Целесообразно разработать и принять законодательный акт «О парламентских фракциях».

Общим для обеих палат органом является депутатская группа - внутрипарламентская общественная организация, нацеленная на развитие традиций парламентаризма и налаживание сотрудничества с аналогичными формированиями других стран. Подобные организации существуют во многих парламентах мира, действовали они и в прежних парламентах Союза ССР. *Депутатские группы* играют роль интегративного механизма и позволяют Парламенту действовать в качестве единого целого.

Под «депутатской группой» законодатель подразумевает объединение депутатов для совместного осуществления своих полномочий. В составе *депутатской группы* должно быть *не менее пятнадцати депутатов Парламента*.

Вместе с тем следует отметить, что законодательство, регулирующие вопросы депутатских объединений, прямо определяет образование фракций политических партий и депутатских групп. Это

связано, прежде всего, с тем, чтобы в Парламенте не допустить создание других депутатских фракции на основе деятельности иных казахстанских общественных организаций и не дать возможность лоббистской деятельности выражать отраслевые и корпоративные интересы.

Политические партии в отличие от иных общественных организаций Казахстана представляют на широком обсуждении электорату свои программные установки, участвуя на выборах по пропорциональной системе на едином республиканском избирательном пространстве, тем самым и легитимируют свою деятельность. Поэтому можно согласиться с мнением С.Аубекерова, который считает, что «...предусмотренная возможность организации фракций не только на основе представления политической партии, но и общественного объединения, во-первых, снижает значение партийной фракции как важнейшей организационной формы парламентской деятельности партий, боровшейся на выборах для реализации определенной программы, во-вторых, сохраняет возможность образования новых фракций, за программы которых избиратели не голосовали, но появление которых в результате раскола партийной фракции или слияния депутатских объединений возможно теоретически, так как в отличие от членства в одной партии гражданин может состоять в нескольких общественных объединениях» /9/.

Другим необходимым критерием создания парламентских фракций отмечал К.К. Мусин, является наличие определенного минимума числа депутатов, необходимого для такого образования /8/. В Казахстане этим минимумом, согласно пункту 116 Регламента Парламента Республики Казахстан (принят на совместном заседании палат Парламента Республики Казахстан 20 мая 1996 года), является десять депутатов. На наш взгляд, *установленное требование к численности депутатов во фракции является завышенным*, поскольку составляет почти 9,3% депутатского корпуса Парламента. Такой минимум при небольшом количестве мажилисменов, избираемых по партийным спискам, уменьшает представительство партий в Мажилисе Парламента. При отсутствии собственных фракций небольшие партии лишаются возможности полноценного участия в формировании органов Парламента и ряда процедурных вопросов.

Во многих странах минимум для создания фракций незначителен (в Государственной Думе России - 35 человек, что составляет 7,8%, в Бундестаге ФРГ - 5%, в представительных органах Австрии и Швейцарии - 5 депутатов) или вообще отсутствуют законодательные положения относительно минимальной численности (Португалия, Армения) /8/. В этой связи А.Лаврентьев отмечал, что «логическим продолжением проведенных конституционных поправок может стать право этих партий создавать политическую фракцию от реального количества прошедших членов» /10/. Однако, по мнению автора, было бы целесообразным минимальную численность фракции политической партии определить в

количестве не менее шести депутатов Мажилиса Парламента.

Таким образом, законодатель четко определил, что только в Мажилисе Парламента могут создаваться *фракции политических партий, а в Парламенте депутатские группы*.

Сегодня Парламент Республики Казахстан состоялся как политический институт, обладающий структурным своеобразием, которое отражает исторический опыт и особенности современных условий системных преобразований в Республике Казахстан.

Порядок формирования и полномочия Сената и Мажилиса Парламента закреплены таким образом, что они достаточно полно учитывают и отражают в своей деятельности не только общие интересы всего многонационального народа Республики Казахстан, но и специфические интересы наций и народностей, проживающих на территории Республики Казахстан, всех социальных слоев казахстанского общества, что создает необходимые условия для превращения

Республики Казахстан в демократическое, социальное государство.

Вместе с тем автором предлагается рассмотреть вопрос о разработке законопроекта «О парламентских фракциях», также внести изменения и дополнения в законодательные акты, регулирующие вопросы создания фракций на партийной основе, где предусмотреть минимальную численность фракции политической партии не менее шести депутатов Мажилиса Парламента.

Литература:

1. Сапаргалиев Г.С. Парламентское право Республики Казахстан, Астана, 2009. В исследовании академика Сапаргалиева Г.С. полномочия Сената и Мажилиса перечислены разделы.85
2. Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 года № 2529 О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.06.2007 г.) / справочная информационная база «ЮРИСТ».
3. Конституционное право Республики Казахстан: Учеб. / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащеулов. - Алматы: КазГЮА, 2001. - 656 с.
4. Закон Республики Казахстан «О комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан/ информационная база «ЮРИСТ».
5. Конституции стран СНГ / Сост. Ю. Булуктаев А: Жеты Жаргы, 1999. - 416 с.
6. Регламент Парламента Республики Казахстан // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996, № 6-7, С. 46.
7. Юдин. Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. - М.: «Форум-Инфра», 1998. С.220, 46.
8. К.К. Мусин основные этапы правовой институционализации политических партий в Республике Казахстан / Казахстанский журнал Международного права №3 (11), 2003.-С.-112.
9. Аубекеров С.Х. Правовая регламентация парламентской деятельности политических партий в РК // Вестник КазНУ. Серия юридическая, 2001, № 1 (22). С. 26.
10. Ю.Лаврентьев А. Теоретические и практические аспекты формирования в Парламенте депутатских объединений // Фемида, 2000, № 3. - С. 13.

Рецензент: д.ю.н., профессор Арабаев Ч.И.