

Некоторые аспекты совершенствования парламентаризма в Республике Казахстан, Российской Федерации и Республике Узбекистан

Толысбаева Алия Дюсеновна

PhD доктор Университета имени Шакарима г. Семей, Республика Казахстан

Абдуразакова Камолахон Юсуповна

Старший преподаватель Университета Узбекского языка и литературы имени Алишера Навои, Республика Узбекистан

ABSTRACT

Статья посвящена исследованию парламентаризма в странах СНГ на примере Казахстана, России и Узбекистана.

Анализ современной практической деятельности Парламентов Республики Казахстан, Российской Федерации и Республики Узбекистан показал, что осуществление контроля занимает важное место в деятельности любого парламента. Естественно, реальный объем полномочий парламента конкретной страны в области контроля зависит от ряда факторов, как-то: государственное устройство, политический режим, форма правления, исторические условия, сложившиеся традиции и пр. Вместе с тем парламент, будучи органом, в котором представлены разнообразные социальные и территориальные интересы, работая, как правило, открыто, на виду у избирателей, находясь в постоянном и более тесном (по сравнению с другими центральными органами государственной власти) контакте с гражданами, благодаря работе депутатов в избирательных округах, лоббизму и т.п., формируя некоторые иные государственные органы, принимая бюджет, играя видную роль в системе конституционных органов государственной власти, не может не иметь прав в сфере контроля.

Конституция Республики Казахстан закрепляет за Парламентом все три традиционно присущие парламенту как таковому функции: представительную, законодательную и контрольную. На практике не всегда конституционное законодательство так четко определяет контрольные полномочия парламента. Так, например, в Конституции Российской Федерации только указано, что Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации. В Конституции Республики Узбекистан – Олий Мажлис является представительным

ARTICLE INFO

Received: 24th January 2024

Accepted: 20th March 2024

KEY WORDS:

Парламентаризм, парламент, контрольные функции, гражданское общество.

органом, осуществляющий законодательную власть и парламентский контроль.

Общеизвестно, что контрольные полномочия имеет любой парламент. В связи с этим, неупоминание в Основном Законе в некоторых странах СНГ о контрольных функциях парламента, вовсе не означает отсутствия у него контрольных полномочий. Более того, контрольные полномочия парламента связаны с представительной его природой.

Парламентаризм представляет собой совокупность принципов организации государственной власти и демократических основ общества; субъектов парламентаризма, его содержания, форм, методов, средств, функций и механизмов; ресурсного и иного обеспечения устойчивого функционирования; норм и мер соответствующего государственного регулирования механизмов и процессов его реализации и развития. Система парламентаризма, рассматриваемая как определенная организация, может иметь несколько процессов, объединенных общими целями и задачами системы и ее компонентов.

Как показывает современная практика становления правового государства и укрепления гражданского общества в некоторых странах СНГ еще не были достаточно глубоко и всесторонне изучены особенности становления парламентаризма и парламентского права. Проблемы парламентаризма в настоящее время являются весьма актуальными и становятся важным предметом, как научного исследования, так и аналитического изучения. Дискуссионными или недостаточно разработанными остаются и многие вопросы парламентского права. Поэтому глубокое и всестороннее изучение проблем парламентаризма в научном, учебном и практическом аспектах в данное время является актуальной задачей.

В данной статье, изучая мировой опыт парламентаризма, заостряем наибольшее внимание на сравнительном анализе деятельности парламентов в Российской Федерации, Республике Казахстан и Республике Узбекистан.

Следует помнить об общих исторических корнях, сначала в составе Российской империи, затем после Великой Октябрьской социалистической революции, а также единой истории, советском прошлом, лежавшем в основе парламентаризма в анализируемых странах. Как известно, парламенты в независимых государствах СНГ на примере Республики Казахстан, Российской Федерации и Республики Узбекистан явились правопреемниками Верховного Совета СССР и союзных республик.

Происходящие в Казахстане процессы трансформации требуют дальнейшей модернизации и демократизации управления, существенно изменяют структуру, содержание, формы, методы и средства политических систем, способствуя их эффективности и устойчивости в условиях глобализации. Вместе с тем, трансформационные процессы, которые происходят в современных отношениях изучаемых стран, все более показывают дальнейшую интеграцию между ними и в новых условиях углубления не только политических, но и экономических связей.

Повышенный интерес, который в настоящее время проявляется не только у нас в стране, но и во всем мире к проблеме парламентаризма, гражданского общества в целом, связан с началом перехода человечества на новый этап своей эволюции. Этот этап обусловлен развитием научно-технической революции и возрастанием значения демократии и гуманизма. У нас в стране созданы экономические и социальные предпосылки, обуславливающие необходимость демократических преобразований. Развитие гражданского общества, по сути, - это расширение практики самоуправления во всех сферах общественной жизни, повышение роли личности в политике. Это объективный и закономерный процесс, который развивается параллельно с созданием правового государства и становлением демократической культуры [1, с.25].

Функционирование казахстанского парламента имеет свои нюансы, связанные со способом избрания в законодательный орган, структурой парламента, полномочиями палат, особенностями обсуждения и прохождения законопроектов, утверждения президентом законопроектов и роли прези-

дента в законодательном процессе в целом, а также с возрастающей ролью партий в высшем представительном органе и в общественно-политической жизни страны.

Нет никаких сомнений, что демократизация невозможна без развития парламентаризма. Поэтому в республике с первых дней функционирования профессионального Парламента вокруг его роли и места в механизме государственной власти постоянно разворачиваются дискуссии.

О парламентаризме, как методе обеспечения и управления властью сегодня говорят юристы, политологи, социологи, журналисты, публичные политики и депутаты Парламента.

В политологической и юридической науке давно утвердилось определенное мнение об основных слагаемых парламентаризма как важнейшего демократического института. К нему, как правило, относят: формирование правительства страны и контроль над исполнительной властью; действенное участие в определении и осуществлении внутренней и внешней политики государства; законодательную функцию и реальный контроль за исполнением законов на всех уровнях и др.

Парламентаризм существует лишь в тех государствах, где имеется парламент, наделенный не только законодательными, но и органообразующими и контрольными полномочиями. Парламентаризм - это представительное правление. Как верно отмечает российский исследователь Р.Романов [2,с.213], парламентаризм возникает и существует тогда, когда парламент наделен полномочиями законодательства, избрания правительства, контроля за его деятельностью и другими органами исполнительной власти, их отставки, а также отставки президента.

Такого мнения придерживается и известный российский правовед М.Баглай [3], который считает, что в основе парламентаризма лежит верховенство парламента в системе государственных органов. В данном утверждении однозначно определяется основной критерий парламентаризма, отличающий его от любого иного вида государственного устройства. Суть данного критерия - верховенство парламента. Только при его верховенстве может существовать парламентаризм. И в этом случае еще исключается извечное соперничество между законодательной и исполнительной ветвями власти. Как показывает история парламентаризма, только так может быть обеспечено единство народного представительства на общегосударственном уровне.

Исторический опыт свидетельствует, что становление парламентаризма ни в одной стране не протекало гладко и нет идеальных форм представительной демократии.

Институт парламентаризма - перманентно совершенствующийся механизм, реализующий функцию развития демократии.

Важнейшими, на наш взгляд, направлениями совершенствования парламентаризма в рассматриваемых странах становятся:

1) качественное изменение роли политических партий в государстве и обществе. Создание условий для принципиального изменения правового статуса политических партий и на их основе - укрепления полномочий и авторитета Парламента. Это открывает совершенно новые возможности как для развития партийной системы Казахстана, России так и парламентской деятельности.

Сегодня мы являемся свидетелями развития демократических процессов в Казахстане, так и в России. По итогам парламентских выборов в Казахстане в состав Мажилиса Парламента вошли шесть партий (AMANAT, Ауыл, Respublica, Ак жол, НПК и Общенациональной социал-демократическая партия) [4], а в России в Государственную Думу Совета Федерации – четыре партии (Единая Россия, КПРФ, Справедливая Россия и ЛДПР) [5]. За столь короткое время Мажилис Парламента и Государственная Дума проделали большую работу. Эту работу отличает многополярность мнений, демократичность и более тщательный анализ всех законопроектов.

Что касательно Республики Узбекистан, то на последних (в 2020 году) выборах депутатов Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан избраны 150 депутатов, в том числе: 53 депутата от Движения предпринимателей и деловых людей - Либерально-демократической партии Узбекистана, 22 - от Народно-демократической партии Узбекистана, 36 - от Демократической партии Узбекистана «Миллий тикланиш», 24 - от Социал-демократической партии Узбекистана «Адолат». 15 депутатов являются представителями Экологического движения Узбекистана. Выборы 2020 года были проведены с учетом положений закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан в связи с совершенствованием законодательства о

выборах», принятого по инициативе главы государства. Данный закон привел к внесению изменений и дополнений в Конституцию страны (ст. 77) и действующие законы Республики Узбекистан (ст. 13).

2) С принятием законов о политических партиях (в России в 2001 году и в Казахстане в 2002 году), а также с конституционными реформами (в Казахстане в 2017, 2022 годах, в Узбекистане в 2023 году) началось развитие новой роли представительных органов власти и партийных механизмов. Что касается политических партий, то введение системы пропорционального представительства расширило их возможности для интеграции в государственный механизм. Достоинств у данной системы представительства достаточно. Во-первых, данная система представительства позволяет каждой политической партии получить число мест пропорционально числу голосов. Во-вторых, самые различные группы избирателей могут обеспечить места для своих представителей, и поэтому результат выборов рассматривается населением как справедливый. При этой системе избиратели более склонны голосовать за кандидатов, близких к их собственной позиции, а не за кандидатов, которые имеют больше шансов быть избранными. И, в-третьих, система пропорционального представительства при открытых списках позволяет избирателям выбирать и кандидата, и политическую партию, и таким образом уменьшается влияние партий на персональный состав своих представителей в парламенте. Вот почему эта система может показаться более справедливой и более демократичной [6].

Переход на пропорциональную избирательную систему при формировании Законодательной палаты Олий Мажлиса - один из самых принципиальных моментов политической реформы. Опыт развития демократии свидетельствует, что пропорциональные выборы по партийным спискам (Россия, Казахстан) дают гораздо лучшее, чем мажоритарная система, является отражением в составе парламента реального соотношения сил на партийной арене страны. Политические партии обретают широкие возможности влияния на государственную политику, на деле становятся каналом трансляции интересов населения в сферу государственной власти;

3) Расширение конституционных полномочий и функций Парламента и его депутатов. Повышение статуса Парламента и его депутатов - это объективный процесс, исходящий из мирового опыта. Реалии нашего государства и времени требуют ввести конституционные изменения по повышению статуса Парламента по ряду направлений: конституционное развитие взаимодействия палат Парламента, уточнение и детализация их конституционных полномочий и механизмов их реализации: расширение форм парламентского контроля за исполнением республиканского бюджета и законов Республики Казахстан, Российской Федерации и Республики Узбекистан. Следующий уровень совершенствования парламентских функций предусматривает наличие таких институтов, как право официального толкования законов, собственного контрольного органа; расширение и углубление научных исследований по развитию парламентаризма в Казахстане;

4) Повышение профессионального уровня депутатов парламента и связанный с этим вопросом определенный уровень политической культуры народных избранников. Накопленный опыт парламентаризма показывает, что только высокопрофессиональный парламент может успешно решать сегодня сложные задачи создания правовой базы в различных сферах общественной жизни. Авторитет и успех законодательного органа зависят от умелой организации работы политических фракций и депутатских групп, их парламентского сотрудничества при принятии сложных правовых решений;

5) Развитие взаимоотношения Парламента с Правительством на основе конституционного принципа сдержек и противовесов.

Одна из важнейших проблем властных отношений - это предотвращение злоупотребления властью. **Ш.Монтескье**, французский философ-просветитель писал, что политическая свобода может быть выявлена лишь там, где нет злоупотребления властью. Именно он и стал **основоположником теории разделения властей**, полагая, что общество в состоянии проконтролировать лишь ту власть, которая раздроблена и отдельные ее части противопоставлены друг другу [7].

В свое время президент Ислам Каримов выступил на совместном заседании обеих палат узбекского парламента с пакетом конституционных изменений. Среди них - усиление полномочий парламента в части введения механизма вотума недоверия и передача, победившей на выборах

политической партии, права выдвигать кандидатуру премьер-министра. По действующей Конституции кандидатуру главы правительства депутатам представляет президент.

По мнению известного независимого политолога Фархада Толипова, который с первых лет независимости Узбекистана наблюдает специфический политический процесс, состоящий из двух аспектов - де-юре и де-факто. «Де-юре он у нас достаточно сильный и качественный, с точки зрения буквы закона и содержательной части. Многие эксперты признают, что узбекская законодательная база обогащается новым содержанием[8].

Таким образом, инициативы, выдвинутые первым президентом по внесению изменений в Конституцию, подпадают под это понятие.

Но есть и другой аспект проблем - имплементация законов, де-факто политического процесса. Мы часто наблюдаем, что законы зачастую дистанцируются от жизни и не соблюдаются. Например, несколько лет назад со стороны президента была выдвинута инициатива и узаконено право, дающее политическими партиями возможность создавать оппозиционные фракции в парламенте. (Конституционный Закон Республики Узбекистан «Об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны».

Но до сих пор мы не видели, чтобы какая-то парламентская фракция объявила себя оппозиционной и действовала независимо по сравнению с другими. Тогда тоже многие задавались вопросом - означает ли это изменение, некую либерализацию общественной и политической жизни? Конечно, на поверхности это так и выглядело. Но в реальности практически ничего не произошло[8].

Политолог также указывает, что узбекский парламент достаточно слаб с точки зрения независимой депутатской деятельности, поэтому, невзирая на данные права, депутатский корпус пассивен, несамостоятелен и не может выражать альтернативные мнения.

Должен ли Парламент заниматься контрольными функциями или следует отнести их к другим органам государственной власти? На наш взгляд, важным этапом бюджетного процесса является контроль за исполнением бюджета. Контроль за исполнением государственного бюджета осуществляется представительными органами власти (парламентский контроль) и органами исполнительной власти (административный контроль). Контроль за правильностью составления и утверждения планов финансирования республиканских бюджетных программ (подпрограмм), а также за использованием бюджетных средств в соответствии с разрешениями осуществляется уполномоченным органом по исполнению бюджета и его территориальными подразделениями. Контроль за исполнением республиканского бюджета осуществляется Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета. Контроль за правильностью составления и утверждения планов финансирования местных бюджетных программ (подпрограмм), а также за использованием бюджетных средств в соответствии с разрешениями, осуществляется местными исполнительными органами, уполномоченным органом по исполнению бюджета и его территориальными подразделениями.

Например, в России контроль за разработкой и исполнением местных бюджетов осуществляется ревизионными комиссиями представительных органов соответствующего уровня, а также уполномоченным органом по исполнению бюджета и его территориальными органами с обязательным информированием соответствующих местных исполнительных и представительных органов.

Порядок и периодичность проведения ревизий и проверок использования средств республиканского и местных бюджетов в Казахстане определяются уполномоченным органом по исполнению бюджета, а также местными представительными органами в соответствии с законодательными актами.

Конституционно парламент в Казахстане имеет следующие инструменты влияния на Правительство и ее членов, которые позволяют парламентариям осуществлять контроль за деятельностью Правительства:

а) Парламент утверждает Отчеты Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета (в случае неутверждения отчета это означает выражение Парламентом вотума недоверия Правительства);

б) каждая из палат Парламента вправе заслушивать отчеты членов Правительства республики по вопросам их деятельности и принимать обращение к Президенту республики об освобождении от должности члена Правительства (в случае отказа Президента палаты Парламента имеет право настоять на отставке члена Правительства);

в) депутаты имеют право обращаться с запросами к Премьер-министру и членам Правительства, председателю Национального банка, председателю и членам ЦИК, Генеральному прокурору, председателю КНБ, председателю и членам Счетного комитета, на которые указанные должностные лица обязаны дать ответ в месячный срок.

Но, вместе с тем, реализация контрольной, а также других взаимосвязанных парламентских функций, наталкивается на ряд объективных трудностей, обусловленных зачастую неравноправной системой взаимоотношений Парламента и Правительства и недостаточным обеспечением деятельности депутатов Парламента. И не случайно, с свое время, первый президент на встрече с руководителями партийных фракций, представленных в Парламенте, призвал депутатов строго спрашивать с членов Правительства, куда и как расходуются ими бюджетные деньги.

В России парламентский контроль осуществляет создаваемая Федеральным собранием Счетная палата, которая проводит в министерствах, ведомствах и предприятиях проверки, связанные с формированием и исполнением федерального бюджета, а также с использованием бюджетных средств. Ежеквартально она предоставляет в парламент отчеты о ходе исполнения бюджета и дает ежегодное заключение по отчету Правительства об исполнении государственного бюджета.

Осуществление контроля занимает важное место в деятельности любого парламента. Естественно, реальный объем полномочий парламента конкретной страны в области контроля зависит от ряда факторов, как-то: государственное устройство, политический режим, форма правления, исторические условия, сложившиеся традиции и пр. Вместе с тем парламент, будучи органом, в котором представлены разнообразные социальные и территориальные интересы, работая, как правило, открыто, на виду у избирателей, находясь в постоянном и более тесном (по сравнению с другими центральными органами государственной власти) контакте с гражданами, благодаря работе депутатов в избирательных округах, лоббизму и т.п., формируя некоторые иные государственные органы, принимая бюджет, играя видную роль в системе конституционных органов государственной власти, не может не иметь прав в сфере контроля.

Одной из форм парламентского контроля являются парламентские слушания, которые могут рассматриваться, с одной стороны, как форма общественного обсуждения и общественного участия в законодательном процессе, с другой стороны, как сбор сведений парламентом на ранних стадиях разработки законопроекта. Второй метод особенно распространён и используется на парламентских слушаниях в Конгрессе США.

Приглашения на парламентские слушания организаторы могут отправить авторитетным в обсуждаемой области исследователям, экспертам, общественным движениям, разрабатывающим проблематику, касающуюся предмета слушаний. Возможно также участие общественных деятелей и организаций по поданной ими предварительной заявке. Участие в парламентских слушаниях многими из них воспринимается как возможность высказать свое мнение, точку зрения на самом высоком уровне, донести её до органов высшей власти.

Парламентские слушания должны совершенствоваться на предмет его максимальной эффективности.

Введение контрольной функции парламента необходимо для того, чтобы парламентаризм на деле стал организующим принципом государственного управления.

Парламент и по логике, и по существу обязан контролировать исполнение законов. Необходимо, в частности, чтобы реально действовали такие, признанные во всем мире, формы парламентского контроля, как подотчетность парламенту правительства, в целом органов исполнительной власти, парламентские расследования без ограничения вопросов.

Также, предлагается парламентам стран СНГ, в том числе и Казахстану, перенять опыт Великобритании, где одной из форм контроля за деятельностью Правительства является «час вопросов», с которого начинается заседание парламента в соответствии строгой регламентацией.

Вопросы задаются к правительству, министрам, другим высшим органам государства и должностным лицам на пленарном заседании парламента (палаты). Вопросы, как правило, подаются заранее в письменной форме и оглашаются на заседаниях палат. Вопросы могут быть устные и письменные, ответы на которые обязательно подлежат публикации.

Таким образом, благодаря политическим реформам Казахстан, Россия и Узбекистан обрели Парламент в общепринятом понимании деятельности данного государственно-политического института. Это для вышеуказанных стран пока новый институт, и само его появление в политической системе государства, безусловно, является важной вехой в истории страны.

Большое значение для укрепления законодательной власти и повышения качества принимаемых законов имело налаженное взаимодействие обеих палат парламента. За небольшой отрезок времени обе палаты парламента сумели создать достаточно действенный механизм решения спорных вопросов [9].

Все законопроекты перед внесением их на заседания палаты обсуждались во фракциях политических партий. Конкретные предложения фракций политических партий по содержанию и редакции отдельных норм законопроектов учитывались при принятии законов. Практиковалось также внесение по предложению фракций политических партий дополнений в повестку дня заседаний. Эти дополнительные вопросы, как правило, отражали те процессы и явления в жизни страны и общества, которые, по мнению той или иной фракции, требовали своевременного реагирования законодателей.

За этот период также отмечена возросшая компетентность со стороны депутатов, которые активно реализовывали свое право законодательной инициативы.

Активная деятельность депутатов, фракций политических партий в законотворческой работе положительно отразилась на качестве принимаемых палатой законов и, в целом, на эффективности депутатской деятельности. Повышению качества законопроектной работы способствовало также участие в составе рабочих групп руководителей министерств, госкомитетов и ведомств, специалистов соответствующего профиля, членов общественных экспертных групп по вопросам разработки и экспертизы проектов законов. Законодательные и подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие отношения с области парламентаризма, являются составляющими многих законодательств, благодаря которым реализуется правовое обеспечение его (парламентаризма) функционирование и развитие.

Правовыми формами реализации полномочий парламентов являются принимаемые нормативные правовые акты. В основе правотворчества парламентов стран СНГ лежит принятие законов, которые характеризуются рядом свойственных им черт. Они принимаются только парламентами и выражают волю народов этих стран. Законы содержат правовые нормы и потому являются нормативными правовыми актами. Законы обязательны к исполнению всеми государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями и гражданами Республики Казахстан, Российской Федерации и Республики Узбекистан.

Законы принимаются в особом порядке, который реализуется в законодательном процессе, представляющем собой совокупность действий, посредством которых осуществляется законодательная деятельность парламентов. Законодательный процесс является процедурной формой осуществления законотворческой функции Парламента.

Со дня обретения суверенитета и независимости высшие представительные органы изучаемых трех стран СНГ претерпели значительные изменения, работая в условиях отсутствия сколько-нибудь развитой рыночной экономики и полноценного гражданского общества, им удалось создать законодательную базу дальнейшего развития реформ.

Пройден этап парламентских кризисов и теперь мы можем сказать, что механизм взаимодействия как Палат Парламента между собой, так и Парламента с органами исполнительной и судебной ветвей власти, стал налаживаться.

Парламенты некоторых стран СНГ сегодня стоят на этапе роста. Необходимо приложить усилия не только самим парламентариям, но и теоретикам, ученым-правоведам, конституционалистам, способным на основе изучения зарубежного опыта и сравнительного анализа выдвинуть рекомендации для совершенствования парламентской деятельности.

Список использованной литературы:

1. Ахметова Н.С., Тушиев Р.М. История развития парламентаризма в Казахстане // Вестник КарГУ. – 2011. - №3. – С. 25.
2. Романов Р.М. Российский парламентаризм: генезис и организационное оформление // Полис. - 1998. - № 5. - С. 123-133.
3. Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов. - М.: Норма, 2004. - 832 с.
4. Мажилис Парламента Республики Казахстан. - 2024 // [http: Parlam.kz/ru/mazhilis/history](http://Parlam.kz/ru/mazhilis/history).
5. Официальный сайт Государственной Думы. – 2024 // [http: дума.gov.ru](http://duma.gov.ru)
6. Пропорциональная избирательная система. Википедия. Свободная энциклопедия. - 2024 // [http: ru.wikipedia.org/wiki/Принцип разделения властей](http://ru.wikipedia.org/wiki/Принцип_разделения_властей).
7. Система сдержек и противовесов. – 2024 год // <http://www.allpolitologija.ru...princip...sderzhek...protivovesov>
8. Толипов Ф. Конституционная реформа в Узбекистане имеет... воспитательный эффект. – 2010 // <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1290412620>.
9. Богачева Н.И., Ковалева О.В. Парламент России: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. - М.: Развитие, 2005. - 218 с.