

2003

ЮРИСТ

МІС

## **Закон - высшая форма выражения народной воли**

На состоявшейся международной научно - практической конференции «Парламент Республики Казахстан: состояние и перспективы», организованной Парламентом Республики, представительством ООН в Казахстане, Центром ОБСЕ в г.Астане выступил академик АН РК **ЗИМАНОВ С.З.** В своем докладе «Парламент Республики Казахстан: опыт и проблемы» он изложил свое видение его дальнейшего развития.

Я хочу задержать ваше внимание на некоторых аспектах вопроса о парламентской культуре в контексте опыта Парламента и проблем, решаемых ныне им и намечаемых на будущее.

Я хочу изложить перед вами свое видение об опыте Парламента в прошлом, недавнем прошлом, и как он должен действовать в будущем, опираясь на опыт.

Мое видение не доопытное. Я исхожу, безусловно, из наблюдения со стороны, и не только. Я был прямым и косвенным участником парламентаризма в республике: в двух первых созывах был депутатом (в 90-х годах), недавно был членом рабочей группы «Представительные учреждения» Государственной комиссии по разработке и конкретизации программы демократических реформ. Эту группу, а в ней я руководил подгруппой «Парламент», возглавлял академик Калиев Г.А. Я должен заметить, работая вместе с товарищем Калиевым Гани Алимовичем, почти в течение года, я получил большое удовлетворение. Он интересный ученый-мыслитель и аналитик проблем, относящихся к политической модернизации и деятельности Парламента. Я думал, что он войдет в состав Парламента, но не удалось. Жаль.

В Послании Главы государства, с которым он выступил, обращаясь к народу в феврале 2007 года, указывалось, что страна вступает на новый принципиальный этап развития, смысл которого заключается в переводе развития страны на современную, устойчивую и перспективную экономическую, социальную политическую и административную основу. С тех пор прошел год.

Да, предпринимаются определенные шаги, важные шаги: приняты изменения и дополнения в Конституцию; распущен Парламент; состоялось формирование нового Парламента на основе партийных списков; осуществляется в какой-то мере переход к корпоративной системе управления, созданы холдинги. Только недавно введены должности ответственных секретарей в министерствах.

Новости наблюдаются и в деятельности Парламента. Создан исследовательский Институт развития парламентаризма. Я пока не знаю, в

каком статусе, но во всяком случае Институт парламентаризма будет содействовать, чтобы повысить эффективность деятельности в конечном счете Парламента, умения, знания и познания депутатского корпуса, что должно отражаться качественным образом в деятельности Парламента. Только что мы слышали о том, что создается, вместе с тем, Общественная палата при Парламенте. До этого была Палата общественных экспертов. По-видимому, это продолжение той работы.

Задачи действительно большие и очень сложные. Мне кажется, на этом пути большое значение имеет критическое освоение опыта. Опыт - это то, что мы прошли. В нем сосредоточены и мудрость и неудачи цикла жизни. Вообще человеческая жизнь и общественная жизнь протекают в единой системе координат. Если хотим понять, осмыслить какие-то вещи и явления, даже поставленные задачи, то мы должны обязательно обернуться назад, посмотреть на свой след и оценить, уметь выводить из него долженствующие уроки, которые во многом могут играть и стимулирующую и направляющую роль в нашем движении вперед. Не тот умен, кто не допускает ошибок, а тот умен, который вовремя исправляет свои ошибки. Нельзя войти в новые сражения, не осмыслив, не поняв сражения вчерашнего дня. Это общий постулат, выражающий общую закономерность.

Я хочу в изложении своего видения проблем Парламента руководствоваться именно этими критериями. Имея ввиду сжатость отведенного времени, я буду говорить больше в тезисном порядке. О положительных моментах в работе Парламента говорили, говорят многие. Не буду их повторять. Я хочу взглянуть на деятельность Парламента Республики в контексте его исторического пути и просчетов.

Первый недостаток в деятельности Парламента всех созывов - это то, что сплошь и рядом законы представляются на рассмотрение Парламента в виде проектов без концепции. В лучшем случае в объяснительной записке, приложенной к проектам законов, имеются ссылки на Послания Президента, на его высказывания в общей постановке. О них надо говорить как программные документы. Законы регулируют конкретные области отношений. Каждый из них должен иметь свою предметную концепцию, как правило, она не излагается.

Закон - это высшая форма выражения народной воли. Регулируются в законах наиболее устойчивые или перспективно-устойчивые отношения. Любая концепция должна состоять, по крайней мере, из трех принципиальных положений : научная обоснованность принятия закона с обязательным указанием приоритета в целевой ориентации - первое. Второе - обоснование рекомендуемой конструкции нормативно-правового регулирования и ее адекватность поставленным целям. В-третьих -

последствия введения этого закона, ожидаемые результаты от него, к чему он может привести.

Второй недостаток - это в определенной мере закономания в деятельности Парламента. Речь не идет о количестве. Пусть будет принято 1300 за все годы, пусть будет 2000, дело не в этом. Речь идет о заметном стремлении регулировать в законах всякое необходимое, нужное отношение, многие из которых с успехом могут быть урегулированы в подзаконных актах Правительства, министерств, Акимов. Есть еще интересный институт - это договорные отношения, где можно лимитировать, даже возводить в нормативно-правовые ранги регулируемые важные отношения, возникающие между ведомствами и государственными и общественными организациями.

Наблюдается чрезмерное увлечение внесением изменений и дополнений в ранее принятые законы. Часто они мелкие, создают нагромождение, не объясняются, тем самым наносится ущерб принципу стабильности, нарушается их ясность и доступность для населения. В результате этих изменений и дополнений нередко закон теряет первоначальные свои родовые основные признаки, становится иным. В этих условиях должен быть разработан новый Закон, но это не делается. Далеко не надо ходить за примерами. У нас есть Закон «О пенсионном обеспечении», принятый в 1997 году. В него за эти годы были внесены тысячи изменений: нет ни одной статьи, которая бы сохранилась в прежнем варианте, пересмотрено ядро самого закона. А ведь есть теоретический постулат, согласно которому если в законе заменяется, изменяется, отменяется основное ядро, определяющее этот закон, или больше половины статей видоизменяются, исключаются, то закон должен быть пересоставлен заново. Вот этот Закон «О пенсионном обеспечении», принятый 10 лет назад, действует до сих пор, хотя давно он потерял свое первоначальное основное содержание и приоритеты, а датируется принятым - 1997 года. С тех пор совершенно изменились принципы установления пенсии, вообще многие порядки. Да и структура закона громоздкая за счет включения в него многочисленных норм о пенсионном накопительном фонде - это банковская система, ее можно было регулировать отдельно, оставив в законе только необходимые сведения о том, которые нужны для пенсионеров, то есть для будущих пенсионеров.

Недавно в июне этого года принят Конституционный закон "О внесении изменений в Конституционный закон Республики Казахстан "О выборах в Республике Казахстан" в контексте внесенных перед этими изменениями и дополнениями в Конституцию. Я посчитал, 194 поправки, большие и малые, нужные и ненужные, это восьмая по счету поправки, а закон-то принят в 1995 году, 12 лет тому назад. В результате многочисленных поправок совершенно изменились первоначальные принципы и порядок выборной системы. Тогда в нем были заложены мажоритарная система

выборов, одномандатные округа, да еще народный императив и другое. Этих вещей теперь в нем нет, а закон-то продолжает носить дату двенадцати летней давности, хотя давно его в реальности нет. Тем самым, повторяю, поправки жесткие правила законотворческой деятельности о необходимости принятия нового закона, если старый закон фактически отменен, то есть от него не остались ни основные принципы (приоритеты), ни более половины нормативных статей.

Хотел бы сказать несколько слов о необходимости повышения специального знания и компетентности депутатов и Парламента в целом. У них явно не хватает профессионализма в законотворческой деятельности. Надо серьезно думать и в этом плане. От одного присутствия депутатов на заседаниях, от обыденных обсуждений законопроектов, как это бывает в любом учреждении, большого «капитала» не наберем. Компетентность - это полное и точное знание проблемы и фактических данных, относящихся к ней, ее тенденции развития и вариантов решения, более четкое представление о положительных и негативных последствиях таких решений. Она считается непременным составляющим элементом деловой и профессиональной активности депутатов Парламента и Парламента в целом. Все это должно происходить на фоне добротного представления техники и технологии законотворческой деятельности. В этом плане приведу один памятный факт о том, как проявилась эта некомпетентность. В прошлом, 2006 году, за полгода до новых выборов Президента Республики в печати и в стенах Парламента активно обсуждался вопрос об определении даты этих выборов. Неоправданным случаем, даже курьезным, было возложение Парламентом этой обязанности на Конституционный Совет. Между тем, объявление очередных выборов Президента Республики относилось к исключительному ведению Мажилиса (п.4., ст.56 Конституции). Это означает, что оно не может быть уступлено никакому другому органу и за него ответственность несет только Парламент. Парламент может заслушивать мнение других органов, пригласить консультантов и экспертов, но последнее слово в решении принадлежит только ему и никто и никакой другой орган не может навязывать ему свое решение, тем более его диктовать. Таков статус исключительных компетенций Парламента. В данном случае получилось другое, наоборот. Обращение Парламента в Конституционный Совет за толкованием статей Конституции относительно времени выборов Президента по сути, мягко говоря, было ненадлежащим и неуместным. Во-первых, при этом создалось впечатление о том, что Палата депутатов уходит без основания от ответственности за объявление очередных выборов Президента Республики. Во-вторых, это было исключительной компетенцией Парламента, возложенной только на него, он обязан был использовать свои кадровые и информационные возможности, чтобы определить свою позицию по этому вопросу, чего он не сделал, хотя серьезных препятствий к этому не было. В-третьих, Палата не проводила сколько-нибудь заинтересованного содержательного аналитического

толкования соответствующих статей Конституции, что было неременным условием освоения правовых норм на стадии их применения, тем более это было важно и необходимо при реализации задачи, отнесенной к исключительному ведению Парламента. В-четвертых, само по себе «служебное» толкование соответствующих статей Конституции, относящихся к определению времени проведения выборов Президента Республики, не представляло особой сложности, во всяком случае не до такой степени, что следовало бы обратиться к другому органу. Да были неясности и несогласованности в статьях Конституции, что можно отнести к недосмотру разработчиков изменений и дополнений, внесенных в Конституцию 1998 году, но не было в них неразрешимых противоречий и алогизма. В-пятых, обращение Парламента в Конституционный Совет осуществлено «на ровном месте», когда не было вовсе конфликтной ситуации или расходящихся по существу разногласий при осмыслении и толковании статей Конституции, т.е. оно было сделано в условиях отсутствия спора, что делает такое обращение совершенно неосновательным.

Нормальной и строго рациональной парламентской процедурой было бы, если Мажилис Парламента в соответствии с требованием п.4., статьи 56 Конституции, принимает официальное решение, объявляющее выборы Президента Республики. Несогласные депутаты или один из субъектов, наделенных правомочием могли бы обратиться в Конституционный Совет по поводу о конституционности такого решения. Возможен и другой вариант: голоса депутатов, допустим, разделись пополам и настолько, что, несмотря на неоднократные попытки и заседания Парламента не удалось преодолеть противостояние среди них и принять парламентское решение, объявляющее дату выбора Президента Республики. Тогда действительно возникает основание для обращения председателя Мажилиса и группы депутатов в Конституционный Совет за толкованием норм Конституции. Ни то, ни другое не было сделано Мажилисом. Это было изъяном в его деятельности.

Хотелось бы напомнить, что, там где есть в реальных отношениях, в том числе в правовых, неувязка и несогласованность, тем более противоречия во взаимосвязях их частей, трудно воспринимаемые или трудно сводимые к единству, познаватель осознанно или стихийно пользуется опытными формами познавательной деятельности. А по правилам познания в таких случаях следует найти, вывести начало, (прима модуль), т.е. главный, определяющий момент в этих отношениях, вокруг которого собственно формируются сами эти отношения. В одних случаях такое предметное начало лежит почти на поверхности этих отношений, а в других случаях оно- начало «спрятано» в глубине отношений. В последнем случае потребуется напряжение ума, т.е. необходимо прибегнуть к методам вскрытия явления и анализа, чтобы вычленить исходного пункта.

Все это я говорю не для того, чтобы умалить в целом положительный опыт работы Парламента прошлых созывов. Я преследую цель - высказать свое суждение и видение о том, как следует организовать и направить работу депутатов и Парламента в будущем с учетом опыта.

Успехи у нас немалые, особенно в экономике. Надо говорить о них. Но мы, ученые считаем, что упоения успехами вредно. Вообще успехи нельзя превращать в риторику. Мы от этого проигрываем. Мы не увидим тогда реального положения, а это очень важно. Законотворческая деятельность живой процесс.

Говоря о своем видении и оценке нашего Парламента не могу не остановиться еще на одном важном аспекте упущенной им возможности в плане совершенствования своего статуса и деятельности. За последние три года создалась благоприятная ситуация для реализации этой цели. Глава государства четко определил ряд важных параметров модернизации политической системы общества, в том числе и об усилении роли Парламента в условиях начала перехода к Президентско-парламентской форме государственного устройства. Эти возможности не были использованы Парламентом - это его вина.

Парламент упустил очень благоприятную возможность подняться на одну-две ступени выше. Так в 2004 году Указом Президента была создана Национальная комиссия по развитию демократии и гражданского общества. Эта комиссия работала хорошо. 2005 год был объявлен Годом политических реформ. В марте 2006 года Национальная комиссия была преобразована в Государственную комиссию по разработке и конкретизации программы демократических реформ. Президент поставил задачу: найти оптимальную модель гармоничного сочетания государственного и политического устройства республики в свете перехода на новый принципиальный этап развития.

Я работал в одной из рабочих групп этой Государственной комиссии. Были очень интересные обсуждения. Я помню, на нашем заседании рабочей группы часто присутствовали 150-250 человек из разных партий, депутаты и не депутаты, ученые и неученые. Работа рабочих групп этой Комиссии Президентом была оценена весьма положительно. Он сказал приблизительно так: комиссия задала четкую траекторию дальнейшей демократизации республики. Я повторяю, это было благоприятное условие для того, чтобы Парламент выполнил указание Президента - подняться в своей деятельности, постановки, решении проблемных задач на новый уровень. Парламент этого не сделал. Почему не сделал? Конечно, я вначале говорил, что мешало упоение успехами, риторика успехов. Они хороши в агитационных целях, но между нами, в анализе, в критическом осмыслении своего пути, опыта, на строгом учете которого должна обосновываться наша сегодняшняя жизнь,

они не всегда эффективны. Повторяю, чтобы видеть в истинном цвете сегодняшние реальности, нужно рассматривать ее как продолжение и развитие того, что было вчера.

По завершении работы Государственной Комиссии была создана совещательно-консультативная комиссия для разработки проекта вносимых изменений в Конституцию. Президент поставил перед ней совершенно конкретную задачу, указав, что Госкомиссия задала четкую траекторию для дальнейшей политической реформы. Действительно на итоговых документах рабочих групп этой Комиссии (там шла речь о Парламенте) можно было построить хороший, возможно, даже и иной Парламент. А что получилось? Да, правильно и хорошо, что мы Парламент сформировали на основе партийного списка, но Парламент вышел однопартийным. Вполне можно было избежать этого. В оправдание иногда ссылаются на опыты Сингапура, Японии и так далее. Там совершенно другие условия, там другие менталитет и гражданское общество. Эти ссылки нельзя считать уместными. Можно было бы, во-первых, понизить порог участия в Парламенте для политических партий. Ведь универсальный мировой опыт - 5-процентный порог вхождения политических партий в Парламент. У нас - 7 процентов, в России - 7 процентов, на Украине - 3 процента, а универсальным считается 5-процентный.

Вообще-то выборы Парламента по партийным спискам - не самоцель. Надо обеспечить выполнение программы партии, победившей на выборах. Для этого, по крайней мере нужны два инструмента. Во-первых, Правительство должно быть подотчетно Парламенту. Оно должно было формироваться Парламентом, этого по сути не получилось. По новому правилу Президент, выдвигая кандидатуру Премьера получает согласие партийной фракции (она одна), а потом выносит на рассмотрение Парламента, который большинством голосов депутатов утверждает Правительство. Правительство, кроме только одного случая, когда отчитывается о своей деятельности, не подотчетно Парламенту. Как в этих условиях партия "Нур Отан", пришедшая к власти в Парламенте, будет выполнять свою программную функцию? Кроме того Парламент сегодня не обладает почти никакой контрольной функцией. Рабочие группы Госкомиссии предлагали наделить Парламент хотя бы минимумом функции контроля над исполнением Госбюджета в Центральных органах управления, передать в ведение Парламента контроль над работой Центральной избирательной Комиссии и Счетного комитета. На эти и другие предложения две Комиссии потратили почти три года активной работы. Однако они оказались отложенными на будущее. Это не контрольная функция, что депутаты заслушивают, вызывают на вечерние заседания министров и других. При этом депутаты не имеют права проверять на месте правдивость их ответов. Они могут говорить, что угодно в свою пользу. Что творится с Государственным бюджетом? Только на днях внесли новые поправки в

бюджет 2008 года. Только Сенат сделал 232 замечания, которые в основном приняты Парламентом.

Я считаю, что мы научились входить в рыночную экономику в широком смысле. Мы неплохо разбираемся в системных, базовых, отраслевых закономерностях рыночной экономики. Мы сейчас учимся быть в рыночной экономике. Дикая экономика не отошла от нас. Все больше убеждаемся в том, что управление рыночной экономикой - это трудное и сложное дело. Республика и ее ответственные органы, в первую очередь Парламент обязаны и могут учиться на своих опытах и эффективно руководить страной. Мы раньше правильно декларировали: «в начале экономика, потом все остальное» или в начале экономические преобразования - потом демократические, политические новации. Мы кажется, на этом пути несколько задержались больше чем нужно. В определенной мере сегодня за это расплачиваемся. Указание Президента о том, что надо строить нам гармонично развитое государственное и политическое устройство остается актуальным. Вот над этими проблемами надо работать. Я изложил свое видение проблем о деятельности в контексте обеспечения его реальной, эффективной работы.

Зиманов С.