

© Махмудова С.А., 2011

## ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ПАРЛАМЕНТОВ В КАЗАХСТАНЕ, КИРГИЗИИ, УЗБЕКИСТАНЕ В КОНЦЕ XX – НАЧАЛЕ XXI ВЕКА

*Аннотация.* Статья посвящена сравнительному изучению парламентов стран Центрально-Азиатского региона: Казахстана, Киргизии, Узбекистана. Проанализированы формирование и развитие парламентов в трех странах, выявлены общие черты и различия в зависимости от сложившихся в них национальных традиций, политической культуры, общественного правосознания с использованием исторического подхода, сравнительного анализа, системного подхода и элементов институционального подхода.

*Ключевые слова:* парламент, Казахстан, Киргизия, Узбекистан, политические партии.

© S. Makhmudova, 2011

## FORMATION AND DEVELOPMENT OF PARLIAMENTS IN KAZAKHSTAN, KYRGYZSTAN AND UZBEKISTAN IN LATE 20TH – EARLY 21ST CENTURIES

*Abstract.* This article is devoted to comparative analysis of parliaments of some Central Asian states, such as Kazakhstan, Kyrgyzstan and Uzbekistan. The purpose of this article is to analyze the formation and development of parliaments in the three countries and identify a number of similarities and differences among them depending on national traditions, political culture and public awareness of the law. The author used comparative, historical and systems analyses with some elements of the institutional method.

*Key words:* parliament, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Uzbekistan, political parties.

Процесс становления современных парламентов Казахстана, Узбекистана, Киргизии, происходивший в условиях складывания их государственной независимости, для каждой из этих стран протекал по-своему, в зависимости от их национальных традиций, политической культуры, общественного правосознания; хотя для этих республик и характерен ряд общих черт.

Предшественником современного парламента Казахстана являлся однопалатный Верховный Совет – высший представительный орган, функционировавший на основе Конституций Казахской ССР 1937 и 1978 гг. [18, 55] и Конституции Республики Казахстан 1993 г. Выборы в него проводились путем всеобщего, равного, прямого, тайного голосования; хотя и на безальтернативной основе.

На основе Конституции 1978 г. Верховный Совет был признан высшим органом государственной власти Казахской ССР, уполномоченным рассматривать и решать любые вопросы, относящиеся к ведению республики [19, 57].

В марте 1990 г. был избран Верховный Совет двенадцатого созыва [9]. Примечательным является тот факт, что впервые в истории Казахской ССР он был сформирован

на основе демократических выборов. Во время своей работы Верховный Совет двенадцатого созыва принял ряд важнейших правовых актов, законодательно обеспечив проведение реформ 1990-х гг. В частности, на основании Закона от 24 апреля 1990 г. был учрежден пост Президента Казахской ССР [7]; а на основании Декларации от 25 октября 1990 г. был провозглашен государственный суверенитет республики, а также неделимость и неприкосновенность ее территории [3]. 16 декабря 1991 г. был принят Закон, закрепивший государственную независимость Республики Казахстан [6]; а 28 января 1993 г. – первая Конституция.

Верховный Совет, признававшийся единственным законодательным и высшим представительным органом, наделялся в ней весьма широкими полномочиями; что, по мнению академика Салыка Зиманова, «сводило почти на нет принцип разделения государственной власти» [1]. Все эти факторы привели к досрочному прекращению деятельности и самороспуску Верховного Совета Казахстана 13 декабря 1993 г.

7 марта 1994 г. был сформирован Верховный Совет последнего, тринадцатого созыва, насчитывавший 177 профессиональных депутатов, работавших на постоянной основе. Функционировал он, впрочем, недолго; 11 марта 1995 г. на основании Указа Н. Назарбаева «О мерах, вытекающих из постановления Конституционного суда» он был распущен, ввиду его нелегитимности [15].

Продемонстрировавшая свою полную несостоятельность, первая Конституция по результатам референдума 30 августа 1995 г. была заменена новой, провозгласившей Казахстан президентской республикой. В ней впервые был официально закреплен термин «парламент», в значении высшего представительного органа, наделенного законодательными полномочиями и состоящего из двух палат: сената и мажилиса, функционирующих на постоянной основе.

В соответствии с новой Конституцией в декабре 1995 г. на основе мажоритарной системы прошли выборы в мажилис парламента Республики Казахстан первого созыва [16]. Осенью 1999 г., в связи с внесенными конституционными поправками [5], депутаты мажилиса второго созыва, так же как и третьего в сентябре 2004 г., уже были избраны по смешанной схеме.

Что касается мажилиса четвертого состава, то в соответствии с внесенными в мае 2007 г. в Конституцию изменениями и дополнениями, кардинально изменившими избирательную систему республики, он был образован уже на основе пропорциональной системы.

Таким образом, согласно Конституции [11] и Конституционному закону [13], современный парламент Республики Казахстан формируется в следующем порядке: Верхнюю палату – сенат, насчитывающую в настоящее время 47 депутатов – составляют сенаторы, избираемые по два человека от каждого административно-территориального образования республики на основе косвенных выборов; а также 15 депутатов, назначаемых президентом в целях обеспечения представительства национально-культурных меньшинств. Кроме того, все бывшие президенты Казахстана после ухода со своего поста автоматически становятся пожизненными сенаторами. Срок полномочий остальных сенаторов – шесть лет, с переизбранием каждые три года половины парламентариев.

Нижнюю палату – мажилис, насчитывающую 107 депутатов – образуют 98 парламентариев, избираемых по партийным спискам на основе всеобщего, равного, прямого, тайного голосования; а также 9 депутатов, избираемых Ассамблеей народа Казахстана, сроком на пять лет.

Так же как и в Казахской ССР, в других Центрально-Азиатских республиках Советского Союза, в частности в Узбекской ССР и Киргизской ССР, функции высшего органа государственной власти также выполняли однопалатные Верховные Советы, рассматри-

вавшие и решавшие любые вопросы республиканского значения. Впоследствии именно им на смену пришли современные парламенты данных республик.

Осенью 1990 г. в Узбекистане был сформирован Верховный Совет последнего, двенадцатого созыва, так называемый «парламент переходного периода» [10]; на долю которого выпало принятие важнейших правовых актов: новой Конституции Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 г. и Законов, направленных на укрепление государственного суверенитета [4].

В соответствии с новым законодательством 25 декабря 1994 г. прошли выборы в однопалатный парламент республики Узбекистан – олий мажлис первого созыва. По их итогам в новый парламент вошли 245 депутатов.

В период с 1995 по 2004 гг. олий мажлис первого и второго созывов, стремящиеся в своей работе развивать нормы, заложенные в Конституции, приняли целый ряд Законов, способствовавших дальнейшему укреплению государственного суверенитета, гражданского мира и социальной стабильности в республике [8]. Вышеотмеченный период деятельности однопалатного парламента Узбекистана характеризовался следующими особенностями: совершенствованием ранее принятых и увеличением числа новых правовых документов, а также активным привлечением к законодательному процессу представителей негосударственных организаций, ученых, экспертов, представителей профсоюзов.

Хотя однопалатному парламенту и удалось в короткий срок путем принятия необходимой законодательной базы ускорить политическое развитие страны, в республике все же назрела необходимость в переходе к двухпалатной парламентской системе, что и было осуществлено после проведения общенационального референдума и внесения поправок в Конституцию.

В итоге законодательная власть в республике поднялась на новый уровень своего развития. В настоящее время согласно Конституции Республики Узбекистан формирование олий мажлиса происходит на основе пропорциональной системы следующим образом:

Верхнюю палату – сенат, насчитывающую 100 депутатов – составляют сенаторы, избираемые по шесть человек от Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента на основе косвенных выборов; а также 16 парламентариев, назначаемых президентом из числа наиболее авторитетных граждан.

Нижнюю палату – законодательную, насчитывающую 150 депутатов – образуют парламентарии, избираемые на основе всеобщего, равного, прямого, тайного голосования. Из 150 депутатских мест 15 зарезервировано для представителей Экологического движения Узбекистана [22].

Срок полномочий обеих палат олий мажлиса составляет пять лет.

Что касается современного парламента Республики Киргизия, то его предшественником, также как и двух предыдущих, был однопалатный Верховный Совет, последний, двенадцатый созыв которого именовался впоследствии «легендарным» парламентом [20]. Так как хотя он и содержал в себе противоречия, характерные для переходного периода того времени, ему все же удалось принять немало важнейших законов, закрепивших государственный суверенитет и правовой фундамент республики.

В частности, 24 октября 1990 г. соответствующим Законом был учрежден пост Президента; а 15 декабря 1990 г. на основании Декларации провозглашен государственный суверенитет. В период с 1991 по 1994 гг. были приняты Конституция [12] и ряд Законов, таких, как Закон «О введении национальной валюты» от 3 мая 1993 г. и Законы «О принятии государственной символики Кыргызстана: герба, гимна, флага», укрепивших киргизскую независимость, провозглашенную в Декларации от 31 августа 1991 г.

В соответствии с Конституцией в 1995 г. был сформирован двухпалатный парламент – жогорку кенеш – первого созыва, состоящий из законодательного собрания и соб-

рания народных представителей; а затем в 2000 г. избран новый – второго созыва, в котором в сравнении с первым и на основании конституционной реформы изменилось число депутатов. Вместо 35 в законодательное собрание вошли 60 парламентариев; а вместо 70 в собрание народных представителей попало лишь 45.

В 2005 г. в Конституцию вновь были внесены поправки, согласно которым двухпалатный парламент Киргизии был заменен однопалатным, состоящим из 75 депутатов, избранных по одномандатной мажоритарной системе [17]. По результатам новых выборов в том же году был сформирован парламент третьего созыва, сменившийся в 2008 г. парламентом четвертого созыва.

Данный жогорку кенеш был избран в соответствии с новой Конституцией от 21 октября 2007 г. полностью по партийным спискам. Однако и он функционировал недолго, весной 2010 г. в связи с государственным переворотом, после событий 7 апреля, Временное правительство его распустило [2].

Вскоре после случившегося 10 октября 2010 г. в Киргизии прошли выборы, и был сформирован новый парламент пятого созыва. В настоящее время согласно последней Конституции Республики Киргизия, принятой на референдуме 27 июня 2010 г., формирование жогорку кенеша, насчитывающего 120 депутатов, избираемых на пятилетний срок, происходит по пропорциональной системе.

Таким образом, проследив формирование и развитие парламентов Казахстана, Узбекистана, Киргизии в конце XX – начале XXI вв., можно сделать вывод о том, что в самом начале своего независимого существования парламентом каждой республики была проделана колоссальная работа по принятию важнейших правовых актов и проведению необходимых реформ, укрепивших их государственный суверенитет.

Дальнейшее же развитие парламентов всецело зависело от внутривнутриполитической обстановки в конкретной стране.

Как было отмечено выше, во всех трех республиках утвердилась пропорциональная система выборов депутатов парламента, однако количество политических партий, которым в конечном итоге удастся пройти избирательный барьер, различно для каждой страны.

И в Казахстане, и в Узбекистане, и в Киргизии действуют многочисленные политические партии как пропрезидентского, так и оппозиционного толка. Так, например, в Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан зарегистрировано 10 партий, правда, только одна из них – «Нур Отан» («Свет Отечества»), возглавляемая президентом страны Н. Назарбаевым – представлена в парламенте.

Среди остальных политических партий республики можно выделить как оппозиционные – Общенациональная социал-демократическая партия Казахстана «Азат», умеренно оппозиционные – Демократическая партия Казахстана «Ак жол» («Светлый путь»), которая и позиционирует себя как «конструктивная оппозиция», так и нейтральные – Партия патриотов Казахстана. Последние, как правило, ограничиваются лишь выявлением недостатков и злоупотреблений чиновников, а не реальной критикой власти.

Что касается парламентов Узбекистана и Киргизии, то в их состав входят уже не одна, а большее количество политических партий. Так, в первом действуют четыре партийных фракции и депутатская группа Экологического движения Узбекистана; а во втором – пять партийных фракций.

Пристально оценив расстановку сил в парламенте Узбекистана, можно прийти к выводу о том, что, подобно тому, как это происходит в Казахстане, в данной республике также существует партия, которой оказывают явную поддержку президент страны – И. Каримов, а также средства массовой информации – это Либерально-демократическая партия Узбекистана. Именно она на последних парламентских выборах, прошедших в конце 2009 – начале 2010 г., получила наибольшее число голосов избирателей.

Другими же партиями, помимо «умеренно правой» Либерально-демократической партии Узбекистана, вошедшими в парламент, стали: «умеренно левая» Народно-демократическая партия Узбекистана; «центристская с уклоном на идеи политического консерватизма» Демократическая партия Узбекистана «Миллий тикланиш» («Национальное возрождение»); а также Социал-демократическая партия Узбекистана «Адолат» («Справедливость»).

Если рассматривать парламент Киргизии, то, прежде всего, следует отметить, что его последний созыв был сформирован в ответ на революционные события 6–16 апреля 2010 г. («Вторая революция» в Кыргызстане), происходившие в стране и повлекшие за собой как смену президента республики, так и смещение из состава парламента пропрезидентских партий. Так, например, в парламент последнего пятого созыва не попала партия «Бутун Кыргызстан» («Единый Кыргызстан»), возглавляемая бывшим руководителем президентской администрации К. Бакиева.

Вошли же в него пять партий, три из которых относятся к оппозиционным – «Ата-Журт»; «Ар-Намыс» («Достоинство») и «Республика»; а также Социал-демократическая партия Кыргызстана и Социалистическая партия «Ата-Мекен» («Отчизна»).

Таким образом, изучив состав современных парламентах трех республик, можно сделать вывод о том, что в двух из них – Казахстане и Узбекистане – прослеживается одна закономерность. Как это часто происходит в постсоветских государствах, большинство в их парламентах, как правило, получают пропрезидентские партии, оппозиционные же либо совсем в них не попадают, либо, набрав незначительное число голосов, оказываются не в состоянии реально влиять на принятие законов. Что же касается Киргизии, то здесь состав парламента всецело зависит от сложившийся в данный момент внутривнутриполитической обстановки.

Помимо непосредственно состава парламента, другим важнейшим вопросом, касающимся его деятельности, является вопрос о проблемах, решаемых в рамках его заседаний и слушаний. Здесь важной является позиция каждой, входящей в него, политической партии по тем или иным социально-экономическим и политическим вопросам.

Ввиду того, что по результатам последних парламентских выборов в состав парламента Казахстана вошла только одна политическая партия, именно она в настоящее время и определяет основные направления развития республики [21]. Согласно ее программе, данная партия выступает за удвоение расходов государства на здравоохранение; увеличение зарплат, пенсий и социальных выплат [14].

В других же республиках, парламентах которых характеризуются многопартийностью, принятие решений зависит от позиций конкретных партий, как правило, отраженных в их программах. Общим для данных документов является то, что в них содержатся сходные положения о стремлении партий к созданию правовых государств; обеспечению людей равными возможностями; формированию многоукладной рыночной экономики и другие.

Однако некоторые политические партии в своей работе уделяют также внимание и другим проблемам. Так, например, Демократическая партия Узбекистана «Миллий Тикланиш» придерживается идеи духовного единства нации, формирования национального самосознания и культурно-духовного просвещения. Социал-демократическая партия Узбекистана «Адолат», помимо всего прочего, стремится к защите и поддержке малоимущих слоев.

На основании данных программ политические партии и строят свою работу.

На парламентских слушаниях и заседаниях рассматриваются и принимаются законы, касающиеся всех сфер жизни государства и общества. Деятельность же парламентских комитетов и комиссий наглядно демонстрирует, какие именно вопросы являются приоритетными для данных республик. Ведь именно они занимаются предварительным рассмотрением и подготовкой вопросов, обсуждаемых в парламенте.

В парламентах Казахстана, Узбекистана и Киргизии функционируют схожие по назначениям комитеты и комиссии. Среди них можно выделить следующие:

- по международным делам и межпарламентскому сотрудничеству;
- по бюджету и финансам;
- по экономической стратегии, инвестиционной политике и туризму;
- по топливно-энергетическому комплексу и недропользованию;
- по обороне и безопасности;
- по правопорядку, законности и борьбе с коррупцией;
- по фискальной и денежно-кредитной политике;
- по судебно-правовым вопросам;
- по образованию, науке, культуре, информационной и религиозной политике;
- по земельно-аграрным вопросам, водным ресурсам, экологии и региональному развитию;
- по здравоохранению, социальной политике, труду и миграции;
- по транспорту, коммуникациям, архитектуре и строительству;
- по молодежной политике, развитию физической культуры и спорта;
- по правам человека, равным возможностям и общественным объединениям.

Исходя из названий, становится ясно, решением каких именно вопросов занимается тот или иной комитет. Следовательно, проанализировав основные вопросы, стоящие перед парламентами Казахстана, Узбекистана и Киргизии и решаемые в ходе политических дискуссий, проводящихся в их рамках, можно сделать вывод о том, что они затрагивают различные сферы государственной и общественной жизни и от их успешного решения зависит благополучие граждан данных республик.

Исследовав вопросы формирования и функционирования парламентов Казахстана, Узбекистана и Киргизии, можно сделать следующие выводы.

*Во-первых*, современный парламент – это высший орган государственной власти, являющийся непосредственным представителем и выразителем интересов и воли всего населения страны, призванным регулировать важнейшие общественные отношения. Его положение среди других органов государственной власти определяется, как правило, политической системой и формой правления конкретной страны.

Кроме того, двухпалатные парламенты государств также различаются по порядку формирования их верхних палат.

Следующим критерием их классификации является тот объем полномочий, что закреплен за ними в конституциях стран.

Что же касается структуры и полномочий парламентов, то они, как правило, включают в себя схожие элементы и выполняют сходные функции.

*Во-вторых*, процесс становления конкретных парламентов Казахстана, Киргизии, Узбекистана, хотя и включает в себя ряд общих для всех трех республик черт, протекал все же по-разному, в зависимости от сложившихся в них национальных традиций, политической культуры, общественного правосознания.

Современные парламенты данных государств произошли от однопалатных Верховных Советов соответствующих ССР. В начале 1990-х гг. именно они принимали законодательные акты, направленные на укрепление государственного суверенитета республик.

В настоящее время в Казахстане и Узбекистане действуют двухпалатные парламенты, верхние палаты которых формируются смешанным путем – сочетанием косвенных выборов и назначения. В Киргизии же функционирует однопалатный жогорку кенеш.

*В-третьих*, состав современных парламентов трех республик также различен. Так, например, в парламент Казахстана входит только одна политическая партия, тогда как в составе парламентов Узбекистана и Киргизии их уже четыре и пять соответственно.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Ахметова С. Становление парламентаризма в Казахстане // Известия Казахстан. 2011. 27 янв.
2. «Вторая революция» в Кыргызстане: 6–16 апреля 2010 года. Хронология. Информационное агентство Фергана. [Электронный ресурс] URL: <http://www.fergananews.com/news.php?id=14369&mode=snews> (дата обращения: 10.10.2011).
3. Декларация «О государственном суверенитете Казахской ССР» от 25 октября 1990 года [Электронный ресурс] URL: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00170&ogl=all> (дата обращения: 10.10.2011).
4. Закон «Об основах государственной независимости республики Узбекистан» от 31 августа 1991 года // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1991. № 11.
5. Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 7 октября 1998 года [Электронный ресурс] URL: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=03325&ogl=all> (дата обращения: 10.10.2011).
6. Закон «О государственной независимости республики Казахстан» от 16 декабря 1991 года [Электронный ресурс] URL: <http://www.e.gov.kz> (дата обращения: 10.10.2011).
7. Закон «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию Казахской ССР» от 24 апреля 1990 года [Электронный ресурс] URL: [http://www.e.gov.kz/wps/wcm/connect/8c1f06804f02e028bdfefd384bda0235/Z901000\\_19900424.htm?MOD=AJPERES&CACHEID=8c1f06804f02e028bdfefd384bda0235&useDefaultText=0&useDefaultDesc=0](http://www.e.gov.kz/wps/wcm/connect/8c1f06804f02e028bdfefd384bda0235/Z901000_19900424.htm?MOD=AJPERES&CACHEID=8c1f06804f02e028bdfefd384bda0235&useDefaultText=0&useDefaultDesc=0). (дата обращения: 10.10.2011).
8. Закон «О политических партиях» от 26 декабря 1996 года // Законодательство стран СНГ; Закон «Об органах самоуправления граждан» от 14 апреля 1999 года; Закон «Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (Омбудсмене)» от 24 апреля 1997 года. [Электронный ресурс] URL: [http://www.base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?Rgn=796](http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=796) (дата обращения: 10.10.2011)
9. История развития парламентаризма в Казахстане // Парламент Республики Казахстан [Электронный ресурс] URL: <http://web.parlam.kz/ru/history>. (дата обращения: 10.10.2011).
10. История развития парламентаризма в Узбекистане // Сенат Олий Мажлиса республики Узбекистан [Электронный ресурс] URL: <http://www.senat.uz/ru/about/> (дата обращения: 10.10.2011).
11. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года [Электронный ресурс] URL: <http://www.parlam.kz/ru/constitution> (дата обращения: 10.10.2011).
12. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года [Электронный ресурс] URL: [http://www.gov.kg/?page\\_id=263](http://www.gov.kg/?page_id=263) (дата обращения: 10.10.2011).
13. Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан» от 28 сентября 1995 года // Конституционный Совет Республики Казахстан [Электронный ресурс] URL: <http://www.constcouncil.kz/rus/norpb/oconpr/czov/> (дата обращения: 10.10.2011).
14. Краткая информация о текущей работе Фракции НДП «Нур Отан» в Мажилисе парламента Республики Казахстан [Электронный ресурс] URL: <http://www.ndp-nurotan.kz/site/content/48> (дата обращения: 10.10.2011).
15. Мухамеджанов Б. О необходимости принятия новой Конституции // Казахстанская правда. 2001. 30 авг.
16. Парламент Республики Казахстан первого созыва: 1996-1999 годы // История развития парламентаризма в Казахстане. [Электронный ресурс] URL: [www.parlam.kz/ru/history](http://www.parlam.kz/ru/history) (дата обращения: 10.10.2011)
17. Поправки в Киргизскую Конституцию вынесены на всенародное обсуждение. ЦентАзия [Электронный ресурс] URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1131997200> (дата обращения: 10.10.2011).

18. Преобразование КАССР в союзную республику. Конституция Казахской ССР 1937 года // История государства и права республики Казахстан [Электронный ресурс] // URL: <http://knigi-uchebniki.ru/istoriya-gosudarstva-i-prava-rk/106-preobrazovanie-kassr-v-soyuznuyu-respubliku-konstituciya-kazahskoy-ssr-1937-g/> (дата обращения: 10.10.2011).

19. Стагнация политической системы. Конституция Казахской ССР 1978 года // История государства и права Республики Казахстан [Электронный ресурс] // URL: <http://knigi-uchebniki.ru/istoriya-gosudarstva-i-prava-rk/112-stagnaciya-politicheskoy-sistemy-konstituciya-kazahskoy-ssr-1978-g/> (дата обращения: 10.10.2011).

20. Укушов М. «Легендарный» парламент (апрель 1990 года – сентябрь 1994 года) // Газета. Общественный рейтинг. 2009. 18 июня.

21. Шаймергенов Т. Внеочередные парламентские выборы–2007 в Казахстане: специфика, итоги и перспективы. Аналитический центр разумные решения [Электронный ресурс] URL: <http://www.analitika.org/article.php?story=20071106045420784> (дата обращения: 10.10.2011).

22. Экологическое движение Узбекистана [Электронный ресурс] URL: <http://eco.uz/> (дата обращения: 10.10.2011).