

## ОБ ИЗБИРАЕМОЙ КОМПОНЕНТЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОВЕТА БРУНЕЯ

### ABOUT THE ELECTED COMPONENT OF THE LEGISLATIVE COUNCIL OF BRUNEI

*A. Rogov*

#### Annotation

The foundations of the organization and activities of public authorities are the object of constitutional law as a branch of law. The subject of this study is the Parliament of Brunei, its history, structure, procedure for the bills, the peculiarities of the members of Parliament. The procedure of passing in the Parliament of bills on the amendment or addition of the Constitution is also considered. The article uses historical, legal and analytical methods of scientific research of the Constitution, laws, and documents of Brunei.

**Keywords:** Constitution of Brunei Darussalam, LegCo of Brunei, Composition of LegCo, Procedure in the LegCo, Sessions of LegCo, Assent to Bills, Privileges of Members of LegCo, Amendment of Constitution, Interpretation Tribunal, Speaker of LegCo.

*Рогов Александр Цезаревич*  
Соискатель, Национальный  
Институт Бизнеса, Москва

#### Аннотация

Основы организации и деятельности органов государственной власти являются объектом конституционного права, как отрасли права. Предметом настоящего исследования выбран парламент Брунея, его история, структура, порядок проведения законопроектов, особенности работы членов парламента. Рассмотрена также процедура прохождения в парламенте законопроектов об изменении или дополнении конституции.

В статье использованы историко-правовой и аналитический методы научного исследования Конституции, законов, и документов Брунея.

#### Ключевые слова:

Конституция Брунея, Законодательный Совет Брунея, Структура парламента Брунея, Процедура в парламенте, Сессии парламента Брунея, Утверждение законопроекта, Привилегии членов парламента, Изменение Конституции, Конституционный Суд, Спикер парламента Брунея.

### Введение

Бруней-Даруссалам (дружественный партнер России по АСЕАН) – малайское исламское монархическое государство – имеет Конституцию, в которой прописана неограниченная власть султана.

Султанат – яркий пример сохранения традиционных ценностей исламской страной, при растущем влиянии на нее процесса глобализации. Знание особенностей государственного устройства Брунея позволит нашей стране эффективнее взаимодействовать с ним, и в целом с исламским миром, что крайне важно в современных условиях. Растущее давление западного мира на Россию заставляет искать союзников не только в лице Китая. Целесообразно вести такой поиск во всех направлениях, в том числе и в том, где находится Султанат Бруней.

Бруней принял писаную конституцию в 1959 году [1]. Действовавший ранее Государственный Совет был заменен тремя новыми советами: Законодательным, Исполнительным, и Тайным.

Согласно [1], Законодательный Совет под председательством Менгери Бесара состоял из восьми экс-официальных членов (Главного министра, Государственного секретаря, Генерального прокурора, Государственного Финансового сотрудника, Советника по религиозным во-

просам, двух Визирей и одного назначенца султана), шести официальных членов, трех назначенных и 16 избранных делегатов. Стоит отметить, что 16 избранных всегда будут оставаться в меньшинстве перед 17 назначенными членами. (Часть VI Конституции 1959 г.)

В соответствии с положениями Конституции 1959 года выборы в четыре окружных Совета должны были состояться в течение двух лет после ее провозглашения до 29 сентября 1961 года. Это должен был быть косвенный процесс – двухуровневая система выборов. Пятьдесят пять членов избираются в четырех районных советах, которые в свою очередь формируют коллегия делегатов из 16 представителей.

В 1962 году был частично избран первый Законодательный Совет с ограниченными полномочиями. Выборы в окружные советы состоялись 30–31 августа 1962 года. В голосовании участвовало более 90% всего электората. Народная Партия Брунея получила 54 из 55 мест в окружном совете и 16 мест в 33-местном Законодательном Совете. Это был широкий народный мандат. Однако Конституция 1959 года не содержала положений, позволяющих победившей партии сформировать правительство, и 17 назначенных членов по-прежнему численно превосходили 16 избираемых членов в Законодательном Совете.

В апреле 1962 года законодательный Совет принял решение (24 голосами против 4) разрешить Султану вести переговоры о входе Брунея в Малайзию. После трех переносов заседаний Законодательного Совета в сентябре, октябре и ноябре 1962 года, в начале декабря 1962 года было отклонено предложение Народной Партии Брунея о запрещении слияния. Позиция НПБ, скорее всего, была вызвана доктриной самоопределения. НПБ требовало уважать коллективное решение народа при выборе страны, к которой они хотели бы принадлежать.

Трансформация Законодательного Совета в представительный орган власти была прервана восстанием, вспыхнувшим в том же – 1962 году. Отказ избранным членам парламента в конституционных средствах выражения своих взглядов историки в целом расценивают как главный фактор, спровоцировавший это восстание.

Англичане восстановили порядок. Султан Омар объявил чрезвычайное положение [2] и приостановил действие большинства положений Конституции. Эксперимент в области политических изменений и развития полностью прекратился. 19 декабря 1962 года Законодательный Совет был распущен. Вместо него был создан Чрезвычайный Совет. Очередные выборы проводились в 1965 году, но назначенные члены по-прежнему сохраняли свое большинство в Совете.

Британское правительство настаивало на том, чтобы ввести больше избранных членов в Законодательный совет, но Султан сопротивлялся – 4 октября 1967 года он отрекся от престола в пользу своего сына, Хассанала, нынешнего султана.

Когда в мае 1970 года срок полномочий второго Законодательного совета истек, новый Султан отменил даже положение о 10 избранных местах в Законодательном совете. 12 апреля 1970 года состав Законодательного совета был изменен на полностью назначенный орган – шесть членов *ex-officio*, пять официальных членов и 10 назначенных членов. Постановления 1961 года о выборах районных советов, и Указ 1962 года об Окружном и Законодательном Советах, были приостановлены.

Таким образом, в 1970 году, по указу Султана [3] Законодательный Совет стал полностью назначаемым органом.

1 января 1984 года Бруней получил независимость одновременно с провозглашением исламского султана. Однако, вместо того, чтобы предпринять шаги в направлении демократизации и создания представительного правительства, действие VI и VII частей Конституции, касающихся Законодательного Совета было приостановлено 13 февраля 1984 года (Emergency Order 1984 S8/84 от 13 февраля 1984 г.). Совет был распущен.

Хотя в 1984 году (S 32/83) министерская форма правления была установлена, влияние Султана по-прежнему оставалось решающим. 1 января 1984 года он назначил себя премьер-министром (заменив должность Менгери Безара или главного министра), министром финансов и министром внутренних дел.

15 июля 2004 года Султан выступил с речью, в кото-

рой затрагивались конституционные реформы, направленные на расширение участия народа в политической жизни и восстановление Законодательного совета.

Приостановление действия положений частей VI и VII Конституции, относящихся к Законодательному совету, действовало до 16 августа 2004 года.

25 сентября 2004 года Законодательный совет из 11 официальных и 10 номинированных членов (аристократии и общественных лидеров) был восстановлен для обсуждения и принятия ряда конституционных поправок. Совет собрался первый раз за двадцать лет. Среди обсуждаемых поправок, было повторное внесение на рассмотрение вопроса о выборах представителей в Законодательный Совет и увеличение числа делегатов в нем.

Хотя положение об избираемой компоненте Законодательного Совета относится к числу утвержденных поправок 2004 года [4], пункт 4.2 статьи 24 Конституции Брунея, в 2005 году, и в последующие годы Совет собирался с полностью назначаемым членством. В статье впервые указаны основания разрешения этого противоречия в Конституции Брунея.

1 января 2018 года новые члены Законодательного Совета были назначены. 14 сессия Законодательного Совета Брунея начала работу 4 марта 2018 года. Совет состоял из 33 членов, из них: 13 министров, 3 титулованные персоны, 7 заслуженных лиц и 10 представителей от округов.

#### Структура и состав парламента

Законодательный Совет (именуемый в малайском, как *Majlis Mesyuarat Negara* – Заседание Национального Совета), образован в соответствии с положениями VI части Конституции Брунея. Структура законодательной палаты определяется вторым приложением к статье 24(1) ("SECOND SCHEDULE (Article 24(1) Composition and Membership of the Legislative Council), в поправке S65 от 2004 года. Приведем актуальный на 2018 год состав парламента Брунея. Он полностью соответствует пункту 1 первой части Статьи 24 Конституции. Законодательный Совет состоит из не более, чем 45 членов и имеет две компоненты: назначаемую (не более 30 чел.) и избираемую (не более 15 человек). В назначаемую компоненту входят: Кабинет Министров (пункт 3 статьи 4 Конституции Брунея), титулованные персоны, заслуженные лица, представители сообществ, или лица, по мнению Султана, способные внести вклад в обсуждения в Законодательном совете.

В избираемую компоненту: до 15 представителей, которые избираются в соответствии с избирательными законами, действующим в Брунее. Пункт 4. (1) первой части статьи 24 определяет количество делегатов от каждого административного района. Количество окружных представителей определяется Султаном. В частности, для района Бруней – Муара (до 7 членов), района Белаит (до 3 членов), района Тутонг (до 3 членов) и района Тембуронг (до 2 членов).

Пункт 4(2) первой части статьи 24 содержит оговорку – до тех пор, пока в Брунее не будут приняты законы, касающиеся выборов, для избрания представителей округов – пункты 5 (о выдвижении и назначении) и 6 (о заполнении вакансий) статьи 24 вступают в силу, и такие назначения действительны для целей пунктов 1 и 4 первой части статьи 24.

Всякий раз, когда Султан считает нужным, он сообщает администрации районов о точном количестве окружных представителей, которых намерен назначить. Районы выбирают из числа своих жителей кандидатов для назначения в качестве районных представителей. Султан назначает Отборочный комитет в составе председателя и двух других членов. Отборочный комитет имеет право рекомендовать выдвинутых кандидатов на должности районных представителей и при создании таких рекомендации.

Отборочный комитет принимает во внимание профессиональную пригодность таких лиц быть районными представителями. Если Султан отклоняет любые кандидатуры, рекомендованные Отборочным комитетом, соответствующие администрации предлагают альтернативные кандидатуры для рассмотрения, и процесс продолжается до тех пор, пока не будут заполнены все места (пункт 5 первой части статьи 24).

Таким образом, Структура и состав Законодательного совета определяется частью 1 статьи 24. Причем, часть 2 статьи 24 устанавливает, что Султан может указом, опубликованным в государственной газете добавить, отменить или изменить положения второго приложения.

Важную роль в протокольных и процедурных вопросах играют также Секретарь Законодательного Совета, назначаемый в соответствии со статьей 50 и Спикер (статья 37).

Должность Спикера (Speaker) входит в список государственных назначений, данный в статье 84. На должность, определенную в Третьем приложении (84.1), может быть назначен только гражданин Брунея, малайской национальности, исповедующий ислам. Султан назначает Спикера Законодательного Совета из числа его членов или из числа лиц, не являющихся членами Совета. Спикер (в 2018 году, The Honourable Pehin Orang Kaya Seri Lela Dato Seri Setia Awang Haji Abdul Rahman bin Dato Setia Haji Mohamed Taib), насколько это практически возможно, присутствует и председательствует на всех заседаниях Законодательного Совета.

Квалификация и дисквалификация членов Совета определяются статьями 29, 30. Согласно статье 30 любое лицо, кроме регента, являющееся подданным Его Величества Султана и достигшее 21 года, может быть назначено членом Законодательного Совета.

Султан имеет исключительное полномочие решать вопросы, связанные с членством в Законодательном совете (статья 32), пребыванием в должности и освобождением от должности (статья 31), а также, с временным назначением на должность. Каждый назначенный член Законодательного Совета занимает свою должность так долго, как это угодно Его Величеству Султану (31.1).

Султан производит временные назначения в состав Законодательного совета своим актом, закрепленным Государственной печатью, на период существования вакансии (33.1). Интересно, что если Султан или Спикер сочтет необходимым получить совет любого лица, проживающего в Брунее, по вопросу, являющемуся предметом обсуждения в Законодательном совете, он может пригласить такое лицо на заседание Совета. Приглашенный может с разрешения Спикера и в соответствии с Правилами процедуры выступить перед Законодательным советом, но не имеет права участвовать в его заседании.

Статья 30 дает перечень признаков для дисквалификации. Наряду с очевидными причинами возможной дисквалификации (лицо признано недееспособным по закону Брунея; в соответствии с нормами шариата является муртадом; приговорено к смертной казни, лишению свободы или к штрафу (свыше тысячи долларов) судом Брунея за любое правонарушение, признано банкротом в Брунее или за рубежом; дисквалифицировано в связи с совершением правонарушения в области избирательного права), Конституция большое значение придает верности государству, реализации гражданских прав исключительно на территории Брунея, отсутствию второго гражданства.

Султан в соответствии со статьей 55 Конституции обладает правом распустить Совет или объявить перерыв в работе. Он это может сделать в любое время, опубликовав соответствующую прокламацию в "Газете". Кроме того, пункт 2 статьи 55 обязывает Султана распустить Совет по истечении пяти лет после его первого заседания с момента учреждения или повторного учреждения.

#### Законодательство и процедура в Парламенте

Власть и право издавать законы в целях укрепления мира, порядка, безопасности и должного управления в Брунее тоже принадлежит главе государственной власти – Султану (S65/O4, статья 39).

Члены парламента (в том числе, Султан, министры, региональные представители и граждане с особыми заслугами перед государством) наделены правом законодательной инициативы. Содержание данного права – возможность подачи законопроекта в парламент, где он будет рассмотрен.

В соответствии со статьей 40 Конституции и с Правилами процедуры каждый член Законодательного совета может внести на рассмотрение Совета любой законопроект, петицию или ходатайство, которые будут рассмотрены в соответствии с регламентом.

Согласно пункту 1 статьи 41, основной формой обнародования законопроекта является его публикация в официальном источнике – правительственной Газете. Законопроект, опубликованный в "Газете", должен быть представлен в Законодательный совет в течение семи дней с момента опубликования или в течение иного срока, установленного Правилами процедуры, вне зависи-

мости от того, заседает ли Законодательный совет или нет. Описание законопроектов, требующих обязательно предварительного одобрения Султана и порядок получения такого одобрения дано в статье 42.

В соответствии с положениями пункта 1 статьи 42, заключение и предварительное одобрение Султана требуют проекты законов по вопросам: обороны или государственной безопасности Брунея; влияния на финансы или валютную политику Брунея; регулирования и прощения государственных долгов Брунея и другие. Предварительного одобрения Султана, требует также законопроект, если он, по его мнению, содержит противоречие обязательствам Султана по договору или соглашению с другими государствами, ослабляет или негативно влияет на положения национальной философии Малайской Исламской Монархии; занижает права, полномочия и привилегии Султана, его наследников или членов его семьи; Спикер вправе по своему усмотрению в любой момент объявить перерыв в заседании или приостановить заседание, с тем, чтобы получить совет или одобрение Султана в отношении любого законопроекта или поправки к нему, находящихся на рассмотрении Законодательного совета. Одобрение Султана может быть выражено в любое время. Если Законодательный совет заседает, согласие может быть выражено в письменной форме через любого министра.

*Голосование* – это способ выявления воли депутатов по вопросам, представленным на рассмотрение Законодательного совета. Решение принимается большинством голосов присутствующих и голосующих членов Совета. Важно, что Спикер имеет право решающего голоса только в случае разделения голосов поровну. Кворум составляет одну треть от всего состава парламента (статья 44.2).

Если, в результате голосования, Законодательный совет отклоняет проект закона, Спикер в течение 14 дней составляет отчет Султану, где указывает содержание законопроекта и причины отклонения (статья 43.4). Однако, Султан (43.5) невзирая на решение Законодательного совета, после ознакомления с текстом отчета может провозгласить законопроект законом и установить дату его введения в действие.

Если Султан сочтет целесообразным принять законопроект в интересах осуществления государственной власти, поддержания общественной нравственности и публичного порядка, а Совет отказывается одобрить такой законопроект, то Султан может объявить, что такой проект закона вводится в действие, как если бы он был одобрен Советом в первоначальной форме, или с уместным поправками, несмотря на любое правило процедуры и на любое положение Конституции. Любое такое решение Его Величества Султана должно быть опубликовано в "Газете" Спикером (S65/O4, пункт 2 статья 47).

Если Султан внес изменения в законопроект после его прохождения в Законодательном совете, эти изменения остаются в силе и проект закона в Законодательный совет не возвращается.

После подписания Султаном, и приложения государственной печати, законопроект становится законом и вступает в силу с даты выражения согласия. Все законы именуются актами и начинаются преамбулой: "Да будет установлено Его Величеством Султаном по совету и с согласия Законодательного совета следующее:" S65/O4, статья 46.

Присяга членов Совета – церемониальная торжественная клятва. Каждый член Законодательного совета перед вступлением в должность принимает присягу или делает заявление в присутствии Спикера. Он подписывает текст присяги или заявления, который соответствует образцу IV Первого приложения Конституции. Лицо, которое ранее занимало должность члена Законодательного совета, может вступить в должность и занять место в Совете вновь без провозглашения и подписания присяги, в течение одного месяца после окончания его предыдущего членства. Как предусмотрено в статье 49 Конституции Брунея, новые члены Кабинета Министров, которые были назначены 30 января, на 14 сессии Совета приняли присягу.

#### Иммунитет законодателей

Каждый член Законодательного совета обладает парламентским индемнитетом (пункт 1А статьи 53), то есть он выражает свое мнение в Совете свободно, какой бы вопрос там ни решался и не может быть привлечен к судебной ответственности за высказывания или голосование на заседаниях Совета. Законность заседаний Законодательного совета не может быть под сомнением, и решения Законодательного совета не могут быть пересмотрены судом. Член Законодательного совета не может быть привлечен к судебной ответственности за какие-либо публикации, сделанные по указанию Совета или под его эгидой.

Институт депутатского иммунитета выполняет позитивную роль в авторитарных государствах. Однако парламентариям запрещены любые действия, квалифицируемые как подстрекательство к мятежу. Запрещено делать заявления, прямо или косвенно умаляющие полномочия, правовой статус, суверенность и прерогативы Султана и членов его Семьи, положения "малайской исламской монархии".

#### Толкование и изменение Конституции

Статья 84 Конституции 1959 года прямо утверждает и сохраняет исключительные права и юрисдикцию Султана провозглашать конституционные положения, представляющиеся ему целесообразным. Статья 85(1) Конституции 1959 года также дает Султану право изменить или отменить любое положение Конституции. В поправке S65 от 2004 года детально проработан порядок изменения Конституции.

Султан может изменить, дополнить или отменить любое положение Конституции путем издания Проклама-

ции. Другие способы изменения Конституции в Брунее не применяются.

При принятии решения об изменении или дополнении Конституции Султан консультируется с Тайным Советом. Приняв к сведению рекомендации Тайного Совета, Султан вносит соответствующий законопроект акта для одобрения в Законодательный Совет.

Согласно Конституции 1959 года султан может путем Прокламации изменить Конституцию, но Законодательный совет должен сначала одобрить эту поправку: "Его Величество Султан изменяет или отменяет положение Конституции путем издания прокламации только в случае одобрения проекта такой прокламации резолюцией Законодательного совета". Проект прокламации о внесении изменений в Конституцию должен быть представлен в Законодательный совет, который вправе предлагать поправки к нему в течение 14 дней. Важно отметить следующее – если Законодательный совет не предлагает поправки, султан может приступить к объявлению Прокламации. Если же поправки будут внесены в установленные сроки, султан может их принять или внести свои поправки.

После внесения Законодательным советом поправок, Спикер в течение 14 дней после представления их в Совет, должен направить доклад султану с описанием содержания поправок и причин принятия такого решения Законодательным советом, дав при этом краткое изложение прений и оснований для предлагаемых поправок.

Султан, приняв доклад Спикера, может провозгласить введение в действие прокламации, либо в той форме, которую предложил Законодательный совет, либо с учетом тех изменений, которые предложит он сам.

Если Законодательный совет в течение 14 дней не предложит поправок, Султан может провозгласить прокламацию.

Любые вопросы, касающиеся толкования, установления значения, и последствий применения любого из положений Конституции, Султан может передать на рассмотрение Трибунала.

Поскольку даты, в которые были приняты конституционные поправки, совпадают со значимыми изменениями в политической жизни Брунея, очевидно, что конституционные изменения вызваны политическими причинами. Фактически, конституционные поправки четко сформулировали полные и неограниченные полномочия и привилегии, которыми пользуется Султан, и подчеркивают его верховную власть по всем вопросам управления Брунеем.

Сессии Законодательного совета проводятся один раз в год, если только Султан не решит иначе. Перерыв между окончанием предыдущей сессии и датой начала следующей сессии не должен превышать 12 месяцев. Место и время проведения каждой сессии Законодательного совета определяются Султаном, о чем публикуется извещение в "Газете". Официальное открытие первого заседания 14-й сессии (с момента ее восстановления в 2004 году) Законодательного Совета (LegCo) прошло 4 марта 2018.

На сессии обсуждались вопросы, касающиеся интересов и благосостояния народа. Каждая Сессия открыта для общественности. Государственные и частные школы и учебные заведения, заинтересованные в том, чтобы ознакомиться с руководящими принципами обсуждения законопроектов в Брунее или с их обсуждением, могут сделать это. Государственные служащие, сотрудники и представители общественности, которые хотят присутствовать на заседаниях, должны быть в Малайской национальной одежде.

Таким образом, состав, структура парламента полностью соответствует Конституции Брунея. Парламент способен работать оперативно, так как ключевые фигуры кабинета министров входят в состав парламента [6]. Парламент является компактным (35 членов), назначаемым органом, сессии собираются раз в год и проводятся открыто для всех желающих. Опыт Брунея, несомненно, уникален. Знание особенностей государственного устройства Брунея позволит нашей стране эффективнее взаимодействовать с ним.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Constitutional matters I Constitution of Brunei Darussalam, printed by the Government Printing Department, Prime Ministers Office, November 2008, 333 p.
2. Никитин А.Н., Рогов А.Ц. Государственно – правовой институт чрезвычайного положения в Брунее. Вестник томского государственного университета. Право. 2016. №3(21), стр.70–73
3. Emergency Council of Ministers and Legislative Council Order 1970 S 59/70 12 April 1970
4. Constitution of Brunei Darussalam (Amendment) Proclamation, 2004, 29th, September, 2004 // Brunei Darussalam Government Gazette. 2004. Part 2. № S65/04, p.1–7
5. Конституции государств Азии. Том 3. Дальний Восток.–М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010. С. 10–46. "Конституция Государства Бруней Даруссалам" от 29.09.1959
6. Рогов А.Ц. Исполнительная власть в Брунее. Евразийский юридический журнал. 2018. №4, стр. 130 –132
7. <https://www.britannica.com/place/Brunei>