

УДК 340:342.533(575.2)

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ДЕПУТАТСКИХ ФРАКЦИЙ В ЖОГОРКУ КЕНЕШЕ (ПАРЛАМЕНТЕ) КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

*Т.А. Нурматов*

Парламентская форма правления, парламентаризм; депутатские фракции, коалиция большинства, коалиция меньшинства, политические партии Кыргызской Республики.

*Ключевые слова:* парламентская форма правления; парламентаризм; депутатские фракции; коалиция большинства; коалиция меньшинства; политические партии Кыргызской Республики.

---

## THEORETICAL AND LEGAL FRAMEWORKS AND THE ACTIVITIES OF DEPUTY FACTIONS IN THE PARLIAMENT OF THE KYRGYZ REPUBLIC

*T.A. Nurmatov*

Functioning of parliamentary mechanism is directly related to the state of the existing party system. In countries with the formation of a multiparty system, the internal organization and activities associated with the formation of the parliament deputy associations with such main criterion for their creation as just the party affiliation of deputies.

Key words: parliamentary form of government; parliamentarism; deputy faction; a majority coalition; a minority coalition; political parties of the Kyrgyz Republic.

Без парламента нет парламентаризма, основанного на крепком полновластном парламенте, наделенном определенными качествами. В Кыргызстане в настоящее время парламентаризм находится на стадии становления и одновременно выступает как выражение верховенства закона и законодательной власти в обществе; принцип организации власти и государственного управления; важнейший институт в триаде разделения ветвей власти; важный инструмент преодоления противоречий между органами государственной власти в центре и регионах. В обществе не утихают дискуссии о приемлемости парламентской формы правления в Кыргызстане.

Являясь представительным институтом, парламентаризм, с одной стороны, позволяет гражданам реализовать свое конституционное право на участие в управлении делами государства, а с другой – выступает в качестве структурно-функционального элемента механизма сдержек и противовесов, обеспечивающего контроль за исполнительной ветвью государственной власти и тем самым препятствующего ее абсолютизации и возможным злоупотреблениям.

Рассмотрение парламентаризма в качестве самостоятельной политико-правовой категории предполагает акцентирование внимания на двух

смысловых значениях. Термин “парламентаризм”, с одной стороны, используется для обозначения системы народного представительства, легальной формы участия населения в политическом процессе [1]; с другой – в качестве инструментальной составляющей системы сдержек и противовесов, обеспечивающей ограничение аппарата государственного управления. В первом понимании парламентаризм является условием и вместе с тем признаком демократического государства.

Это дает возможность провести анализ соотношения категорий “парламентаризм” и “парламентская форма правления”, позволяющий сделать вывод об их взаимосвязи и вместе с тем нетождественности. Основным отличием является то, что парламентаризм сочетает в себе функциональную и субстанциональную характеристику государственного устройства, в то время как парламентская форма правления является сугубо функциональной характеристикой системы государственной власти. В указанном понимании парламентаризм выступает синонимом демократии, в то же время в условиях парламентарной формы правления возможно сосредоточение парламентом большинства властных полномочий, что обуславливает так называемый “парламентский абсолютизм” [2]. Таким образом, парламентская форма

правления может при определенных обстоятельствах сдерживать развитие демократии и посягать на принцип парламентаризма.

По нашему мнению, парламентом в полной мере может считаться лишь институт, представляющий интересы всего народа, являющийся коллегиальным органом, в который входят лица, избираемые непосредственно населением страны с обязательным соблюдением демократических процедур. Помимо этого депутаты должны работать в высшем представительном учреждении в соответствии со сложившимися в мировой практике традициями, стилем, формами и методами парламентской деятельности; обязательно на постоянной основе, иначе говоря, быть полностью освобожденными от необходимости выполнения каких бы то ни было других оплачиваемых функций; обладать определенным социальным статусом и соответствующими полномочиями. И только располагая перечисленными признаками, центральный законодательный орган может выступать в качестве одного из важнейших основополагающих звеньев парламентаризма.

Сегодня говорить о наличии парламентаризма в Кыргызстане можно при условии существования особой системы взаимодействия парламента с другими государственными органами, то есть такой системы, в которой он не чисто формально, а реально, фактически имеет возможность отправлять свои функции, занимая тем самым адекватное место в политической системе страны. Речь идет, в первую очередь, о действенном участии парламента в определении и осуществлении внутренней и внешней политики государства, законодательной функции, контроле за исполнительной властью, формировании или участии в формировании (назначении) других государственных органов и должностных лиц.

Рассматриваемый в качестве конституционно-правовой категории парламентаризм представляет собой получившую конституционно-правовое закрепление систему взаимодействия государственных органов и общественно-политических структур, обеспечивающую демонополизацию и правовую подконтрольность аппарата государственной власти, а также позволяющую строить государственную политику в рамках широкого социального консенсуса относительно основных конституционно-правовых ценностей.

Функционирование парламентского механизма непосредственно связано с существующей в государстве партийной системой. В странах с многопартийными системами, формирование, внутренняя организация и деятельность парламента связаны с образованием депутатских объединений

(фракций), при этом главным критерием их создания является именно партийная принадлежность депутатов.

Парламентской практике Кыргызстана, учитывающей опыт зарубежных стран по формированию и функционированию парламента, присуща собственная специфика – в структуре высшего законодательного органа страны формируются и действуют фракции.

Депутатская фракция Жогорку Кенеша Кыргызской Республики – это организованная, относительно устойчивая группа депутатов, представляющая в парламенте соответствующую политическую партию (или блок политических партий, которые представляют волю всего народа Кыргызстана) и несущая ответственность перед ним, способная конструктивно и компромиссно осуществлять совместную деятельность, преследующая схожие политические цели и интересы, выражающая единую позицию по вопросам, которые рассматриваются парламентом.

В соответствии со статьей 70 Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. [3] Жогорку Кенеш – парламент Кыргызской Республики – является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий. Жогорку Кенеш состоит из 120 депутатов, избираемых сроком на пять лет по пропорциональной системе. Депутаты Жогорку Кенеша объединяются во фракции. Так, парламентским большинством считается фракция или коалиция фракций, официально объявившая о создании коалиции фракций в Жогорку Кенеше, имеющая более половины депутатских мандатов.

В статье 10 Закона Кыргызской Республики “О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской” Республики от 25 ноября 2011 г. [4] отмечается, что парламентская фракция – объединение депутатов Жогорку Кенеша, избранных по списку от одной политической партии, и фракция не вправе включать в свой состав депутатов, прошедших от других партий. Фракция приобретает официальный статус с момента объявления о ее создании, наименовании, списочного состава, фамилии лидера и других руководителей фракции.

Для успешной деятельности демократического парламента создаются депутатские фракции, которые структурируют парламент по партийному признаку, пронизывают профессионально-политический состав парламентских комитетов, комиссий и других органов. Депутатская фракция находится не только в эпицентре парламентской деятельности, но и выполняет посредническую миссию, обеспечивая взаимодействие между отдельным депу-

татом и всем парламентом, между своей партией и ее представителями в разных ветвях власти, между партийными организациями и парламентскими комитетами, между средствами массовой информации и политическими руководителями в парламенте и правительстве, наконец, между избирателями и властью. Она помогает найти баланс между различными интересами, позициями партийных руководителей и общепринятым решением, между политической конкуренцией и достижением консенсуса, а, следовательно, способствует принятию эффективных и понятных общегосударственных решений.

За прошедшие годы парламентаризм в Кыргызстане накопил определенный опыт организации и деятельности депутатских фракций, который со всей очевидностью требует тщательного изучения и обобщения. Деятельность Жогорку Кенеша Кыргызской Республики сегодня основывается на принципах политического многообразия и многопартийности, свободного обсуждения и коллективного решения вопросов.

Таким образом, современное парламентское право признает данное депутатское объединение важнейшим структурным элементом парламента и предоставляет ему ряд прав и привилегий, реализация которых обеспечивает его активное участие в организации и деятельности парламента.

В Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики процессу формирования и принципам деятельности депутатских фракций посвящена отдельная глава – третья. Однако в ней содержатся лишь общие нормы и положения о депутатских фракциях, то есть можно констатировать неудовлетворительную нормативно-правовую регламентацию статуса депутатских фракций. Актуальность темы усиливается и становится более очевидной, если учесть и тот факт, что на современном этапе отсутствуют научные разработки, посвященные комплексному исследованию проблем формирования, определения статуса, закрепления прав и обязанностей, процедуре ответственности и организационно-правовых форм деятельности депутатских фракций.

В связи с принятием референдумом 27 июня 2010 г. Конституции Кыргызской Республики и Закона Кыргызской Республики “О введении в действие Конституции Кыргызской Республики”, 9 августа 2010 г. издается Указ Президента КР о назначении выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Особенностью выборов в Жогорку Кенеш 2010 г. стало то, что они были проведены на основе новой редакции Конституции от 27 июня 2010 г., по пропорциональной системе. Необходимо бы-

ло пройти 5-процентный барьер по республике и 0,5-процентный барьер по регионам.

Выборы обусловили вопрос о том, приживется ли в Кыргызской Республике новая парламентарско-президентская форма правления. Теперь судьба страны зависит в большей части не от президента, а от лидеров прошедших в парламент (Жогорку Кенеш) партий.

ЦИК КР официально объявил об окончательных итогах парламентских выборов 2010 г.

По итогам выборов партия “Ата Журт” набрала 8,47%; Социал-демократическая партия – 7,83; “Ар Намыс” – 7,57; “Республика” – 6,93 и “Ата Мекен” – 5,49%. Борьба шла за 120 депутатских кресел, необходимо было набрать не менее пяти процентов голосов по стране и преодолеть 0,5-процентный барьер в каждом регионе республики.

В результате партия “Ата Журт” получает 28 мандатов, СДПК – 26, партии “Ар Намыс” – 25 мест, у “Республики” 23 депутатских мандата и 18 мест взяла партия “Ата Мекен” [5].

Таким образом, под конституционно-правовыми принципами конституционно-правового статуса депутатских фракций в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики необходимо понимать наиболее важные и общие, нормативно-регулятивные, сознательно-волевые правила поведения, регулирующие и охраняющие общественные отношения в сфере статуса депутатских фракций в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, демонстрирующие их сущность и социальное назначение.

Коалиция депутатских фракций в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики – это добровольное, относительно устойчивое объединение депутатских фракций, которое формируется в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики по результатам выборов и на основе согласования политических позиций с целью легитимизации предвыборных программ путем принятия соответствующих нормативно-правовых актов.

Например, опыт Украины в этом плане приобретает важное значение. Вхождение в состав коалиции депутатских фракций, депутатов-членов депутатской фракции, которая не является субъектом коалиции, свидетельствует о нарушении статьи 83 Конституции Украины, а, следовательно, о ее нелегитимности. Невхождение хотя бы одного народного депутата Украины – члена фракции, вошедшей в коалицию, означает неправомерность вхождения в коалицию и всей этой фракции. Наряду со статусом коалиции депутатского большинства в Верховной Раде Украины (парламентского большинства) и порядку внесения и рассмотрения кандидатур премьер-министра Украины и членов Кабинета министров Украины первоочередного регулирования требует также статус меньшинства (тех

депутатских фракций, которые по разным причинам не вошли в состав коалиции).

Конституционное законодательство большинства стран редко касается вопросов, относящихся к парламентской деятельности партий, если не считать закрепление в большинстве основных законов стран Западной Европы принципа пропорционального представительства политических фракций в парламентских комиссиях (ст. 52 Конституции Дании, ст. 43 Конституции Исландии, ст. 78 Конституции Испании и др.). Однако из этого правила есть исключения, они изложены в Конституциях Португалии, Норвегии, Франции, Швейцарии, Грузии, Польши, Европейского Парламента.

В настоящее время парламенту Кыргызстана с его большим объемом работы следует учесть опыт других стран, в парламентах которых действует новая форма создаваемых ими органов для принятия законов (Италия, Испания). В этих странах при определенных условиях парламент может поручить рассмотрение и принятие законов своим постоянным законодательным комиссиям. По своему составу они являются так называемыми мини-парламентами, образующимися пропорционально составу парламентских фракций (например, в парламенте Италии). Парламент может поручить им принятие законов только по отдельным вопросам (исключения указаны в тексте конституций) и только в том случае, когда это не вызывает возражений на пленарном заседании.

Следует отметить, что депутатские объединения, представляющие собой политические объединения (в виде фракций), являются неотъемлемым признаком социально-политической жизни правового государства, важным звеном в структуре демократических парламентов.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

Статус депутатских объединений как структурных элементов парламента предопределяется

взаимосвязью с деятельностью политических партий, принципами народного представительства. Парламентские фракции являются государственно-правовой формой деятельности политических партий.

Фракции в парламенте имеют общие и особые признаки. Общие признаки – политическая основа формирования, единообразие цели объединения, обязательность регистрации, наличие внутренней структуры и регламента, преимущества по сравнению с депутатами, не вошедшими в объединения. Особенными признаками фракции являются обязательность создания, партийная основа объединения, нерегламентированная численность.

По нашему мнению, необходимо дальнейшее изучение актуальных проблем, связанных с существованием и деятельностью депутатских фракций в парламенте Кыргызстана, таких, как глубина регулирования статуса депутатских фракций, соблюдение баланса между свободой депутата и партийной дисциплиной и др.

#### *Литература*

1. Сухарев А. Большой юридический словарь / А. Сухарев. М.: Норма, 2005. С. 215.
2. Всеобщая история государства и права: в 2 т. / О.А. Омельченко 3-е изд., испр. М.: ТОН-Остожье, 2000. Т. 1. С. 340.
3. Конституция КР. (Принята на 12 сессии Верховного Совета КР 12 созыва 5 мая 1993 г., изложена в Законе КР “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики” от 27 июня 2010 г.) // Эркин Тоо. 2010. 4 июля.
4. Закон КР “О Регламенте Жогорку Кенеша КР” от 25 ноября 2011 г. № 223 // Эркин-Тоо. 2011. 2 декабря.
5. Официальный сайт Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР // URL: <http://www.shailoo.gov>.