

Ибраимов Т.Р.

**ПАРТИИ И РАЗВИТИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКЕ**

Ibraimov T.R.

**PARTIES AND DEVELOPMENT OF PARLIAMENTARIANISM
IN KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 329:328

Статья посвящена вопросам развития парламентаризма в Кыргызской Республике. Парламентаризм является относительно новым феноменом для Кыргызстана и его развитие идет как в русле мировых тенденций, так и с особенностями присущими только для КР. Особую роль в этом процессе играют политические партии. Автор рассматривает особенности и тенденции развития этих институтов в КР.

The article is devoted to the questions of parliamentarianism development in Kyrgyz Republic. Parliamentarianism is relatively new phenomenon for Kyrgyzstan and its development goes according to the general international trends and with peculiarities belonging only to the KR as well. Special role in this process play political parties. Author considers nature and trends of these institutions' development in KR.

Развитие парламентаризма как системы организации государственной власти, характерно для всех демократических стран. Пути по которому шли различные общества отличаются в силу исторических, культурных, экономических и иных причин, но сильный парламент и хорошо сбалансированная система сдержек и противовесов между ветвями власти – их отличительная черта.

Парламентаризм предполагает принципы «разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правосудия».¹ При этом парламентаризм понимается не только как наличие сильного парламента, но как целого комплекса механизмов, обеспечивающих представительность, демократичность и стабильность государственной власти. Такая система вовсе не отрицает наличие сильной исполнительной власти, возглавляемой президентом или премьер-министром. В классической президентской стране США, президент достаточно силен и обладает значительными полномочиями, однако в случае возникновения конфликтов между ним и парламентом, последнее слово остается за законодательным органом. Такая же ситуация и в других классических президентских республиках и, что вполне естественно, в республиках с

парламентской формой правления. В республиках со смешанной формой правления (президентско-парламентской, премьер-президентской) зачастую роль парламента бывает неоправданно заниженной, что как правило приводит к ослаблению контроля за исполнительной ветвью власти и нарушению общего баланса между тремя ветвями государственной власти.

Таким образом развитие парламента, парламентаризма в целом – неременное условие развития демократии и укрепления прав и свобод человека. Современные демократические механизмы выстраиваются внутри и вокруг парламентаризма и отрицание или недопонимание этого факта создает множество проблем на пути прогрессивного развития общества в целом.

Парламент – представительный орган, основной задачей которого является принятие законов. «Парламент представляет собой орган, основное содержание деятельности которого составляет принятие законов и других законодательных актов»,² пишет А.А. Арабаев. В развитых демократиях парламента всегда является партийным по своему составу. Без партий немисливо представить себе работу ни одного парламента цивилизованного, демократического государства. Да и сам процесс развития парламентаризма шел «рука об руку» с процессом развития партий и партийных систем. В самом деле, институционализация работы партий в парламенте способствует консолидации партийных образований, повышению их роли и значимости при принятии решений, а также как в глазах отдельных политически активных и значимых индивидов, так и в глазах общества в целом.

Вопреки тому факту, что существование партий в парламенте, через создание там партийных фракций, всегда являлась определяющим в построении эффективной парламентской деятельности, конституционное право долгое время не придавало им должного внимания. Так, например, в Англии и некоторых других странах британского содружества (Новая Зеландия, Австралия) не существовало и не существует до

¹ Парламентское право России: Учебное пособие/под ред. Степанова И.М., Хабриевой Т.Я. М., 1999. С. 5

² Арабаев А.А. Парламентаризм в Кыргызстане: Учебник для ВУЗов по специальности «юриспруденция». Б., 2005. С.305

сих пор особой правовой регламентации деятельности партий в парламенте.

В то же время, во многих странах деятельность партийных фракций в парламенте является объектом конституционно-правового регулирования. Источниками такого регулирования служат конституции, законы о политических партиях, парламентские регламенты, традиции парламентов.

Как отмечает Ю.Юдин, характерной тенденцией для ряда новых и новейших конституций является то, что в них признается и отражается роль фракций в деятельности парламента.¹ В качестве примера можно привести конституции таких стран как ФРГ, Грузия, Испания, ЮАР, Перу и т.д.

Правовое регламентирование деятельности парламентских фракций включает целый комплекс вопросов, например таких как формирование парламентских комиссий и комитетов, право на выступление с докладами и участие в прениях, право на участие в официальных делегациях и т.п. Особое место в правовом регулировании парламентских фракций занимает обеспечение определенных гарантий парламентского меньшинства - оппозиции. Игнорирование парламентским большинством мнения меньшинства, нарушает демократические принципы парламентаризма, а кроме того ведет к сбою в эффективной работе самого парламента. Без учета оппозиционного мнения сложно говорить о полной легитимности законодательного органа. Исходя из этого, законодательство ряда стран (н.р. ЮАР) предусматривает участие, в соответствии с демократическими принципами, оппозиционных фракций в формировании и работе парламентских комитетов и комиссий.

В условиях повышающейся роли кыргызских политических партий, вопрос обеспечения их эффективной деятельности в законодательном органе страны является немаловажным и объективно требующим урегулирования нормативно правовыми актами. Взаимодействие политических партий с государственными органами характерно для разных этапов осуществления государственной власти. Взаимодействие с законодательным органом, исполнительной властью являются наиболее важной частью такого процесса.

Парламент – высший представительный и законодательный орган страны, предполагает свое формирование по итогам регулярных периодических выборов. Выборы показывают каково реальное соотношение политических сил на данный конкретный момент, но не только. Выборы еще и определяют, кто получит возможность осуществлять политическую программу,

сообразуясь со своими идеалами, взглядами, программами и целями. Результатом выборов является распределение и легитимизация власти. При подобной легитимизации не возникает опасности отделения государства от общества. Скорее наоборот, демократия осуществляется посредством подобного участия.

По этому поводу М. Амеллер писал: “сегодня политические группы значительно лучше приспособлены, чем отдельные, обособленные друг от друга члены парламента, для выполнения задач, ради которых такие члены избираются, а именно для того, чтобы служить постоянным связующим звеном между правительством и общественным мнением”.²

Деятельность политических партий в парламенте должна являться предметом серьезного правового регулирования внутрипарламентскими нормативными актами, такими например как закон “О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики”. В частности должны определяться процедуры и порядок создания парламентских фракций, их права и обязанности, правовой статус, какие санкции могут применяться к ним и т.д. Причем фракции должны строиться на основе партийного принципа. Относительно прав и обязанностей фракций должен существовать общий, базовый принцип их равенства. Эти и другие вопросы в той или иной мере регулируются законодательством развитых демократических стран.

Следует с особой тщательностью рассматривать вопросы, оказывающие прямое влияние на характер и качество деятельности законодательного органа. В образовании парламентских фракций важны следующие моменты: критерии образования и численность фракций, правовой статус фракций, финансирование фракций, установление порядка взаимоотношений и коммуникаций между партиями и депутатами и т.п. Структура парламентских фракций важна в плане формирования дееспособных органов парламента и эффективного их функционирования.

При неправильно выбранной структуре и непоследовательности в этом вопросе парламентская работа грозит перерасти в непрофессиональную, лишенную организованности деятельность. Причем следует отметить, что формирование фракций в парламенте происходит, прежде всего, по партийной принадлежности и зачастую такой принцип закреплен юридически.

Интересно в этом отношении решение Федерального конституционного суда ФРГ: “Фракции являются частями и постоянными структурами Бундестага... Они являются необходимыми элементами “конституционной

¹ Юдин Ю. Политические партии и право в современном государстве. - М. 1998. - С.218.

² Амеллер М. Парламенты. - М. 1967. - С.17-20.

действительности”, т.е. деятельности Бундестага, регулируемой конституцией и регламентом. Они призваны, в определенной мере, направлять и тем самым облегчать техническую организацию парламентской работы”¹.

В законе “О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики” от 3 января 2005 в соответствии с последующими изменениями законодатель использует понятие “депутатская фракция”, в которую входят, в соответствии со списком, члены политической партии, прошедшей в парламент. Статья 17 указанного закона дает определение: “Депутатская фракция - объединение депутатов Жогорку Кенеша, сформированное из числа депутатов, избранных в Жогорку Кенеш по списку политической партии (т.е. на партийной основе). Депутатская фракция создается за день до начала работы нового состава Жогорку Кенеша либо в первый день его работы. Письменное уведомление о создании вместе со списочным составом заявленной депутатской фракции рассылается во все другие депутатские фракции для сведения. Фракцию возглавляет избранный членами депутатской фракции лидер. Лидер депутатской фракции проводит политику партии в Жогорку Кенеше, организует и координирует работу депутатской фракции, предлагает кандидатуры в руководящие органы Жогорку Кенеша, выступает от имени депутатской фракции в прениях, контролирует исполнение ее решений, поддерживает связь с руководством Жогорку Кенеша и различных ветвей государственной власти, подписывает все документы, принятые депутатской фракцией, осуществляет общее руководство отделом (сектором) депутатской фракции...”.

Статья 18, при этом, гласит: “Депутатские фракции имеют право вносить предложения:

- 1) по повестке дня заседаний Жогорку Кенеша;
- 2) по назначению, избранию в состав или отзыву своих представителей из состава комитетов и комиссий Жогорку Кенеша, а также парламентских делегаций с учетом их пропорционального представительства в Жогорку Кенеше;
- 3) по проектам постановлений Жогорку Кенеша по вопросам, отнесенным к ведению Жогорку Кенеша, включая вопросы политического характера;
- 4) по образованию комиссий, а также рабочих групп и групп экспертов по различным областям деятельности;
- 5) по инициированию парламентских слушаний;
- 6) по иным предложениям, установленным настоящим Регламентом.

Депутатским фракциям предоставляются

помещения для работы, оргтехника, канцелярские принадлежности и оказываются услуги, необходимые для их эффективной работы. Каждая депутатская фракция обеспечивается отделом (сектором), структура и штатная численность которого определяются Торага Жогорку Кенеша.”

Депутатские фракции в современном Жогорку Кенеше играют ключевую роль. Практически во всех вопросах деятельности парламента работа строится на основе сформированных в законодательном органе депутатских фракций, которые в свою очередь неразрывно связаны с политическими партиями.

Например в статье 137 указывается, что “...Кандидатуры на должность Торага Жогорку Кенеша и его заместителей выдвигаются на заседании Жогорку Кенеша депутатскими фракциями. После выдвижения кандидатур Жогорку Кенеш принимает решение о переходе к их обсуждению.” В статье 141, по поводу вопроса об отзыве Торага Жогорку Кенеша, говорится: “При необходимости для сбора и проверки информации по отчету Торага Жогорку Кенеша создается комиссия Жогорку Кенеша.

Жогорку Кенеш заслушивает: доклад представителя от депутатских фракций и ответы докладчика на вопросы (если вопрос об отзыве осуществляется по инициативе депутатов); содоклад комиссии Жогорку Кенеша (если она создавалась по этому вопросу), ответы содокладчика на вопросы; выступление Торага Жогорку Кенеша о его деятельности в этой должности, ответы Торага Жогорку Кенеша на вопросы. Представители депутатских фракций вправе задавать вопросы, высказывать мнение о деятельности Торага Жогорку Кенеша в качестве должностного лица, его политических, деловых, личных качествах, агитировать за или против его кандидатуры. Председательствующий на заседании с учетом очередности депутатов на выступление предоставляет равные возможности для выступающих “за” и “против” лица, являющегося Торага Жогорку Кенеша.”

Определенная роль отводится депутатским фракциям при избрании Омбудсмана (Акыйкатчы) Кыргызской Республики (ст.159): “Кандидатуры на должность Омбудсмана (Акыйкатчы) Кыргызской Республики представляются Президентом Кыргызской Республики, депутатскими фракциями, а также политическими партиями и общественными объединениями. По каждой кандидатуре представляется мотивированное заключение соответствующего комитета Жогорку Кенеша.”

При выдвижении обвинения против Президента для отрешения его от должности предусмотрено участие депутатских фракций в этом процессе (ст.222): “Предложение о выдвижении обвинения против Президента Кыргызской Республики направляется Жогорку

¹ Очерки парламентского права (зарубежный опыт). - М. 1993. - С.150.

Кенешем для получения заключения в специальную комиссию, образуемую Жогорку Кенешем, для оценки соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения.

Комиссия избирается Жогорку Кенешем в составе председателя и не менее 9 членов. Состав комиссии избирается Жогорку Кенешем по предложениям комитетов, депутатских фракций с учетом их пропорционального представительства, общим списком большинством голосов от общего числа депутатов.”

В главе 39 рассматриваемого закона (ст.228) указывается, что “Решения о командировках депутата (с его согласия) для выполнения депутатских полномочий и поручений Жогорку Кенеша и его комитетов и комиссий принимаются Торага Жогорку Кенеша, а в случае его отсутствия одним из заместителей Торага Жогорку Кенеша по предложению комитета, комиссии, депутатской фракции и оформляются в установленном порядке.”

В статье 239 закона указываются условия при которых депутат может быть досрочно лишен своих полномочий. Список этих условий выглядит следующим образом:

“Полномочия депутата Жогорку Кенеша прекращаются одновременно с прекращением полномочий Жогорку Кенеша.

Полномочия депутата Жогорку Кенеша прекращаются досрочно в случаях:

- 1) подачи им письменного заявления о сложении депутатских полномочий;
- 2) выхода из гражданства, утраты гражданства либо приобретения иного гражданства;
- 3) перехода на работу или неоставления им работы, не совместимой с выполнением депутатских полномочий;
- 4) признания выборов недействительными;
- 5) выезда на постоянное жительство за пределы Кыргызской Республики;
- 6) признания депутата судом недееспособным;
- 7) вступления в законную силу решения суда об объявлении его безвестно отсутствующим или умершим, смерти депутата;
- 8) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении депутата;
- 9) отсутствия на заседаниях Жогорку Кенеша без уважительных причин 30 и более рабочих дней в течение одной сессии;
- 10) выхода или исключения депутата из политической партии, от которой в соответствии с законом он избран;
- 11) прекращения деятельности политической партии, от которой в соответствии с законом депутат избран.”

Как видно в пункте 10 вышеуказанной статьи отмечается, что выход или исключение из партии является основанием лишения депутатского

мандата. В свою очередь эта норма базируется на конституционной норме принятой в результате референдума 2007 года. Таким образом был введен так называемый императивный мандат для депутатов парламента, когда политическая партия через этот механизм может практически полностью контролировать деятельность депутата и влиять на то каким образом он голосует. Как показывает практика стран с развитой демократией, императивный мандат в большинстве случаев рассматривается как тормоз для реальной независимости депутатов, а следовательно и существенно влияет на результаты его деятельности как представителя народа. Возникает противоречие между двумя подходами – следует ли рассматривать депутата как представителя всего народа страны или же как представителя отдельной его части, которая представлена политической партией, прошедшей в законодательный орган. Если депутат должен думать о стране в целом и исходить при этом прежде всего из соображений своей совести и законности, тогда императивный мандат представляется неоправданным тормозом на пути деятельности парламентария. Если же руководствоваться принципом, что основной составляющей частью парламента являются партии и именно они двигают законодательный процесс и осуществляют контрольные функции парламента, то императивный мандат представляется чрезвычайно действенным инструментом контроля за депутатами парламента. При этом немаловажным является вопрос, а кто собственно осуществляет этот контроль. В условиях слабой развитости партий, низкой транспарентности принятия решений и наличия партий ориентированных на партийных лидеров, такой контроль будет осуществляться прежде всего партийной верхушкой, ее руководством. Получается партийные лидеры приобретают очень эффективный инструмент влияния на партийцев, а значит демократические процессы в самих партиях могут столкнуться с дополнительными трудностями, решение которых растянется во времени.

В главе 43 “Депутатское расследование” несколько раз упоминаются депутатские объединения, - статья 246: “По инициативе комитетов или депутатских фракций и по решению Жогорку Кенеша, принятого большинством голосов от общего числа депутатов, может проводиться депутатское расследование по любому вопросу, который относится к полномочиям Жогорку Кенеша...”; статья 247: “Для проведения депутатского расследования назначается комиссия из числа депутатов с учетом представительства различных депутатских фракций в составе Жогорку Кенеша. Депутатская комиссия по расследованию имеет право вызывать любое лицо для дачи объяснений...”

Раздел “Международное и межпарламентское

сотрудничество” закона предусматривает активное участие депутатских объединений в этом процессе (ст.257): “ Согласно с намеченными Жогорку Кенешем программами ответственный комитет Жогорку Кенеша с учетом предложений депутатских фракций, других комитетов, а также составов депутатских групп дружбы Жогорку Кенеша представляет для утверждения Торага Жогорку Кенеша составы направляемых за рубеж парламентских делегаций Жогорку Кенеша, их руководителей и заместителей, а также межпарламентских комиссий, парламентских и рабочих групп Жогорку Кенеша по вопросам межпарламентского сотрудничества...” Раздел закона “Обеспечение деятельности Жогорку Кенеша” предусматривает, что в “ В состав Аппарата Жогорку Кенеша входят отделы и иные структурные подразделения, отделы комитетов, отделы (секторы) депутатских фракций. ...”(ст.264).

Таким образом налицо желание законодателя упорядочить процесс работы законодательного органа путем, вовлечения в него политических партий и основанных на их базе депутатских фракций. Делается попытка придания процессу принятия законов, их обсуждения, проведения депутатского расследования, ведения межпарламентского международного сотрудничества, технической работы упорядоченности, организованности и вовлеченности политических партий (основанных на их базе фракций). Предполагается таким образом способствовать объединению депутатов во фракции, что в конечном счете ведет к формированию более взвешенной, продуманной, профессионально подготовленной, основанной на мнении большего количества народных представителей позиции.

Зарубежный опыт показывает, что законодательство в различных странах, как

правило, подходит к вопросу регламентации образования фракций в парламенте с особой тщательностью. Причем следует отметить, что регламентация создания фракций во многом сходна с процессом создания политических партий как таковых. Как политические партии приобретают статус таковых, только после официальной регистрации и соблюдения ими определенных требований, так и парламентские фракции пользуются определенными льготами и привилегиями после официальной их регистрации. Парламентские фракции должны отвечать ряду условий, которые варьируются в разных странах. Однако существует и ряд общих положений, так, например, общепризнанным в мировой парламентской практике является то, что депутат может быть членом только одной парламентской фракции. Необходимость предоставления документов для регистрации фракции также регламентируется законодательством многих стран.

Важно отметить, что политические партии, имеющие свои фракции в парламенте, имеют ряд преимуществ не только в законодательном органе, но и при осуществлении своей деятельности за пределами парламента. Ряд демократически развитых стран имеют практику предоставления более выгодных условий для партий, имеющих свои фракции в парламенте. К ним относятся возможности по использованию дополнительного эфирного времени, распределении государственных дотаций политическим партиям и т.п.

Но прежде чем попасть в законодательный орган - парламент, партиям необходимо вести долгосрочную, кропотливую, с ясными целями и задачами, работу. Апофеозом, проверкой на эффективность этой работы являются выборы.