

УДК 342

ОПТИМИЗАЦИЯ И РАЗВИТИЕ ПАРЛАМЕНТСКИХ ФРАКЦИЙ

Г.Т. Кулалиева

Рассмотрены проблемы формирования парламентских фракций в условиях становления парламентской демократии и многопартийной системы. Проанализированы передовые практики из отечественного и мирового опыта для улучшения работы парламента.

Ключевые слова: парламент; двухпалатный парламент; политические партии; депутатские группы; парламентские фракции; фракции; оппозиция; депутатское объединение; политика; депутат; многопартийная система.

THE OPTIMIZATION AND DEVELOPMENT OF PARLIAMENT FRACTIONS

G.T. Kulaliev

This article is consecrated to the problems of parliament fraction formation in terms of establishment of parliament democracy and multyparty system. The best practices taken from domestic and world experience for the improvement of work of parliament have been analyzed.

Keywords: Parliament; parliament of two chambers; political parties; deputy groups; parliament fractions; fractions; opposition; deputy association; policy; deputy; multiparty system.

Как известно, парламентские фракции являются важным структурным элементом института многопартийности. Через фракции партии осуществляют функцию представительства интересов общества. Чтобы наполнить деятельность депутатских фракций Жогорку Кенеша глубоким содержанием, необходимо осмысленно внедрять передовые практики, взятые из отечественного и мирового опыта. Для сравнительного анализа остановимся на опыте деятельности фракций и депутатских групп в так называемых “старых” парламентах стран Запада.

Роль фракций исключительно велика: без них и помимо них парламентарий зачастую не может реализовать свои наиболее существенные права, включая, прежде всего, право законодательной инициативы. Время на выступления при обсуждении законопроектов на пленарных заседаниях для каждой фракции, как правило, определяется в зависимости от ее численности. Депутаты, не входящие во фракции, обычно не получают представительства в руководящих органах парламента, слово в прениях им предоставляется лишь после выступлений представителей фракций.

Опыт участия депутатских фракций и депутатских групп в деятельности парламента Кыргызстана пока имеет небольшую историю. Парламентская

фракционная деятельность берет начало с октября 1990 г., с образования на II сессии Верховного Совета 12-го созыва двух депутатских групп: депутатской группы-коммунистов (173 чел.) и депутатской группы “За демократическое обновление, за гражданское согласие в Кыргызстане” (119 чел.).

В результате конституционных реформ 1994–1996 г. была закреплена двухпалатная структура Жогорку Кенеша, в обществе утвердилось мнение, что для Кыргызстана более приемлем двухпалатный парламент [1]. Все это “в определенной мере компенсирует отсутствие в парламенте устойчивого большинства и меньшинства, сильных партийных фракций и коалиций, упорядочит законодательную деятельность всего парламента” [2].

Дальнейшее совершенствование организации и деятельности Жогорку Кенеша связано с законом “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики” от 21 октября 1998 г., принятым референдумом 17 октября 1998 г. [3], где была введена 25-процентная квота для политических партий. Однако через несколько лет она необдуманно была отвергнута. Несколько раз менялась численность депутатов палат, шли тяжбы по распределению полномочий между его палатами, парламентом и исполнительной властью, а затем между парламентом и президентом.

С избранием в 2000 г. 15 депутатов Жогорку Кенеша второго созыва на партийной основе (25 процентов состава Законодательного собрания ЖК) и появлением в парламенте депутатов, представляющих политические партии, был запущен ресурс, заложенный в депутатских фракциях. Так, в Законодательном собрании ЖК второго созыва впервые были зарегистрированы две фракции: это правоцентристская фракция “Правая коалиция” (“Он ордо”) и фракция “Единство”, стоявшая на центристских позициях. Позже, в мае 2003 г., образовалась фракция «Социалистической партии “Ата-Мекен”», а в Собрании народных представителей оформились две фракции: “Умут” и “Бирге”.

Также были образованы три депутатские группы: группа “Регионы Кыргызстана”, занимавшая правоцентристские позиции и выступавшая под девизом “Сильные регионы – сильное государство”, центристская депутатская группа “Эл учун”, действовавшая под девизом “Слабым – заботу, сильным – работу” и депутатская группа “Элкомсоц”, в которой объединились сторонники левых политических взглядов. В январе 2001 г. депутатская группа “Элкомсоц” разделилась на два левых депутатских объединения – “Коммунисты Кыргызстана” и “Кыргызстан”.

Таким образом, в Законодательном собрании Жогорку Кенеша второго созыва депутатские фракции и группы по своим политическим взглядам распределились следующим образом: к левому крылу принадлежали фракция «Социалистической партии “Ата-Мекен”», депутатские группы “Коммунисты Кыргызстана” и “Кыргызстан”, что составило четверть от состава палаты. Центристские позиции занимали две депутатские группы: “Эл учун” и “Единство”, куда входило чуть более тридцати процентов депутатов. На правоцентристской платформе стояли объединенная фракция “Он-Ордо” и депутатская группа “Регионы Кыргызстана”, объединившие около двадцати процентов парламентариев.

С образованием депутатских объединений парламент обрел свое политическое лицо. В составе группы или фракции депутатам стало гораздо проще определяться в голосовании в соответствии со своими убеждениями. Благодаря деятельности депутатов в группах и фракциях повысилась подотчетность и ответственность за принимаемые решения, улучшилось планирование законодательной деятельности.

Фракции и депутатские группы стали цивилизованным инструментом реализации программ политических партий, а также выразителями интересов стоящих за ними различных слоев населения.

Образование в Жогорку Кенеше депутатских объединений стало естественным процессом развития парламентаризма в Кыргызстане.

О возрастании роли и значении фракций и депутатских групп можно судить по тем полномочиям, которые предусматривались Регламентом Законодательного собрания ЖК. Объем их полномочий можно подразделить на следующие блоки:

- полномочия по формированию руководящих органов палаты;
- полномочия по подготовке и решению процедурных вопросов;
- полномочия в сфере законотворчества и законотворческого процесса;
- полномочия по решению вопросов, входящих, согласно Конституции КР, в компетенцию Жогорку Кенеша.

Для реализации своих полномочий фракции и депутатские группы могли использовать не только выступления и голосования на заседаниях парламента, но и другие формы работы: встречи с избирателями; проведение расширенных заседаний фракций и депутатских групп по обсуждению актуальных проблем; проведение парламентских слушаний, конференций, семинаров, круглых столов; направление заявлений и обращений с выражением особого мнения этих объединений по тем или иным вопросам; поддержка связей со средствами массовой информации.

Вместе с тем в этот период у института фракционной деятельности имелись трудности, связанные с материально-техническим обеспечением, а принятые новые процедуры выборов депутатов в Жогорку Кенеш – исключительно по мажоритарной системе – существенно сузили возможности и сферу функционирования политических партий и депутатских фракций на перспективу.

Кардинально изменили ситуацию события 24 марта 2005 г., повлекшие за собой смену власти, которая повлияла на расстановку политических сил в Жогорку Кенеше третьего созыва. Так, в среде депутатов, избранных в парламент от пропрезидентской партии “Алга, Кыргызстан”, начался поиск политической самоидентификации, приведший к изменению политической конфигурации Жогорку Кенеша.

Результатом этого процесса стало создание девяти депутатских групп, объединивших депутатов на основе профессиональной принадлежности, региональных пристрастий, политических и идеологических взглядов. Это такие депутатские группы, как: “Эл менен” (“С народом”), “Эл биримдиги” (“Народное единство”), “Келечек” (объединившая депутатов, принадлежавших к бизнес-кругам),

“Мекен” (“Отечество”), “XXI век” (“XXI кылым”), “Жибек-Жолу”, “Биримдик” (“Единство”), “Кыргызстан”, “Ак-Жол” (состоявшая из депутатов, ранее работавших в сфере производства) и “Коммунисты Кыргызстана”.

Также были образованы две депутатские фракции – «Социалистической партии “Ата-Мекен”» (“Отечество”) и партии “Ак-Шумкар” (“Белый сокол”). Созданные накануне парламентских каникул и в год досрочных выборов нового состава Жогорку Кенеша, эти фракции не смогли в полной мере развернуть свою деятельность.

Наличие в Жогорку Кенеше многочисленных депутатских групп и фракций привело к раздроблению депутатского корпуса, разнонаправленности их политических пристрастий. В результате сложилась ситуация, когда это стало затруднять работу парламента.

Депутатские группы, вследствие того что они создавались не на принципах партийной принадлежности и допускался свободный переход депутатов из одного объединения в другое, были аморфными, неустойчивыми и малоэффективными. Поэтому в феврале 2006 г. начался процесс консолидации депутатских групп в политические блоки. Так, в связи со складывающейся сложной общественно-политической ситуацией в стране депутатские группы “Эл менен”, “Келечек”, “Мекен” и независимые депутаты образовали депутатский блок. Депутатские группы “Эл биримдиги”, “Жибек Жолу” и “Реформа” также объединились в депутатский блок. Данный депутатский блок в числе прочих задач ставил перед собой задачу наладить диалог со всеми ветвями власти, политическими партиями и общественными движениями.

Профессиональный состав депутатов демонстрирует явное преобладание менеджеров и государственных служащих, а также лиц свободных профессий. Впрочем, Кыргызстан по этим показателям достиг и даже где-то превзошел развитые страны. Единственное отличие – малочисленность в составе депутатов юристов и экономистов¹ [4, с. 27–30; 5].

¹ Среди депутатов ЖК 2-го созыва, например, с базовым экономическим образованием было 18 (17,1 %) парламентариев, с юридическим – 8 (7,6 %) депутатов; в ЖК 4-го созыва – 12 (13,3 %) экономистов и 11 (12,2 %) юристов. В недостаточном представительстве юристов и экономистов, особенно высшей квалификации, следует рассматривать одну из причин слабости национального законодательства. В расчет не принимались лица, имеющие дополнительное юридическое и экономическое образование.

16 декабря 2007 г. состоялись досрочные выборы депутатов Жогорку Кенеша четвертого созыва. Особенность данных парламентских выборов состояла в том, что впервые они проводились исключительно по пропорциональной системе и по единому избирательному округу. По итогам выборов 71 депутатский мандат получила «Народная партия “Ак Жол”», 11 мандатов – Социал-демократическая партия Кыргызстана (СДПК) и восемь – Партия коммунистов Кыргызстана. Таким образом, в Жогорку Кенеше было зарегистрировано три фракции.

Депутатские фракции осуществляют законодательные функции через проведение политической экспертизы, исходя из своих политических и идеологических партийных воззрений, определяя, нужен, на их взгляд, внесенный на рассмотрение законопроект или не нужен. Также депутатские фракции осуществляют контрольные функции в форме проведения круглых столов, направления запросов, инициирования парламентских расследований. То есть можно говорить о формировании в Жогорку Кенеше института “малых” парламентов.

Приняв Конституцию 2010 г., Кыргызстан отказался от императивного мандата. Однако в условиях слабых политических партий это привело к усилению внутривнутрипартийной и внутрифракционной борьбы вплоть до смещения с должности своих партийных лидеров, которые не разделяют конформистских позиций своих членов. В частности, это привело к тому, что был снят с должности лидер фракции – бывший вице-президент и премьер-министр Ф. Кулов, ставший жертвой своей собственной кадровой политики при формировании предвыборного партийного списка. Набрав в свои ряды известных чиновников и выходцев из других партий, он не смог должным образом замотивировать их вокруг своей персоны. Депутаты его партии были недовольны тем, что партия оказалась в оппозиции и тем самым лишилась права участвовать в управлении государством, а точнее, выгодно устроить свои кадры в исполнительной власти [6]. Отсюда и появление политиков-конформистов особой породы, которые ради власти готовы служить кому угодно.

Партии в Кыргызстане слабо взаимодействуют с политической философией и редко руководствуются ею. В стране, где сохранилось сильное влияние родоплеменной структуры и организации, партии формируются главным образом на вождистской, клановой или региональной основе. Поэтому соперничество между партиями и фракциями приобретает характер межличностного

и межрегионального соперничества, в котором общенациональные или принципиальные интересы имеют второстепенное значение [7].

Этим можно объяснить и появление в условиях современной политической действительности Кыргызстана различных точек зрения в правящей коалиции [8]. Это очевидный факт того, что в Кыргызстане все еще нет реальных политических партий, как нет и подлинных демократических партий, где доминируют общенациональные интересы. Вместо них продолжают существовать и править лидеры партий и модифицированные под современность архаические и полуархаические объединения. Можно заранее предсказать, каковы могут быть общие итоги правления таких сил? Очевидно, что незначительные и малоэффективные. Одно положительное видится в данном процессе – страна приобретает свой уникальный опыт политической трансформации и модернизации. В этих условиях избирательная система должна соединить преимущества пропорциональной системы с учетом элементов региональности [9].

В настоящее время с позиции конституционных норм созданы все необходимые условия для развития политических партий, усиления их роли в жизни общества, развития партийных фракций в парламенте.

Вместе с тем имеется ряд вопросов, требующих своего разрешения, в частности:

- не найдена оптимальная модель взаимодействия между парламентскими фракциями, политическими партиями и избирателями;
- не преодолено дублирование в работе фракций и комитетов Жогорку Кенеша;
- не определено место и роль лидеров фракций;
- требует уточнения статус секретариатов фракций, которые зачастую выступают в роли технических придатков, а не в роли политических штабов;
- для достижения в парламенте политического баланса предлагается ввести представителей фракций парламентского меньшинства в руководство Жогорку Кенеша и предоставить им руководство ведущими комитетами по бюджету и безопасности.

Все эти вопросы могут быть разрешены в процессе разработки новой редакции Регламента Жогорку Кенеша. И в этом процессе важно участие всех фракций.

Таким образом, анализ практики становления многопартийной системы и парламентских фракций показывает, что парламентаризм в Кыргызской Республике еще не соответствует стандартам парламентаризма европейского образца, видимо, это займет еще какое-то время.

Литература

1. Закон Кыргызской Республики “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики” от 16 февраля 1996 г. № 1 // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 1996. № 5. Ст. 63.
2. *Борубаев А.А.* Роль Собрании народных представителей в консолидации общества / А.А. Борубаев // Вестн. Академии управления при Президенте Кыргызской Республики. 2002. № 2. С. 12.
3. Закон Кыргызской Республики “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики” от 21 октября 1998 г., принятый референдумом (всенародным голосованием) 17 октября 1998 г. // Слово Кыргызстана. 1998. 23 октября.
4. Становление и развитие парламента и парламентаризма в Кыргызстане: материалы научно-практической конференции. Иссык-Куль, 5–6 октября 2009 г. Бишкек, 2009.
5. Депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики четвертого созыва. Бишкек, 2008. 264 с.
6. *Кутуева А.* Кто прав в парламентской фракции “Ар-Намыс”: те, кто сместил Феликса Кулова с поста лидера, или те, кто выступает против этого? / А. Кутуева. URL: <http://www.24.kg.org/parlament/109186-kto-prav-v-parlamentskoj-frakcii-laquoar.html>
7. *Мазыкина Ю.* Кыргызстан: год с парламентом / Ю. Мазыкина. URL: <http://www.24.kg/parlament/113454kyrgyzstan-god-s-parlamentom>.
8. *Курманов И.* Верховенство прав человека или верховенство ценностей традиционного общества в управлении? / И. Курманов // Вестн. КРСУ. 2011. Т. 11. № 10. С. 23–24.
9. *Исманова Т.К.* Роль парламента в становлении правоохранительных органов / Т.К. Исманова // Вестн. КРСУ. 2010. Т. 10. № 6. С. 20–21.