

# ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФРАКЦИЙ



## ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ПАРЛАМЕНТЕ РК

Политические партии в демократических странах взаимодействуют с другими ее институтами в лице различных органов государственной власти. Более того, они играют едва ли не главную роль в организации государственного механизма управления.



**ОРАЗБАЕВА А.А.**

К.Ю.Н., СТАРШИЙ ПРЕПОДАВАТЕЛЬ КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, КАЗГЮУ

Но, следует заметить, что далеко не все зарегистрированные партии принимают участие в формировании и деятельности представительных и исполнительных органов власти. Так, в работе парламента участвуют лишь партии, которые в результате выборов завоевали депутатские мандаты. Их число становится еще меньше, когда речь заходит о количестве партий, члены которых формируют правительство. Реальная степень участия политических партий в делах государства в значительной мере зависит от существующих в стране условий и порядка правовой регламентации их деятельности.

Рассмотрим подробнее казахстанскую практику законодательного регулирования взаимодействия политических партий с государственными институтами. Из всего комплекса отношений необходимо выделить, прежде всего, взаимоотношения партий с таким важнейшим элементом политической системы, как законодательные органы. Это связано с тем, что партии являются главными субъектами выборов в парламенты и, формируя в них парламентские фракции, обеспечивают функционирование законодательной ветви власти. Как правильно отмечает М. Амеллер: «Борьба, начатая во время выборов, продолжается в парламенте политическими группами, объединяющими членов парламента, принадлежащих к одной и той же партии или

придерживающихся одних и тех же взглядов; так образуются отряды, участвующие в битве за политическое господство» [1]. Иначе говоря, логическое закрепление результатов борьбы партий на выборах заключается в организации партийных фракций в законодательном органе. В Конституции Республики Казахстан 1995 года отсутствуют нормы, регламентирующие статус фракций и групп политических партий в Парламенте. Все эти вопросы находят отражение в положениях Конституционного закона Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 6 мая 1999 года [2]. Согласно статье 34 данного законодательного акта, депутаты Парламента, за исключением Председателей палат и их заместителей, членов Высшего судебного совета и Квалификационной коллегии юстиции, вправе создавать депутатские объединения в виде фракций политических партий и иных общественных объединений или в виде депутатских групп. Более подробно деятельность парламентских фракций в Казахстане нормативно урегулирована регламентами парламента и его палат.

Между тем, в ряде стран наблюдается тенденция регламентации парламентских фракций путем принятия закона о них (Украина, Грузия, Швейцария). В этих актах (Закон Швейцарии 1971 г.

«О парламентских фракциях и их секретариатах», Закон Грузии 1994 г. «О парламентской фракции», Положение «О депутатских группах (фракциях) Верховного Совета Украины» 1994 г.) значительно подробнее, чем в регламентах определен правовой статус, регламентированы порядок их образования и ликвидации, права и привилегии [3, с.220]. Принятие подобного рода актов, имеющих более высшую юридическую силу, нежели регламенты, свидетельствует о признании партийных фракций в качестве важнейших инструментов политической деятельности партий.

Лаврентьев А. предлагает объединить термины «фракция» и «депутатская группа» в одно общее понятие «парламентская группа», следуя примеру некоторых стран. По его мнению, понятие «парламентская группа» — это внутривнутрипарламентское объединение депутатов, объединяющих в одних случаях только членов одной палаты, в других — это право депутатов обеих палат, которые призваны представлять интересы политических партий в высшем законодательном органе государства и прошедших регистрацию [4, с.11]. Позиция Лаврентьева А. относительно целесообразности объединения этих понятий оправдана, поскольку правовой статус «фрак-

цано с тем, что создание на такой основе фракции дает возможность лоббистской деятельности, выражению отраслевых и корпоративных интересов, а также созданию объединений, защищающих интересы территорий в унитарном государстве.

Политические партии в отличие от иных общественных организаций Казахстана представляют на широкое обсуждение электорату свои программные установки, участвуя на выборах по системе пропорционального представительства на едином республиканском избирательном пространстве, тем самым и легитимируют свою деятельность. Поэтому можно согласиться с мнением Аубекерова С., который считает, что предусмотренная возможность организации фракций не только на основе представления политической партии, но и общественного объединения, во-первых, снижает значение партийной фракции как важнейшей организационной формы парламентской деятельности партий, борющейся на выборах для реализации определенной программы; во-вторых, сохраняет возможность образования новых фракций, за программы которых избиратели не голосовали, но появление которых в результате раскола партийной фракции или слияния депутатских объединений возможно тео-

## ” ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ В ОТЛИЧИЕ ОТ ИНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ КАЗАХСТАНА ПРЕДСТАВЛЯЮТ НА ШИРОКОЕ ОБСУЖДЕНИЕ ЭЛЕКТОРАТУ СВОИ ПРОГРАММНЫЕ УСТАНОВКИ.

ций» и «депутатских объединений» в национальном законодательстве не дифференцирован, они обладают одинаковым комплексом прав и льгот.

Организация парламентских фракций предполагают два аспекта: критерии образования фракций и их численный состав.

В организационном плане такая структура парламентских фракций дает возможность политическим партиям участвовать в формировании органов парламента, во всех парламентских процедурах, действуя не разрозненной силой — через отдельных депутатов, а сплоченной партийной дисциплиной группой. Кроме того, она способствует налаживанию взаимодействия политических партий в парламентской деятельности, выработке совместных решений по наиболее важным проблемам внутренней и внешней политики. Именно поэтому в подавляющем большинстве стран партийный критерий образования парламентских фракций закреплен юридически.

Специфика казахстанских парламентских фракций заключается в том, что они потенциально могут организовываться также на основе иных общественных организаций. Эта норма является весьма дискуссионной на сегодняшний день. Заметим, что парламентские регламенты ряда стран прямо запрещают образование фракций на иной основе (Франция, Болгария, Армения, Украина, Грузия). Это свя-

жетически, так как в отличие от членства в одной партии гражданин может состоять в нескольких общественных объединениях [5, с.26].

Другим необходимым критерием создания парламентских фракций является наличие определенного минимума числа депутатов, необходимого для такого образования. При отсутствии собственных фракций небольшие партии лишаются возможности полноценного участия в формировании органов парламента и ряда процедурных вопросов. Во многих странах минимум для создания фракций незначителен или вообще отсутствуют законодательные положения относительно минимальной численности. В этой связи Лаврентьев А., например, считает, что «логическим продолжением проведенных конституционных поправок может стать право этих партий создавать политическую фракцию от реально количества прошедших членов» [4, с.13]. Во избежание политического дробления Парламента и появления множества враждующих между собой мельчайших политических группировок, затрудняющих работу законодательного органа было бы все же целесообразным наличие такого количественного критерия, но в оптимальном для Парламента варианте, то есть в пределах 6-7 депутатов.

Важной проблемой, касающейся критерия образования парламентских фракций, является вопрос участия политических партий, не набравших уста-



новленный минимум голосов на выборах. По мнению Мукашева Р., фракции могут создавать только партии, прошедшие в Парламент по единому общенациональному округу. Существующее положение действующего законодательства о предоставлении возможности в рамках Парламента образования подобных объединений всем без исключения политическим партиям он считает абсурдом. Более того, это явное нарушение закона «О выборах». Любое общественное объединение, партия потенциально могут образовать фракцию, для этого достаточно сагитировать 10 депутатов поддерживать определенную идеологическую платформу, за которую избиратели не голосовали [6, с.27]. Поэтому будет справедливым, если только партия, прошедшая горнило выборов, будет реализовывать через своих членов основные позиции предвыборной платформы в законотворческой деятельности в связи с тем, что она поддержана избирателями.

Так, после официальной регистрации в Палате фракций трех политических партий, прошедших в Парламент по итогам выборов 15 января 2012 года, в Мажилесе состоялись организационные собрания политических объединений: НДП «Нур Отан», ДПК «Ак жол», КНПК. На заседании фракций избраны их руководители от каждой партии (Н. Нигматулин, А. Перуашев, В. Косарев). По результатам внеочередных парламентских выборов за НДП «Нур Отан» проголосовали 80,99% казахстанцев, партию «Ак жол» — 7,47% и КНПК — 7,19%. Таким образом, НДП «Нур Отан» получила в парламенте 83 мандата, Демократическая партия Казахстана «Ак жол» — 8 мандатов и КНПК — 7 мандатов [7].

В Казахстане существуют веские и объективные причины для правового закрепления партийного императивного мандата. Слабость существующих политических партий, неустойчивость партийной системы в целом могут проявляться в многократных переходах депутатов из одной фракции в другую и в возникновении так называемой политической коррупции. Поэтому Раев М. обоснованно считает отказ от господствующего императивного мандата условным, «так как парламентарии не могут не учитывать, как воли и интересов своих избирателей, так и межпартийных и межфракционных отношений и приоритетов» [8, с. 26].

В мировой практике, при всей важности участия политических партий в работе парламента, одной из главных их задач остается завоевание правительственной власти, либо воздействие на формирование и деятельность правительства. Возрастание роли политических партий в демократизации политической системы, усиление их взаимодействия наиболее отчетливо проявляется именно в отношении партий с правительством.

Как отмечает профессор Котов А.: «То обстоятельство, что многопартийная система в Казахстане не только складывается, а степень зрелости политического плюрализма не вы-

сока, также свидетельствует о том, что для казахстанского конституционализма было бы заблуждением ориентироваться на преимущественно парламентскую форму правления. В основе такой формы правления должны лежать баланс сил между выкристаллизовавшимися двумя-тремя политическими партиями и достаточно высокий уровень конституционного сознания граждан, стабильная эффективная экономическая система, широкий слой среднего класса в новой социальной дифференциации. Этими условиями, к сожалению, Республика Казахстан пока не располагает» [9, с. 143].

Наиболее сложным моментом в вопросе участия политических партий в осуществлении государственной власти является проблема взаимоотношения партии и президента в последующей текущей деятельности. Если в парламенте оппозиционная партия сохраняет возможность в ходе дебатов оказывать влияние на принятие окончательного решения, то партийный президент, побеждая на выборах, имеет возможность на предоставление своей партии монопольной власти. Поэтому представляется разумной конституционная норма о приостановлении президентом своей деятельности в политической партии на период осуществления своих полномочий. Это объясняется тем, что глава государства является символом и гарантом единства народа и государственной власти, поэтому данная должность несовместима только лишь с интересами определенных социальных групп.

Таким образом, сделан значительный шаг в сторону широкого привлечения партийных структур в политическую жизнь государства, предоставлена дополнительная возможность в реализации их программных установок.

Взаимоотношения политических партий с органами местного государственного управления и самоуправления строятся по тому же принципу, что и с высшими органами государственной власти. На региональном уровне, также как и на республиканском, не допускается незаконное вмешательство государства в дела политических партий и политических партий в дела государства.

Конституционно-правовой основой функционирования органов местной государственной власти является Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» от 23.01.2001 г. [10]. Задачи местных государственных органов заключаются в решении различных вопросов социального, экономического и культурного характера того или иного региона. В этой связи содержание деятельности филиалов политических партий может охватывать в большей степени проблемы местного значения.

Таким образом, учитывая тенденцию расширения деятельности казахстанских политических партий на региональном уровне и уже имеющийся законодательный опыт стран ближнего зарубежья, было бы целесообразным отразить в национальном за-

конодательстве особенности правового положения партийных объединений в местных представительных органах. Это активизировало бы деятельность филиалов политических партий, в особенности во время проведения выборов в маслихаты.

Наряду с взаимоотношениями с институтами государственной власти политические партии взаимодействуют с другими, не менее важными элементами гражданского общества, — различными видами общественных объединений. Взаимодействие политических партий и общественных объединений может выражаться в совместной фракционной деятельности в Парламенте, в лоббировании общих интересов при обсуждении законопроектов и кандидатур на политические государственные должности. Если же говорить о взаимодействии политических партий с религиозными объединениями, то такое сотрудничество, безусловно, исключается. Согласно ст.4 Закона Республики Казахстан «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях» от 05.01.1992 года, религиозные объединения не участвуют в выборах органов государственной власти и управления [11].

Таким образом, анализ правовых аспектов взаимодействия политических партий с государственными органами и общественными объединениями позволяет сделать вывод о необходимости углубления правовых реформ в этой области, установления реальных и прочных связей гражданского общества с его государственными институтами.

#### Список использованной литературы:

1. Амеллер М. Парламенты. М., 1967.- С. 179.
2. Республика Казахстан. Конституционный закон от 16 октября 1995 г. О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов -1999. — №10.
3. Юдин.Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. — М.: Форум-Инфра.- 1998.- 288 с.
4. Лаврентьев А. Теоретические и практические аспекты формирования в Парламенте депутатских объединений // Фемида, 2000.- №3.- С. 10-17.
5. Вестник КазНУ. Серия юридическая. — 2001.-№1 (22).-С.24-27.
6. Мукашев Р. Партийные фракции в Парламенте: состояние и перспективы /Саясат.- 2001.- апрель.
7. www.zakon.kz
8. Раев М. Научные труды «Адилет».- 2000.- №2
9. Котов А.К. Суверенный Казахстан:гражданин, нация, народ — 1996.- 288 с.
- 10.Ведомости Парламента Республики Казахстан. - 2001.-№3.-Ст.17.
- 11.Республика Казахстан. Закон от 5 января 1992 г. О свободе вероисповедания и религиозных объединениях.

