

## ОСОБЕННОСТИ ФРАКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТОВ СТРАН ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

А.Р. Рахманов, аспирант

Центр политологических исследований и экспертиз НАН КР  
(Кыргызстан, г. Бишкек)

DOI:10.24412/2500-1000-2022-1-2-137-142

**Аннотация.** Рассматриваемая научная статья посвящена вопросу сравнительно-правового анализа законодательного подхода к регулированию порядка образования и деятельности фракций политических партий в парламентах (палат парламентов) стран постсоветского пространства. Актуальность работы обуславливается тем, что для развития национальных законодательств необходим всесторонний анализ опыта деятельности фракций в парламентах (палат парламентов) стран, имеющих схожую историю и правовую систему. В исследовании применяется метод сравнительного анализа. В качестве объекта исследования выступают парламентские фракции. Предметом исследования является особенность фракционной деятельности парламентов (палат парламентов) некоторых стран постсоветского пространства. В результате проведенного сравнительно-правового анализа выявлены наиболее общие недостатки и пробелы в нормативно-правовых актах, регулирующих деятельность парламентских фракций в рассматриваемых в статье странах.

В ходе исследования автор отметил целесообразность принятия специального закона о фракциях, который способствовал бы повышению уровня правового регулирования деятельности рассматриваемого парламентского органа. Кроме того, по итогам проведенного исследования обозначена необходимость законодательного разграничения форм деятельности политических партий на общественно-правовую и государственно-правовую. Результаты исследования могут быть применены в теоретической и практической деятельности для улучшения качества фракционного функционирования парламентов (палат парламентов) исследуемых постсоветских стран.

**Ключевые слова:** парламент, палата парламента, фракция, политическая партия, закон, регламент.

Концовка двадцатого столетия ознаменовалась распадом СССР и появлением новых суверенных республик на политической карте мира. Вновь образованные республики активно принялись за реформирование правовой и политической системы. Данный процесс, в первую очередь, коснулся декоммунизации и перехода к многопартийной системе. Отныне, политические партии начали играть ведущую роль в общественно-политической жизни, стали главным инструментом борьбы за власть. Так, одним из главных форм участия политических партий в осуществлении государственной власти стало выдвижение своих кандидатов для избрания в высший представительный орган страны и формирование там своих парламентских фракций.

Вместе с тем, следует отметить, что степень и характер правового регулирования политических партий и их парламентских фракций далеко не одинаковы в разных странах постсоветского пространства. Данная работа посвящена сравнительно-правовому анализу законодательного подхода к регулированию образования и деятельности парламентских фракций в некоторых бывших советских республиках.

Говоря о характере правового регулирования парламентских фракций, необходимо отметить, что ни в одной из рассматриваемых нами в данной работе стран нет специального закона, посвященного такому парламентскому органу как фракция. В данном вопросе, на наш взгляд, уместно будет согласиться с мнением С.Е. Заславского, который справедливо отметил, что

«правовая основа деятельности депутатских объединений выстраивается на основе сочетания законодательных, регламентных и внутренних (корпоративных) норм» [1, с. 317].

Законодательные нормы, касающиеся вопросов функционирования парламентских фракций, в большинстве случаев содержатся в законах о статусе депутата парламента (палаты парламента) и политических партиях. Так, например, статья 34 Конституционного закона Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» посвящена депутатским объединениям в парламенте.

Однако, базовым нормативным актом, регулирующим общественные отношения, связанные с образованием и деятельностью парламентских фракций, является Регламент парламента (палаты парламента). Регламенты парламента (палат парламента) бывших советских республик обладают разной степенью юридической силы. Так, например, Регламент Национального Собрания Армении имеет статус конституционного закона. В Украине (Верховная Рада), Узбекистане (Законодательная палата Олий Мажлиса) и Кыргызстане (Жогорку Кенеш) Регламент принят на уровне закона. В России (Государственная Дума Федерального Собрания) и Казахстане (Мажилис Парламента) Регламент вынесен на подзаконный уровень, т.е. принят постановлением палат парламента.

Внутренние или корпоративные нормы, регулирующие деятельность парламентских фракций, закреплены в уставах политических партий. С.Е. Заславский считает, что положения такого рода норм закрепляют следующие основные моменты:

1. принцип и порядок взаимоотношений партии и его парламентской фракции в ходе реализации политического курса, закрепленного в программе партии;

2. требования, предъявляемые к депутатам - членам партии по соблюдению партийной дисциплины в ходе парламентской деятельности;

3. порядок отчетности депутатов, являющихся членами партии, перед руководящими органами партии;

4. основы организации руководящих органов фракции;

5. порядок приема во фракцию депутатов, не являющихся членами партии [1, с. 317].

К примеру, обозначенные выше положения можно встретить в уставе правящей партии Российской Федерации «Единая Россия». Так, деятельности депутатского объединения (фракции) партии в законодательных (представительных) органах государственной власти в уставе партии посвящена отдельная глава (глава 16) [2].

Разность подходов можно заметить и в нормативном определении понятия фракции. Так, в Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, под парламентской фракцией понимается объединение депутатов парламента, избранных по списку от одной политической партии [3].

В Российской Федерации парламентской фракцией является объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, и депутатов Государственной Думы, избранных по одномандатным избирательным округам [4].

В Казахстане под фракцией политической партии понимают организованную группу депутатов, представляющих политическую партию, зарегистрированную в порядке, установленном законом, которая в целях выражения интересов соответствующей политической партии создается в Мажилисе Парламента [5].

Закон Республики Узбекистан «О Регламенте Законодательной Палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан» определяет фракцию как депутатское объединение, создаваемое депутатами, выдвигаемыми от политической партии в целях выражения ее интересов в Законодательной палате, и зарегистрированное в установленном порядке [6].

Отличительной особенностью украинского и армянского законодательства является то, что в них нет четкого нормативного определения фракции. Однако, исходя из смысла ст. 58 Закона Украины «О Регламенте Верховной Рады Украины»,

можно сделать вывод о том, что фракция – это объединение депутатов, формируемая на партийной основе народными депутатами, избранными по списку политических партий (избирательных блоков политических партий), которые по результатам выборов получили депутатские мандаты [7].

Как видно из приведенных нормативных определений фракции, в рассматриваемых в данной работе постсоветских странах за основу создания парламентских фракций взяты две основные критерии – партийный и партийно-политический. Следует отметить, что выбор того или иного критерия напрямую связано с системой избрания парламента.

Так, в Армении и Казахстане парламента (палата парламента) формируется по пропорциональной системе. В Республике Узбекистан депутаты Законодательной палаты Олий Мажлиса избираются по территориальным одномандатным избирательным округам на многопартийной основе, т.е. субъектом выдвижения кандидатов являются исключительно политические партии. Таким образом, в обозначенных странах за основу создания парламентских фракций взят чисто партийный критерий. Иначе говоря, в состав фракций входят лишь депутаты, выдвинутые политическими партиями.

В Кыргызстане, России и Украине применяется смешанная (пропорционально-мажоритарная) избирательная система формирования высшего представительного органа (одного из его палат). При этом, по мажоритарной системе кандидаты могут быть представлены как политическими партиями, так и путем самовыдвижения. Таким образом, в данных странах применяется партийно-политический критерий образования парламентских фракций.

Также, для создания парламентских фракций применяется и численный критерий. К примеру, в Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан право на образование фракции принадлежит не менее девяти депутатам парламента [6]. В остальных странах количественный состав фракций определяется самим фактом преодоления установленного из-

бирательного порога и допуска политической партии к распределению депутатских мандатов.

Во всех рассматриваемых странах правовым основанием начала деятельности фракций является их официальная регистрация. Как справедливо отмечает Ю.В. Чепрасова «как и в большинстве зарубежных государств, в российском парламенте предусмотрен так называемый «явочно-регистрационный» порядок образования депутатских объединений. То есть депутатские объединения создаются свободно, без какого-либо разрешения, но вместе с тем приобретают легальный статус только путем регистрации в компетентном органе» [8, с. 62]. Данную мысль автора можно применить и в отношении других постсоветских республик.

Официальная регистрация фракций, как правило, производится в первые дни работы вновь избранного созыва парламента (палаты парламента). Такая практика прописана в законодательстве Украины, Армении и Узбекистана. Однако, в Кыргызстане, России и Казахстане не установлен четкий срок регистрации фракций.

Анализ регламентов парламента (палат парламента) показывает, что во всех рассматриваемых нами странах существуют определенные правовые пробелы в части регулирования правового статуса парламентских фракций. К примеру, большой объем работы необходимо проделать в направлении законодательного закрепления прав и обязанностей фракций. В регламентах практически всех стран данному вопросу уделяется лишь фрагментарное внимание. Так, во многих регламентах прописаны только основные права фракций (Регламент Национального Собрания Армении [9], Регламент Мажлиса Парламента Казахстана [5]), а закрепление их обязанностей отсутствует вовсе и отсылается к внутренним положениям (уставам) парламентских фракций.

Однако, как справедливо отмечает Т.Я. Хабриева, положение о фракции является внутренним документом фракции, устанавливающим правила совместной деятельности депутатов, входящим во фракцию и не может противоречить зако-

нам [10, с. 163]. Таким образом, по нашему мнению, в данном случае целесообразно было бы прописать в регламентах парламента (палат парламента) основные обязанности фракций.

Еще одним интересным для исследования вопросам является членство депутата во фракции. В данном вопросе законодатели рассматриваемых нами стран также не совпали в позициях. Так, статья 7.1. Федерального закона о статусе парламентария Российской Федерации обязывает депутата, избранного в палату парламента по списку политической партии входить в состав соответствующей фракции [11]. Во всех остальных странах вхождение или выход депутата из состава той или иной фракции является его правом. К примеру, в Кыргызстане регулирование данного вопроса вознесено до ранга конституционной нормы. В соответствии со статьей 76 Конституции Кыргызской Республики, депутаты могут объединяться во фракции и депутатские группы.

Вопрос обязывания или предоставления права депутату парламента свободно входить и выходить из состава фракций является одним из самых дискуссионных среди специалистов. По мнению некоторых авторов, наложение на депутата обязанности входить в состав фракции той политической партии, по списку которой он избран в парламент и запрета на выход из ее состава ограничивает конституционное право на объединение. К примеру, такой позиции придерживается российский ученый Е.А. Волкова [12, с. 63].

На наш взгляд, подобного рода позиции являются не совсем верными так, как любая политическая партия есть общественное объединение. Возможность объединяться в политические партии, свободно входить и выходить из ее состава является конституционным правом граждан. Однако же, фракция является государственно-правовой формой деятельности политической партии и конституционным парла-

ментским органом. Таким образом, в данном случае, по нашему мнению, не нарушается конституционное право гражданина на объединение.

Другая часть авторов придерживается противоположной точки зрения и считают, что ограничение права депутата свободно входить и выходить из состава фракции повышает эффективность деятельности парламента (его палаты) в целом, и парламентской фракции в частности, положительно влияет на внутри фракционную дисциплину. К примеру, аналогичную точку зрения высказывает Г.Н. Комкова [13, с. 33].

Таким образом, на основе обозначенных выше вопросов правовой регламентации деятельности парламентских фракций в некоторых странах постсоветского пространства, на наш взгляд, следует отметить следующие основные моменты.

Во-первых, для качественного повышения уровня правовой регламентации порядка образования и функционирования рассматриваемого нами в данной работе парламентского органа и упорядочения ее внутренней деятельности, следует принять специальный закон о парламентских фракциях.

Во-вторых, необходимо более детально регламентировать правовой статус парламентских фракций, закрепить рамочные нормы, устанавливающие их обязанности.

В-третьих, следует законодательно разграничить деятельность политических партий на общественно-правовую (до прохождения в парламент) и государственно-правовую (после прохождения в парламент) формы.

Сформулированные выводы не являются исчерпывающими и нуждаются в дальнейшей доработке. Однако, по нашему мнению, их применение могут способствовать улучшению фракционной деятельности парламента (палат парламента) в исследуемых данной работе странах.

**Библиографический список**

1. Заславский С.Е. Политические партии России: процесс правовой институционализации: дисс. ... док. юрид. наук. – М., 2004.
2. Устав Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ». Утвержден на I Съезде Партии от 01.12.2001. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://er.ru/party/rule>
3. Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 25 ноября 2011 года №223.
4. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22 января 1998 г. №2134-П ГД.
5. Регламент Мажилиса Парламента Республики Казахстан (принят Мажилисом Парламента Республики Казахстан 8 февраля 1996 года).
6. Закон Республики Узбекистан «О Регламенте Законодательной Палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан» от 29 августа 2003 года №522-П.
7. Закон Украины «О Регламенте Верховной Рады Украины» от 10.02.2010 №1861-VI.
8. Чепрасова Ю.В. Конституционно-правовой статус фракций и депутатских групп в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2003.
9. Конституционный закон Республики Армения «О Регламенте Национального Собрания» от 16 декабря 2016 года.
10. Парламентское право России: монография / А.И. Абрамова, В.А. Витушкин, Н.А. Власенко и др.; под. ред. Т.Я. Хабриевой; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Издание Государственной Думы, 2013. – 400 с.
11. Федеральный закон от 08.05.1994 №3-ФЗ (ред. от 22.12.2020) "О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".
12. Волкова Е.А. Изменение регламентов палат российского парламента: cui prodest? // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – №5. – С. 61-67.
13. Комкова Г.Н. Пропорциональная избирательная система и обеспечение равенства фракций в российском парламенте // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – №7. – С. 32-39.

## PECULIARITIES OF FACTIONAL ACTIVITIES OF THE PARLIAMENTS OF THE COUNTRIES OF THE POST-SOVIET SPACE: A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

A.R. Rakhmanov, *Postgraduate*

Center for Political Science Research and Expertise of the National Academy of Sciences of the Kyrgyz Republic  
(Kyrgyzstan, Bishkek)

**Abstract.** *The scientific article under consideration is devoted to the issue of a comparative legal analysis of the legislative approach to regulating the formation and activities of political party factions in the parliaments (chambers of parliaments) of the post-Soviet countries. The relevance of the work is due to the fact that the development of national legislation requires a comprehensive analysis of the experience of factions in the parliaments (chambers of parliaments) of countries with a similar history and legal system. The study uses the method of comparative analysis. Parliamentary factions act as the object of research. The subject of the study is the peculiarity of the factional activity of parliaments (chambers of parliaments) of some countries of the post-Soviet space. As a result of the comparative legal analysis, the most common shortcomings and gaps in the legal acts regulating the activities of parliamentary factions in the countries considered in the article were identified. In the course of the study, the author noted the expediency of adopting a special law on factions, which would contribute to raising the level of legal regulation of the activities of the parliamentary body in question. In addition, based on the results of the study, the need for legislative differentiation of the forms of activity of political parties into public-legal and state-legal ones was indicated. The results of the study can be applied in theoretical and practical activities to improve the quality of the factional functioning of the parliaments (chambers of parliaments) of the studied post-Soviet countries.*

**Keywords:** *parliament, the chamber of parliament, fraction, Political Party, law, regulations.*