

УДК 342.533 (575.2)

<https://doi.org/10.33619/2414-2948/77/52>

КОНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ПАРЛАМЕНТСКИХ ФРАКЦИЙ В КИРГИЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ ПОСЛЕ 2020 ГОДА

©*Рахманов А. Р.*, ORCID: 0000-0002-2902-292X, SPIN-код: 9863-8278,
Национальная академия наук Кыргызской Республики,
г. Бишкек, Кыргызстан, rahmanov.asylbek.92@gmail.com

CONSTITUTIONAL CHANGES IN THE LEGAL STATUS OF PARLIAMENTARY FRACTIONS IN THE KYRGYZ REPUBLIC AFTER 2020

©*Rakhmanov A.*, ORCID: 0000-0002-2902-292X, SPIN-code: 9863-8278,
National Academy of Sciences of the Kyrgyz Republic,
Bishkek, Kyrgyzstan, rahmanov.asylbek.92@gmail.com

Аннотация. Рассматриваемая научная статья посвящена конституциональным изменениям в правовом статусе фракций политических партий в парламенте – Жогорку Кенеше Кыргызской Республике после 2020 года. Актуальность исследования обуславливается тем, что уже третья по счету постреволюционная конституционная реформа в Кыргызстане привела к смене формы правления в стране и существенным изменениям в правовом статусе парламента и его органов, требующих всестороннего научного обоснования. В качестве основного метода научного исследования в работе применяется метод сравнительного анализа Конституций Кыргызской Республики 2010 и 2021 годов. Объектом исследования являются фракции политических партий в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики. Предметом исследования выступают конституциональные изменения в правовом статусе парламентских фракций после принятия действующей Конституции страны. В результате проведенного исследования отмечается существенное урезание полномочий парламента и его фракций, отсутствие норм о парламентском большинстве и оппозиции. Кроме того, по итогам исследования обозначена необходимость детализации в соответствующем отраслевом законодательстве, некоторых конституционных норм, касающихся порядка деятельности парламентских фракций. Результаты данного исследования могут быть применены в теоретической и практической деятельности для улучшения качества фракционного функционирования Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Abstract. The scientific article under consideration is devoted to constitutional changes in the legal status of political party fractions in the parliament - the Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic after 2020. The relevance of the study is due to the fact that the third post-revolutionary constitutional reform in Kyrgyzstan has led to a change in the form of government in the country and significant changes in the legal status of the parliament and its bodies, requiring a comprehensive scientific justification. The method of comparative analysis of the Constitutions of the Kyrgyz Republic of 2010 and 2021 is used as the main method of scientific research in the work. The object of the study is the fractions of political parties in the Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic. The subject of the study is the constitutional changes in the legal status of parliamentary fractions after the adoption of the current Constitution of the country. As a result of the study, there is a significant reduction in the powers of the parliament and its fractions, the absence of norms on the parliamentary majority and opposition. In addition, based on the results of

the study, the need for detailing in the relevant sectoral legislation, some constitutional norms relating to the procedure for the activities of parliamentary fractions, is indicated. The results of this study can be applied in theoretical and practical activities to improve the quality of the fractional functioning of the Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic.

Ключевые слова: Киргизская Республика, Жогорку Кенеш, парламент, фракция, политическая партия, Конституция, статус, реформа.

Keywords: Kyrgyz Republic, Jogorku Kenesh, parliament, fraction, political party, Constitution, status, reform.

Парламентские выборы 4 октября 2020 года в Киргизской Республике, сопровождавшиеся многочисленными правонарушениями, вызвали большое недовольство граждан страны. В результате усилившихся народных волнений в стране произошла очередная революционная смена власти, а Центральная избирательная комиссия была вынуждена признать итоги голосования недействительными. Как было отмечено в соответствующем постановлении, «учитывая сложившуюся общественно-политическую ситуацию в стране, в целях недопущения роста напряженности в обществе, содействия стабильности и гражданскому миру и согласию» Центральная избирательная комиссия признает недействительными итоги голосования на парламентских выборах (1).

По инициативе новых властей страны 11 апреля 2021 года состоялся конституционный референдум, по итогам которого почти 80% избирателей, принявших участие в голосовании, отдали свои голоса «за» принятие Основного закона (2). Таким образом, была принята новая Конституция Киргизской Республики, которая установила парламентскую форму правления и существенно изменила место и роль парламентских фракций Жогорку Кенеша в государственном механизме.

В этой связи, исследование конституциональных изменений в правовом статусе парламентских фракций Жогорку Кенеша Киргизской Республике после 2020 года, на наш взгляд, является одним из самых актуальных тем в отечественной правовой теории.

Приступая к рассмотрению конституциональных изменений в правовом статусе парламентских фракций необходимо отметить, что изменения также коснулись структуры и состава самого Жогорку Кенеша. Так, если по Конституции Киргизской Республики 2010 года Жогорку Кенеш состоял из 120 депутатов, избираемых полностью по пропорциональной системе (3), то по действующей Конституции парламент состоит из 90 депутатов, а определение порядка их избрания отсылается к конституционному закону (4).

Обозначенная отсылочная норма конституции об установлении избирательной системы парламента нашла свое развитие в конституционном законе о выборах Президента и депутатов Жогорку Кенеша Киргизской Республики. В соответствии с данным конституционным законом, депутаты Жогорку Кенеша избираются по смешанной (пропорционально-мажоритарной) системе: 54 депутата избираются по единым избирательным округам на пропорциональной основе, а остальные 36 – по одномандатным избирательным округам на мажоритарной основе (5).

Установление смешанной системы выборов депутатов Жогорку Кенеша, по нашему мнению, прямым и непосредственным образом окажет влияние на качественный и количественный состав парламентских фракций.

Положение о парламентских фракциях установлено в ч. 4 ст. 76 Конституции Киргизской Республики, где отмечается, что депутаты парламента могут объединяться во фракции и депутатские группы. Как можно заметить, данная конституционная норма носит диспозитивный характер, т.е. предоставляет депутатам право на объединение в указанные парламентские органы. Также, вводится новая форма совместной деятельности депутатов парламента — депутатские группы.

По Конституции Киргизской Республики 2010 г объединение во фракции являлось обязанностью депутатов парламента. Так, в ч. 3 ст. 70 указывалась, что депутаты Жогорку Кенеша объединяются во фракции. Как видно, данная норма Конституции 2010 года имела императивный характер и закрепляла парламентскую фракцию как единственно возможную форму совместной деятельности депутатов.

Отечественные ученые А. Арабаев и А. Береналиева отмечают, что смысл такого императивного конституционного предписания заключается в создании правовых условий партиям, прошедшим в парламента, для реализации своих предвыборных программ. «Фракция выступает законным парламентским органом политической партии, не только призванным защищать и отстаивать интересы партии в Жогорку Кенеше, но и ответственным за проведение политики партии, ее предвыборной программы. Реализуя предвыборную программу, партии тем самым защищают и отстаивают интересы избирателей» [1, с. 45].

В тоже время, размышляя о диспозитивном характере рассматриваемого конституционного положения, указанные авторы, задаются обоснованным вопросом «А как парламентская фракция должна выполнять свои социальные и функциональные задачи, если депутатам предоставлено право не входить в состав фракции этой партии?» [1, с. 45].

Позиция указанных авторов по вопросу обязательного вхождения депутатов в состав фракции политической партии, по списку которой они были избраны, является вполне справедливым. Без юридического закрепления определенных механизмов установления внутри фракционной дисциплины невозможно реализовать предвыборную программу партии. В таком случае, теряется сам смысл проведения выборов депутатов Жогорку Кенеша по партийным спискам. Смена императивного характера конституционной нормы об объединении депутатов парламента во фракции на диспозитивный отразилась и на правовом положении члена рассматриваемого конституционного парламентского органа. К примеру, по Конституции 2010 г юридическими основаниями для досрочного прекращения полномочий депутата Жогорку Кенеша считались следующие случаи:

1. подача письменного заявления о сложении депутатских полномочий или выходе из состава фракции;
2. выход из гражданства либо приобретение иного гражданства;
3. переход на работу или неоставление работы, не совместимой с выполнением депутатских полномочий;
4. признание выборов недействительными;
5. выезд на постоянное жительство за пределы страны; признание депутата судом недееспособным;
6. вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении депутата;
7. отсутствие на заседаниях Жогорку Кенеша без уважительных причин 30 и более рабочих дней в течение одной сессии;
8. вступление в законную силу решения суда об объявлении депутата безвестно отсутствующим или умершим;
9. смерть депутата (3).

В ч. 2 ст. 79 действующей Конституции Киргизской Республики перечислены 11 случаев, по которым можно досрочно прекратить полномочия депутата Жогорку Кенеша. Однако, согласно данному перечню, добровольный выход депутата из состава парламентской фракции не является юридическим основанием для досрочного прекращения его полномочий.

Одним из положительных моментов Конституции 2010 года, по мнению многих отечественных и зарубежных конституционалистов, являлось закрепление в тексте Основного закона страны конституционных гарантий деятельности парламентского большинства и парламентской оппозиции. Так, киргизский исследователь, занимающийся вопросами правового статуса парламентских фракций, Н. Нарматов отмечает, что «Конституция Киргизской Республики апеллирует такими новыми для конституционно-правовой науки и практики понятиями, как «коалиция фракций», «парламентское большинство», «парламентская оппозиция», которые раскрывают те или иные качественные стороны, аспекты фракции в Жогорку Кенеше – парламенте Кыргызстана» [2, с. 55].

Под парламентским большинством Конституция 2010 года подразумевала фракцию или коалицию фракций, официально объявившую о создании коалиции фракций в Жогорку Кенеше, имеющую более половины депутатских мандатов, а фракция или фракции, не входящие в состав парламентского большинства и объявившие о своей оппозиции по отношению к нему считались парламентской оппозицией.

Важность наличия парламентской оппозиции подчеркивалась и конституционным закреплением за ними гарантированного места в руководящих органах парламента. К примеру, в соответствии с первым абзацем ч. 1 ст. 75 Конституции Киргизской Республики 2010 года, необходимо было обеспечить избрание одного из заместителей Торага Жогорку Кенеша из числа депутатов, входящих в состав парламентской оппозиции.

Основным конституционным полномочием коалиции фракций парламентского большинства было выдвижение кандидата на должность Премьер-министра страны, который вносил в парламент программу, структуру и состав Правительства. Иными словами, согласно ст. 84 Конституции 2010 года в Киргизской Республике правительство было либо фракционным, либо коалиционным.

Следует отметить, что обозначенные конституционные нормы закрепляли важную роль парламентских фракций в государственном механизме и существенным образом дополняли их правовой статус.

Однако, в действующей Конституции страны выше обозначенные нормы о парламентской коалиции и оппозиции исключены. Данное решение объясняется переходом Киргизской Республики к президентской форме правления и наличием нормы ч. 2 ст. 89 Основного закона о том, что структура и состав Кабинета Министров определяется Президентом Киргизской Республики.

Сменой формы правления в стране объясняются и ряд других конституционных положений, так или иначе ограничивающих полномочия парламента в целом, и парламентских фракций в частности. К примеру, урезание прав Жогорку Кенеша и его органов можно заметить в части формирования государственных органов.

Так, одним из государственных органов, в формировании которого парламента страны принимает непосредственное участие, является Центральная избирательная комиссия (*далее – ЦИК*). В соответствии с отраслевым законодательством, состав ЦИК формируется сроком на 5 лет и состоит из 12 членов комиссии (6). По действующей Конституции Киргизской Республики избрание членов комиссии осуществляется в следующем порядке: одну

половину – по представлению Президента, другую половину — по инициативе Жогорку Кенеша (п. 6 ч. 3 ст. 80).

Как можно заметить из приведенного конституционного положения, представление членов ЦИК поделено между Президентом и парламентом страны. При этом, процедура представления кандидатов Жогорку Кенешем не имеет конституционного закрепления. В данном вопросе более детальной была норма п. 4 ч. 4 ст. 74 Конституции Кыргызстана 2010 года, по которой члены ЦИК избирались в следующем порядке:

1. одна треть состава — по представлению Президента;
2. одна треть — по представлению парламентского большинства;
3. одна треть — по представлению парламентской оппозиции.

При таком порядке формирования членов ЦИК, парламентские фракции Жогорку Кенеша имели возможность напрямую участвовать в данном процессе. По действующей Конституции страны, парламентским фракциям необходимо будет решать этот вопрос путем закрепления в Регламенте Жогорку Кенеша соответствующей уточняющей нормы.

Таким образом, в завершении работы необходимо отметить, что очередная постреволюционная конституционная реформа в Киргизской Республике непосредственным образом сказалась на правовом статусе парламентских фракций. Так, смена формы правления в стране обуславливает ограничение полномочий Жогорку Кенеша и его фракций. Кроме того, в тексте действующего Основного закона не закреплены прогрессивные нормы о парламентском большинстве и оппозиции, не установлены правовые гарантии их деятельности. При этом некоторые конституционные нормы, касающиеся порядка деятельности парламентских фракций, нуждаются в детализации в соответствующем отраслевом законодательстве.

Источники:

(1). Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Киргизской Республики от 6 октября 2020 года №249 «О признании недействительными итогов голосования на избирательных участках на выборах депутатов Жогорку Кенеша Киргизской Республики, назначенных на 4 октября 2020 года».

(2). Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Киргизской Республики от 30 апреля 2021 года №173 «О результатах референдума (всенародного голосования) по проекту Закона Киргизской Республики «О Конституции Киргизской Республики», назначенного на 11 апреля 2021 года».

(3). Конституция Киргизской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года.

(4). Конституция Киргизской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года.

(5). Конституционный Закон Киргизской Республики «О выборах Президента Киргизской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Киргизской Республики» от 2 июля 2011 года №68 (в редакции конституционного Закона Киргизской Республики от 26 августа 2021 года №103).

(6). Закон Киргизской Республики «О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Киргизской Республики» от 26 июня 2021 года №79.

Список литературы:

1. Арабаев А. А., Береналиева А. А. Конституционализм и парламентская практика в современном Кыргызстане: к теоретической разработке основных проблем // Методология

современного конституционализма: конституционализация позитивного права; конституционная аксиология пропорциональности: Материалы XIV Международной научно-практической конференции. СПб.: Университет. 2017. С. 38-53.

2. Нарматов Н. К вопросу конституционно-правовых основ парламентской фракции // Научный альманах. 2015. №10-5 (12). С. 55-58.

References:

1. Arabaev, A. A., & Berenalieva, A. A. (2017). Konstitutsionalizm i parlamentskaya praktika v sovremennom Kyrgyzstane: k teoreticheskoi razrabotke osnovnykh problem. In *Metodologiya sovremennogo konstitutsionalizma: konstitutsionalizatsiya pozitivnogo prava; konstitutsionnaya aksiologiya proporsional'nosti: Materialy XIV Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii*, St. Petersburg. 38-53. (in Russian).

2. Narmatov, N. (2015). K voprosu konstitutsionno-pravovykh osnov parlamentskoi fraktsii. *Nauchnyi al'manakh*, (10-5 (12)), 55-58. (in Russian).

*Работа поступила
в редакцию 12.03.2022 г.*

*Принята к публикации
18.03.2022 г.*

Ссылка для цитирования:

Рахманов А. Р. Конституциональные изменения в правовом статусе парламентских фракций в Киргизской Республике после 2020 года // Бюллетень науки и практики. 2022. Т. 8. №4. С. 457-462. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/77/52>

Cite as (APA):

Rakhmanov, A. (2022). Constitutional Changes in the Legal Status of Parliamentary Fractions in the Kyrgyz Republic after 2020. *Bulletin of Science and Practice*, 8(4), 457-462. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/77/52>