

УДК 329.055 (575.2) (04)

**ПАРТИЙНЫЕ ФРАКЦИИ ЕВРОПАРЛАМЕНТА И ЖОГОРКУ КЕНЕША:
ПРИНЦИПЫ ОБРАЗОВАНИЯ**

А.А. Акунова

Рассмотрены принципы образования Европарламента и Жогорку Кенеша.

Ключевые слова: партия; фракция; парламент; выбор.

В современных условиях, когда глобализация охватила почти все уголки нашей планеты, все государства связаны друг с другом многочисленными видимыми и невидимыми нитями, ни одно государство мира, большое оно или маленькое, в процессе определения и реализации своей внутренней и внешней политики не может не учитывать национальные интересы других государств планеты. Наш суверенный Кыргызстан как полноправный участник мирового сообщества является членом многих региональных и международных организаций. Как член СНГ Кыргызстан принимает активное участие в деятельности Межпарламентской ассамблеи (МПА) СНГ, отправляя туда своих представителей из числа депутатов Жогорку Кенеша. МПА СНГ во многом напоминает парламентскую ассамблею Европейского Сообщества, которая стала сегодня Европарламентом. Поэтому, на наш взгляд, изучение опыта формирования и становления партийных фракций Европарламента и для Кыргызстана, и для СНГ является актуальным.

1. Из Ассамблеи в Парламент...

Европейская Ассамблея, которая состояла из представителей парламентов стран-участниц Европейского Сообщества, считалась представительным органом данной международной организации. По принципу образования и форме деятельности Европейская Ассамблея во многом была похожа на нашу Межпарламентскую Ассамблею СНГ.

Необходимо отметить, что вплоть до последнего времени Европарламент находился и

в известной мере находится сегодня в тени других институтов. Ни его полномочия, ни реальная роль в механизме управления до сих пор не дают оснований для того, чтобы отводить ему верхнюю ступеньку в реальной иерархии институтов. Не случайно во многих учебниках и справочных изданиях сначала говорится о совете и комиссии, а лишь потом о Европарламенте [4, с. 21]. Даже в “Кратком очерке Европейского Сообщества”, подготовленном специалистами из Европейского Союза, характеристика институтов начинается с комиссии как проводника политики сообщества, а Европарламент, красиво именуемый “голосом демократического федерализма”, рассматривается во вторую очередь.

Статус Европарламента долгое время оставался одним из самых слабых аргументов в пользу идеи о постепенном продвижении сообществ по пути к государственной модели (федерации) или к союзу государств (конфедерации). Провести аналогии с национальными парламентами не получилось. Правда, в последние годы положение стало несколько изменяться. Статус Европарламента, пусть и незначительно, все же был повышен, чему способствовал заложенный в нем с самого начала демократический потенциал. В Маастрихтском договоре Европарламент назван первым [7, с. 38].

Усиление “парламентского” характера Европарламента отвечает не только требованиям демократии. Это аргумент в пользу укрепления государственных начал в развитии самого Европейского Союза. Ведь парламенты, как извест-

но, только в государствах (как унитарных, так и федеративных) являются характерной чертой механизма управления. Как свидетельствует исторический опыт, парламенты могут быть и в конфедерациях (во всяком случае Сенегамбия имела свой парламент), в то время как международные организации даже всемирного масштаба (как, например, Организация Объединенных Наций) или региональные (типа Организации американских государств) не имеют парламентов. Их ассамблеи или аналогичные органы состоят не из депутатов, избираемых населением, а из представителей, назначаемых от каждой страны-участницы ее президентом или правительством.

Поэтому уже сама идея создания в сообществах парламентского учреждения отразила их отличие от международных организаций. Существенно и то, что эта идея была выдвинута еще тогда, когда интеграция делала первые шаги. Предшественником нынешнего Европарламента была Всеобщая ассамблея Европейского объединения угля и стали [3, с. 52–59]. Ее полномочия, однако, были весьма ограничены: она осуществляла слабый контроль за деятельностью Верховного органа и самое общее наблюдение за некоторыми другими делами ЕОУС. Ущербным для ассамблеи явился порядок ее формирования. Депутаты от государств-членов не избирались населением, а назначались, хотя в статье 20 Договора о ЕОУС устанавливалось, что ассамблея состоит из представителей народа. Определенным суррогатом запланированных выборов стало своеобразное “командирование” в ассамблею депутатов национальных парламентов государств-членов ЕОУС (по решению самих парламентов).

Характерно, что учрежденные в 1957 г. ЕЭС и Евратом восприняли квазипарламентский образец ЕОУС. Однако было решено создать не в каждом сообществе свою собственную ассамблею, а одну на всех. Она стала официально именоваться Европейской парламентской ассамблеей. Чтобы придать ей больше авторитета, хотя бы на словах подчеркнуть ее сходство с национальными парламентами, депутаты ассамблеи уже в 1962 г. приняли решение о другом ее названии – “Европейский Парламент”. Однако в официальных документах других институтов

сообществ такое название прижилось не сразу. Только с вступлением в силу Единого европейского акта оно стало общеупотребительным. Но это был успех “местного значения”. Реальной отдачи не получилось, поскольку полномочия Европарламента остались ограниченными.

2. Из национальных в межнациональные...

Начиная с 1979 г. Европейская Ассамблея была переименована в Европарламент, принципы образования которого были изменены радикально. Теперь Европарламент избирается непосредственно народами стран-членов Европейского Союза по системе пропорционального представительства. Появились межнациональные или наднациональные политические партии, за списки которых во время выборов голосовали избиратели всех стран Евросоюза как один избирательный округ. В итоге повысился статус и полномочия самого Европарламента в системе высших органов Евросоюза [2, с. 45].

Европейская политическая система, как и европейские институты, имеет два уровня – национальный и межнациональный [6, с. 151]. Политические организации на европейском уровне скорее можно назвать “партиями партий”. Они связаны с гражданским обществом через партии национального уровня. При этом такие межнациональные политические объединения проводят огромную работу по координации политической деятельности национальных партий в общеевропейских институтах. Благодаря им стала возможной выработка совместных политических стратегий и программ для европейских выборов.

Политические партии одного направления оказывают взаимную поддержку друг другу на выборах в разных странах. Кандидаты смогут баллотироваться не только на родине, по гражданской принадлежности, но и в других государствах ЕС, по месту проживания.

Но социальные, политические и культурные реалии разных стран все еще сильно различаются. Присутствие новых политиков, представляющих политические партии, лишь недавно влившихся в сформированную партийную систему Европы, способно изменить соотношение сил, идеологическое единообразие, финансовые

и организационные перспективы политических объединений.

Начиная с первых прямых выборов в Европарламент 1979 г., политические партии превратились в активную часть процесса интеграции: стали образовываться европейские конфедерации из различных партий. В некоторых случаях в одно такое объединение входили партии, находящиеся по разные стороны баррикад в своих национальных парламентах. В то же время согласно регламенту Европарламента было принято решение о создании транснациональных групп, объединенных общей политической идеологией, в которые вошли депутаты, избранные в более чем одной стране-члене ЕС [5, с. 10]. Определено минимальное число депутатов, входящих в группу. Они должны быть избраны на территории более чем одной страны ЕС (23 депутата из 2 стран, или 18 депутатов из 3 стран, или 14 депутатов из 4 и большего числа стран). С принятием статьи 191-й Маастрихтского договора 1992 г. произошла институционализация политических партий. Признается их роль как в формировании европейского политического сознания, так и в выражении политической воли граждан.

3. Основные принципы образования партийных фракций в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики

Партийные фракции, в полном, настоящем смысле этой научной категории, в Кыргызстане стали возможными только благодаря введению избирательной системы пропорционального представительства в 2007 г. Парламентские выборы 16 декабря 2007 г., впервые в истории Кыргызстана были проведены согласно новому Кодексу о выборах полностью, на 100% по партийному списку. В итоге в нашем Жогорку Кенеше функционируют три партийные фракции: народная партии “Ак Жол” – 71 депутат, партия Коммунистов Кыргызстана – 8 депутатов, и СДПК – 11 депутатов [1, с. 48–53].

Закон “О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики” определяет основные принципы деятельности депутата Жогорку Кенеша КР, а также его основные права, обязанности и ответственность. Относительно рассматриваемой нами темы статья 11 данного Закона

закрепляет право депутата ЖК на объединение во фракции и депутатские группы. В ней записано, что депутаты, представляющие политические партии КР, имеют право на формирование партийных фракций в ЖК КР.

В законе “О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики” депутатским объединениям посвящена глава “Депутатские фракции”, которая объединяет две статьи (17 и 18).

В соответствии с положениями статьи 17 закона депутатская фракция представляет собой объединение депутатов Жогорку Кенеша, сформированное из числа депутатов, избранных в Жогорку Кенеш по списку политической партии.

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.

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.

Депутатские фракции информируют торага Жогорку Кенеша о своих решениях. При необходимости депутатская фракция принимает решения об обязательном или свободном голосовании.

Деятельность депутатской фракции организуется ею самостоятельно в соответствии с настоящим законом. Согласно статье 18 закона “О регламенте Жогорку Кенеша” 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 коми-

тетов и временных 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 временных комиссий, рабочих групп и групп экспертов по различным областям деятельности;

5) по инициированию парламентских слушаний.

Резюмируя вышеизложенное, сделаем некоторые выводы.

1. Объем полномочий и характер выполняемых функций депутатской фракции политической партии в парламенте позволяет говорить о его двуединой политико-правовой природе, которая заключается в том, что депутатская фракция одновременно выступает и как партийный орган, и как орган государственной власти.

2. Законодательные положения выступают в качестве исходных для учреждения политической партии, определения ее уставных целей и задач, организации ее легитимной деятельности, в том числе ее депутатской фракции в парламенте. При этом особенности общественных отношений, связанных с организацией и деятельностью той или иной политической партии, ее депутатской фракции, непосредственно регулируются уставом политической партии, ее программными документами, решениями ее руководящих органов и положением о депутатской фракции.

4. Партийные фракции в Европарламенте, образованные в результате последних выборов 2009 г.

Особого внимания заслуживает вопрос о фракциях Европарламента. Даже размещение депутатов в зале заседаний осуществляется не по странам, а по фракциям. Не случайно места для депутатов определяются не секретариатом и даже не президиумом, а Конференцией председателей. Если следовать регламенту, то фракция – это объединение депутатов по их партийной принадлежности (п. 1 ст. 29). При этом депутат может состоять только в одной партии. Установ-

лено, что для образования фракции из депутатов одного государства необходимо иметь 29 членов. Если речь идет о депутатах из двух государств, то минимальное число членов снижается до 23 депутатов, из трех государств – до 18 депутатов, из четырех и более государств – до 14 депутатов. Это сделано для того, чтобы поддержать депутатов, состоящих в партиях, хотя и небольших, но действующих в нескольких странах.

Образование фракции внешне выглядит как довольно простой процесс: нужно только официально заявить об этом председателю Европарламента. В заявлении следует указать название фракции, ее состав и состав президиума. Но на практике образование фракции – процесс не простой, поскольку в Европарламенте представлено очень много различных политических партий. Многие из них состоят всего из нескольких депутатов. Нет ни одной партии, которая составляла бы большинство в Европарламенте. Поэтому партии объединяются друг с другом, заключая зачастую “брак по расчету”. Идеологические и политические разногласия вынужденно отступают на задний план: главной является проблема – быть или не быть.

Формирование политических групп в Европейском парламенте не было ни предусмотрено, ни заявлено в договорах. Действительно, формирование политических групп Ассамблеи Европейского сообщества угля и стали, а затем и Европейского Парламента, является важным нововведением в деятельность международной ассамблеи и отражает независимость европейских парламентариев. В Европарламенте депутаты объединяются друг с другом не по национальному признаку, а в силу их партийной принадлежности в так называемые “политические группы” или фракции.

В результате последних выборов в Европарламент 4–7 июня в 2009 г. были образованы 8 партийных фракций и депутатские места в нем были распределены следующим образом: Правоцентристская Европейская народная партия – европейские демократы – 263 места; Партия европейских социалистов – 163 места; Европейские либералы – 80 мест; партия “Зеленых” – 52 места; Союз за Европу – 35 мест; Объеди-

ненные левые – 33 места; Независимые депутаты – 19 мест; Остальные представители крайне правых партий – 91 место. Всего 736 депутатов от 27 государств ЕС с 375 млн. избирателей [8; 67–70].

Выводы

Принципы организации и работы партийных фракций определяются регламентом Европарламента. Конечно, регламент далек от совершенства, еще будут вноситься поправки, совершенствоваться процедуры и т.д. Но с уверенностью можно сказать, что общеевропейские политические интеграционные процессы необратимы. Национальные политические партии постепенно, год за годом, от выборов к выборам превращаются в межнациональные общеевропейские политические партии и объединения. Основываясь именно на межнациональных партийных традициях, Европарламент становится полновесным представительным, законодательным и контрольным органом Европейского Союза. МПА СНГ в ближайшем будущем также может стать полновесным законодательным органом, а политические партии Кыргызстана, став межнациональными, будут принимать непосредственное участие в выборах в МПА Содружества Независимых Государств.

Литература

1. *Арабаева А.А.* Политико-правовые основы формирования и организации деятельности депутатской фракции // *Право и политика.* 2009. №1.
2. *Аметистов Э.М.* Современные тенденции развития права Европейского Сообщества // *Сов. государство и право.* 1985. №7.
3. *The European Parliament and Supranational Party System: a study in institutional development / Amie Kreppel.* UK, University Press, Cambridge. 2002.
4. *Гренендейк К.* Применение права Европейского Сообщества в странах-членах ЕС: на примере допуска к государственной службе // *Вестник МГУ. Сер. 11. Право.* 1996. №2.
5. *Договор о Европейском Союзе. Извлечения / Комм. Г.П. Толстопятенко.* Московский журнал междунар. права. М., 1995. №2.
6. *Европейский Союз: новый этап интеграции. Проблемно-тематический сборник / Отв. ред. В.Г. Головин.* М., 1996.
7. *Костенко М.Л., Лаврениева Н.В.* ЕС после Маастрихта: федерация, конфедерация или международная организация? // *Государство и право.* 1994. №4.
8. *Акунова А.А.* Место и роль партийных фракций в Европейском Парламенте // *Право и политика.* 2009. №1.