

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**КЫРГЫЗСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Ж. БАЛАСАГЫНА**

Диссертационный совет Д.12.10.419

На правах рукописи

УДК:

Сыздыков Алмаз Жаксыбекович

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕПУТАТСКИХ
ФРАКЦИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

**Специальность: 12.00.01 – теория и история права и государства;
история правовых учений;**

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Бишкек 2011

**Работа выполнена на кафедре Теории и истории государства и права,
конституционного права Юридического факультета Евразийского
национального университета им. Л.Н.Гумилева**

**Научный руководитель: доктор юридических наук,
профессор Абдрасулов Е.Б.**

**Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
профессор Борубашев Б.И.**

кандидат юридических наук,

***Ведущая организация* Казахский гуманитарный юридический
университет**

Защита состоится “ 00 ” 000000 201 года в 00⁰⁰ часов на заседании диссертационного совета Д. 12.10.419 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук в Кыргызском Национальном Университете имени Жусупа Баласагына по адресу: 720024, г. Бишкек, ул. Жибек-Жолу, 394, корпус № 8, Юридический институт, ауд. № 400.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызского Национального Университета им. Ж. Баласагына по адресу: 720024, г. Бишкек, ул. Жибек-Жолу 394, корпус № 8.

Автореферат разослан “ _____ ” _____ 201 года.

**Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент**

Косаков С.К.

Основное содержание диссертации

Во введении обоснован выбор темы, ее актуальность, определяются объект и предмет исследования, цели и задачи, излагаются методологическая, теоретическая и эмпирическая основы исследования, аргументируется научная новизна, определяется теоретическая и практическая значимость исследования, формулируются положения, выносимые на защиту, указаны формы апробации и внедрения в практику результатов исследования.

Актуальность темы диссертационного исследования.

В структуре механизма государства особое место занимает высший представительный орган, осуществляющий законодательные функции и выступающий в качестве самостоятельной ветви государственной власти. Функционирование парламентского механизма непосредственно связано с существующей в государстве партийной системой. В странах с многопартийными системами формирование, внутренняя организация и деятельность Парламента связаны с образованием депутатских объединений, при этом главным критерием их создания является именно партийная принадлежность депутатов.

Инициированная Президентом Республики Казахстан Н.А.Назарбаевым конституционная реформа открыла путь для дальнейшего развития парламентской и партийной системы Казахстана, предоставив совершенно новые возможности для развития демократического процесса, изменив правовой статус политических партий, укрепив полномочия и авторитет Парламента¹.

Как правильно отмечает Б.Т. Жумагулов в современной науке и политической практике понятие парламентаризма фактически пока не устоялось. Одни исследователи понимают его как безусловный приоритет Парламента в системе государственной власти. Другие считают, что понятие парламентаризма можно ограничить теорией и практикой работы высшего представительного органа страны. Не хотелось бы противопоставлять такие точки зрения. Думается, что самое главное в этом вопросе – выделить наиболее общие черты и уже по ним судить, в каком направлении идет политическое развитие страны.²

В свете партийно-парламентских взаимодействий особое место занимают депутатские фракции и вопросы их правовой регламентации. Встает вопрос о целесообразности более тщательной проработки законодательной базы работы депутатских фракций в Парламенте, как это сделано, например, в Швейцарии, имеющей закон «О парламентских фракциях», и в ряде других стран.

Представительство политических партий в парламенте многих

¹ Президент: Хроника деятельности в 2007 году. Наша задача продвигаться вперед еще успешнее. // Информационный портал www.zakon.kz.

² Жумагулов Б.Т. Парламентаризм и партийная система Казахстана – развитие в новых конституционных условиях // Международная научно-практическая конференция «Парламентаризм в Казахстане: состояние и перспективы развития» 22 ноября 2007 г.

государств в виде депутатских фракций играет важную роль в решении вопросов, касающихся функционирования парламента и его взаимодействия с другими органами государственной власти. Тот факт, что большая часть депутатов является членами фракций и депутатских групп, позволяет характеризовать парламента как самый политизированный орган власти. Анализ деятельности Парламента РК показал, что большинство политически острых, актуальных для страны вопросов инициируется Мажилисом Парламента, а именно – представителями политической партии. Встречи с главой государства, Премьер-Министром Республики Казахстан, «круглые столы» с участием представителей органов государственной власти, заключение политических соглашений – все это является показателем той роли, которая отводится депутатским фракциям в современной политической арене Казахстана. Политические партии являются связующим звеном между гражданским обществом и властью. В непосредственном участии политических партий в формировании органов государственной власти и представительстве в этих органах раскрывается двойственная природа партий.

Регламентами Парламента Республики Казахстан и его Палат депутатские объединения наделены целым рядом полномочий, которые можно рассматривать как гарантии парламентской деятельности политических партий. Вместе с тем, более десятилетний опыт деятельности депутатских объединений в Парламенте Казахстана показывает, что эффективность работы данных парламентских структур на сегодняшний день недостаточно исследована, в том числе и с позиций комплексного подхода. Недостаточно урегулирован статус депутатских объединений в законодательстве Республики Казахстан, в частности, имеются пробелы в правовых нормах, регламентирующих основы создания, функционирования и прекращения деятельности фракций и депутатских групп. Существуют проблемы и в их деятельности (пределы действия партийной дисциплины в отношении, депутатов, практика выхода из одного депутатского объединения и вхождения в другую фракцию или группу, и другие вопросы, требующие теоретического осмысления). Недостаточность правового регулирования деятельности депутатских фракций и групп мы можем наблюдать и в других странах СНГ, в том числе в Кыргызской Республике. В этом свете важно исследовать основы партийного представительства в высшем законодательном органе страны с использованием исторического, современного казахстанского и зарубежного опыта, оценить достоинства, а также учесть недостатки этого элемента парламентаризма в Республике Казахстан с предложениями по совершенствованию законодательной регламентации деятельности депутатских объединений. На решение этих задач нацеливают и многие программные документы Республики Казахстан, в том числе Концепция правовой политики Республики Казахстан на 2010-2020гг³.

³ Концепция правовой политики на 2010-2020 годы // газета Казахстанская правда от 5 ноября 2009, с.5.

Актуальность данной проблематики определила выбор темы настоящего диссертационного исследования.

Степень разработанности темы исследования.

В связи с возрастанием роли политических партий в политической системе государства, деятельность депутатских фракций как особой организационно-правовой формы Парламента, в последнее время представляет большой интерес, как для ученых, так и для практиков.

Общие вопросы становления партийной системы государства, взаимодействия политических партий с государственными органами коренятся в трудах выдающихся зарубежных ученых-государствоведов, таких как: П.А. Алмонд, М. Амеллер, М. Вебер, Г. Гегель, Т. Гоббс, Р. Даль, Р. Дарендорф, Т. Джефферсон, Г. Дюверже, М. Дюверже, Э. Лейкман, М. Липсет, Д. Локк, Н. Макиавелли, К. Маркс, Ш. Монтескье, Дж. Мэдисон, Т. Парсонс, К. Поппер, Ж.Ж. Руссо, Дж. Сартори, П. Сорокин, Р. Таагепер, А. Токвиль, М. Уоллерстайн, Ю. Хабермае, М.С. Шугарт, Ф. Энгельс и др.

В юридической литературе вопросы становления и функционирования депутатских фракций рассматривались в различных аспектах, в том числе в плане общей теории законности. В разработку этих проблем немалый вклад внесли такие российские ученые, как: А.И. Абрамова, А.С. Авакьян, А.С. Автономов, Т. Алексеева, К.В. Арановский, В.И. Барсуков, О.Н. Булаков, А.В. Бутаков, Ю.А. Брусницын, К. Боришполец, Р.Ф. Васильев, А. Ваторопин, Н.А. Васецкий, В. Васильева, А. Ваторопин, А. Вешнякова, М.М. Винавера, А.В. Выстропова, В. Гельман, В.И. Герье, В.М. Гессена, Т.В. Губаева, В.Д. Горобец, И.В. Гранкин, А. Любарева, Г. Голосова, С.Е. Заславский, Б.И. Зеленко, В.И. Иванова, А.Д. Керимов, С.Д. Князев, Л. Кириченко, А. Мельвиль, А.В. Мицкевич, А. Постникова, Б.А. Страшун, В.М. Сырых, Л.А. Тихомирова, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Б.Н. Чичерин, Ю.А. Юдин и др.

Определенный вклад в состояние разработки общих проблем развития парламентаризма внесли известные казахстанские и кыргызские ученые: Ч.И. Арабаев, Б.Ж. Абдраимов, Е.Б. Абдрасулов, М.Т. Артыкбаев, А.А. Акунов, С.К. Амандыкова, А.Т. Ащеулов, А. Бекбоев, Б.И. Борубашев, Ж.Н. Баишев, В.А. Доскалов, Ж. Жоробеков, С.З. Зиманов, К. Исаев, В.А. Ким, Г.В. Ким, С.К. Косаков, А.З. Курманов, В.А. Малиновский, К.А. Мами, Г.А. Мукамбаева, Г.С. Сапаргалиев, С.С. Сартаев, С.А. Табанов, С.Ф. Ударцев, К.Х. Халиков, Н.А. Шайкенов и др.

Вопросам непосредственного функционирования и развития, а также совершенствования правового регулирования деятельности депутатских объединений и групп были посвящены научные исследования С. Абдильдина, Е.Б. Абдрасулова, М.Т. Баймаханова, С.А. Дьяченко, А.К. Котова, И.И. Рогова и др.⁴

⁴ Абдрасулов Е.Б. Вопросы совершенствования правового регулирования деятельности депутатских фракций. Материалы международной научно-практической конференции «Деятельность депутатских фракций в Республике Казахстан» Астана, 2004.

Однако комплексных исследований, посвященных правовым основам деятельности депутатских фракций, в Казахстане не проводилось. Эти обстоятельства обусловили выбор темы настоящего исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия политических партий и Парламента Республики Казахстан.

Предметом исследования являются проблемы возникновения, образования и функционирования депутатских фракций в Парламентах Казахстана и Кыргызстана.

Цель и задачи исследования

Целью диссертации является исследование теоретических и правовых основ образования и деятельности депутатских фракций, а также выработка практических рекомендаций по вопросам, связанным с функционированием Парламента РК и КР и совершенствованием законодательства о депутатских фракциях.

При реализации поставленной цели решались следующие задачи:

а) теоретические:

- анализ понятия политическая система и определение этапов его развития в РК;

- отражение роли политических партий в становлении парламентаризма РК;

- выявление статуса депутатских фракций, принципов их формирования, деятельности и полномочий;

- пределы использования зарубежного опыта регламентации деятельности депутатских фракций, их организации и деятельности;

- анализ теоретической и нормативно-правовой баз, регламентирующей деятельность депутатских фракций;

- проведение сравнительно-правового анализа деятельности политических партий в РК и КР;

б) прикладные:

- разработка практических рекомендаций по совершенствованию действующих нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность депутатских фракций в Парламенте РК.

Методологической основой исследования стало применение системного подхода, основанного на комплексном использовании формально-юридического, сравнительно-правового, структурно-функционального, историко-правового и других методов научного познания.

Нормативную основу исследования составляют Конституция РК, Конституция КР, Конституционные законы РК и КР, законы, Указы Президента РК, постановления Конституционного Совета РК, Регламенты Парламента РК и его Палат; исторические документы: Конституции СССР, КазССР, регламенты Съезда народных депутатов РСФСР и иные нормативно-правовые акты.

Эмпирическую базу диссертации составляют практические данные, раскрывающие деятельность депутатских фракций, а также статистические

данные касающиеся деятельности Парламента РК, размещенные на сайте Парламента.

Научная новизна диссертации

Настоящая работа является одним из первых правовых исследований комплексного плана, посвященных правовым основам деятельности депутатских фракций в Парламенте РК.

В нем уточнены теоретические и практические основы деятельности депутатских фракций в Парламенте Казахстана.

Правовой статус депутатских фракций исследован во взаимосвязи с деятельностью политических партий и Парламента.

Проведен сравнительно-правовой анализ деятельности политических партий Казахстана и Кыргызстана.

На основании теоретических выводов разработаны предложения о необходимости дополнительной законодательной регламентации статуса депутатских фракций в части оснований их создания, прекращения деятельности, обеспечения баланса между партийной принадлежностью депутата и статусом депутата Парламента РК как представителя народа.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. На основании изучения и обобщения подходов к понятиям «политическая система», «элементы политической системы», обосновано, что для обеспечения стабильности и должного функционирования политической системы необходимо, чтобы в понятии учитывались интересы участников политической жизни, возникающие между ними противоречия. В понятии политической системы должны быть отражены и ее современные функциональные свойства, направленные на обеспечение наиболее оптимального согласования интересов, координирования усилий существующих в обществе социальных слоев и групп, а также представляющих их интересы политических партий. Такой подход связан с тем, что политическая система призвана интегрировать различные элементы социальной и национальной структур на базе консенсуса основных ценностей и идеалов.

Вышеизложенное позволило нам сформулировать следующее определение политической системы: «Политическая система современного общества представляет собой сложный универсальный механизм, обеспечивающий взаимную связь государства и общества, взаимодействие государственных органов, политических партий в осуществлении государственной и общественной власти при участии религиозных объединений, органов местного самоуправления, трудовых коллективов и др.».

2. В Казахстане, где определение внешнеполитического курса – прерогатива Президента, политическим партиям в ходе подготовки своих программ действий целесообразно обозначить свое отношение к проблемам мира, безопасности. В целях поддержки внешнеполитического курса нашего государства можно было бы рекомендовать в будущем создание

политическими партиями, которые получают места в Парламенте и будут иметь свои фракции в Мажилисе, помимо парламентского комитета по международным делам, обороне и безопасности, своего Межпартийного совещания по внешней политике, по примеру Государственной думы России. Это продемонстрирует стремление казахстанских политических сил обеспечить преемственность внешнеполитического курса нашего государства, его международных обязательств и отразит уже сформировавшуюся тенденцию поддержания в Казахстане широкого общественного согласия по проблемам внешней политики.

3. Правовая основа деятельности депутатских фракций в Казахстане выстраивается на основе сочетания законодательных, регламентных и внутренних норм, однако нельзя скрыть определенного дефицита законодательного регулирования, восполняемого регламентными и корпоративными нормами, а также политическими обычаями, формирующимися в процессе парламентской деятельности. Следует более полное законодательное регулирование деятельности депутатских фракций, которая определяется особой их ролью в общественно-политической жизни Казахстана. Так, например, существует закон «О комитетах и комиссиях Палат Парламента», в то время как комитеты представляют функциональную структуру, а депутатские фракции представляют политическую инфраструктуру. Важнейшие документы дискутируются во фракциях. Необходимо принять закон «О депутатских фракциях» с привлечением к обсуждению его проекта не только депутатский корпус, но и иных субъектов законодательного процесса.

4. Не требует отлагательства и вопрос о внесении изменений в национальное законодательство, касающихся необходимости финансирования политических партий, имеющих представительство в Парламенте. В законодательном поле ведущих демократических государств вышеназванный круг вопросов четко определен: закон предусматривает государственное финансирование тех политических партий, которые представлены в Парламенте. Такая система господдержки в различных формах действует в Бельгии, Чехии, Франции, Германии, Японии, США, Российской Федерации и многих других государствах. Через анализ мирового опыта обоснованы и предложены возможные правовые механизмы для того, чтобы правовое поле финансирования политических партий выглядело достаточно прозрачным и вместе с тем эффективным.

5. На основе анализа деятельности политических партий Казахстана и Кыргызстана выявлено, что снижение планки перехода политических партий в Парламент Казахстана с 7 % барьера до 5 % способствовало бы сохранению на политической арене малых партий, что в последующем привело бы к созданию в Казахстане подлинной многопартийности. В этой связи Казахстану на следующих выборах стоит обратить внимание на политическую практику Кыргызстана и возможно снизить или вообще

убрать этот переходный барьер и предусмотреть оптимальный вариант распределения мест в Парламенте.

Теоретическая и практическая значимость работы.

Теоретической основой диссертационного исследования являются труды известных отечественных и зарубежных ученых-государствоведов, в разное время исследовавших проблемы парламентаризма, взаимоотношения государства и общества.

Основные положения диссертации могут применяться в преподавании правовых дисциплин, включая спецкурс «Парламентское право Республики Казахстан», курс «Конституционное право Республики Казахстан», в юридических вузах, юридических факультетах, а также в системе учреждений повышения квалификации работников государственных органов.

Результаты и выводы исследования могут быть использованы при совершенствовании законодательства о Парламенте, о политических партиях, о депутатских фракциях, также в практической работе Парламента по осуществлению надлежащего и объективного законотворчества.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре Теории и истории государства и права, Конституционного права Юридического факультета Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева. Основные теоретические положения диссертации отражены в научных публикациях, выступлениях автора на Международных научно-практических конференциях, круглых столах и семинарах.

Теоретические положения и выводы исследования были изложены и обсуждены на международной научно-практической конференции «Международное право и развитие национального законодательства» (Караганда, 2008); международной научно-практической конференции «Конституция – закон законов Республики Казахстан» (Астана, 2009); международной научно-практической конференции «Конституция (Основной закон) как акт прямого действия» (Астана, 2010) и др.

Материалы исследования были опубликованы: Известия Вузов, №5 (Бишкек, 2009); Вестник Академии МВД им. Э.Алиева, выпуск 11, часть 1 и часть 2 (Бишкек, 2009); Фемида, №10(178) (Алмата, 2010) и др. которые рекомендованы Комитетом по контролю в сфере образования и науки МОН РК.

Структура диссертационного исследования. Цель и задачи исследования определили структуру работы, которая состоит из обозначений и сокращений, введения, трех разделов, восьми подразделов, заключения и списка использованных источников.

В первой главе «Политические партии как элемент политической системы Республики Казахстан», состоящем из трех подразделов, исследованы общетеоретические вопросы, связанные с понятием, элементами и развитием политической системы, и определением

роли политических партий в становлении парламентаризма.

В первом параграфе первой главы «Понятие политической системы и её элементы» автором отмечается, что политическая система является составляющей государственного строя. Политический процесс, протекающий в Казахстане, включает в себя все действия по осуществлению власти народа, управлению общественными и государственными делами.

Современная теория государства и права уделяет большое внимание, политической системе общества, рассматривая ее как объективно складывающееся единство различных социальных институтов, взаимных связей определенного характера. Так, по мнению В.Я. Любашица, политическая система – это система взаимодействующих между собой норм и основанных на них политических институтов, учреждений, организующих функционирование политической власти.⁵

Автор поддерживает точку зрения В.Н. Казакова о том, что факторы, задающие тот или иной характер политической системе общества, формирующие те или иные ее виды, являются социально многоплановыми. Среди них – не только организация государственной власти, не только собственно политические образования (партии, политические движения и другие общественные организации), их борьба за власть, за использование в своих целях институтов государства, в том числе армии, полиции, органов управления, средств массовой информации и т.п., но и другие, более глубокие пласты этих факторов.⁶

На основе анализа и обобщения существующих мнений на понятие «политическая система» автор пришел к выводу, что политическая система, является, прежде всего, механизмом, который носит универсальный характер и включает в себя несколько уровней связей и взаимодействия институтов государства и общества.

Автор полагает, что политическая система любого общества, являясь сложным механизмом, характеризуется наличием определенных подмеханизмов, которые гарантируют ему жизнеспособность. При помощи этих подмеханизмов разрешаются социальные противоречия и конфликты, координируются усилия разных общественных групп, организаций и движений, гармонизируются общественные отношения, достигается консенсус относительно основных ценностей, целей и направлений общественного развития.

В исследовании понятия «политическая система» особое внимание автор уделяет вопросу о понятии и значении ее элементов.

⁵ Теория государства и права / В.Я. Любашиц, М.Б. Смоленский, В. И. Шепелев.- Изд. 3-е. – Ростов н/Д: Феникс, 2006.с.162

⁶ Теория государства и права / Под ред. В.П.Малахов, В.Н.Казакова.- М.: Академический Проект, Екатеринбург: Деловая книга, 2002.с.496-497

Прежде всего, в политическую систему входят институты (организации, учреждения, партии), связанные с функционированием политической власти. Учитывая степень их вовлеченности в политическую жизнь, реализацию власти, можно выделить три вида организаций: собственно политические, не собственно политические и неполитические.

По мнению М.Х. Фарукшина в состав политической системы общества входят собственно политические, а также не собственно политические организации. Последние относятся к политической системе теми аспектами своей деятельности, которые прямо связаны с участием в осуществлении политической власти.

Существенным элементом политической системы являются политические принципы и нормы. Они составляют ее нормативную основу. К числу элементов политической системы общества – относят политическое сознание и политическую культуру.

Основным элементом политической системы автор выделяет политические партии, которые играют важнейшую роль в жизни современного общества.

На основании изучения и обобщения мнений на понятие «политическая система», об элементах политической системы, автор пришел к следующему мнению, что для обеспечения стабильности и должного функционирования политической системы необходимо, чтобы она, учитывая интересы участников политической жизни, возникающие между ними противоречия, добивалась наиболее оптимального согласования интересов, координировала усилия существующих в обществе классов и социальных групп, а также представляющих их интересы политических партий. Политическая система должна интегрировать различные элементы социальной и национальной структур на базе консенсуса основных ценностей и идеалов, как их понимают, прежде всего, ведущие политические силы общества.

Вышеизложенное позволило автору сформулировать следующее определение политической системы. Политическая система современного общества представляет собой сложный универсальный механизм, обеспечивающий взаимную связь государства и общества, взаимодействие государственных органов, политических партий в осуществлении государственной власти при участии религиозных объединений, органов местного самоуправления, трудовых коллективов и др.

Во втором параграфе первой главы «Становление политической системы Республики Казахстан» автор выделяет этапы развития политической системы Казахстана.

1 - этап (1990 – 1993 г.г.) основные изменения были направлены не столько на создание новой системы, сколько на разрушение существовавшей.

В то время произошел полный демонтаж прежней партийно-советской системы управления, ликвидировано политическая монополия коммунистической партий, введена многопартийность. Существенно расширились права и свобода граждан. Своевременным шагом по составлению подлинной независимости республики и выходу молодого государства из-под ведомственного и партийного диктата Центра явилось введение поста Президента РК и авторитет её первого Президента Н.А.Назарбаева. Об этом наглядно свидетельствуют указы Президента по разгосударствлению и приватизации, по закрытию Семипалатинского ядерного полигона, меры по передаче союзной собственности в республиканскую и т.д.

2 - этап (1993 – 1995г.г.) происходит процесс поиска модели политической системы Казахстана, учитывающей политические, экономические, социально-культурные, психологические, геополитические и национальные особенности страны. Изменение в политической системе общества были закреплены в принятой первой Конституции 1993 г.

В Конституции был закреплен принцип разделения властей: законодательные, исполнительные и судебные органы были впервые определены как самостоятельные ветви государственной власти. Впервые проведены альтернативные выборы в Парламент страны, сформированы новые органы представительной власти на местах – Маслихаты.

3 – этап (1995 – 1998) наблюдался процесс создания архитектуры политической системы страны. Развитие политической системы Казахстана стало определяться положениями, принятыми на референдуме Конституции 1995 г., которые юридически закрепили переход к президентской форме правления. В стране был создан профессиональный двухпалатный Парламент. Обширность территории, многонациональный состав населения, и ещё не сформировавшееся гражданское общество, становление и развитие политической культуры и партий явились вескими аргументами в пользу президентской формы правления в Казахстане.

4 – этап (1998 – 2001 г). Как отмечали ученые, после 1998 года развитие политической системы характеризовалось усилением и ростом демократической составляющей политической системы страны. Он начался с обнародования Президентом страны своего Послания народу Казахстана и внесения осенью 1998 г. изменений в Конституцию и другие законодательные акты, расширившие полномочия Парламента, что в последствии привело к появлению института парламентаризма.

5 – этап (2001 - 2007) ознаменовался принятием 10-летнего стратегического плана развития страны, в соответствии с которым основной акцент в сфере политического и государственного строительства на период до 2010 года был сделан на решение следующих ключевых задач: создание эффективной системы взаимодействия трех ветвей власти; децентрализация

государственного управления; совершенствование механизмов выборного процесса; содействие развитию политических партий и институтов гражданского общества, укрепление внутривластной стабильности, расширение прав и свобод граждан.

6 – этап (2007 - 2010) Исходной точкой шестого этапа следует считать конституционную реформу 2007 года. В обобщенном виде смысл принятия этих поправок заключается в том, что бы продолжить политическую либерализацию в части укрепления роли политических партий и создать новую систему баланса общественных и государственных интересов.

Отличительным признаком шестого этапа является то, что поправки внесенные в Конституцию в 2007 году, предусматривают перераспределение властных полномочий и ответственности в сторону повышения роли политических партий в политической системе общества. В частности, выборы депутатов Мажилиса по пропорциональной системе является исторически важным шагом в повышении роли политических партий.

По мнению автора, в настоящее время политическая система находится на седьмом этапе своего развития.

Он берет начало с момента принятия Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 год. Важнейшей задачей, которой является полнокровная реализация принципов и норм Конституции, в первую очередь в деятельности органов государственной власти и ее должностных лиц, обеспечение при этом как прямого действия Конституции, так и реализацию ее потенциала через текущее законодательство и правоприменение.

Перспективы дальнейшего конституционного развития Казахстана тесно связаны с конституционными принципами и государственно-правовыми институтами, способствующими решению задач национальной государственности. В современных условиях всё возрастающую роль будут играть вопросы дальнейшего развития Таможенного союза. В условиях создания наднациональной организации актуализируются вопросы конституционной законности. Одним из важных механизмов обеспечения конституционной законности является повышение эффективности деятельности Конституционного Совета.

Особое внимание будет уделено законам, принятые по реализации конституционной реформы. Прежде всего, это касается заложенных в законодательных актах механизмов проведения выборов, судебного санкционирования ареста, деятельности местного самоуправления и другого.

Таким образом, автором в ходе исследования выделено 7 этапов в развитии политической системы Казахстана, а также выявлены особенности, характеризующие каждый этап.

В третьем параграфе первой главы «Роль политических партий в становлении парламентаризма» автор отмечает, что парламентаризм – это система государственного руководства обществом, характеризующаяся

чётким распределением законодательной и исполнительной функций при привилегированном положении законодательного органа — Парламента по отношению к другим государственным органам.

Парламентаризм как многоликое, универсальное явление, имеет особенные черты в различных государствах. На его формирование оказывают влияние многие факторы, такие как соотношение социальных сил в обществе, уровень культуры (прежде всего правовой), традиции страны, зарубежный опыт и т.д.

Автор раскрывает определенный вклад каждой политической партии в развитие парламентаризма.

Автор отмечает, что положительная деятельность Парламента возможна только в том случае, если права парламентских партий не ущемляются, имеют реальную возможность участвовать как в организации Парламента, так и в реализации всех его полномочий. Это — необходимое условие перевода политической борьбы в легальные парламентские рамки, осуществление деятельности всех парламентских партий, как правящих, так и оппозиционных. Он напрямую связан с выделением основных направлений правового регулирования деятельности политических партий в Парламенте и выявлением границ такого регламентирования.

Общепризнанной государственно-правовой формой парламентской деятельности политической партии в современном мире в подавляющем большинстве государств выступает её фракция, через деятельность которой партия приобретает качество структурной части Парламента, и она призвана в определенной мере направлять и тем самым облегчать организацию парламентской работы.⁷

В диссертации говорится о перспективах развития парламентаризма в Казахстане. Несмотря на то, что проделана большая работа по совершенствованию национального законодательства, дальнейшее развитие правового поля, в рамках которого функционирует парламентская система Казахстана, будет продолжено.

Во второй главе «Депутатская фракция как организационно-правовая форма деятельности Парламента Республики Казахстан», состоящем из трех параграфов, рассматриваются организационно-правовые формы деятельности Парламента, возникновение, понятие и порядок создания депутатских фракций, правовые основы и деятельность депутатских фракций в Парламенте Казахстана.

В первом параграфе второй главы «Организационно-правовые формы деятельности Парламента» автор исследует организационно-правовые формы деятельности Парламента, которая представляет собой обусловленные содержанием парламентской практики и закрепленные в действующем законодательстве юридические формы, в которых Парламент осуществляют свои конституционные полномочия. К числу таких форм

⁷ Зейнелулы А. Роль политических партий в развитии парламентаризма. // Международный научно-аналитический журнал, №2»(2)2008 год, С. 55-59.

относятся: пленарные заседания палаты, заседания парламентских комитетов и комиссий, парламентские слушания, «правительственный час», деятельность депутатских фракций и др.

Анализируя национальное законодательство Казахстана, элементы организационно-правовой формы Парламента и международный опыт относительно вопроса организационно-правовой формы деятельности Парламента, автор дает её определение.

Во втором параграфе второй главы «Возникновение, понятие и порядок создания депутатских фракций» автором отмечается, что институт фракции для Казахстана совершенно новый правовой феномен. История фракционной деятельности берет свое начало с момента создания двухпалатного Парламента. Правовой основой их функционирования стал Конституционный закон от 16 октября 1995 года «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», в статье 34 которого было закреплено следующее положение: «депутаты Парламента вправе создавать депутатские объединения в виде фракций политических партий и иных общественных объединений, депутатских групп».⁸

Если говорить о становлении рассматриваемого института вообще, то следует отметить, что его исторические корни уходят в глубину веков. В качестве примера можно привести древнеримский Сенат, в структуре которого существовали прототипы современных политических фракций, формировавшихся на основании политических убеждений членов сенатских групп. Еще три с половиной тысячи лет назад народные избранники объединялись в организованные группы с целью отстаивания своих интересов и интересов избирателей. Формирование парламентских фракций напрямую было связано с возникновением и развитием политических партий в Европе и США в начале XIX века.⁹

Образование общественно-политических объединений на территории Казахстана берет свое начало с момента создания Государственной Думы, манифестом Николая II от 17 октября 1905 года. В последствии чего образовалась политическая партия «Алаш». Деятельность первых политических образований на территории Казахстана, была направлена на сохранение культуры и самого казахского народа. Благодаря национальной интеллигенции того времени нам удалось сохранить наш язык, нашу культуру и вообще нацию в целом.

На заре становления независимого Казахстана начали формироваться общенациональные объединения. Первое, движение «Невада — Семипалатинск», (февраль 1989 г.) по инициативе О. Сулейменова. С мая 1990 года создаются многочисленные организации, цель которых сводится к возрождению и защите казахской национальной культуры и языка, а также формируются первые национальные партии и

⁸ Конституционный закон Республики Казахстан «О Парламенте и статусе его депутатов» от 16.09.1995. // Информационная система «ЮРИСТ» / www.prg.kz

⁹ Абдрасулов Е.Б., Доскалов В.А., Абдрасулова Г.Э. Парламентское право. Учебное пособие. – Астана: 2008. С. 240

движения: «Алаш», «Желтоксан», «Азат», «Казачье движение».

Автор отмечает, что в специальной литературе можно встретить множество определений депутатских фракций. В переводе с латинского «fractio» означает – разламывание, с английского «group, faction» – 1) организованная группа членов политической партии, проводящая ее политику в Парламенте, органах местного самоуправления, в общественных организациях; 2) обособленная часть политической партий, имеющая собственную платформу.

Автор дает следующее определение депутатской фракции – это объединение депутатов одной или нескольких политической партий, зарегистрированных в установленном законодательством порядке, прошедших семи процентный барьер на выборах, созданная в целях выражения интересов одной или нескольких политических партий в процессе функционирования в Парламенте.

Рассматривая вопрос об образовании депутатских фракций, автор отмечает, что порядок создания депутатских фракций в Казахстане очень прост. Конституционный закон «О Парламенте и статусе его депутатов» предъявляет определенные требования для создания фракций: минимальная численность фракции политической партии определяется Регламентом Мажилиса Парламента; депутат может состоять только в одной депутатской фракции; в состав фракции могут входить депутаты Мажилиса Парламента.

В третьем параграфе второй главы «Правовые основы и деятельность депутатских фракций в Парламенте» автор отмечает, что в Казахстане конституционные положения о статусе депутатских фракций более полное развитие находят в Конституционном законе «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», регламентах Парламента и его палат, Уставе Партии и Положении о фракции. В перечисленных актах, в частности, получили свое развитие вопросы создания, функционирования и прекращения деятельности депутатских фракций в Парламенте.

Автор отмечает, что вопрос о необходимости законодательного закрепления депутатских фракций является актуальным не только в Казахстане, но и в Кыргызстане. Автор отмечает, что правовая основа деятельности депутатских фракций в Казахстане выстраивается на основе сочетания законодательных, регламентных и внутренних (корпоративных) норм, однако налицо определенный дефицит законодательного регулирования, восполняемый регламентными и корпоративными нормами, а также политическими обычаями, формирующимися в процессе парламентской деятельности. Автор отмечает, что положительно отразилось бы на состоянии фракционной деятельности принятие специального Закона о фракциях, в котором должны быть детально урегулированы вопросы формирования, членства, реорганизации и ликвидации депутатских фракций.

В третьей главе «Развитие деятельности депутатских фракций политических партий в Республике Казахстан и в Кыргызской Республике»

В первом параграфе третьей главы «Сравнительно-правовой

анализ деятельности политических партий в Республике Казахстан и в Кыргызской Республике» автор поднял проблемы становления партийно-политической системы Казахстана и Кыргызстана. Автор отмечает, что учитывая высокий уровень проведенных политической и социально-экономической реформ в Казахстане и Кыргызстане, темпы развития партийно-политической системы будут интенсивными. Основные элементы партийной системы создаются на основе современных концепций партийного строительства. Казахская и Кыргызская партийные системы формируются в условиях всеобщего избирательного права, развитой коммуникативной системы, интенсивно содействующих ускорению дальнейшей демократизации общества.

Казахстанским партиям надо задуматься над четкой организацией своих рядов, стать более открытыми и гибкими, демократизируя внутрипартийные отношения. Надо надеяться, что потенциал популизма окажется в казахстанской партийной системе очень ограниченным. Создание многопартийности создает предпосылки для трансформации политических сил в сторону большей демократизации общества. Вполне возможно, что именно многопартийность и пропорциональная система обеспечат институциональную базу для дальнейших демократических реформ в Казахстане.¹⁰

Во втором параграфе третьей главы «Некоторые вопросы совершенствования деятельности фракций политических партии в Парламентах Республики Казахстан и Кыргызской Республики» автор приводит много проблем, решение которых крайне необходимо в целях совершенствования деятельности депутатских фракций в Казахстане и Кыргызстане.

В данном случае изучаются не только показатели дифференциации партийных систем, парламентов, но и пытаются определить причины, влияющие на величину политической дифференциации. Одним из исследований подобного рода было учение Пауэллом партийной фракционализации парламентов в 27 странах (84 случая выборов) за период с 1965 по 1976 г. (Powell, 1982). Традиции парламентаризма сильны там, где имеются развитое гражданское общество, высокая политическая культура широких слоев населения и общественное согласие. Наличие в политико-правовой системе государства эффективного Парламента является свидетельством большой политической зрелости общества. Если создание и становление политических партий в Казахстане в новых условиях явилось своеобразным показателем трансформации политической системы казахстанского общества, то создание и деятельность депутатских фракций в Парламенте свидетельствует о выходе на принципиально новый уровень развития парламентаризма в нашей стране.

Депутатская фракция в Парламенте является тем звеном, которое находится в центре законодательной деятельности. Благодаря этой

¹⁰ Шерьязданова К. Казахстан и мировой опыт партийно-политической системы // Республиканская газета «Известия Казахстана», 21 июня 2007.

деятельности происходит выражение интересов социальных слоев и групп, укрепляется связь между гражданским обществом и государством. Иначе говоря, законодательная деятельность депутатской фракции в Парламенте является важнейшей формой социального представительства. Депутатская фракция является тем местом, в котором аккумулируются мнения и взгляды депутатов по различным аспектам социальной и политической жизни общества. Автором, в исследовании поднимаются вопросы, решение которых позволило в дальнейшем совершенствовать деятельность депутатских фракций в Парламентах, как Казахстана, так и Кыргызстана.

В заключении диссертационного исследования были сделаны следующие выводы:

1. На основании изучения и обобщения подходов к понятиям «политическая система», «элементы политической системы», обосновано, что для обеспечения стабильности и должного функционирования политической системы необходимо, чтобы в понятии учитывались интересы участников политической жизни, возникающие между ними противоречия. Понятие политической системы должно быть направлено на обеспечение наиболее оптимального согласования интересов, координирования усилий существующих в обществе социальных слоев и групп, а также представляющих их интересы политических партий. Политическая система призвана интегрировать различные элементы социальной и национальной структур на базе консенсуса основных ценностей и идеалов. Вышеизложенное позволило нам сформулировать следующее определение политической системы. Политическая система современного общества представляет собой сложный универсальный механизм, обеспечивающий взаимную связь государства и общества, взаимодействие государственных органов, политических партий в осуществлении государственной власти при участии религиозных объединений, органов местного самоуправления, трудовых коллективов и др.

2. В Казахстане, где определение внешнеполитического курса – прерогатива Президента, политическим партиям в ходе подготовки своих программ действий целесообразно обозначить свое отношение к проблемам мира, безопасности. В целях поддержки внешнеполитического курса нашего государства можно было бы рекомендовать в будущем создание политическими партиями, которые получают места в Парламенте и будут иметь свои фракции в Мажилесе, помимо парламентского комитета по международным делам, обороне и безопасности своего Межпартийного совещания по внешней политике, по примеру Государственной думы России. Это продемонстрирует стремление казахстанских политических сил обеспечить преемственность внешнеполитического курса нашего государства, его международных обязательств и отразит уже сформировавшуюся тенденцию поддержания в Казахстане широкого общественного согласия по проблемам внешней политики.

3. Правовая основа деятельности депутатских фракций в Казахстане выстраивается на основе сочетания законодательных, регламентных и

внутренних норм, однако нельзя скрыть определенного дефицита законодательного регулирования, восполняемый регламентными и корпоративными нормами, а также политическими обыкновениями, формирующимися в процессе парламентской деятельности. Необходимо принять закон «О депутатских фракциях» с привлечением к обсуждению его проекта не только депутатский корпус, но и иных субъектов законодательного процесса.

4. Встает вопрос о введении изменений в национальное законодательство, в части необходимости финансирования политических партий имеющих представительство в Парламенте. В законодательном поле ведущих демократических государств вышеназванный круг вопросов четко определен: закон предусматривает государственное финансирование тех политических партий, которые представлены в Парламенте. Такая система господдержки в различных формах действует в Бельгии, Чехии, Франции, Германии, Японии, США, Российской Федерации и многих других государствах. Обосновано через анализ мирового опыта и предложены возможные правовые механизмы для того, чтобы правовое поле финансирования политических партий выглядело достаточно прозрачным и вместе с тем эффективным.

5. На основе анализа деятельности политических партий Казахстана и Кыргызстана выявлено, что снижение планки перехода политических партий в Парламент Казахстана с 7 % барьера до 5 % способствовало бы сохранению на политической арене малых партий, что в последующем привело бы к созданию в Казахстане подлинной многопартийности. В этой связи Казахстану на следующих выборах стоит обратить внимание на политическую практику Кыргызстана и возможно снизить или вообще убрать этот переходный барьер и предусмотреть оптимальный вариант распределения мест в Парламенте.

Основные положения, содержащиеся в диссертационной работе, отражены в следующих опубликованных работах автора:

1. Законодательство Республики Казахстан об общественных объединениях // Международное право и развитие национального законодательства: материалы международной научно-практической конференции. – Караганда, 2008. - С.342-344

2. Роль конституции в партийной системе Республики Казахстан // Конституция – закон законов Республики Казахстан: материалы международной научно-практической конференции. – Астана, 2009. - С.64-66

3. Понятие и конституционно-правовой статус депутата Парламента Республики Казахстан // Известия Вузов. - г. Бишкек, 2009. - №5. (Киргизия). - С.187-190

4. Понятие и виды норм, регулирующих деятельность Парламента Республики Казахстан // Известия Вузов. - г. Бишкек, 2009. - №5. (Киргизия). - С.172-177

5. Роль политических партии в становлении парламентаризма Казахстана // Республиканский юридический научно-практический журнал «Фемида». - 2010. - №10(178). - С.33-35

6. Правовые основы деятельности депутатских фракций в Парламенте Республики Казахстан // Вестник Академии МВД им. Э.Алиева. выпуск" 11, часть 1, 2009. - г. Бишкек. - С.233-234

7. Теоретические и практические аспекты фракционной деятельности в Парламенте Республики Казахстан // Вестник Академии МВД им Э.Алиева, выпуск 11 часть 2, 2009, - г. Бишкек. - С.289-294

8. Конституционно-правовые основы деятельности депутатских фракций в Парламенте // Конституция (Основной закон) как акт прямого действия: сборник материалов международной научно-практической конференции. – Астана, 2010. - С.125-130.

Сыздыков Алмаз Жаксыбековичтин 12.00.01- мамлекеттик укуктун тарыхы жана теориясы; укуктук илимдердин тарыхы адистиги боюнча юридикалык илимдердин кандидатынын окумуштуулук даражасына талапкерликке жазылган «Казак Республикасындагы депутаттык фракциялардын ишмердигинин укуктук негиздери» темасындагы диссертациялык изилдөөсүнө берилген

РЕЗЮМЕСИ

Түйүндүү сөздөр: депутат, депутаттык группа, депутаттык фракция, Парламенттин Мажилиси, элдик – демократиялык партия, уюштуруу – укук формасы, депутаттык фракциялардын органдары, Парламент, саясий партиялар, саясий бүтүмдүн элементтери.

Диссертациялык изилдөөнүн максаты болуп Казак Республикасынын жана Кыргыз Республикасынын Парламентинин иштеши жана депутаттык фракциялардын мыйзамдуулугун өркүндөтүү менен байланышкан депутаттык фракциялардын ишмердигинин теоретикалык жана укуктук негиздерин изилдөөдө турат.

Диссертациялык изилдөөнүн объектиси болуп Казак Республикасынын Парламенти жана саясий партиялардын биргелешип иштөө чөйрөсүнөн келип чыккан коомдук мамилелер түзөт.

Изилдөөнүн предметин Казак Республикасынын жана Кыргыз Республикасынын Парламенттериндеги депутаттык фракциялардын келип чыгышы, калыптанышы тууралу илимий-теоретикалык проблемаларды комплексттик иштеп чыгуудагы изилдөө түзөт.

Изилдөөнүн методологиялык негизин системалаштыруудагы формалдык-юридикалык, салыштырма укук таануу, структурдук-функционалдык, тарыхый-укук жана башка илимий таануу ыкмаларынын колдонуусунан турат.

Диссертациялык изилдөөнүн илимий жанылыгы болуп иштеги Казакстандын Парламентиндеги депутаттык фракциялардын ишмердигинин теоретикалык жана практикалык негиздери такталган. Казахстан жана Кыргызстан Парламенттериндеги депутаттык фракциялардын ишмердигинин укуктук статусун аныктоо максатында салыштырма–укуктук талдоо жүргүзүлгөн. Теоретикалык кыянаттардын негизинде депутаттык фракцияларды кошумча мыйзам аркылуу регламентациялоо зарылдыгы тууралу сунуштар иштелип, аларды түзүүнүн, ишмердигин токтотуунун, Парламенттин депутаты элдик өкүл катарындагы статусу жана партиялык депутаттыкка кароосунун балансын камсыздоо боюнча бөлүгү каралат.

Диссертациялык иштин теоретикалык жана тажрыйбалык мааниси алынган кыянаттар жана сунуштар, парламенттин, саясий партиялардын, депутаттык фракциялардын мыйзамдарын өрчүтүүдө, мыйзамдуулукту объективдүү жана ишке ашырууда колдонулат. Ошондой эле изилденген депутаттык фракциялардын ишмердигинин изилдөөсүн кошумчалайт.

РЕЗЮМЕ

на диссертационное исследование Сыздыкова Алмаза Жаксыбековича на тему: «Правовые основы деятельности депутатских фракций в Республике Казахстан» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01- теория и история права и государства; история правовых учений.

Ключевые слова: депутат, депутатская группа, депутатская фракция, Мажилис Парламента, НДП «Нур Отан», организационно-правовая форма, органы депутатской фракции, Парламент, парламентаризм, политические партии, политическая система, элементы политической системы.

Цель диссертационного исследования состоит в исследовании теоретических и правовых основ образования и деятельности депутатских фракций, а также выработке практических рекомендаций по вопросам, связанным с функционированием Парламента РК и КР и совершенствованием законодательства о депутатских фракциях.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия политических партий и Парламента Республики Казахстан.

Предмет исследования составляют комплексное изучение научно-теоретических разработок по проблемам возникновения, образования и функционирования депутатских фракций в Парламентах Казахстана и Кыргызстана.

Методологическая основа исследования состоит в использовании системного подхода, основанного на комплексном использовании формально-юридического, сравнительно-правового, структурно-функционального, историко-правового и других методов научного познания.

Научная новизна исследования заключается в том, что в работе уточнены теоретические и практические основы деятельности депутатских фракций в Парламенте Казахстана. В целях определения правового статуса депутатских фракций в Кыргызстане проведен сравнительно-правовой анализ деятельности депутатских фракций в Парламентах Казахстана и Кыргызстана. На основании теоретических выводов разработаны предложения о необходимости дополнительной законодательной регламентации статуса депутатских фракций в части оснований их создания, прекращения деятельности, обеспечения баланса между партийной принадлежностью депутата и статусом депутата Парламента РК как представителя народа.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что она дополняет имеющиеся исследования о деятельности депутатских фракций. Результаты и выводы исследования могут быть использованы при совершенствовании законодательства о Парламенте, о политических партиях, о депутатских фракциях, также в практической работе Парламента по осуществлению надлежащего и объективного законотворчества.

SUMMARY

for dissertation research of Syzdykov Almaz Zhaksybekovich on the theme of «Legal foundations of deputy factions’ activities in the Republic of Kazakhstan» for scientific candidate degree on law science on specialty 12.00.01 Theory and history of law and state, history of legal and political studies.

Key words: deputy, deputy group, deputy faction, Mazhilis of the Parliament, “Nur Otan” PDP, legal status, authorities of deputy faction, Parliament, parliamentarianism, political parties, political system, elements of the political system.

The purpose of dissertation research consists in examination of theoretical and legal foundations of formation and activity of deputy factions as well as development of practical recommendations on issues connected with functioning of the Parliament of RK and KR and improvement of legislation of deputy factions.

The object of dissertation is social relations appearing in the sphere of mutual activity of political parties and the Parliament of the Republic of Kazakhstan.

The subject of dissertation includes complex study of theoretical developments on issues of appearance, formation and functioning of deputy factions in the Parliaments of Kazakhstan and Kyrgyzstan.

Methodological basis of the research consists in application of the system approach based on complex use of technical, comparative law, structural and functional, historical and legal and other forms of scientific cognition.

The scientific novelty of dissertation concludes in the fact that this thesis specifies theoretical and practical foundations of deputy factions’ activities in the Parliament of Kazakhstan. For the purpose of defining the legal status of deputy factions of Kyrgyzstan the comparative law analysis of deputy factions’ activity in the Parliaments of Kazakhstan and Kyrgyzstan was conducted. On the basis of theoretical conclusions the proposals about the necessity of additional legislative regulation of deputy factions’ status were developed concerning their formation, termination of the activity, balancing between deputy’s party affiliation and RK Parliament deputy’s status as a people’s representative.

Theoretical and practical meaning concludes in the fact that it completes existing examinations about deputy parties’ factions. Results and conclusions of the research can be used while improving the legislation about the Parliament, political parties, deputy factions as well as in practical work of the Parliament in creation of the corresponding and objective lawmaking.