

Рахманов А.Р.

**ПАРЛАМЕНТТЕГИ САЯСИЙ ПАРТИЯЛАРДЫН
ФРАКЦИЯЛАРЫНЫН КОНСТИТУЦИЯЛЫК-УКУКТУК МАКАМЫ**

Рахманов А.Р.

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ФРАКЦИЙ
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ПАРЛАМЕНТЕ**

A.R. Rakhmanov

**CONSTITUTIONAL LEGAL STATUS OF FRACTIONS
OF POLITICAL PARTIES IN PARLIAMENT**

УДК: 329.055 (575.2) (04)

Макалада парламенттеги саясий партиялардын фракцияларына байланыштуу болгон актуалдуу көйгөйлөрдүн бири – алардын конституциялык-укуктук макамы каралат. Укук илиминин маанилүү категориялары болгон “конституциялык макам”, “конституциялык-укуктук макам” жана “укуктук макам” түшүнүктөрүнүн мазмуну жана алардын катыштыгы аныкталат. Конституциялык-укуктук макамды аныктоого карата илимде калыптанган көз караштардын анализинин негизинде, аталган түшүнүктүн мазмуну ачыкталат. Ошондой эле, фракциялардын конституциялык-укуктук макамын жөнгө салган ченемдик укуктук актылар анализделет. Жүргүзүлгөн анализдин негизинде, автор тарабынан аталган ченемдик укуктук актыларды төмөнкүдөй төрт негизги топко бөлүп кароо сунушталат: фракцияларды түзүүнүн жана алардын ишмердүүлүктөрүнүн негиздерин, принциптерин бекитүүчү; парламенттин жана анын түздөн-түз жөнгө салуучу; саясий партиялардын ишмердүүлүгүн жөнгө салуучу жана шайлоо процессин жөнгө салуучу. Корутунду иретинде фракциялардын конституциялык-укуктук макамынын түзүүчү бөлүгү болгон жоопкерчилик маселесин ченемдик бекитүү зарылдыгы белгиленет.

Негизги сөздөр: Кыргыз Республикасы, Жогорку Кеңеш, парламент, фракция, саясий партия, конституция, ченемдик-укуктук акт, конституциялык-укуктук макам.

В статье рассматривается один из актуальных проблем фракций политических партий в парламенте – их конституционно-правовой статус. Определяется содержание и соотношение понятий “конституционный статус”, “конституционно-правовой статус” и “правовой статус”, являющихся важнейшими категориями правовой науки. На основе сложившихся в науке подходов к определению конституционно-правового статуса, раскрывается содержание данного понятия. Также,

анализируются нормативно-правовые акты, регулирующие конституционно-правовой статус фракций. На основе проведенного анализа, автором предлагается деление данных нормативно-правовых актов на четыре основные группы: закрепляющие основы, принципы создания и деятельности фракций; непосредственно регулирующие деятельность парламента и фракции как его структурного подразделения; регулирующие деятельность политических партий и регулирующие избирательный процесс. В качестве заключения отмечается необходимость нормативного закрепления вопросов ответственности фракций как составного элемента их конституционно-правового статуса.

Ключевые слова: Кыргызская Республика, Жогорку Кеңеш, парламент, фракция, политическая партия, конституция, нормативно-правовой акт, конституционно-правовой статус.

The article discusses one of the pressing problems of fractions of political parties in parliament - their constitutional legal status. The content and correlation of the concepts “constitutional status”, “constitutional legal status” and “legal status”, which are the most important categories of legal science, are determined. Based on the prevailing in science approaches to the determination of constitutional legal status, the content of this concept is revealed. Also, the regulatory legal acts governing the constitutional legal status of fractions are analyzed. Based on the analysis, the author proposes the division of these regulatory acts into four main groups: fixing foundations, principles of creation and activities of fractions; directly regulating the activities of parliament and the fraction as its structural unit; regulating the activities of political parties and regulating the electoral process. As a conclusion, the necessity of normatively fixing the issues of responsibility of fractions as an integral element of their constitutional and legal status is noted.

Key words: Kyrgyz Republic, Jogorku Kenesh, parliament, fraction, political party, constitution, legal act, constitutional legal status.

Кыргыз Республикасындагы бүгүнкү күндө бар болгон парламенттик-президенттик башкаруу формасы Жогорку Кеңештин бийликтерди бөлүштүрүү тутумундагы ролунун сапаттуу жогорулоосун божомолдойт. Ал эми парламентти түзүүнүн толугу менен пропорционалдык тутум боюнча ишке ашырылуусу, андагы саясий партиялардын фракцияларынын маанисин бир кыйла бийик деңгээлге көтөрүүдө жана аталган органдын ишмердүүлүгүнө байланыштуу болгон көйгөйлөрдү ар тараптуу изилдөөгө алууну актуалдаштырууда. Парламенттеги саясий партиялардын фракцияларынын ишмердүүлүгүндөгү көйгөйлөрдүн ичинен, биздин оюбуз боюнча, эң бир маанилүүсү катары алардын конституциялык-укуктук макамын аныктоо маселесин кароо керек.

Фракциялардын конституциялык-укуктук макамын изилдөөгө киришүүдөн алгач, “конституциялык макам”, “конституциялык-укуктук макам” жана “укуктук макам” түшүнүктөрүнүн мазмунун жана алардын катыштыгын аныктап алуу зарыл.

“Конституциялык макам” түшүнүгү укуктук мамилелердин субъектилеринин конституцияда гана бекитилген ченемдик мүнөздөмөлөрүн чагылдырат [1, 15-б.]. Бул түшүнүк каралып жаткан юридикалык түшүнүктөрдүн ичинен эң тар жана бир типтүүсү деп айтууга болот.

“Конституциялык-укуктук макам” бир кыйла кененирек түшүнүк, ал өзүнө бир гана конституциянын эле эмес, ошондой эле конституциянын жоболорун ачыктоочу жана чечмелөөчү башка укуктук актылардын ченемдерин дагы камтыйт. Жогоруда келтирилген биринчи түшүнүккө салыштырмалуу, конституциялык-укуктук макамга бир типтүүлүк мүнөздүү эмес, ал өзүнүн мазмуну боюнча ар тараптуу.

Укуктук мамилелердин субъектилеринин эң кеңири ченемдик мүнөздөмөсү “укуктук макам” түшүнүгүндө камтылат. Биз карап жаткан түшүнүктөрдүн ичинен, укуктук макам ар тараптуу, деталдуу жана кеңири. Конституциялык-укуктук ченемдер, көпчүлүк учурда, анын негизин, эң бир маанилүү жоболорун түзөт [1, 15-б.].

Белгиленген түшүнүктөрдүн катыштыгын аныктоодо, “конституциялык макам” жана “конституциялык-укуктук макам” түшүнүктөрүн “укуктук макамдын” түзүмдүк бөлүктөрү катары кароого боло тургандыгын белгилей кетүү керек.

Ошону менен, конституциялык-укуктук макам – бул субъектинин бир гана конституцияда эле эмес, ошондой эле конституциялык-укуктук ченемдерди камтыган дагы башка юридикалык документтерде бекитилген мүнөздөмөлөрүнүн жыйындысы.

Юридикалык адабиятта жана бул тармактагы илимий изилдөөлөрдө бүгүнкү күнгө чейин конституциялык-укуктук макамдын түзүмү боюнча бирдиктүү пикир калыптана элек. Бул маселе боюнча жазган окумуштуулардын позицияларын жалпылап алганда, конституциялык-укуктук макамдын түзүмүн аныктоого карата эки негизги мамилени бөлүп чыгууга болот: тар жана кеңири.

Тар маанини карманган авторлордун пикири боюнча, конституциялык-укуктук макамдын түзүмүнө болгону укуктар жана милдеттер гана кирет. Биздин көз карашыбызда, мындай мамиле бир катар кемчиликтерге ээ жана ал тигил же бул органдын макамын толук кандуу ачыктай албайт.

Кеңири маанидеги ыкма боюнча, конституциялык-укуктук макамдын түзүмүнө дагы башка элементтерди кошуу менен, аны татаалдаштыруу жана мазмундук жактан кеңейтүү жүргүзүлөт. Биздин оюбуз боюнча, бул жерде кеңири мамиле орундуу болот, себеби ал конституциялык-укуктук макамды ар тараптуу мүнөздөөгө жана толук кандуу ачыктоого мүмкүндүк берет.

Н.А. Богданова белгилегендей, конституциялык-укуктук макамды кеңири мааниде кароодо макамга ээ болуунун жана аны ишке ашыруунун стадияларынын иреттүүлүгүн байкоого болот. Ушул себептен улам, аталган окумуштуу тигил же бул органдын конституциялык-укуктук макамынын түзүмүнө төмөнкү төрт негизги элементтерди кошот: субъекттин коомдогу жана мамлекеттеги ордун, анын социалдык-саясий ролун жана дайындалышын; юридикалык легитимдештирүүдөн байкалуучу жалпы укукка жөндөмдүүлүгүн жана аракетке жөндөмдүүлүгүн; укуктары менен милдеттерин же компетенциясын жана жоопкерчилигин; субъекттин укуктук абалынын туруктуулугунун жана реалдуулугунун кепилдиктерин [2, 65-б.].

Парламенттеги саясий партиялардын фракцияларынын макамын атайын изилдөөгө алган орус окумуштуусу Е.А. Лашманкин дагы каралып жаткан маселе боюнча жогоруда келтирилген автордун көз карашын тең бөлүшөт [3].

Ал эми парламенттеги саясий партиялардын фракцияларынын конституциялык-укуктук макамын карап жатып, В.В. Комарова анын түзүмүнө төмөнкү элементтер кире тургандыгын белгилейт:

- фракциялардын укук субъекттүүлүгүн;
- фракциялардын укуктук макамынын принциптерин;
- фракциялардын укуктарын жана милдеттерин;
- фракциялардын ишмердүүлүгүнүн кепилдиктерин;
- фракциялардын юридикалык жоопкерчилигин [4].

Демек, жогоруда келтирилгендерди эске алуу менен, парламенттеги саясий партиялардын фракцияларынын конституциялык-укуктук макамын демократиялык мамлекеттердин парламенттериндеги фракциялардын макамы үчүн мүнөздүү болгон элементтерден турат жана конституцияда, ошондой эле аталган парламенттик органга байланыштуу болгон коомдук мамилелерди жөнгө салуучу башка юридикалык документтерде камтылган укуктук ченемдердин жыйындысы менен аныкталат, деп айтууга болот.

Жогоруда биз талдоого алган автор В.В. Комарованын айтымы боюнча, заманбап Россиядагы фракциялардын укуктук макамын жөнгө салуунун өзгөчөлүгү катары ченемдик укуктук актылардын көп түрдүүлүгүн жана көп деңгээлдүүлүгүн айтууга болот: “фракциялардын укуктук макамы ар түрдүү юридикалык күчтөгү актылар менен эле эмес, ошондой эле жалпы элдик бийликтин ар кандай деңгээлинде кабыл алынган актылар менен дагы жөнгө салынат” [4]. Автордун мындай ырастамасы, биздин көз карашыбыз боюнча, адилеттүү жана Кыргызстандагы бүгүнкү күндөгү саясий-укуктук тажрыйбаны сүрөттөө үчүн дагы орундуу.

Маселен, бүгүнкү күндө Кыргыз Республикасынын парламентиндеги саясий партиялардын фракцияларынын конституциялык-укуктук макамын жөнгө салуучу ченемдик укуктук актыларды төмөнкүчө бөлүүгө болот:

1. фракцияларды түзүүнүн жана алардын ишмердүүлүктөрүнүн негиздерин, принциптерин бекитүүчү;

2. парламенттин жана анын түзүмдүк бөлүгү катары фракциялардын ишмердүүлүгүн түздөн-түз жөнгө салуучу;

3. саясий партиялардын ишмердүүлүгүн жөнгө салуучу;

4. шайлоо процессин жөнгө салуучу.

Биринчи топто белгиленген фракцияларды түзүүнүн жана алардын ишмердүүлүктөрүнүн негиздерин, принциптерин бекитүүчү ченемдик укуктук акт – бул, албетте, Конституция. Россия, Украина, Казахстан ж.б. мурдагы советтик республикалардан айырмаланып, Кыргыз Республикасынын Конституциясында парламенттеги саясий партиялардын фракцияларына байланышкан жоболор так бекитилген. Маселен, 70-берененин 3-бөлүгүнө ылайык, Жогорку Кеңештин депутаттары фракцияларга биригишет. Андан тышкары, көрсөтүлгөн конституциялык ченемде фракциялардын коалициясын (парламенттик көпчүлүк) жана парламенттик оппозицияны (коалицияга кирбеген фракция же фракциялар) түзүүнүн жана алардын иш алып баруусунун негиздери дагы аныкталган [5].

Андан тышкары, фракциялардын ишмердүүлүктөрүнүн айрым кепилдиктери дагы конституциялык ченемдер менен бекитилген. Маселен, Конституциянын 73-беренесинин 3-бөлүгүнүн 1-пунктуна ылайык, Жогорку Кеңештин депутатынын фракциядан чыккандыгы жөнүндө жазуу жүзүндө арыз берүүсү анын ыйгарым укуктарын мөөнөтүнөн мурда токтотуу үчүн негиздердин бири болуп саналат.

Ошону менен, Кыргыз Республикасынын парламентиндеги саясий партиялардын фракцияларынын ишмердүүлүктөрүнүн негиздери түздөн-түз Конституцияда бекитилген, б.а. конституционализацияланган деген тыянак келип чыгат.

Экинчи топто белгиленген парламенттин жана анын түзүмдүк бөлүгү катары фракциялардын ишмердүүлүгүн түздөн-түз жөнгө салуучу ченемдик укуктук актылар каралып жаткан тармактагы негизги массивди түзөт жана базалык болуп саналат. Мындай мыйзам актыларынын катарына Кыргыз Республикасынын “Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламенти жөнүндөгү” [6] жана “Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутатынын макамы жөнүндөгү” Мыйзамдары [7], ошондой эле фракциялар жөнүндөгү Жоболор кирет. Андан тышкары, биздин көз карашыбызда, көрсөтүлгөн топтогу мыйзам актыларынын катарына Кыргыз Республикасынын Жогорку Ке-

нешинин 2021-жылга чейинки өнүгүү Стратегиясын дагы кошуу орундуу болот [8].

Парламенттеги фракциялардын конституциялык-укуктук макамынын негизги элементтеринин катарын толуктаган алардын укуктары менен милдеттери Жогорку Кеңештин Регламентинде бекитилүүгө тийиш. Бирок, аталган мыйзамда фракциялардын укуктары гана камтылып (12-берене), алардын милдеттери тууралуу маселе укуктук жөнгө салуунун сыртында калып кеткен. Ата-мекендик мыйзам чыгаруучулардын ою боюнча, Регламент жөнүндөгү мыйзамдын 10-беренесинин 5-бөлүгүндө бекитилгендей, аталган маселе фракция жөнүндө жобонун негизинде чечилүүсү керек. Жогорку Кеңештин 2021-жылга чейинки өнүгүү Стратегиясында фракциянын ишин жөнгө салуучу, фракциянын лидерин кошуп алганда, ар бир депутаттын укуктарын жана милдеттерин так белгилеген Фракция жөнүндө типтүү Жобону кабыл алуу планы бекитилгендигине карабастан, тилекке каршы, ал бүгүнкү күнгө чейин ишке ашпай келүүдө.

Фракциянын жетекчилигинин түзүмү жана шайлоо тартиби, алардын ыйгарым укуктарынын көлөмө жана мөөнөтү, Жогорку Кеңеш карай турган маселелерди алдын ала кароо жана алар боюнча чечим кабыл алуу, фракцияга кирген депутаттардын укуктары, милдеттери жана жоопкерчилиги сыяктуу бир катар маанилүү маселелер Жогорку Кеңештин Регламентинде каралган эмес. Бул жагдай дагы фракциялардын конституциялык-укуктук макамындагы олуттуу боштуктарды жаратат жана алардын ишмердүүлүктөрүнүн натыйжалуулугуна терс таасирин тийгизет.

Үчүнчү топто белгиленген саясий партиялардын ишмердүүлүгүн жөнгө салуучу ченемдик-укуктук актылардын катарына Кыргыз Республикасынын “Саясий партиялар жөнүндөгү” Мыйзамын [9] жана мыйзам менен аныкталган тартипте каттоодон өткөн саясий партиялардын Уставдарын кошууга болот. Бул топтогу мыйзам актыларынын парламенттеги саясий партиялардын фракцияларынын конституциялык-укуктук макамын жөнгө салуучулардын катарына кошуунун себеби өтө жөнөкөй: фракция – шайлоодо жеңип келген саясий партиянын ишмердүүлүгүнүн мамлекеттик-укуктук формасы. Белгилүү ата-мекендик мамлекеттик ишмер Ө.Ч. Текебаев белгилегендей, партия – бул ата-эне, ал эми фракция болсо андан келип чыгуучу

[10, 117-б.].

Эгерде фракциянын негизги милдеттеринин бири партиянын шайлоо алдындагы программасын ишке ашыруу, парламентте анын кызыкчылыктарын коргоо экендигин эске ала турган болсок, демек, саясий партиялар менен алардын парламенттеги фракцияларынын ортосундагы өз ара аракеттенишүүсү сөзсүз түрдө укуктук жөнгө салынуусу шарт. Каралып жаткан топтогу ченемдик укуктук актылар дал ушул маселени чечүүгө багытталган.

Бирок, Кыргыз Республикасынын “Саясий партиялар жөнүндөгү” аракеттеги Мыйзамы моралдык жактан эскирген, өлкөнүн мамлекеттик башкаруу тутумундагы өзгөрүүлөргө жооп бербейт жана андагы саясий партиялардын ордунун жана ролунун жогорулоосун мыйзамдык коштоого ала албай тургандыгын дагы кошумчалай кетүү зарыл. Аталган мыйзамдын, өлкөдөгү саясий-укуктук абалды жана дүйнөнүн алдыңкы өлкөлөрүнүн бул тармактагы тажрыйбаларын эске алуу менен, тез арада жаңы редакциясын кабыл алуу туура болот.

Төртүнчү топто белгиленген шайлоо процессин жөнгө салуучу ченемдик укуктук актылардын катарына Кыргыз Республикасынын “Кыргыз Республикасынын Президентин жана Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутаттарын шайлоо жөнүндөгү” конституциялык Мыйзамы [11] кирет. Аталган мыйзам актысынан Жогорку Кеңештеги фракциялардын саны, алардын курамынын сандык жана сапаттык көрсөткүчтөрү түздөн-түз көз каранды болгондуктан, ал дагы парламенттеги саясий партиялардын фракцияларынын конституциялык-укуктук макамын жөнгө салуучу ченемдик-укуктук актылардын катарын толуктап турат.

Ошону менен, Кыргыз Республикасынын парламентиндеги саясий партиялардын фракцияларынын конституциялык-укуктук макамын жөнгө салган ченемдик-укуктук актылардын санынын көптүгүнө карабастан, бул тармакта бир катар кемчиликтер жана мыйзамдык боштуктар бар экендигин корутундулоого болот. Иштин мындай абалы, албетте, фракциялардын ишмердүүлүктөрүнүн сапатына дагы таасирин тийгизбей койбойт.

Аталган көйгөйлөрдү чечүүнүн бирден-бир жолу, биздин көз карашыбыз боюнча, фракциялардын макамын бекиткен бирдиктүү ченемдик актыны кабыл алуу. Мындай акт катары Жогорку

Кеңештин Регламентинде көрсөтүлгөн фракция жөнүндөгү жобону же болбосо бул тармактагы атайын мыйзамды иштеп чыгууну жана кабыл алууну тездетүү зарыл.

Адабияттар:

1. Чепрасова Ю.В. Конституционно-правовой статус фракций и депутатских групп в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: Дисс... канд. юрид. наук. - М., 2003.
2. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. - М., Юрист. 2001. - 256 с.
3. Лашманкин Е.А. Статус фракций политических партий в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2012.
4. Комарова В.В. Проблемы закрепления правового статуса фракций в представительных органах России // Международный журнал экспериментального образования. - 2015. - №11-2. - С. 274-277.
5. Кыргыз Республикасынын Конституциясы. 2010-жылдын 27-июнунда Референдумда (бүткүл элдик добуш берүүдө) кабыл алынды (КРнын 2016-жылдын 28-декабырындагы №218 Мыйзамынын редакциясында).
6. Кыргыз Республикасынын 2011-жылдын 25-ноябрындагы №223 “Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламенти жөнүндөгү” Мыйзамы (КРнын 2019-жылдын 8-августундагы №115 Мыйзамынын редакциясында).
7. Кыргыз Республикасынын 2008-жылдын 18-декабрындагы №267 “Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутатынын макамы жөнүндөгү” Мыйзамы (КРнын 2017-жылдын 22-февралындагы №33 Мыйзамынын редакциясында).
8. Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин 2021-жылга чейин өнүгүү Стратегиясы. Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин 2016-жылдын 6-октябрындагы №958-VI токтому менен бекитилген.
9. Кыргыз Республикасынын 1999-жылдын 12-июнундагы №50 “Саясий партиялар жөнүндөгү” Мыйзамы.
10. Диалоги Elgezit.kg с Омурбеком Текебаевым: интервью. - Б.: 2019. - 200 с.
11. Кыргыз Республикасынын 2011-жылдын 2-июлундагы №68 “Кыргыз Республикасынын Президентин жана Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутаттарын шайлоо жөнүндөгү” конституциялык Мыйзамы (КРнын 2019-жылдын 8-августундагы №116 Мыйзамынын редакциясында).