

Рахманов А.Р.

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ЖОГОРКУ
ӨКҮЛЧҮЛҮКТҮҮ ОРГАНЫНДАГЫ ПАРЛАМЕНТТИК
ФРАКЦИЯЛАРДЫН ЖАЛПЫ МҮНӨЗДӨМӨСҮ**

Рахманов А.Р.

**ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПАРЛАМЕНТСКИХ
ФРАКЦИЙ В ВЫСШЕМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОМ
ОРГАНЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

A.R. Rakhmanov

**GENERAL CHARACTERISTICS OF PARLIAMENTARY
FRACTIONS IN THE HIGHEST REPRESENTATIVE
BODY OF THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 329.055 (575.2) (04)

Макалада «фракция» түшүнүгүн аныктоого карата илимде калыптанган ар түрдүү көз караштардын анализинин негизинде, Кыргыз Республикасынын жогорку өкүлчүлүктүү органындагы парламенттик фракциялардын жалпы мүнөздөмөсү каралат. Депутаттык бирикменин бул түрүнүн аталышы боюнча ата-мекендик жана дүйнөлүк практика кыскача анализге алынат. Кыргыз мамлекетинин парламентиндеги депутаттардын биргелешип иш алып баруусунун башкы формалары катары фракция менен депутаттык топтун катыштыгы изилденет. Кыргыз Республикасынын жогорку өкүлчүлүктүү органындагы парламенттик фракцияларды түзүүнүн юридикалык негиздеринин мазмуну, алардын ишмердүүлүктөрү жана андагы айрым карама-каршылыктар ачыкталат. Аталган карама-каршылыктарды чечүү боюнча Кыргыз Республикасынын Жогорку Сотунун Конституциялык палатасынын иш-аракеттери жана чечимдери каралат. Парламенттик фракциянын Кыргыз Республикасынын мыйзамдарында келтирилген ченемдик аныктамасы анализделет жана анын толук эместигине байла-ныштуу андан аркы иштеп чыгуу жана толуктоо зарылдыгы белгиленет.

Негизги сөздөр: Кыргыз Республикасы, Жогорку Кеңеш, өкүлчүлүктүү орган, парламенттик фракция, депутаттык бирикме, депутаттык топ, Конституция, мыйзамдар.

В статье на основе анализа сформировавшихся в науке различных точек зрения по поводу определения понятия «фракция», рассматривается общая характеристика парламентских фракций в высшем представительном органе Кыргызской Республики. Приводится краткий анализ отечественной и мировой практики относительно названия данного вида депутатского объединения. Исследуется соотношение фракции и депутатской группы как основ-

ных форм совместной деятельности депутатов парламента Кыргызстана. Раскрывается содержание юридических основ образования парламентских фракций в высшем представительном органе Кыргызской Республики, их деятельность и некоторые противоречия в нем. Рассматриваются действия и решения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по разрешению данных противоречий. Анализируется содержащееся в законодательстве Кыргызской Республики нормативное определение парламентской фракции и отмечается необходимость его дальнейшей разработки и дополнения.

Ключевые слова: Кыргызская Республика, Жогорку Кеңеш, представительный орган, парламентская фракция, депутатское объединение, депутатская группа, Конституция, законодательство.

Based on the analysis of various points of view formed in science regarding the definition of the term "fraction", the article considers the general characteristics of parliamentary fractions in the highest representative body of the Kyrgyz Republic. A brief analysis of domestic and world practice regarding the name of this type of deputy association is given. The relationship between the fraction and the deputy group as the main forms of joint activity of deputies of the Kyrgyz parliament is investigated. The content of the legal foundations of the formation of parliamentary fractions in the highest representative body of the Kyrgyz Republic, their activities and some contradictions in it are revealed. The actions and decisions of the Constitutional Chamber of the Supreme Court of the Kyrgyz Republic to resolve these contradictions are considered. The regulatory definition of the parliamentary fraction contained in the legislation of the Kyrgyz Republic is analyzed and the need for its further development and addition is noted.

Key words: Kyrgyz Republic, Jogorku Kenesh, representative body, parliamentary fraction, deputy association, deputy group, Constitution, legislation.

Кыргыз Республикасынын Конституциясына ылайык, өлкө аймагында мыйзам чыгаруу бийлигин жана өз ыйгарым укуктарынын чегинде көзөмөлдүк кылуу милдеттерин жүзөгө ашыруучу өкүлчүлүктүү жогорку орган болуп Кыргыз Республикасынын парламенти – Жогорку Кеңеш – саналат [1].

Эгемендүү Кыргызстандын биринчи Конституциясы кабыл алынган 1993-жылдан кийинки убакыт аралыгында өлкөнүн жогорку өкүлчүлүктүү органынын алты чакырылышы шайланууга жана өз ишмердүүлүгүн жүргүзүүгө жетише алды. Парламенттин ар бир чакырылышы өзүнүн палаталарынын жана депутаттык курамынын саны, шайлануу ыкмасы, ыйгарым укуктары жана мамлекеттик бийликти бөлүштүрүү тутумундагы орду менен өзгөчөлөнүп келген.

Бүгүнкү күндө өзүнүн конституциялык ыйгарым укуктарын ашырып жаткан кыргыз парламентинин аракеттеги VI чакырылышы Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 70-беренесине ылайык, пропорционалдык шайлоо тутуму боюнча 5 жылдык мөөнөткө шайлануучу 120 депутаттан турат. Жогорку Кеңештин депутаттары фракцияларга биригишет.

Фракция парламенттеги депутаттык бирикмелердин бир түрү жана жогорку өкүлчүлүктүү органдын иш алып баруусунун негизи формаларынын бири болуп саналат. Ошол эле маалда, мындай депутаттык бирикмелер ар кайсыл өлкөлөрдө ар түрдүүчө аталышка ээ. Маселен, эгерде Германияда алар фракция деп эле аталса, Улуу Британияда – парламенттик партия, Испанияда – парламенттик топ, Польшада – депутаттык клуб деген аталыштарга ээ [2, 474-б.].

Ата-мекендик жана чет элдик юридикалык адабиятта жана бул тема боюнча жазылган илимий иштерде «фракция» түшүнүгүн аныктоого карата ар түрдүү көз караштар айтылып келет.

Бул жерде каралып жаткан темага арналган эмгектердин көпчүлүгүндө фракция, депутаттык топ менен катар, жогорку өкүлчүлүктүү органдагы депутаттык бирикмелердин бир түрү катары ачыкталат. Маселен, мисалы, Т.А. Анчуткина белгилегендей, Россия Федерациясынын Федералдык Жыйынынын Мамлекеттик Думасындагы депутаттык бирикме – бул саясий максаттарды ишке ашыруу үчүн фракция же топ түрүндө түзүлүүчү Мамлекеттик Думанын депутаттарынын бирикмеси [3].

Т.Я. Хабриеванын жалпы жетекчилиги алдында жазылган Россиянын парламенттик укугуна арналган эмгектин авторлору дагы жогоруда келтирилген оку-

муштуунун көз карашын тең бөлүшүшөт: «Россия Федерациясында бар болгон депутаттык бирикмелердин ар кандай түрлөрүн депутаттык фракцияларга жана депутаттык топторго бөлүүгө болот» [4, 162-б.].

Ата-мекендик окумуштуулар дагы ушундай эле позицияны карманып келишет. Маселен, Н.К.Нарматов «депутаттык бирикме» жана «фракция» түшүнүктөрүнүн катышын негиздеп жатып, булардын биринчиси экинчисин өз ичине камтыгандыгына токтолот [5].

Ченемдик жактан алганда, Кыргызстандын жогорку өкүлчүлүктүү органындагы фракциялардын ишмердүүлүктөрүн кеңири жөнгө салган «Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламенти жөнүндөгү» Кыргыз Республикасынын Мыйзамынын 2005-жылдагы редакциясы дагы парламенттеги депутаттык бирикмелер депутаттык фракциялардан жана депутаттык топтордон турат деп бекиткен [6]. Ошол эле маалда, Регламенттин 17-беренесинде депутаттык фракция менен депутаттык топтун негизги айырмачылыгы дагы так көрсөтүлгөн: фракция деп бир партияга таандык болгон депутаттардан түзүлгөн бирикме саналган болсо, фракцияларга кирбеген жетиден кем эмес депутаттардын бирикмеси депутаттык топ деп саналган.

Мыйзамдын мындай жобосу кыргыз мамлекетинин жогорку өкүлчүлүктүү органынын депутаттарын шайлоонун ошол мезгилдеги тутуму менен байланыштуу болгон.

2006-2007-жылдардагы парламентти шайлоонун пропорционалдык тутумун орноткон жана 2010-жылдагы өлкөнүн башкаруу формасын парламенттик-президенттик кылып өзгөрткөн Кыргызстандагы эки постреволюциялык конституциялык реформалардын натыйжасында өлкөнүн жогорку өкүлчүлүктүү органында фракцияларды түзүүгө, алардын өз ишмердүүлүктөрүн алып баруусуна жана мындай ишмердүүлүктүн токтотулуусуна байланыштуу болгон коомдук мамилелерди жөнгө салган Кыргыз Республикасынын бир катар ченемдик укуктук актылары олуттуу өзгөрүүлөргө кабылган.

Биринчиден, парламенттик фракцияларды түзүүнүн юридикалык негиздери так аныкталган. Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына ылайык, мындай негиздердин катарына төмөнкүлөрдү кошууга болот:

1. Саясий партиянын парламенттик шайлоолорго катышууга укуктуу болуусу. «Кыргыз Республикасынын Президентин жана Кыргыз Республикасы-

нын Жогорку Кеңешинин депутаттарын шайлоо жөнүндөгү» Кыргыз Республикасынын конституциялык Мыйзамына ылайык, Жогорку Кеңештин депутаттарын шайлоону дайындоо жөнүндөгү чечим расмий жарыяланган күнгө чейин 6 айдан кем эмес мөөнөттө юстиция органдарында белгиленген тартипте каттоодон өткөн жана/же кайра каттоодон өткөн саясий партиялар талапкерлердин тизмесин көрсөтүү укугуна ээ болушат [7].

2. Жогорку Кеңештин депутаттарын шайлоонун пропорционалдык тутумунун бекитилүүсү. Жогоруда белгиленгендей, Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 70-беренесине ылайык, парламент пропорционалдык тутум боюнча 5 жылдык мөөнөткө шайланат.

3. Жогорку Кеңештин депутаттарын шайлоого катышкан саясий партиянын мыйзамда каралган шайлоо чегин басып өтүүсү. «Кыргыз Республикасынын Президентин жана Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутаттарын шайлоо жөнүндөгү» Кыргыз Республикасынын конституциялык Мыйзамынын 64-беренесине ылайык, жалпы республика боюнча добуш берүүгө катышкан шайлоочулардын 9 жана андан көп пайызы жана ар бир облус, Бишкек жана Ош шаарлары боюнча добуш берүүгө катышкан шайлоочулардын 0,7 жана андан көп пайызы добуш берген саясий партиялар депутаттык мандаттарды бөлүштүрүүгө катышат.

Көрсөтүлгөн шайлоо чеги Жогорку Кеңештин V чакырылышынын депутаттарын шайлоодо шайлоочулардын тизмесине кошулган шайлоочулардын добуштарынын 5 пайызын түзгөн болсо, VI чакырылыштын депутаттарын шайлоодо жалпы республика боюнча добуш берүүгө катышкан шайлоочулардын добуштарынын 7 пайызын жана ар бир облус, Бишкек жана Ош шаарлары боюнча добуш берүүгө катышкан шайлоочулардын добуштарынын 0,7 пайызын түзгөн.

Экинчиден, Жогорку Кеңештеги депутаттык бирикмелердин мүмкүн болгон жалгыз бир түрү – фракция жана депутаттардын ага биригүү милдети бекитилген. Маселен, Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 70-беренесинин 3-бөлүгүнө ылайык, Жогорку Кеңештин депутаттары фракцияларга биригишет. Аталган конституциялык ченемдин негизинде, «Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламенти жөнүндөгү» Кыргыз Республикасынын Мыйзамынын 2011-жылдагы редакциясында

жогорку өкүлчүлүктүү органдагы депутаттардын бирикмесинин жалгыз бир түрү – парламенттик фракция гана көрсөтүлгөн [8].

Ошону менен катар, парламент депутаттарынын өздөрү шайланып келген саясий партиялардын фракцияларына биригүү милдети дагы так көрсөтүлгөн. Мисалы, Жогорку Кеңештин Регламентинин 10 – беренесинин 4-бөлүгүндө бир саясий партиядан шайланган депутаттын ошол эле партиянын фракциясына кирүүдөн баш тартуусуна жол берилбейт деп бекитилген. Жогорку өкүлчүлүктүү органдын депутатынын бул милдети Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 73-беренесинин 3-бөлүгүнүн 1-пункту менен дагы бекемделип турат. Аталган конституциялык ченемде жазылгандай, Жогорку Кеңештин депутатынын фракциядан чыккандыгы жөнүндө жазуу жүзүндөгү арыз бергендиги анын ыйгарым укуктарынын мөөнөтүнөн мурда токтотулушуна алып келет.

Бирок, жогоруда белгиленген жагдайларга карабастан, «Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутатынын макамы жөнүндөгү» Кыргыз Республикасынын Мыйзамына Кыргыз Республикасынын 2013-жылдын 4-февралындагы №12 Мыйзамы менен киргизилген өзгөртүүлөргө жана толуктоолорго ылайык, эгерде Жогорку Кеңештин депутатынын саясий көз караштары дал келбей калса, анда ал өзү шайланып келген саясий партиянын фракциясынын курамына кирбей коюуга жана эркин депутат болууга, фракциянын ичинде же фракциядан тышкары депутаттык топторго биригүүгө укуктуу деп бекитилип калган [9]. Мындай багыттагы өзгөртүүлөр жана толуктоолор парламенттеги фракциялардын ишмердүүлүгүндө бир кыйла кыйынчылыктарды жана түшүнбөстүктөрдү жаратуу менен катар, мыйзамдардагы карама-каршылыктарга дагы алып келген.

Бул карама-каршылык Кыргыз Республикасынын Жогорку сотунун Конституциялык палатасынын 2014-жылдын 24-сентябырындагы Чечими менен жөнгө салынган. Аталган Чечимге ылайык, Жогорку Кеңештин депутатынын фракциянын курамына кирбей коюу жана эркин депутат болуу, фракциядан тышкары депутаттык топторго биригүү укугу Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 4-беренесинин 3-бөлүгүнө, 70-беренесинин 3-бөлүгүнө, 73-беренесинин 3-бөлүгүнө карама-каршы келет деп таанылган жана «Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутатынын макамы жөнүндөгү» Кыр-

гыз Республикасынын Мыйзамына тийиштүү өзгөртүүлөрдү жана толуктоолорду киргизүү талабы коюлган [10].

Үчүнчүдөн, «фракция» түшүнүгүнүн салыштырмалуу тагыраак ченемдик аныктамасы келтирилген. Жогорку Кеңештин Регламентинин 10-беренесинин 1-бөлүгүнө ылайык, парламенттик фракция – тизме боюнча бир саясий партиядан шайланган Жогорку Кеңештин депутаттарынын бирикмеси. Мыйзамда берилген аныктамага таянып, Кыргыз Республикасынын жогорку өкүлчүлүктүү органында фракцияларды түзүүнүн негизи катары партиялык принцип бекитилгендигин белгилөөгө болот.

Бирок, ошол эле маалда, биздин көз карашыбыз боюнча, келтирилген ченемдик аныктама толук эмес, фракциянын түпкү маңызын ачыктай албайт жана андан аркы иштеп чыгууларга жана толуктоолорго муктаж.

Ошону менен, Кыргыз Республикасынын жогорку өкүлчүлүктүү органындагы фракциялардын жалпы мүнөздөмөсүн карап чыгып, жалпысынан төмөнкүдөй тыянактарды жасоого болот.

1. Кыргыз Республикасында фракция парламенттеги депутаттык бирикме жана жогорку өкүлчүлүктүү органдын иш алып баруусунун негизги формасы.

2. Кыргызстанда парламенттик фракцияларды түзүүнүн юридикалык негиздери мыйзамдар менен так аныкталган.

3. Бүгүнкү күндө, Жогорку Кеңештин депутаттарынын биргелешип иш алып баруусундагы бар болуп келген карама-каршылыктар мыйзамдык негизде жокко чыгарылып, депутаттык бирикменин жалгыз түрү катары парламенттик фракция бекитилген.

4. Өзүлөрү шайланып келген саясий партиянын парламенттеги фракциясына биригүү – Жогорку Кеңештин депутаттарынын милдети.

5. Кыргыз Республикасында парламенттик фракцияларды түзүүнүн негизи катары партиялык принцип тандалып алынган.

6. «Парламенттик фракция» түшүнүгүнүн мый-

замда келтирилген ченемдик аныктамасы өзүнүн толук эместигине байланыштуу, андан аркы иштеп чыгууларга жана толуктоолорго муктаж.

Адабияттар:

1. Кыргыз Республикасынын Конституциясы. 2010-жылдын 27-июнунда референдумда (бүткүл элдик добуш берүүдө) кабыл алынды (Кыргыз Республикасынын 2016-жылдын 16-декабрындагы Мыйзамынын редакциясында).
2. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Тома 1-2. Часть общая: Учебник /Отв. ред. проф. Б.А. Страшун - 3-е изд., обновл. и дораб. - М.: Издательство БЕК, 2000. - 784 с.;
3. Анчуткина Т.А. Правовой статус депутатских объединений в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. - М., 2003.
4. Парламентское право России: Монография. / А.И. Абрамова, В.А. Витушкин, Н.А.Власенко и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. - М.: Издание Государственной Думы, 2013. - 400 с.
5. Нарматов Н.К. Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешиндеги парламенттик фракциянын конституциялык-укуктук макамы: ю.и.к. дис.авторефераты. - Ош, 2018.
6. «Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламенти жөнүндөгү» Кыргыз Республикасынын Мыйзамы (03.01.2005 №3).
7. «Кыргыз Республикасынын Президентин жана Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутаттарын шайлоо жөнүндөгү» Кыргыз Республикасынын конституциялык Мыйзамы (02.07.2011 №68).
8. «Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламенти жөнүндөгү» Кыргыз Республикасынын Мыйзамы (25.11.2011 №223).
9. «Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутатынын макамы жөнүндөгү» Кыргыз Республикасынын Мыйзамына өзгөртүүлөрдү жана толуктоолорду киргизүү тууралуу» Кыргыз Республикасынын Мыйзамы (04.02.2013 №12).
10. Кыргыз Республикасынын Жогорку сотунун Конституциялык палатасынын Чечими (24.09.2014, №48-р).