

**ЮРИДИКАЛЫК ИЛИМДЕР****ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ****LEGAL SCIENCES****DOI: 10.26104/NNTIK.2022.24.67.034***Рахманов А.Р.***КЫРГЫЗСТАНДАГЫ ПАРЛАМЕНТТИК ФРАКЦИЯЛАРДЫН  
ИШМЕРДҮҮЛҮКТӨРҮНҮН УКУКТУК НЕГИЗДЕРИ***Рахманов А.Р.***ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТСКИХ  
ФРАКЦИЙ В КЫРГЫЗСТАНЕ***A. Rakhmanov***LEGAL BASIS FOR THE ACTIVITIES OF PARLIAMENTARY  
FRACTIONS IN KYRGYZSTAN**

УДК: 329.055 (575.2) (04)

Каралып жаткан макалада Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешиндеги саясий партиялардын фракцияларынын ишмердүүлүктөрүнүн укуктук негиздери анализге алынат. Фракция саясий партиянын ишмердүүлүгүнүн мамлекеттик-укуктук формасы жана парламенттеги депутаттардын биргелешип иш алып баруусу үчүн түзүлүүчү атайын орган болгондугу тандалып алынган теманын актуалдуулугун өбөлгөлөйт. Жүргүзүлгөн изилдөөнүн натыйжасында Кыргызстандагы парламенттик фракциялардын ишмердүүлүктөрүнүн укуктук негиздерин бекитүүдөгү калыптанып калган ата-мекендик тажрыйбанын оң жактары жана андагы бар болгон айрым кемчиликтери көрсөтүлөт. Каралып жаткан парламенттик органдын укуктук негиздерин орнотуудагы оң тажрыйба катары фракциялар жөнүндөгү жобонун конституциялык ченем менен бекитилип, эң жогорку юридикалык деңгээлге чыгарылгандыгы белгиленет. Ошол эле маалда, фракция тууралуу конституциялык ченемди андан ары өнүктүрүүчү атайын мыйзамдын жоктугу жана фракциялардын ишмердүүлүгүнүн укуктук негиздерин мыйзамдык бекитүү көп сандаган мыйзам актыларынын негизинде жүзөгө ашырылгандыгы бул жааттагы кемчилик катары бааланат.

**Негизги сөздөр:** Жогорку Кеңеш, парламент, саясий партия, фракция, конституция, мыйзам.

В рассматриваемой статье анализируется правовая основа деятельности фракций политических партий в Жогорку Кеңеше Кыргызской Республики. Тот факт, что фракция является государственно-правовой формой деятельности политических партий и специальным органом, создаваемым для совместной работы депутатов парламента обуславливает актуальность выбранной темы. В результате проведенного исследования указываются положительные стороны сформировавшейся отечественной практики закрепления правовых основ деятельности парламентских фракций, а также существующие некоторые недостатки и пробелы. В качестве положительной практики установления правовых основ рассматриваемого парламентского органа отмечается конституционное закрепление положения о фракциях и возведение их на высший юридический уровень. Вместе с тем, отсутствие специального закона, развивающего конституционную норму о фракциях и большой массив законодательных актов, устанавливающих правовые основы деятельности

парламентских фракций оценивается как существующий недостаток в данной сфере.

**Ключевые слова:** Жогорку Кеңеш, парламент, политическая партия, фракция, конституция, закон.

This article analyzes the legal basis for the activities of fractions of political parties in the Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic. The fact that a fraction is a state-legal form of activity of political parties and a special body created for the joint work of parliament deputies determines the relevance of the chosen topic. As a result of the study, the positive aspects of the formed domestic practice of consolidating the legal foundations for the activities of parliamentary fractions, as well as some existing shortcomings and gaps, are indicated. As a positive practice of establishing the legal foundations of the parliamentary body in question, the constitutional consolidation of the provision on fractions and their elevation to the highest legal level is noted. At the same time, the absence of a special law developing the constitutional norm on fractions and a large array of legislative acts establishing the legal basis for the activities of parliamentary fractions is assessed as an existing shortcoming in this area.

**Key words:** Jogorku Kenesh, parliament, political party, fraction, constitution, law.

Мыйзам чыгаруу (өкүлчүлүктүү) органдын иш алып баруусунун формалары болуп туруп, депутаттык бирикмелер мыйзам чыгаруу (өкүлчүлүктүү) орган тарабынан каралуучу маселелер боюнча бирдиктүү позицияны чагылдыруу жана биргелешкен ишмердүүлүктү жүзөгө ашыруу үчүн депутаттардын ичинен түзүлөт.

Депутаттык бирикмелердин, биринчи кезекте партиялык бирикмелердин, иш алып баруусу жарандардын саясий укуктарынын маанилүү кепилдиктеринин бири болуп саналат, себеби алар шайлоочулардын көз караштарын туура чагылдырууга багытталган. Эгерде аталган бирикмелер бийликтин өкүлчүлүктүү органдарына гана мүнөздүү экендигин эске ала турган болсок, анда алардын ишмердүүлүгү – бүтүндөй парламенттик органдын натыйжалуулугунун көрсөткүчү болуп саналат [1, 161-162-бб.].

Жогоруда айтылгандарды эске алганда, Кыргыз Республикасынын парламенти – Жогорку Кеңештеги саясий партиялардын фракцияларынын ишмердүүлүгүнүн укуктук негиздерине арналган изилдөөлөрдүн актуалдуу экендиги талаш жаратпайт.

Парламенттик фракциялар тууралуу маселени талдоодо белгилүү орус окумуштуусу Б.А. Страшундун жалпы жетекчилиги алдында жазылган чет өлкөлөрдүн конституциялык (мамлекеттик) укугу боюнча эмгектин авторлор жамааты белгилегендей, бул бирикмелер күндөн күнгө мыйзамдарда жана регламенттерде институционалдаштырылып, керек болсо конституционалдашууга ээ болууда [2, 474-б.].

Конституциялык укукта институционалдаштыруу деп парламенттик фракцияларды укуктук жактан каттоо, өзгөчө укуктук институт катары аларды түзүүнүн жана ишмердүүлүктөрүнүн тартибин регламентациялоо процесси аталат.

И.В. Михайличенко белгилүү француз окумуштуусу П. Аврильдин эмгектерин изилдөөсүндө белгилегендей, «институционалдаштыруунун эки формасын айырмалап кароо керек: конституциялык жана мыйзамдык. Биринчиси парламенттик фракциялар жөнүндөгү жоболордун конституцияга киргизилишин камтый турган болсо, экинчиси – парламенттик фракцияларды мыйзам менен таанууну камтыйт [3, 35-б.].

Парламенттик фракцияларды конституционалдаштыруу боюнча жалпы тенденция биздин мамлекет үчүн да мүнөздүү көрүнүш. Маселен, Кыргыз Республикасынын Конституциясына ылайык, Жогорку Кеңештин депутаттары фракцияларга жана депутаттык топторго бириге алышат [4]. Көрсөтүлгөн конституциялык ченем саясий партиялардын фракцияларын өлкөдөгү конституциялык парламенттик орган катары бекитилүүсүн камсыз кылат жана алардын ишмердүүлүктөрүндөгү салыштырмалуу туруктуулукту өбөлгөлөйт.

Бул жагынан алып караганда, парламенттик фракциялардын ишмердүүлүгүн укуктук жөнгө салуунун Кыргызстандагы тажрыйбасы постсоветтик республикаларга салыштырмалуу бир кыйла алдыга кеткен деп айтууга негиз бар. Маселен, мурдагы советтик республикалардын басымдуу көпчүлүгүндө саясий партиялардын фракцияларына байланыштуу болгон конституциялык ченемдер жалпысынан саясий партияга тиешелүү болгон жоболор менен гана чектелет. «Россияда партияларга жана депутаттык бирикмелерге карата конституциялык жөнгө салуу саясий плюрализм принцибин жарыялоо менен гана чектелет» [5, 6-б.].

Ошол эле маалда, саясий партиянын парламенттик ишмердүүлүгүнүн формасы катары фракциялар жөнүндөгү жоболордун эле эмес, жалпысынан эле

саясий партия жөнүндөгү жоболордун конституциялык ченем катары туюндурулуусуна каршы пикирдеги изилдөөчүлөр да жок эмес. Мындай көз карашты карманган авторлор тарабынан өз позицияларын бекемдөөдө негизги эки аргумент келтирилет.

Биринчиден, партиялар адамдын негизги укуктарынын бири болгон – биригүү эркиндигин иш жүзүнө ашыруу катары каралышы керек. Демек, аларды кандай гана болбосун укуктук, өзгөчө конституциялык, жөнгө салуу жогоруда аталган эркиндикти чектөө болуп саналат. Саясий партиялар жөнүндөгү конституциялык жоболор мамлекеттик кийлигишүү жана көзөмөл катары каралышы мүмкүн. Экинчиден, саясий партияларды конституция менен таануу аларды мамлекеттүүлүк тармагына кошуу, бийлик менен интеграциялоо дегенди билдирет [3, 35-б.].

Биздин көз карашыбыз боюнча, саясий партиялар жана алардын парламенттик фракциялары жөнүндөгү жоболорду конституциялык деңгээлге чыгаруу аларды мамлекеттештирүү же биригүү эркиндигин чектөө дегенди билдирбейт. Тетерисинче, партиялардын жана алардын парламенттик фракцияларынын укуктук макамын, мамлекеттик бийлик органдары менен өз ара аракеттенишүүсүн так аныктоо менен жарандардын биригүү укуктарын ишке ашыруунун юридикалык кепилдиги болуп берет. Алардын ишмердүүлүгүн укуктук алкактарга киргизүүнү божомолдойт.

Жогоруда келтирилген парламенттик фракция тууралуу конституциялык ченемди андан ары өнүктүрүүчү конституциялык-укуктук база жөнүндө сөз кыла турган болсок, биринчи кезекте, Кыргыз Республикасында каралып жаткан парламенттик конституциялык орган жөнүндөгү атайын мыйзамдын жок экендигин белгилеп коюу зарыл. Бүгүнкү күндө фракциялардын ишмердүүлүгүн укуктук жөнгө салуу бир катар мыйзамдык актылардын негизинде жүргүзүлүп келет.

Россия Федерациясындагы саясий партиялардын парламенттик фракцияларынын ишмердүүлүктөрүнүн укуктук негиздерин изилдеп жатып С.Е. Заславский «депутаттык бирикмелердин ишмердигинин укуктук негиздери мыйзамдык, регламенттик жана корпоративдик (ички) ченемдердин катыштыгынын негизинде түзүлөт» [6, 317-б.] деп белгилейт. Келтирилген автордун регламенттик ченемдерди өз алдынча бөлүп карагандыгын, биздин пикирибизде, Россия Федерациясынын Федералдык Жыйынынын Мамлекеттик Думасынын Регламенти палатанын токтому менен кабыл алынып, мыйзам алдындагы деңгээлде болгондугу менен түшүндүрүүгө болот.

Ошону менен, Кыргыз Республикасындагы саясий партиялардын парламенттик фракцияларынын

ишмердүүлүгүнүн укуктук негиздери мыйзамдык жана ички корпоративдик ченемдер менен камсыз кылынат деп белгилөө негиздүү.

Парламенттик фракциялардын ишмердүүлүгүнүн укуктук негиздерин түзүүчү мыйзамдык ченемдер Кыргыз Республикасынын «Кыргыз Республикасынын Президентин жана Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутаттарын шайлоо жөнүндөгү» конституциялык Мыйзамында, ошондой эле «Саясий партиялар жөнүндөгү», «Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутатынын статусу жөнүндөгү», «Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламенти жөнүндөгү» Мыйзамдарда камтылат.

Аталган мыйзамдарга кыскача токтоло турган болсок, парламенттик фракциялардын укуктук негиздерин бекитүүдөгү башкы мыйзамдык акт болуп Жогорку Кеңештин Регламенти жөнүндөгү мыйзам саналат. Кыргыз парламентинин Регламенти, бир катар коңшулаш мамлекеттердегиден айырмаланып, мыйзам деңгээлинде кабыл алынган жана анын 3-главасы атайын парламенттик фракциялардын ишмердүүлүгүн жөнгө салууга арналган.

Парламенттик фракциялар менен алардын мүчөлөрүнүн ортосундагы мамилелерди укуктук жактан жөнгө салуу Жогорку Кеңештин депутатынын макамы жөнүндөгү мыйзамда каралган. Маселен, мыйзамдын 14-беренесинде Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутатынын парламенттик фракцияларга мүчө болуусунун жол-жоболору кеңири каралат [7].

Эгерде фракция саясий партиянын парламенттик бирикмеси экендигин эске алганда, саясий партиялар жөнүндөгү мыйзамда алардын мамлекеттик башкаруу иштерине катышуу тартиби жана формалары так көрсөтүлүшү шарт. «Саясий партиялар жөнүндөгү» мыйзамга ылайык, Кыргыз Республикасында саясий партиялар мамлекеттик иштерге негизги эки формада катыша алышат: Жогорку Кеңешке, мамлекеттик кызматтарга жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына шайлоо үчүн өздөрүнүн талапкерлерин көрсөтүү; өкүлчүлүктүү органдарда фракцияларды түзүү [8].

Шайлоо жөнүндөгү конституциялык мыйзамда болсо саясий партиялардын Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинде өзүлөрүнүн фракцияларын түзүү үчүн парламенттик шайлоолорго катышуунун жана шайлануунун тартиби бекитилет.

Парламенттик фракциялардын ишмердүүлүгүнүн укуктук негиздерин бекитүүчү ички корпоративдик ченемдер, биринчи кезекте, фракция жөнүндөгү жободо камтылат. Жогорку Кеңештин Регламентинде көрсөтүлгөндөй, фракция Регламентке карама каршы келбеген фракция жөнүндөгү жобонун негизинде ишти жүзөгө ашырат

[9]. Башкача айтканда, ар бир парламенттик фракция мыйзамдык жөнгө салуудагы бар болгон боштуктарды тийиштүү жобону кабыл алуу аркылуу басып өтүүгө укуктуу.

Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламентинин 42-беренесинин 1-бөлүгүнө ылайык, ар бир жаңы чакырылыштын ишинин башында парламентти өнүктүрүү стратегиясы кабыл алынышы керек. Аталган документ дагы парламенттик фракциялардын укуктук негиздерин бекитүүчү ички корпоративдик ченемдерди камтыйт. Маселен, Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин VI чакырылышы тарабынан кабыл алынган кыргыз парламентинин 2021-жылга чейин өнүгүү Стратегиясында парламенттик фракциялардын ишиндеги ачык-айкындуулукту камсыз кылуу жана аларды санариптештирүү боюнча бир катар жоболор каралган [10].

«Андан тышкары, парламенттик фракцияларды уюштуруунун жана алардын ишмердигинин өзүнчө жактары партиялардын уставдары менен да жөнгө салынышы мүмкүн. Уставдарда бекитилүүчү парламенттик фракцияларга тиешелүү болгон ченемдердин катарында төмөнкүлөрдү белгилөөгө болот: партиянын программасында бекитилген саясий курсту ишке ашыруунун жүрүшүндөгү партия менен анын парламенттик фракциясынын өз ара мамилелеринин тартибин жана принциптерин бекитүүчү; парламенттик ишмердүүлүктүн жүрүшүндө партиялык тартипти сактоо боюнча партиянын мүчөлөрү болгон депутаттарга карата коюлуучу талаптарды бекитүүчү; партиянын мүчөлөрү болгон депутаттардын партиянын башкаруу органдарынын алдындагы отчеттуулугунун тартибин бекитүүчү; фракциянын башкаруу органдарынын уюштурулушунун негиздерин бекитүүчү; партиянын мүчөсү болбогон депутаттарды фракцияга кабыл алуунун тартибин бекитүүчү. Саясий партиялардын уставдарынын көпчүлүгүндө парламенттик ишмердиктин ар кандай аспектилерине тиешелүү болгон ченемдер фрагментардык түрдө гана берилген. Айрым партияларда болсо уставдар партиянын мыйзам чыгаруу (өкүлчүлүктүү) органдардагы фракцияларынын жана депутаттарынын ишмердигин жөнгө салууга арналган атайын бөлүмдөрдү камтыйт» [6, 317-б.].

Ошону менен, Кыргызстандагы парламенттик фракциялардын ишмердүүлүгүнүн укуктук негиздери конституциялык, мыйзамдык жана ички корпоративдик ченемдердин негизинде түзүлөт деген тыянак келип чыгат. Фракция жөнүндөгү жоболордун конституциялык деңгээлде бекитилүүсү жалпы дүйнөлүк тенденцияга жооп берет жана аны аталган парламенттик органдын укуктук макамын

бекитүүдөгү алдыңкы тажрыйба катары кабыл алууга болот. Изилдөөнүн жүрүшүндө белгиленгендей, ата-мекендик укук тутумда фракция жөнүндөгү атайын мыйзам кабыл алынган эмес. Андыктан, фракция тууралуу конституциялык ченемди өнүктүрүү бир катар мыйзамдардын негизинде ишке ашырылып келет. Ички корпоративдик ченемдер болсо парламенттик фракциялардын ишмердүүлүгүн мыйзамдык жөнгө салуудагы бар болгон боштуктарды толуктоо максатында кабыл алынат.

Ошону менен катар, парламенттик фракция сыяктуу конституциялык органдын укуктук негиздерин бекитүүнү ирээттештирүү жана алардын укуктук макамын бекемдөө үчүн, биздин көз карашыбызда, фракциялар жөнүндөгү атайын мыйзамды иштеп чыгуу жана кабыл алуу максаттуу болот.

#### Адабияттар:

1. 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.;
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. Михайличенко И.В. К вопросу о конституционной институционализации российских политических партий. Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 25 (206). Право. Вып. 25. С. 34–38.;
4. Кыргыз Республикасынын Конституциясы (2021-жылдын 5-майындагы Мыйзамы менен колдонууга киргизилди);
5. Чепрасова Ю.В. Конституционно-правовой статус фракций и депутатских групп в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: автореф. ... канд. юрид. наук. - М., 2003;
6. Заславский С.Е. Политические партии России: процесс правовой институционализации: дисс. ... док.юрид.наук. М., 2004. – 406 с.;
7. «Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутатынын статусу жөнүндөгү» Кыргыз Республикасынын Мыйзамы. 2008-жылдын 18-декабры №267;
8. «Саясий партиялар жөнүндөгү» Кыргыз Республикасынын Мыйзамы. 1999-жылдын 12-июну №50;
9. «Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламенти жөнүндөгү» Кыргыз Республикасынын Мыйзамы. 2011-жылдын 25-ноябры № 223;
10. Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин 2021-жылга чейин өнүгүү Стратегиясы. Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин 2016-жылдын 6-октябрындагы №958-VI токтому менен бекитилген.
11. Рахманов А.Р. Конституционно-правовой статус фракций политических партий в парламенте. / Известия ВУЗов Кыргызстана. 2020. №. 2. С. 76-80.
12. Тотубаева А.Т. Правовые основы деятельности Жогорку Кеңеша в обеспечении конституционных прав и свобод граждан. / Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2018. №. 5. С. 130-133.
13. Тотубаева А.Т. Законодательная деятельность Жогорку Кеңеша в обеспечении конституционных прав и свобод граждан кыргызской республики. / Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2017. №. 12. С. 145-148