DOI:10.26104/IVK.2019.45.557

ИЗВЕСТИЯ ВУЗОВ КЫРГЫЗСТАНА, № 6, 2021

Рахманов А.Р.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ЖОГОРКУ КЕҢЕШИНИН ПАРЛАМЕНТТИК ФРАКЦИЯЛАРЫНЫН МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ ПРОЦЕССИНДЕГИ РОЛУ

Рахманов А.Р.

РОЛЬ ПАРЛАМЕНТСКИХ ФРАКЦИЙ ЖОГОРКУ КЕНЕША КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

A. Rakhmanov

THE ROLE OF PARLIAMENTARY FRACTIONS OF THE JOGORKU KENESH OF THE KYRGYZ REPUBLIC IN THE LEGISLATIVE PROCESS

УДК: 342.533 (575.2)

Каралып жаткан макалада парламенттик фракциялардын мыйзам чыгаруу процессиндеги ролу илимий анализге алынат. Өлкөнүн Конституциясына ылайык, Жогорку Кеңеш – Кыргыз Республикасынын парламенти – мыйзам чыгаруу бийлигин жана өз ыйгарым укуктарынын чегинде көзөмөлдөө функцияларын жүзөгө ашыруучу жогорку өкүлчүлүктүү орган болуп саналат. Ал эми парламент пропорционалдык-мажоритардык негизде түзүлүп, ишмердүүлүгү фракциялык тартипте жүргүзүлгөндүгү тандалып алынган теманын актуалдуулугун өбөлгөлөйт. Мыйзам чыгаруу процессин кеңири тараган тажрыйба боюнча жана Жогорку Кеңештин Регламентинде бекитилген тартипте төрт негизги стадияга бөлүнүп каралып, парламенттик фракциялардын аталган процесстеги ролу ар бир өзүнчө стадиянын мисалында ачыкталат. Жүргүзүлгөн изилдөөнүн натыйжасында парламенттик фракциялардын мыйзам чыгаруу процессиндеги ролун жогорулатуу максатында алардын ички тартибин жана добуш берүүдөгү тилектештигин тактоочу таамай мыйзамдык өзгөртүүлөр керектиги туюндурулат.

Негизги сөздөр: *мамлекет, Жогорку Кеңеш, парламенттик фракция, саясий партия, мыйзам, мыйзам чыгаруу, мыйзам долбоору.*

В рассматриваемой статье научному анализу подвергается роль парламентских фракций в законодательном процессе. В соответствии с Конституцией страны, Жогорку Кенеш – парламент Кыргызской Республики, является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий. А тот факт, что парламент формируется в пропорционально-мажоритарном порядке, а его деятельность осуществляется на фракционной основе, обуславливает актуальность выбранной темы исследования. Согласно общепринятой практике и порядку, установленному Регламентом Жогорку Кенеша, законотворческий процесс рассматривается с делением на четыре основных этапа и на примере каждого отдельного этапа раскрывается роль парламентских фракций в данном процессе. В результате исследования формулируется необходимость точечных законодательных изменений, уточняющих внутреннюю дисциплину фракций и их солидарность при голосовании для повышения роли парламентских фракций в законотворческом процессе.

Ключевые слова: *государство, Жогорку Кенеш, парламентская фракция, политическая партия, закон, законодательный орган, законопроект.*

In the article under consideration, the role of parliamentary fractions in the legislative process is subjected to scientific analysis. In accordance with the Constitution of the country, the Jogorku Kenesh, the Parliament of the Kyrgyz Republic, is the highest representative body exercising legislative power and control functions within its powers. And the fact that the parliament is formed in a proportional-majority order, and its activities are carried out on a fractional basis, determines the relevance of the chosen research topic. According to the generally accepted practice and the procedure established by the Regulations of the Jogorku Kenesh, the legislative process is considered with a division into four main stages and, using the example of each individual stage, the role of parliamentary fractions in this process is revealed. As a result of the study, the need for targeted legislative changes is formulated to clarify the internal discipline of factions and their solidarity in voting in order to increase the role of parliamentary fractions in the legislative process.

Key words: *state, Jogorku Kenesh, parliamentary faction, political party, law, legislature, bill.*

Кыргыз Республикасынын Конституциясына ылайык, өлкөнүн парламенти – Жогорку Кеңеш негизги үч функцияны жүзөгө ашырат:

1. Мыйзам чыгаруу;
2. Көзөмөлдөө;
3. Өкүлчүлүк кылуу.

Мыйзам чыгаруу боюнча ыйгарым укук жалгыз парламентке мүнөздүү экендигин жана Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңеши аралаш пропорционалдык-мажоритардык тутум боюнча курала тургандыгын эске алганда, мыйзам чыгаруу процессиндеги парламенттик фракциялардын ролун илимий изилдөөнүн бүгүнкү күндөгү актуалдуулугу талаш жаратпайт.

Мыйзам чыгаруу ишмердүүлүгү мамлекеттик бийликти чагылдыруунун негизги формаларынын бири болуп саналат жана мыйзам актыларында бекитилүүчү укуктук ченемдерди орнотуудан, өзгөртүүдөн жана жокко чыгаруудан турат [1, 201-б.]. Парламенттин мыйзам чыгаруу ишмердүүлүгү мыйзам чыгаруу процессинин алкагында жүзөгө ашырылат [1, 207-б.].

Мыйзам чыгаруу процессин аныктоого карата тийиштүү илимий адабиятта ар түрдүү ойлор айтылып келет. Каралып жаткан эмгек бул процесстин түпкү маңызын жана маанисин ачыктоого багытталбагандыгын эске алуу менен, кеңири мааниде мыйзам чыгаруу процессин атайын ыйгарым укуктуу органдын мыйзам актыларын түзүү, өзгөртүү жана

DOI:10.26104/IVK.2019.45.557

кабыл алуу боюнча ишмердүүлүгү катары аныктоого болот.

Мыйзам чыгаруу процессинин мүнөздүү өзгөчөлүктөрүнүн бири катары анын түзүмдүк элементтерге бөлүнгөндүгү саналат. Укук теориясында аталган түзүмдүк элементтер процессуалдык стадиялар деп аталат. Мыйзам чыгаруу процессинин стадиясын эң бир жалпы түрдө аныкталган укуктук натыйжага жетүүгө көмөктөшүүчү процессуалдык иш-аракеттердин жыйындысы катары аныктоого болот. Бул иш-аракеттердин мүнөзүнө жана алынган натыйжаларга жараша бир стадия экинчисинен чектешип турат. Стадиялар бири-бирин алмаштыруу аркылуу, процессуалдык ченемдер менен орнотулган ирээттүүлүктө ишке ашырылат. Ошону менен, процесстин логикалык өнүгүүсү камсыз кылынат, анын алдында турган милдеттерди четинен, этап-этабы менен чечүү үчүн шарттар түзүлөт. Белгилүү бир убакыт ченемдик алкактарда жүзөгө ашырылуучу ар бир өзүнчө алынган стадия мыйзам чыгаруу ишмердүүлүгүнүн аякталган этабы болуп саналат жана салыштырмалуу өз алдынчалуулук, спецификалык максаттуу багытталгандык менен мүнөздөлөт [2, 14-б.].

Мыйзам чыгаруу процессинин стадиялары боюнча да илимий адабиятта бирдиктүү позиция жок экендигин белгилей кетүү керек. Бирок, басымдуу көпчүлүктү түзгөн пикир боюнча, алардын катарына төмөнкүлөрдү кошууга болот:

1. Мыйзам долбоорун киргизүү (мыйзам чыгаруу демилгеси);
2. Мыйзам долбоорун кароо (талкуулоо);
3. Мыйзам долбоорун кабыл алуу;
4. Мыйзамды жарыялоо (промульгация).

Мыйзам чыгарууну демилгелөө мыйзам чыгаруу процессинин биринчи стадиясы болуп саналат жана ал ыйгарым укуктуу субъект тарабынан мыйзам долбоорун парламентке киргизүү дегенди билдирет.

Кыргыз Республикасында мыйзам чыгарууну демилгелөөгө укуктуу субъектилердин толук тизмеси өлкө Конституциясынын 85-беренесинде бекитилген. Аларга төмөнкүлөр кирет:

1. 10 миң шайлоочу (элдик демилге);
2. Президент;
3. Жогорку Кеңештин депутаттары;
4. Министрлер Кабинетинин Төрагасы;
5. Өзүнө тиешелүү маселелер боюнча Жогорку сот;
6. Элдик Курултай;
7. Өзүнө тиешелүү маселелер боюнча Башкы прокурор [3].

Келтирилген тизмеден байкалып тургандай, өлкөдөгү мыйзам чыгарууну демилгелөөгө укуктуу субъектилердин катарында парламенттик фракциялар көрсөтүлгөн эмес, парламенттик демилге Жогорку Кеңештин депутаттары менен гана чектелет. Бирок, ошол эле маалда, Жогорку Кеңештин Регламентинин 46-беренесине ылайык, мыйзам долбоорунун демилгечиси катары бир же бир нече депутат болушу мүмкүн [4]. Регламентте көрсөтүлгөн ушул укуктан пайдаланып, фракциянын курамына кирген депутаттар биргелешип мыйзам долбоорун демилгелөө аркылуу, парламенттик фракцияларды иш жүзүндө мыйзам чыгарууну демилгелөөгө укуктуу субъектилердин катарына кошууга мүмкүндүк алышат.

Жогорку Кеңештин тажрыйбасында бир парламенттик фракциянын курамына кирген депутаттардын тигил же бул мыйзам долбоорунун демилгечилери болгон учурлар кадимки эле көрүнүш. Ал эми дүйнөлүк тажрыйбаны алып карай турган болсок, «Парламенттик демилге жеке бир депутат тарабынан да (АКШ, Улуу Британия, Албания, Болгария, Италия, Швейцария, Уругвай, Кыргызстан, Тажикстанда), депутаттардын тобу менен да (Германияда – Бундестагдын депутаттарынын жалпы санынын 5%, Францияда – Улутту жыйындын 60 депутаты, Латвияда – 5 адамдан кем эмес сандагы депутаттар тобу, Японияда – Өкүлдөр палатасынын 20дан кем эмес депутаттары, Венесуэлада – Улуттук ассамблеянын 3төн кем эмес депутаты), жалпы палата тарабынан да (Австрияда жогорку палата – Федералдык жыйын, Польшада – парламенттин Сенаты), ошондой эле парламенттик фракция (Германия, Швейцария, Эстония, Грузия) же парламенттин (анын палатасынын) туруктуу комитети же комиссиясы тарабынан да (Испания, Швейцария, Словакия, Латвия, Эстония, Грузия, Бразилия, Венесуэла) ишке ашырылышы мүмкүн» [5, 7-б.].

Мыйзам чыгаруу процессинин кийинки стадиясы – мыйзам долбоорун кароо же талкуулоо. Мыйзам долбоорун кароо (талкуулоо) - мыйзам чыгаруу процессинин эң көлөмдүү жана маанилүү стадиясы, ал парламентте жана анын органдарында мыйзам долбоорунун үстүнөн иштөөнү божомолдойт. Бул иш, адатта, мыйзам долбоорун окуу деп аталат. Мындай окуунун бир нечеси бар жана алардын ар бири өзүнө мүнөздүү өзгөчөлүктөргө ээ. Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына ылайык, ар бир мыйзам долбоору, адатта, үч окуудан өтөт.

Биринчи окууда мыйзам долбоорун кароо учурунда анын концепциясы, максаттары жана милдеттери, түзүлүшү, актуалдуулугу, максатка ылайыктуулугу, ошондой эле Конституциянын жоболоруна шайкештиги талкууланат. Бул стадияда мыйзам долбоорунун текстине түзөтүүлөрдү

DOI:10.26104/IVK.2019.45.557

киргизүүгө тыюу салынат. Жогорку Кеңештин Регламентине ылайык, биринчи окууда мыйзам долбоорун кароонун натыйжасында жооптуу комитетке аны экинчи окууга даярдоону тапшыруу менен, мыйзам долбоорун негиз катары кабыл алуу же аны четке кагуу тууралуу чечим кабыл алынат.

Экинчи окууда мыйзам долбоорунун маңызы боюнча талкуу жүргүзүлөт. Бул стадияда мыйзам долбоорунун текстине каалган түзөтүүлөрдү киргизүүгө жол берилет. Жогорку Кеңештин Регламенти боюнча мыйзам долбооруна карата бардык түзөтүүлөрдү кароонун жыйынтыгы менен төрагалык кылуучу мыйзам долбоорун экинчи окууда кабыл алуу же четке кагуу жөнүндө маселени добушка коет. Экинчи окууда кабыл алынган мыйзам долбоору кабыл алынган түзөтүүлөрдү эске алуу менен, үчүнчү окууга даярдоо үчүн Жогорку Кеңештин жооптуу комитетине жиберилет [4].

Үчүнчү окууда мыйзам долбоору жалпысынан, кабыл алынган бардык түзөтүүлөр менен бирге талкууланат. Бул стадияда мыйзам долбооруна жаңы түзөтүүлөрдү киргизүүгө жол берилбейт, редакциялык түзөөтүлөр гана болушу мүмкүн. Үчүнчү окуунун жүрүшүндө Жогорку Кеңеш мыйзам долбоорунун биротоло акыркы текстин кабыл алуу же болбосо аны четке кагуу жөнүндө жыйынтыктоочу добуш берүү өткөрөт.

Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешиндеги парламенттик фракциялардын мыйзам чыгаруу процессиндеги ролунун олуттуулугу дал ушул мыйзам долбоорун кароо (талкуулоо) стадиясынан байкалат. Маселен, Жогорку Кеңештин Регламентине ылайык, мыйзам долбоору Жогорку Кеңештин расмий сайтында жайгаштырылган күндөн тартып 2 жуманын ичинде парламенттик фракциялар ал боюнча өзүлөрүнүн сын-пикирлерин жана сунуштарын жазуу жүзүндө жооптуу комитетке жиберүүгө укуктуу. Келтирилген регламенттик ченемден байкалып тургандай, мыйзам долбоорун кароо (талкуулоо) стадиясында парламенттик фракциялар ага түздөн түз таасир этүү мүмкүнчүлүгүнө ээ.

Парламенттик фракциялардын мыйзам чыгаруу процессиндеги дагы бир маанилүү функциясы Жогорку Кеңештин Регламентинин 55-беренесинин 10-бөлүгүндө бекитилген. Ага ылайык, айрым учурларда парламенттеги бардык фракциялардын, жооптуу жана тармактык комитеттердин оң корутундулары бар болсо, Жогорку Кеңеш мыйзам долбоорун бир эле мезгилде экинчи жана үчүнчү окууда жана / же үч окууда кабыл алууга укуктуу болот. Регламентке ылайык, мындай учурларга төмөнкүлөр кирет:

1. Мыйзамдын ченемдерин Конституцияга ылайык келтирүү;
2. Колдонуудагы мыйзамды жаңы кабыл алынган мыйзамдын ченемдерине ылайык келтирүү;
3. Мыйзамдын бир беренесин ошол эле мыйзамдын башка беренелерине ылайык келтирүү;
4. Мыйзамдын текстинин грамматикалык каталарын оңдоо;
5. Мамлекеттик жана расмий тилдердеги мыйзамдын тексттеринин ортосундагы дал келбестиктерди жоюу;
6. Кредиттик макулдашууларды кошпогондо, эл аралык келишимдерди ратификациялоо жөнүндө мыйзам долбоорун кароо.
7. Жогорку соттун Конституциялык палатасынын (азыр – Конституциялык сот) чечиминен келип чыгуучу конституциялык мыйзамдын жана мыйзамдын долбоорлорун кароо.
8. Өзгөчө абал, өзгөчө кырдаал киргизилишине жана / же ал жеткис күчтүн жагдайларына байланыштуу социалдык-экономикалык кырдаалды турукташтыруу, укук тартиби жана коопсуздук маселелери боюнча мыйзам долбоорун кароо [4].

Мыйзам долбоорун кабыл алуу мыйзам чыгаруу процессиндеги үчүнчү стадия болуп саналат. Жогоруда белгиленгендей, үчүнчү окуунун жыйынтыгы боюнча Жогорку Кеңеш каралып жаткан мыйзам долбоорунун биротоло акыркы текстин кабыл алуу же аны четке кагуу жөнүндө жыйынтыктоочу добуш берүү өткөрөт. Мыйзам менен орнотулган тартипте парламенттин колдоосуна ээ болгон мыйзам долбоору кабыл алынган мыйзам болуп эсептелет.

«Пленардык отурумдардагы жалпысынан партиялык фракциялар боюнча жана алардын ичиндеги добуш берүүнүн жыйынтыгынын анализи депутаттык бирикмелердин мыйзам чыгаруу ишмердүүлүгүндөгү ролун баалоонун жана алардын талкууланып жаткан көйгөйлөр боюнча позицияларын аныктоонун эң бир так жана ишенимдүү ыкмаларынын бири болуп саналат. Экинчи жагынан, мыйзам чыгаруу ишмердүүлүгү фракциялардын биримдигин жана тигил же бул чечимдерди кабыл алууга болгон таасирлерин текшерет. Ар түрдүү тематикалык блоктор боюнча депутаттык бирикмелердин добуш берүүлөрүнүн жыйынтыгынын анализи, жалпысынан, Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин мыйзам чыгаруу ишинин партиялык-фракциялык профилине байланыштуу экендиги жөнүндөгү тыянакты бекемдейт» [6, 246-б.].

Чындыгында эле, мыйзам долбоору үчүн добуш берүүдөгү парламенттик фракциялардын ички биримдиги жана тилектештиги алардын мыйзам чыгаруу процессиндеги ролун жана жалпы парламенттеги чечим кабыл алуудагы таасирин аныктайт.

DOI:10.26104/IVK.2019.45.557

Мыйзам чыгаруу процессинин жыйынтыктоочу стадиясы – бул кабыл алынган мыйзамды жарыялоо (промульгация). Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 6-беренесинин 4-бөлүгүнө ылайык, мыйзамдарды жана башка ченемдик укуктук актыларды расмий жарыялоо алардын күчүнө кирүүсүнүн милдеттүү шарты болуп саналат [3]. Мындан улам, биздин көз карашыбыз боюнча, бир катар авторлордун мыйзамды жарыялоону мыйзам чыгаруу процессинин өз алдынча стадиясы катары кароо туура эмес деген пикирлери орунсуз.

Парламент тарабынан кабыл алынган мыйзамды промульгациялоо ага кол коюу жана анын текстин бул үчүн атайын каралган расмий басылмаларга жарыялоо дегенди билдирет. Маселен, Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламентинин 61-беренесинин 6-бөлүгүнө ылайык, кабыл алынган мыйзамдын мамлекеттик жана расмий тилдердеги биротоло акыркы тексти 14 календардык күндүн ичинде кол коюу жана жарыялоо үчүн Кыргыз Республикасынын Президентине жиберилүүгө тийиш.

Келтирилген конституциялык ченемден байкалып тургандай, мыйзам чыгаруу процессинин жыйынтыктоочу стадиясында парламенттик фракциялардын аралашуусу талап кылынбайт.

Ошону менен, Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин парламенттик фракцияларынын мыйзам чыгаруу процессиндеги ролу жогоруда келтирилген конституциялык-укуктук ченемдер менен аныкталат. Ата-мекендик окумуштуу Э.А. Кочкарова парламенттик фракциялардын мыйзам чыгаруу ишмердүүлүгүн анализдеп жатып, төмөндөгүдөй корутундуларды чыгарат:

- Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешиндеги чечимдер иштелип чыгуучу борбор болуп депутаттык фракциялар саналат. Ошол эле маалда, кабыл алынган чечимдердин көпчүлүгү саясий максаттуулук менен аныкталат;
- Жогорку Кеңеш канчалык жакшы түзүмдөштүрүлгөн болсо, чечим кабыл алуу процесси ошончолук так болот. Аны менен бирге, парламенттин ишинин натыйжалуулугу да өсөт;
- Жогорку Кеңештеги фракциялардын чыныгы таасиринин деңгээли алардын саны, биримдиги, ички тартиби, добуш берүүдөгү тилектештиги, туруктуу жана убактылуу коалицияларга катышуусу менен аныкталат;
- депутаттык фракциялардын мыйзам чыгаруу ишмердүүлүктөрүнүн натыйжалуулугу, башкалардын арасында, саясий партиялардын программалык орнотууларынан, өлкөнүн социалдык-экономикалык өнүгүүсүнө болгон көз караштарынын тутумунан, партиянын багытын жана милдеттерин түшүнүүдөн, ошондой эле анын идеялык, саясий жана уюштуруучулук негиздеринен, курамынан жана ишмердүүлүгүнөн көз каранды [6, 248-б.].

Биздин көз карашыбыз боюнча, аталган автордун туюндурган корутундулары адилеттүү жана орундуу. Аларды андан ары өркүндөтүү үчүн мыйзамдарга таамай өзгөртүүлөрдү киргизүү аркылуу парламенттин фракциялык ишмердүүлүгүн жакшыртып, парламенттик фракциялардын мыйзам чыгаруу процессиндеги ролун бекемдөөгө 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.: Изд. Государственной Думы, 2013. – 400 с.;
2. Абрамова А.И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. №2. с. 14-23.:
3. Кыргыз Республикасынын Конституциясы. 2021-жылдын 11-апрелинде Референдумда (бүткүл элдик добуш берүүдө) кабыл алынды;
4. «Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламенти жөнүндө» Кыргыз Республикасынын Мыйзамы. 2011-жылдын 25-ноябры №223 (Кыргыз Республикасынын 2020-жылдын 3-апрелиндеги №33 Мыйзамынын редакциясына ылайык);
5. Законодательный процесс в зарубежных странах: учеб. пособие / Ю.И. Лейбо [и др.]; под ред. Ю.И. Лейбо. Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, каф. конст. права. — М.: МГИМО-Университет, 2012. - 172 с. - (Серия «Конституционное право зарубежных стран»);
6. Кочкарова Э.А. Законотворческая деятельность парламентских фракций и их роль в структуре Жогорку Кенеша Кыргызской Республики: МПА государств – участников СНГ. // Таврические чтения 2017. «Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность». Ч.II. - СПб, 2018. - С. 242-248.