

УДК 342.533 (575.2)

## **ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ И КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ФРАКЦИЙ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ЖОГОРКУ КЕНЕШЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

*У.О. Аманалиев, А.Р. Рахманов*

Анализируется одно из важнейших новшеств в деятельности отечественного парламента – появление в нем фракций политических партий. Под фракцией политических партий в рассматриваемой статье предлагается понимать объединение депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, избранных по списку от одной политической партии. Отмечается, что наиболее актуальной проблемой современного состояния фракций политических партий в кыргызском парламенте является определение конкретных конституционно-правовых механизмов дальнейшего совершенствования их деятельности. По мнению авторов, разработку данных механизмов необходимо проводить на основе детального анализа процесса институционализации и конституционализации фракций политических партий в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики. Принимая во внимание, что законодательное регулирование общественных отношений, связанных с образованием и деятельностью фракций политических партий в кыргызском парламенте неразрывно связано с этапами его становления и развития, процесс институционализации и конституционализации фракций политических партий предлагается рассматривать на примере каждого отдельного созыва Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

*Ключевые слова:* Кыргызская Республика; Жогорку Кенеш; парламента; фракция; политическая партия; Конституция; институционализация; конституционализация.

---

## **КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ЖОГОРКУ КЕҢЕШИНДЕГИ САЯСИЙ ПАРТИЯЛАРДЫН ФРАКЦИЯЛАРЫНЫН ИНСТИТУЦИЯЛАНЫШЫ ЖАНА КОНСТИТУЦИЯЛАНЫШЫ**

*У.О. Аманалиев, А.Р. Рахманов*

Бул макалада атамекендик парламента ишмердүүлүгүндөгү маанилүү жаңылыктардын бири – андагы саясий партиялардын фракцияларынын пайда болушу талдоого алынат. Саясий партиялардын фракцияларын бир саясий партиянын тизмеси боюнча шайланып келген Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутаттарынын бирикмеси катары кароо сунушталат. Ошондой эле, кыргыз парламентаиндеги саясий партиялардын фракцияларынын заманбап абалынын эң бир актуалдуу көйгөйү алардын ишмердүүлүгүн андан ары жакшыртуунун конкреттүү конституциялык-укуктук механизмдерин аныктоо экендиги белгиленет. Авторлордун пикири боюнча, аталган механизмдерди иштеп чыгууну Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешиндеги саясий партиялардын фракцияларынын институционалдашуу жана конституционалдашуу процессин дыкат талдоонун негизинде жүргүзүү зарыл. Кыргыз парламентаиндеги саясий партиялардын фракцияларын түзүүгө жана алардын ишмердүүлүгүнө байланыштуу болгон коомдук мамилелерди мыйзамдык жөнгө салуу алардын калыптануу жана өнүгүү этаптары менен тыгыз байланышта экендигин эске алуу менен, каралып жаткан макалада саясий партиялардын фракцияларынын институционалдашуу жана конституционалдашуу процессин Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин ар бир өзүнчө чакырылышынын мисалында кароо сунушталат.

*Түйүндүү сөздөр:* Кыргыз Республикасы; Жогорку Кеңеш; парламента; фракция; саясий партия; Конституция; институционалдашуу; конституционалдашуу.

INSTITUTIONALIZATION AND CONSTITUTIONALIZATION  
OF POLITICAL PARTY FRACTIONS  
IN THE JOGORKU KENESH OF THE KYRGYZ REPUBLIC

*U.O. Amanaliev, A.R. Rakhmanov*

In this article, one of the most important innovations in the activity of the domestic parliament is subjected to scientific analysis – the appearance of fractions of political parties in it. Under the fraction of political parties, in this article, it is proposed to understand the association of deputies of the Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic, selected by list from one political party. It is also noted that the most urgent problem of the current state of political party fractions in the Kyrgyz parliament is the determination of specific constitutional and legal mechanisms for further improvement of their activities. According to the authors, the development of these mechanisms should be carried out on the basis of a detailed analysis of the process of institutionalization and constitutionalization of political party fractions in the Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic. Taking into account that the legislative regulation of public relations related to the formation and activities of political party fractions in the Kyrgyz parliament is inextricably linked with the stages of its formation and development, in this article the process of institutionalization and constitutionalization of political party fractions is proposed to be considered on the example of each individual convocation of the Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic.

*Keywords:* Kyrgyz Republic; the Jogorku Kenesh; parliament; fraction; political party; Constitution; institutionalization; constitutionalization.

Приобретение независимости Кыргызской Республикой (1991 г.) и принятие ее первой Конституции (1993 г.) послужили политико-правовым основанием для построения суверенного, правового и демократического государства с четким разделением государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви.

За прошедший с тех событий относительно короткий промежуток времени высший законодательный (представительный) орган страны – Жогорку Кенеш Кыргызской Республики – претерпел множество важнейших изменений: начиная с трансформации от однопалатной структуры до двухпалатной и обратно, заканчивая изменением своего качественного и количественного состава; появилось много нового в его деятельности. Так, одним из таких новшеств можно считать появление в парламенте фракций политических партий.

В науке конституционного права нет единства мнений в понимании понятия фракции. Так, отечественный ученый Н.К. Нарматов дает следующее определение фракции: «Фракция – объединение депутатов Жогорку Кенеша, избранных по списку от одной политической партии, защищающее и реализующее ее цели и интересы или общее политическое направление» [1].

Ю.В. Чепрасова определяет фракцию как организованную группу депутатов Государственной Думы, избранных по федеральному избирательному округу и представляющих в Государственной Думе выдвинувшую их политическую партию (избирательный блок), а также депутатов Государственной Думы, избранных по одномандатным избирательным округам и пожелавших участвовать в работе фракции, созданная в целях выражения интересов соответствующей политической партии или избирательного блока в Государственной Думе и зарегистрированная в установленном порядке [2].

Под фракцией отечественное законодательство определяет объединение депутатов Жогорку Кенеша, избранных по списку от одной политической партии [3].

Прежде чем приступить к рассмотрению вопросов институционализации и конституционализации фракций политических партий в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, необходимо уточнить содержание употребляемых нами понятий «институционализация» и «конституционализация».

«Институционализацию» в данном случае следует понимать в традиционном для правовой науки значении, как процесс образования правовых институтов, правовое

и организационное закрепление тех или иных общественных отношений.

Под конституционализацией в рассматриваемом нами вопросе уместно понимать возведение правовой нормы в ранг конституционного положения, закрепление тех или иных институтов права в тексте конституции, придание им конституционного характера.

Законодательное регулирование общественных отношений, связанных с образованием и деятельностью фракций политических партий в отечественном парламенте неразрывно связано с этапами его становления и развития. В этой связи институционализацию и конституционализацию фракций политических партий в парламенте следует рассматривать на примере каждого отдельного созыва Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

**I созыв Жогорку Кенеша Кыргызской Республики** (1995–2000 гг.). Парламент состоял из двух палат: Собрание народных представителей – 70 депутатов, работавших на сессионной основе; Законодательное собрание – 35 депутатов, работавших на постоянной основе. В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года, Жогорку Кенеш был однопалатным и состоял из 105 депутатов [4]. Разделение на две палаты с соответствующим количеством депутатов было предусмотрено в соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию Кыргызской Республики от 1994 г.

I созыв Жогорку Кенеша Кыргызской Республики можно охарактеризовать отсутствием в парламенте фракций политических партий, хотя в ч. 2 ст. 8 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года предусматривалась возможность политических партий участвовать в государственных делах в формах выдвижения своих кандидатов на выборные должности и формирования фракций в представительных органах. Данный факт можно объяснить тем, что депутаты обеих палат Жогорку Кенеша избирались по мажоритарной системе.

**II созыв Жогорку Кенеша Кыргызской Республики** (2000–2005 гг.). Парламент

также оставался двухпалатным. В соответствии с конституционной реформой 1998 г., менялся количественный состав палат: Собрание народных представителей – 45 депутатов; Законодательное собрание – 60 депутатов [5].

II созыв Жогорку Кенеша Кыргызской Республики можно охарактеризовать как начальный этап институционализации и конституционализации фракций политических партий в парламенте, так как в соответствии с Кодексом о выборах 15 мест в Законодательном собрании предоставлялись политическим партиям и их избирательным блокам [6]. Депутатские мандаты получали политические партии или избирательные блоки, за список кандидатов которых было подано 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Так, по итогам выборов в феврале-марте 2000 г. в Законодательное собрание Жогорку Кенеша Кыргызской Республики прошли представители следующих политических партий и их избирательных блоков:

1. Партия коммунистов Кыргызстана – 5 мандатов.
2. Избирательный блок «Союз демократических сил» – 4 мандата.
3. Демократическая партия женщин Кыргызстана – 2 мандата.
4. Партия участников войны в Афганистане и участников других локальных конфликтов – 2 мандата.
5. Политическая партия «Моя страна» – 1 мандат.
6. Социалистическая партия «Ата-Мекен» – 1 мандат [7, с. 14–19].

Конституционной основой для образования и деятельности фракций политических партий в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики также выступала норма ч. 2 ст. 8 Конституции Кыргызской Республики в редакции от 21 октября 1998 года.

**III созыв Жогорку Кенеша Кыргызской Республики** (2005–2007 гг.). В соответствии с конституционной реформой 2003 г., Жогорку

Кенеш вернулся к однопалатной структуре и состоял из 75 депутатов, избираемых на 5 лет по одномандатным территориальным избирательным округам [8]. Главная особенность данного созыва – отсутствие в парламенте фракций политических партий (были зарегистрированы лишь депутатские группы). Данный факт также можно объяснить мажоритарной системой выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

**IV созыв Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (2007–2010 гг.).** Внеочередной созыв парламента, состоящий из 90 депутатов, избираемых на 5 лет по партийным спискам.

В соответствии со ст. 77 Кодекса Кыргызской Республики «О выборах в Кыргызской Республике», депутатские мандаты могли получить те политические партии, за список кандидатов которых было подано 5 и более процентов голосов избирателей, включенных в списки избирателей, в целом по республике и 0,5 и более процентов голосов избирателей, включенных в списки избирателей по каждой области, городам Бишкек и Ош.

Так, по итогам досрочных выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 16 декабря 2007 г. данный избирательный порог смогли преодолеть 3 политических партии:

1. Народная партия «Ак Жол» – 1 245 331 голосов (71 мандат).
2. Социал-демократическая партия Кыргызстана – 188 585 голосов (11 мандатов).
3. Партия коммунистов Кыргызстана – 140 258 голосов (8 мандатов).

Таким образом, в IV созыве Жогорку Кенеша Кыргызской Республики были образованы 3 фракции политических партий. Под фракцией следовало понимать объединение депутатов Жогорку Кенеша, сформированное из числа депутатов, избранных в Жогорку Кенеш по списку политической партии (т. е. на партийной основе) [9]. В соответствии со ст. 17 Закона Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», фракция создавалась за день до начала

работы нового состава Жогорку Кенеша либо в первый день его работы.

Вхождение в состав фракции политической партии, от которой он был избран являлось обязанностью депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики [10].

Конституционной основой образования и деятельности фракций политических партий в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики IV созыва выступали нормы ст. 8 и 54 Конституции Кыргызской Республики в редакции от 23 октября 2007 года.

Таким образом, IV внеочередной созыв Жогорку Кенеша Кыргызской Республики можно охарактеризовать как второй этап институционализации и конституционализации фракций политических партий.

**V созыв Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (2010–2015 гг.).** Внеочередной созыв парламента, состоящего из 120 депутатов, избираемых на 5 лет по пропорциональной системе.

Избирательный порог для прохождения в парламент также оставался на уровне 5 % голосов избирателей, включенных в списки избирателей. По итогам досрочных выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 10 октября 2010 года данный порог преодолели 5 политических партий:

1. Идеалистическая демократическая политическая партия «Ата-Журт» – 257 100 голосов, или 8,47 % (28 мандатов).
2. Социал-демократическая партия Кыргызстана – 237 634 голосов, или 7,83 % (26 мандатов).
3. Политическая партия «Ар-Намыс» (Партия Достоинства) – 229 916 голосов, или 7,57 % (25 мандатов).
4. Политическая партия «Республика» – 210 594 голосов, или 6,93 % (23 мандата).
5. Политическая социалистическая партия «Ата-Мекен» – 166 714 голосов, или 5,49 % (18 мандатов) [11].

Так, в парламенте были образованы 5 фракций политических партий. Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша

Кыргызской Республики» в редакции от 25 ноября 2011 года в ст. 10 определял фракцию как объединение депутатов Жогорку Кенеша, избранных по списку от одной политической партии. Фракция приобретала официальный статус с момента объявления о её создании, наименовании, списочного состава, фамилии лидера и других руководителей фракции.

Вхождение в состав фракции политической партии, от которой он избирался было конституционной обязанностью депутата Жогорку Кенеша. Выход из фракции служил основанием для досрочного прекращения его конституционных полномочий [12].

Также впервые в Конституции страны были закреплены положения о парламентском большинстве (коалиции фракций) и парламентской оппозиции. Данные нововведения, безусловно, укрепили конституционные основы образования и деятельности фракций политических партий в парламенте Кыргызстана.

**VI созыв Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (2015 – по н. в.).** Структура и состав, порядок избрания депутатов, конституционно-правовые основы образования и деятельности фракций политических партий данного созыва практически полностью совпадали с предыдущим V созывом Жогорку Кенеша.

Различия были только в избирательном пороге. Депутатские мандаты могли получить те политические партии, за списки кандидатов которых было подано 7 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, в целом по республике и 0,7 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по каждой области, городам Бишкек и Ош [13].

Так, по итогам выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 4 октября 2015 г. установленный избирательный порог преодолели 6 политических партий и образовали свои фракции в парламенте:

1. Социал-демократическая партия Кыргызстана – 435 968 голосов, или 26,81 % (38 мандатов).

2. Политическая партия «Республика-Ата-Журт» – 320 115 голосов, или 19,69 % (28 мандатов).

3. Политическая партия «Кыргызстан» – 206 094 голосов, или 12,67 % (18 мандатов).

4. Политическая партия «Өнүгүү-Прогресс» – 148 279 голосов, или 9,12 % (13 мандатов).

5. Политическая партия «Государственного единства и патриотизма «Бир Бол»» – 135 875 голосов, или 8,36 % (12 мандатов).

6. Политическая партия «Ата-Мекен» – 123 055 голосов, или 7,57 % (11 мандатов) [14].

Последние два созыва Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (V и VI) можно рассматривать как третий этап институционализации и конституционализации фракций политических партий в парламенте.

Таким образом, на основе вышеизложенного можно сделать следующие основные выводы:

1. Процесс институционализации и конституционализации фракций политических партий в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики можно разделить на три этапа:

- *Первый этап* – II созыв Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (2000–2005 гг.).
- *Второй этап* – IV созыв Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (2007–2010 гг.).
- *Третий этап* – V и VI созывы Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (2010 – по н. в.).

2. Наличие или отсутствие фракций политических партий в парламенте, их качественный и количественный состав зависят от избирательной системы и избирательного порога.

3. Проведенный нами анализ показывает, что *первый этап* институционализации и конституционализации фракций политических партий в парламенте носил лишь формальный характер. Фракции имели малочисленный состав, их правовой статус не был конкретизирован и они не могли в полной мере выполнять свое сущностное предназначение.

*Второй этап* можно условно назвать переходным. Здесь происходит полный переход

от мажоритарной системы формирования Жогорку Кенеша Кыргызской Республики к пропорциональному, возрастает общественно-политическая роль как политических партий в целом, так и их парламентских фракций.

**Третий этап** процесса институционализации и конституционализации фракций политических партий в кыргызском парламенте можно охарактеризовать как этап полного законодательного закрепления статуса данного парламентского органа в качестве главной формы совместной деятельности депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Здесь происходят качественные изменения и в правовой регламентации деятельности фракций политических партий, данный правовой институт находит более детальное закрепление в Конституции страны.

#### Литература

1. *Нарматов Н.К.* Конституционно-правовой статус парламентской фракции в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.К. Нарматов. Ош, 2018.
2. *Чепрасова Ю.В.* Конституционно-правовой статус фракций и депутатских групп в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Чепрасова. М., 2003.
3. Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 25 ноября 2011 года № 223 (В редакции Закона Кыргызской Республики от 8 августа 2019 года № 115).
4. Конституция Кыргызской Республики (Принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года).
5. Конституция Кыргызской Республики (В редакции Закона Кыргызской Республики от 21 октября 1998 года № 134).
6. Кодекс Кыргызской Республики «О выборах в Кыргызской Республике» от 29 мая 1999 года № 39.
7. Законодательное собрание Жогорку Кенеша Кыргызской Республики второго созыва: 2000–2005 // Справочно-информационное издание. Бишкек: Учкун, 2004.
8. Конституция Кыргызской Республики (В редакции Закона Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года № 40).
9. Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 3 января 2005 года № 3.
10. Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 декабря 2008 года № 267.
11. Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики «О результатах выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 10 октября 2010 года» от 1 ноября 2010 года № 331.
12. Конституция Кыргызской Республики (Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года).
13. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68.
14. Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики «О результатах выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 4 октября 2015 года» от 15 октября 2015 года № 173.