

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**КЫРГЫЗСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМ. Ж. БАЛАСАГЫНА**

Диссертационный совет Д.12.10.419

На правах рукописи
УДК: 342.5/342.55 (575.2)

(043.3)

Кулдышева Гулсара Кенжеевна

**Теоретико-правовые проблемы
государственной власти и местного
самоуправления в Кыргызской Республике**

12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве;
12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Бишкек -2011

Работа выполнена на кафедре истории и теории основ государства и права Ошского государственного университета

Научный консультант: доктор юридических наук, профессор
Дуйсенов Эркин Эрманович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Сартаев Султан Сартаевич

доктор юридических наук, профессор
Жанузакова Лейла Тельмановна

доктор юридических наук, профессор
Амандыкова Сауле Кошкеновна

Ведущая организация: Университет имени Д.А.Кунаева, кафедра конституционного и международного права,
Республика Казахстан, г.Алматы

Защита состоится «29» сентября 2011г. в «14» часов на заседании диссертационного совета Д.12.10.419 по защите диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук при КНУ им. Ж. Баласагына по адресу: 720001, г. Бишкек, ул. Киевская, 132, Юридический институт, ауд. 202.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызского национального университета им.Ж.Баласагына по адресу: 720024, г. Бишкек, ул. Жибек-Жолу, 384, корпус №8.

Автореферат разослан « ___ » _____ 2011года

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

Косаков С.К.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Изучение в сравнительно-правовом аспекте современной теории и практики организации и функционирования органов государственной власти и местного самоуправления в суверенной и независимой Кыргызской Республике свидетельствует об их направленности на реализацию конституционных положений, провозглашающих в нашем государстве высшими ценностями человека его жизнь, права и свободы.

Однако такое состояние в жизнедеятельности государства, полагаем, возможно лишь при создании правового государства, где получают практическую реализацию принципы законности и справедливости, надежно охраняются и гарантируются государственным механизмом права и свободы человека и гражданина. Ведь само нормальное существование государственного аппарата предполагает неукоснительное соблюдение всей совокупности конституционно-правовых установок управляющими, чтобы обеспечивалось и «законное» поведение управляемых.

В данном контексте следует подчеркнуть, что на современном этапе имеет место превышение прав управляющих по отношению к управляемым, поскольку юридически и фактически в Кыргызстане еще не оформились подлинное демократическое общество и правовое государство.

Формирование демократической правовой государственности в Кыргызской Республике и других суверенных государствах, образованных на постсоветском пространстве, требуют проведения в них кардинальных преобразований в сфере государственной власти и местного самоуправления. Реформы эти предполагают коренные изменения всего государственного аппарата с целью приведения его в соответствие принципам демократического правового государства. На данном этапе, в условиях демократизации и обновления общества, представляется необходимым направить функционирование органов государственной власти и местного самоуправления на удовлетворение потребностей общества, на защиту интересов каждой отдельно взятой личности, на охрану прав и свобод граждан и построение сильного государства.

Именно в усилении взаимосвязей с обществом, воздействием на него, и оказанием услуг населению заключается основное назначение органов государственной власти и местного самоуправления.

Начавшиеся с распадом Союза ССР и уходом с политической арены КПСС с ее административно-командной системой управления процессы демократизации общества, внедрение новых рыночных экономических отношений, полная смена идеологических парадигм во вновь образованных суверенных государствах, поставили перед Кыргызстаном проблему проведения комплексных реформ государственного управления и местного самоуправления [136, с.3].

В этой связи полезно будет вспомнить, например, о Всеобщей декларации прав человека 1948г., о французской Декларации прав человека и гражданина, международных пактах о правах человека, которые четко и однозначно интерпретируют естественные, неотчуждаемые права человека.

Также полагаем, что разрешение проблем гармоничного «существования» общества и личности, безусловно, в огромной степени будут зависеть от того, как государство найдет оптимальные контакты для согласования интересов управляющих и управляемых и, следовательно, от положительного решения таких задач и будет зависеть весь дальнейший вектор их взаимоотношений.

Не вдаваясь в подробный поиск сути и механизма согласования и достижения интересов как правового государства, так и демократического гражданского общества, считаем необходимым обратить внимание на следующее положение, закрепленное в ст.1 Конституции Кыргызской Республики 2010 года, которое однозначно провозглашает, что Кыргызская Республика утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством.

Полное практическое воплощение этих качеств государством, исход социально-экономических и политических реформ, происходящих в обществе и государстве, будут зависеть в значительной мере от того, как государственная власть направит в разумное русло работу всех ветвей власти.

Разумеется, подлинное правовое государство и демократическое гражданское общество органически связаны с созданием хороших законов и их последовательным исполнением, надежной охраной конституционных прав человека судебными «механизмами». Вот почему, на наш взгляд, совершенствование организации и деятельности всей системы институтов и органов государственной власти - главный вопрос в достижении задач гармоничного управления обществом.

Тем не менее, полагаем, что именно единая государственная власть, осуществляемая на основе Конституции и законов Кыргызской Республики в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов, как это установлено в Конституции Кыргызской Республики, является основой создания в нашей стране правового государства и демократического гражданского общества.

Специфика нынешней ситуации состоит в том, что реформирование органов государственной власти и местного самоуправления в Кыргызстане идет на фоне переосмысления теоретических и идеологических воззрений в области государства, права и экономики, а также усилившихся после двух революций процессов политизации общества. В этих условиях законодательные решения особенно сильно испытывают на себе влияние политических дискуссий и дебатов, политической борьбы. Поэтому обращение к мировому опыту цивилизации, устойчивым тенденциям развития государственной власти и местного самоуправления в развитых странах имеет существенное значение для понимания текущего момента и возможных перспектив осуществления реформ государственной власти и местного самоуправления в Кыргызстане.

Мировая практика развития различных систем государственной власти и местного самоуправления не может не приниматься внимание, если ставится цель создать в Кыргызстане эффективную систему государственной власти и местного самоуправления, отвечающую мировым стандартам и выдерживающую конкурентность.

Исследование и научное осмысление опыта функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, анализ конституционного, муниципального и административного законодательства ряда развитых стран (Великобритания, Италия, Франция, Германия, Испания, Австрия), а также опыта США, позволили обосновать в настоящем исследовании необходимость введения некоторых положений, способных оказать влияние на формирование рациональной и эффективной системы государственной власти и местного самоуправления в Кыргызстане.

Однако круг вопросов, прямо или косвенно посвященных теме исследования, отличается исключительным многообразием и не все, крайне важные для теории и практики ее аспекты получили достаточное освещение. Исследование данных проблем, роли исполнительной власти в политической и правовой системе все еще отстают от потребностей демократизации общества. Прежде всего это относится к постановке ряда фундаментальных проблем: связи концепции демократии и правового государства, соотношения экономической, политической и правовой системы государственного руководства, развития демократических институтов, обеспечения независимости правосудия, усиления политической активности граждан.

Не всегда осуществляется глубокий анализ реальных процессов, происходящих в государстве и праве. До настоящего времени все еще отсутствует целостная теоретическая программа формирования исполнительной власти в условиях правовой и политической реформы. Слабо разработана концепция гарантий прав человека, механизма, приводящего их в действие, влияния новых процессов в жизни общества на его политико-правовую надстройку. Также следует отметить и тот факт, что слабо разрабатываются теоретические проблемы роли исполнительной власти в отраслевых юридических науках. Фактически узкий круг обозначаемых проблем при проведении социологических исследований и низкая эффективность использования их результатов сказываются на сумме эмпирической обоснованности и аргументированности теоретических выводов и предложений в практике. Необходима дальнейшая реализация правовых идей и принципов Конституции Кыргызской Республики, которые должны воплощаться в законодательных, организационных и других мерах государства. Комплексный подход к правовой политике позволит модернизировать всю нормативно-правовую базу в контексте общей стратегии развития государства, в том числе, по выстраиванию качественно новой модели системы государственной власти и местного самоуправления на принципах результативности, прозрачности и

подотчетности деятельности их органов, обеспечивающих защиту прав и свобод граждан, интересов общества и государства.

Развитие гражданской инициативы тесно связано с вопросами местного самоуправления. Этот институт, находящийся на стыке государства и гражданского общества, также требует своего укрепления и развития. В частности, необходимо, с учетом накопленного опыта, проводить не только разграничение функций органов государственной власти и местного самоуправления, но и широко привлекать органы местного самоуправления к участию в реализации государственных функций, имеющих местное значение.

В числе теоретико-правовых проблем исполнительной и представительной власти на местах обращает на себя внимание и проблема анализа путей упорядочения ведомственного и локального нормотворчества, определения его пределов, создания механизма, обеспечивающего соответствие закону, совершенствование правотворческой деятельности государства, систематизации нормативных актов и преодоление внутренних противоречий в нормативном массиве, улучшения порядка и техники законодательства, расширение круга субъектов права законодательной инициативы, функционирования механизма, трансформирующего демократические принципы и нормы, зафиксированные в законе, в практику работы государственного аппарата, создание системы административной юстиции.

Следует отметить, что при всей важности проблем правового регулирования организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Кыргызстане, их анализ в отечественной научной юридической литературе является неполным, фрагментарным. Все это в совокупности определило выбор темы и актуальность научного исследования.

Связь темы диссертации с основными научно-исследовательскими работами. Некоторые теоретические аспекты государственной власти и общественного самоуправления рассматривались в трудах дореволюционных российских ученых-юристов и государственных деятелей, посвященных проблемам правового государства. Это, в первую очередь, работы А.С.Алексеева, В.Н.Лежкова, Н.И.Лазаревского, П.А.Столыпина, М.М.Сперанского, М.М.Ковалевского.

Изучение и анализ деятельности органов государственной власти и общественного самоуправления в прошлом свидетельствуют о том, что проблемы создания действенной системы государственной власти и самоуправления в СССР не получили должного и полного освещения. Длительное время в советской юридической научной литературе фактически не обсуждались проблемы, связанные с развитием органов государственной власти и самоуправления, что было, по нашему мнению, связано с критическим отношением к концепции разделения государственных органов по трем ветвям власти, которая считалась буржуазной и неприемлемой для социалистического государства. Однако, начиная с 50-60-х гг. прошлого

столетия проблемы государственной власти и общественного самоуправления начинают привлекать пристальное внимание ученых и практиков. Должного внимания заслуживают работы того периода известных ученых правоведов В.М.Манохина, С.С.Студеникина, И.П.Пахомова, Г.И.Петрова, В.А.Воробьева.

К концу 60-середины 70-х гг. также появились работы, комплексно анализирующие государственное управление в зарубежных странах. Среди авторов этих работ выгодно отличаются глубиной анализа работы Б.С.Крылова, Г.И.Никерова, А.А.Анисимова, В.В.Песчанского, С.Б.Маринина.

В конце 80-х годов идеи развития государственной власти и местного самоуправления нашли отражение в трудах теоретиков государственного управления, а также в статьях и публикациях известных ученых-юристов: Д.И.Бахраха, И.Л.Бачило, Ю.А.Розенбаума. Проблемы «разделения» и «взаимодействия» различных ветвей государственной власти нашли свое теоретико-правовое осмысление в работах В.С.Нерсисянца, Г.В.Мальцева, В.В.Абашидзе, Г.В.Атаманчука, Д.А.Керимова, Б.Н.Топорнина, Н.С.Прозоровой, С.З.Зиманова, С.С.Сартаева Г.С.Сапараглиева.

Существенный вклад в развитие теории организации и деятельности местных органов советской власти внесли такие ученые, как И.А.Азовкин, С.А.Авакьян, Г.В.Барабашев, В.А.Пертцик, А.Я.Слива, Н.Г.Старовойтов, Я.Н.Уманский, К.Ф.Шерemet.

К середине 90-х годов, особенно в период после «перестройки», в трудах многих ученых-юристов отслеживаются попытки пересмотреть сложившиеся и устоявшиеся взгляды на государственную власть и местное самоуправление, на их роль и место в жизни общества. К числу более значимых работ, внесших существенный вклад в разработку данной проблематики можно отнести труды: Г.В.Атаманчука «Обеспечение рациональности государственного управления», М., 1989.; Б.П.Курашвили «Очерк теории государственного управления», М., 1987. Однако во всех перечисленных исследованиях прослеживается четкая тенденция – приспособить советское государственное управление к административно-командной системе. Фактически, речь шла не о коренной реформе советского государственного аппарата, а лишь о его дерегуляции.

Лишь после распада СССР в юридической литературе, прежде всего в Российской Федерации, появляются труды с ярко выраженными характеристиками необходимости коренного изменения всей системы государственной власти и формирования новой системы местного самоуправления. Именно с этого времени возникает проблема необходимости реформирования государственной власти и местного самоуправления в суверенных государствах, поскольку прежняя система организаций государственной власти была разрушена, а новая модель еще не создала.

В процессе начавшихся реформ необходимо было, в первую очередь, переосмыслить сами понятия «государственная власть» и «местное

самоуправление». Однако разработка проблем формирования и развития государственной власти в различных государствах СНГ проходит неодинаково. Наибольшей последовательности и продуктивности в исследованиях проблем реформирования государственного аппарата достигли ученые Российской Федерации, где уже имеются в арсенале правовой науки фундаментальные научные исследования по вышеуказанным проблемам. Это современные труды таких известных ученых, как Г.В.Атаманчук, Д.Н.Бахрах, К.С.Бельский, Д.М.Овсянко, Ю.С.Старилов, Б.М.Лазарев, В.М.Манохин,

Определенный вклад в развитие теории становления системы государственной власти и местного самоуправления в Кыргызстане и Казахстане внесен такими учеными, как Р.Т.Тургумбеков, Г.А.Мукамбаева, Ч.И.Арабаев, Э.Э.Дуйсенов, Э.Д.Бешембиев, А.А.Арабаев, С.К.Косаков, С.С.Сооданбеков, С.С.Сартаев, Г.С.Сапаргалиев, С.Н.Сабикинов, В.Н.Уваров, Л.Т.Жанузакова, С.К.Амандыкова и другими учеными-юристами.

Вместе с тем, стоит признать, что не совсем благоприятно сложилось положение с научными исследованиями данной теоретической проблематики в Кыргызстане, где за пределами юридической науки до настоящего времени все еще остаются важнейшие атрибуты государства – государственная власть и местное управление. Именно поэтому проблемы, связанные с реформами государственной власти и местного самоуправления, являются наиболее актуальными и должны представлять огромный научный, практический, общепрофессиональный интерес.

Полагаем, что интерпретация теории разделения властей, применительно к Кыргызстану, также представляется весьма важной для дальнейшего развития государственного строя в нашей стране. Думается, что проводимые исследования в этом плане будут иметь научное и теоретико-правовое значение и в рамках как развития теории разделения властей, так и «механизма» сдержек и противовесов в их функционировании.

Глубокое изучение теоретической правовой проблематики организации государственной власти и местного самоуправления в Кыргызстане практически только начинается. Пытаясь восполнить этот пробел, автор на основе комплексного изучения концепций организации государственной власти и местного самоуправления и их правового регулирования в демократически развитых европейских и азиатских странах, а также положительного опыта советского периода, предлагает конкретные пути решения этих проблем в условиях переходного постреволюционного периода, в котором находится суверенный Кыргызстан.

Цели и задачи исследования. Цель настоящего диссертационного исследования состоит в том, чтобы на основе положений юридической науки и анализа современной политической и социальной практики определить основные проблемы дальнейшего совершенствования реализации принципа разделения власти, системы органов государственной

власти Кыргызской Республики, включая прогнозируемые аспекты формирования правового государства и становления гражданского общества.

Важнейшим из рассматриваемых критериев организации и деятельности структур правового государства, основанных на принципах народовластия и разделения властей, является предметом особого исследования в настоящей работе. Именно сложность реализации таких идей на практике, предполагает поиск путей развития правовой системы и повышения эффективности функционирования органов государственной власти и местного самоуправления. Отсюда вытекают следующие основные задачи диссертационной работы:

- проанализировать и выявить основные черты государственной власти и самоуправления советского периода с целью возможного использования в процессе проводимых реформ государственного аппарата Кыргызской Республики наиболее позитивных установлений из советского государственного строя;
- интерпретировать основные принципы организации и деятельности институтов государственной власти;
- исследовать практику конституционно-правового регулирования разграничения полномочий между органами государственной власти;
- определить концептуальные основы организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления в Кыргызстане;
- определить конституционно-правовые основы и конституционно-правовой статус Парламента Кыргызской Республики, статус депутата Жогорку Кенеша;
- определить конституционно-правовой статус местных представительных органов в Кыргызстане;
- рассмотреть вопросы взаимодействия органов государственной власти в Кыргызской Республике в соответствии с новой Конституцией 2010 года;
- изучить конституционно-правовую базу, на основании которой строится система органов государственной власти с учетом формирования новых отношений в современном обществе;
- выявить противоречия в организации и функционировании институтов государственной власти, а также сформулировать предложения по их устранению;
- раскрыть причины необходимости проведения кардинальных реформ государственной власти и местного самоуправления, а также выявить основные направления и этапы проведения этих реформ;
- обосновать необходимость идеологического и информационного обеспечения реформ государственной власти и местного самоуправления, а также необходимость обеспечения в них законности;
- проанализировать зарубежный опыт проведения реформ государственного управления по всем ветвям власти с целью возможной преемственности позитивных положений в законодательство Кыргызстана.

Научная новизна исследования связана с тем, что оно является одной из первых попыток комплексного исследования актуальных правовых проблем становления и развития государственной власти и местного самоуправления.

Научная новизна исследования выражается также в анализе концептуальных основ Административной реформы в Кыргызстане и определении основных проблем и неотложных мероприятий, направленных на ее улучшение. Предпринята также попытка нового осмысления, норм и положений Конституции Кыргызской Республики 2010 года. Настоящая работа является одним из первых комплексных монографических исследований, в котором процессы построения системы органов государственной власти в Кыргызской Республике анализируются на основе принципа разделения властей.

Наряду с теоретическими аспектами в работе акцентируется внимание на рассмотрении практических вопросов взаимодействия органов законодательной, исполнительной, судебной ветвей в системе государственной власти, место и роль Парламента, Президента и их влияние на «ветви власти», создание в стране реальной системы «сдержек и противовесов».

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности использования его результатов в научной разработке проблем общей теории права и государства, теории государственного управления, конституционного, административного, муниципального права, в преподавании в высших и средних учебных заведениях, подготовке учебно-методических и научно-популярных пособий. Теоретические выводы могут служить основой для новых специальных научно-теоретических исследований по проблемам развития конституционных институтов, совершенствования правотворческой деятельности, создания правового государства и благоприятных условий для построения развитого гражданского общества в Кыргызской Республике.

На защиту выносятся следующие положения:

1. В теоретическом аспекте исследованы принципы организации и деятельности органов государственной власти, структурно и организационно разделенных по выполняемым функциям и занимаемым уровням, связанных интегрирующим институтом парламента и правительства, нормативными правовыми актами, реализующими функции государства.

2. Определена новая роль всех ветвей государственной власти и местного самоуправления применительно к условиям переходного и постреволюционного периода, в котором находится Кыргызстан, выявлены причины необходимости дальнейшего кардинального реформирования всей системы органов государственной власти и местного самоуправления. Определение концептуальных основ государственного управления и местного самоуправления в Кыргызской Республике способствовало выработке ряда положений рекомендательного характера, направленных на повышение качества и эффективности проводимых реформ.

3. Обоснованы основные направления развития системы органов государственной власти и местного самоуправления в Кыргызстане, необходимость их идеологического и информационного обеспечения, а также укрепления законности в этой системе.

4. В конституционно-правовом аспекте:

- уточнены конституционно-правовые положения, касающиеся определения понятийного аппарата институтов исполнительной власти.
- концептуально детерминированы организационно-правовые основы взаимоотношений между ветвями государственной власти и ведущей роли парламента. Разработан проект Конституционного закона «О Парламенте Кыргызской Республики и статусе его депутатов».
- в связи с изменением механизма государства, обоснована необходимость правовой регламентации конституционных законов «О Правительстве Кыргызской Республики» и «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики».

5. Создание действенного законодательства об органах государственной власти и местного самоуправления невозможно без решения проблем децентрализации власти в Кыргызской Республике и перераспределения властных полномочий в направлении от центра на места, на основе принципа разделения властей. Отсюда обоснована необходимость усиления роли и повышения статуса представительных органов на местах и намечены пути решения этой задачи, рассмотрены вопросы организации деятельности местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, проблема и концепция их взаимодействия, определены гарантии их самостоятельности.

6. Дан анализ роли и места органов государственной власти и местного самоуправления в качестве важнейших социальных, политических, конституционно-правовых институтов и выявлен круг проблем по совершенствованию деятельности этих органов. Кроме того, обоснована необходимость разработки и принятия законодательных актов об административно-территориальном делении, показано общее и особенное в становлении и развитии органов государственного управления и самоуправления в Кыргызской Республике.

Для разрешения юридических противоречий предложено принять на основе конституционного принципа о разделении функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления новых, отвечающих требованиям времени законов «О местном самоуправлении в Кыргызской Республике» и «О местном государственном управлении в Кыргызской Республике», которые реализовали бы основные конституционные нормы и принципы формирования местного самоуправления.

7. Необходимо осуществление комплексного подхода к описанию правового статуса местных органов государственной власти и органов местного самоуправления, посредством разработки проекта закона «О

процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти и местными органами самоуправления».

8. Стабильность Конституции обеспечивает устойчивость всей правовой национальной системы, государственной и общественно-политической жизни страны. Однако стабильность Конституции еще не может означать абсолютной неизменяемости. Развивающиеся общественные отношения, экономические и политические условия диктуют необходимость проведения конституционных реформ и приведение конституционных норм в соответствие с изменяющимися реалиями общественной жизнедеятельности. Пересмотр действующей Конституции Кыргызской Республики оправдывается в случае, если изменения общественных отношений действительно носят существенный характер. Следует избегать практики частого изменения Конституции и чрезмерного использования института референдума, чтобы не потерять его демократических свойств. Вместе с тем, уже сейчас требуется внесение изменений и дополнений в некоторые положения, а именно:

- необходимо наделить Верховный суд Кыргызской Республики правом законодательной инициативы, поскольку судебная власть – как и две другие ветви власти, - должна и в этом контексте проблемы иметь свое «равенство» с другими властями.

9. Обосновано, что обязательной формой конституционного контроля должна стать процедура заслушивания отчетов Председателя Верховного суда Кыргызской Республики в Жогорку Кенеше.

В сфере судебной ветви власти предложено:

- конституировать право граждан Кыргызской Республики именно путем непосредственных (прямых) выборов избирать судей «первой» инстанции. Однако согласно норме, закрепленной в п.8 ст.93 Конституции Кыргызской Республики судей местного суда назначает Президент по представлению Совета по отбору судей в первый раз сроком на пять лет, а в последующем до достижения предельного возраста;

- ввести норму, которая бы существенно ужесточила процедуру отбора судей, а также закрепить норму пожизненной «причастности» к судебной деятельности;

- институционализировать Суды присяжных в соответствии с дальнейшим проведением административной и судебно-правовой реформы;

- создать при Президенте Кыргызской Республики Департамент по вопросам организации и деятельности судебных органов, решив проблему «подчинения» судебной власти исполнительной и законодательной властям.

В соответствии с Основным законом, Конституционная палата обосновывает «конституционность» издаваемых в Кыргызстане нормативных правовых актов. С упразднением Конституционного суда и выведением его функций в ст.93, 97 Раздела VI Конституции, разумеется, реализация данной нормы представляется очень проблематичной. Поэтому закономерно актуализируется проблема действенного механизма нормативно-правового регулирования в данной сфере. Актуальным является

вопрос практической реализации конституционного принципа согласованного функционирования и взаимодействия ветвей государственной власти в условиях парламентской формы правления в Кыргызстане.

10. Актуальным на современном этапе является вопрос практической реализации конституционного принципа согласованного функционирования и взаимодействия ветвей государственной власти в условиях парламентской формы правления в Кыргызстане. Соответственно, для надлежащего обеспечения правовых условий реализации данного принципа Конституции автор предлагает внести дополнение в Закон «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» полномочием Конституционной палаты решать споры о компетенции между органами государственной власти страны.

11. Подчеркивая актуальность проблемы исполнительной власти, концептуально важной представляется постановка «основного» вопроса: что иметь в виду, говоря о самостоятельности «исполнительной власти?» Данное теоретическое положение следует осмысливать как то, что исполнительные функции не должны совпадать с функциями других «носителей» государственно-властных полномочий;

- это четкое закрепление исполнительной компетенции субъектов государственной власти, максимально соответствующей целевому назначению их деятельности;

- это четкое понимание неоспоримого факта, что даже при последовательном проведении в жизнь принципа разделения властей, при обеспечении «первичности» представительной власти и «производности» (вторичности) исполнительной, должен срабатывать принцип «исполнительства». Иное бы превращало исполнительную власть в простой рабочий аппарат «известных» Советов;

- обязательный учет обстоятельства, что исполнительная власть «приблизена» к объектам государственного руководства социальной практикой. Есть все основания полагать, что процедура интерpellации, внесенная законом об изменениях и дополнениях в Конституцию Кыргызской Республики, способствовала бы стабилизации социально-экономической жизни государства. Процедура интерpellации позволила бы нести персональную ответственность отдельного министра и всего Правительства в целом.

12. Органы прокуратуры по Конституции Кыргызской Республики 2010 года входят в раздел VII, который называется «Иные государственные органы» и регламентируются только шестью пунктами ст.104. Как показывают исследования, «возложение» Конституцией Кыргызстана на прокуратуру функций надзора настоятельно диктуют адекватного развития законодательства, регулирующего эту деятельность. Правовые основы функционирования прокуратуры по осуществлению надзора за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами определены в

Конституции Кыргызской Республики. Учитывая роль прокуратуры в системе государственных органов по обеспечению законности, логически возникает вопрос и о месте расположения норм, регламентирующих ее задачи и функции, компетенцию, формы работы и т.д. в Конституции Кыргызской Республики. Ведь прокуратура, тем не менее, объективно занимает особое положение в государственном механизме. Необходимо нормативно оформить функции конституционного надзора прокуратуры в определенные организационно-процедурные формы и выработать процессуальный порядок взаимоотношения их с другими государственными органами.

Поэтому вполне обоснованной является позиция о выделении норм Конституции о прокуратуре в специальный ее раздел. Другой возможный «способ» решения проблемы – VII раздел действующей Конституции Кыргызской Республики назвать «Правосудие. Прокуратура».

Личный вклад соискателя. Настоящая работа является одним из первых монографических исследования в котором процессы построения системы органов государственной власти в Кыргызской Республике анализируются на основе принципа разделения властей.

Апробация результатов исследования.

Результаты диссертационного исследования обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры теории и истории государства и права Ошского государственного университета, кафедры теории и истории государства и права и кафедры конституционного права КНУ им. Ж. Баласагына. Положения диссертации были использованы при подготовке монографии: «Государственное управление и местное самоуправление в Кыргызстане (правовое регулирование)», большого ряда научных публикаций.

Материалы диссертации используются автором, а также профессорско-преподавательским составом Ошского государственного университета в научно-педагогической практике и в процессе организации юридического всеобуча для государственных и муниципальных служащих.

Полнота отражения результатов диссертации в публикациях.

Положения диссертации нашли отражение в научных публикациях и выводах, по материалам диссертационного исследования автор неоднократно позиционировал результаты на различных международных научно-практических конференциях и семинарах.

Автором опубликованы одна научная монография, одно учебное пособие, два учебно-методических комплекса, более 42-х научных статей по теме диссертации.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из 6 глав, 14 подразделов, выводов, списка использованной литературы и приложений. Объем диссертации – 296 страниц.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, показывается степень ее научной разработанности, определяются цели, задачи, объект и предмет исследования, его методологическая основа, научная новизна, теоретическая и практическая значимость, приводится информация об апробации и внедрении результатов диссертационного исследования.

Глава первая «Теоретико-правовые проблемы организации государственной власти и местного самоуправления» посвящена анализу роли и места государственной власти и самоуправления в период советского развития, выявлению наиболее значимых аспектов развития законодательства о государственном управлении и местном самоуправлении в Кыргызской Республике и их реформированию в современный период.

В первом разделе первой главы «Место органов государственной власти и самоуправления в СССР» обосновывается, что избранная в самом начале построения Советского государства основа всей государственной политики, а отсюда и законодательства о государственной власти, - стала генеральная линия Коммунистической партии Советского Союза на все последующие годы вплоть до распада СССР.

Рассматривая проблему функционирования в советском государстве «номенклатуры», автор акцентирует внимание на соотношении «номенклатуры» с государственной властью. Особый интерес в данном вопросе, по мнению автора, представляет позиция С.С.Алексеева, которую ученый обозначает как «феномен власти». В соответствии с данной позицией, автор предполагает, что при определенной «величине», когда складывается постоянный профессиональный аппарат, политическая государственная власть, в какой-то мере начинает развиваться на своей основе, приобретая «набор» свойств и свою собственную логику, которая становится нетерпимой ко всякой иной власти в обществе, в ней возникает императивная тенденция к самовозрастанию, к консервации, к абсолютизации, она стремится утвердить себя в качестве самодовлеющей силы, предполагает потребность возвеличивания и ее самой и ее носителя [146, с.27-29].

Автором работы производится дифференцирование таких понятий, как «централизованное регулирование» и «административно-командное управление». При административно-командном управлении имеет место централизованное управление, но оно приобретает иные характеристики и качества. Выражая негативные черты феномена власти в проявлениях через постоянный аппарат, власть носит в основном субъективистский характер, выливается в администрирование. Такое администрирование, при наличии ряда неблагоприятных условий, воплощается в административно-бюрократическом, командном, авторитарном управлении.

Административно-командное, авторитарное управление со всеми сопутствующими ему негативными процессами жизни общества – бюрократизмом, нарушениями законности, нарушениями прав человека и

гражданина, безнаказанностью привели к негативным явлениям социальной реальности к деформациям в политико-государственной сфере.

Анализ советского законодательства во многих случаях был предметом многочисленных споров, не позволявших при этом акцентироваться на негативных последствиях. Не претендуя на всеохватность анализа, диссертант отмечает, что данный аспект необходим для раскрытия механизмов функционирования органов государственной власти и самоуправления в рамках исследуемой проблематики и выделяет некоторые негативные моменты:

- не оказалось сколь-нибудь значимых правовых преград, создающих реальное противодействие узурпации власти, утверждению и последующему всеохватывающему доминированию административно-командной системы;
- в незанятое правовое пространство в законодательной системе, которое образовалось в связи с недостаточной развитостью административного законодательства, попал поток ведомственных актов, по сути, «потянув на дно» всю советскую систему права.

Анализируя взгляды на систему государственной власти и местного самоуправления представителей различных правовых школ, диссертант обосновывает вывод о том, что в СССР существовала моноцефальная система государственных органов, которая отвергала концепцию разделения властей и соответственно, систему сдержек и противовесов [119, с.179].

Как известно, исходным началом данной системы служил принцип единства государственной власти сверху донизу. Во главе этой системы фактически стоял один орган – Политбюро ЦК КПСС, облеченный всей полнотой власти и наделявший ею другие органы. Характерной чертой этой системы являлась жесткая соподчиненность государственных органов по вертикали. Кроме того, этой моноцефальной системе были присущи такие черты как однопартийность, отказ от политического плюрализма, преувеличение роли государства, наделявшего «сверху» граждан правами, гипертрофированная роль большинства, преобладание назначаемости при формировании органов государства и, как правило, единоличное, а не коллегиальное решение вопросов.

Отмечая о реальном отсутствии разделения государственной власти в СССР, автор резюмирует, что оно возможно только в условиях практического обеспечения гармонии государственной системы в целом, что, как тенденция, начало наблюдаться лишь с момента провозглашения на всем постсоветском пространстве новых суверенных государств, к числу которых относится и Кыргызская Республика. Государственная власть нормально функционирует тогда, когда нет коллизий между ее ветвями (органами) и когда она обеспечивает гармонизм во взаимоотношениях с обществом.

Во втором разделе первой главы «Развитие законодательства о государственной власти и самоуправлении в Кыргызской ССР» автор, рассматривая конституции Кыргызской ССР, отмечает о тенденции ускорения процесса обновления текущего законодательства о местных органах государственного управления.

Исследуя проведенную общую законодательную реформу, автором прослеживается обновление основных сфер законодательства, включая административное. Отмечается, что важным шагом в поисках оптимальных правовых форм местного самоуправления стал принятый 9 апреля 1990г. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [119, с.36-39], который определил основные направления развития местных органов власти, принципы их формирования и деятельности как органов местного самоуправления.

Анализ законов советского периода, проведенный диссертантом позволил определить, что главные задачи, которые были поставлены законодателями перед принятием правовых актов, можно свести к нескольким основаниям:

- обеспечение положения, при котором местные Советы несут полную ответственность за развитие того хозяйства, которое им непосредственно подчинено;

- законы заметно усилили влияние местных Советов на все расположенные на их территории организации вышестоящего подчинения;

- принятые законы обеспечили последовательное развитие организационно-правовых форм работы местных Советов и их депутатов.

Выделенные автором основания позволили сделать ряд выводов о том, что даже с принятием законов, Советы не стали самостоятельной структурой государственной власти, фактически власть концентрировалась в партийных комитетах.

Анализируя позиции исследователей о нормативных документах советского периода, автор присоединяется к их утверждениям, что Советы, как попытка воплощения идей соединения управленческих начал и самоуправленческой инициативы народных масс, себя не оправдали: «Практика не подтвердила правильность механического соединения двух близких по форме, но разных по содержанию явлений, сведя на нет все усилия» [86, с.232].

Причина этого заключалась также и в том, что идея народовластия – самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения – осталась для большинства населения непонятной.

Таким образом, автор констатирует, что в Киргизской ССР, также как и на всей территории СССР, подлинного местного самоуправления не было. Во всех принятых конституциях и других нормативных актах были заложены лишь некоторые его элементы, послужившие в определенной степени исходным началом формирования местного самоуправления суверенного Кыргызстана.

И, как полагает диссертант, выходом из такой ситуации было усиление исполнительной власти. Следует учесть, что конституционное эволюционирование Кыргызстана первоначально избрало для себя президентскую форму правления, которая со всей остротой на тот исторический отрезок времени, подняла проблему усиления президентской власти.

Анализ проблемы в рамках данного параграфа позволил автору обосновать, что:

- главной особенностью регламентации правового статуса местных Советов по Конституции СССР 1936 года являлось то, что она обеспечивала регулирование системы, организационной структуры и основ компетенции в масштабе всего Союза;
- Конституция СССР 1977 года и Конституция 1978 года Киргизской ССР отразили общую тенденцию, которая заключалась в усилении планово-координационных и контрольных функций местных Советов по отношению к неподчиненным предприятиям, учреждениям и организациям;
- концепция разделения властей, провозглашенная Конституцией Кыргызской Республики потребовала и новой концепции построения системы и структуры местных представительных и исполнительных органов.

В третьем разделе первой главы «Суверенный Кыргызстан в условиях реформирования государственной власти и местного самоуправления» показано, что провозглашение курса на построение правового, демократического государства, дальнейший процесс укрепления государственности, демократизации общества и внедрения новых экономических отношений актуализировали проблемы реформирования всей системы государственной власти и местного самоуправления.

В Кыргызстане в 1990 году была принята «Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан», а в 1991 году «Декларация о государственной независимости Республики Кыргызстан», которые определили соответствующие изменения в организации власти на местах.

В принятый в Кыргызстане Закон «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Кыргызской Республики» были внесены изменения, затронувшие, в первую очередь, разграничения функций и полномочий представительных и исполнительно-распорядительных органов. Законом устанавливалось, что исполнительным и распорядительным органом на территории области, района, города, района в городе является глава местной администрации, взаимоотношения Совета народных депутатов с местной администрацией строились на основе принципа разделения функций; наделения Совета и главы администрации присущими им и установленными законом полномочиями.

Анализируя изменения в законодательстве, автор отмечает, что одним из положительных факторов в развитии и деятельности местных органов государственной власти явилось и развитие общественных начал, что находило выражение в создании института внештатных инструкторов отделов и управлений, в создании общественных Советов в этих органах, в создании внештатных отделов, работающих на общественных началах согласно концепции власти, частью которой являлись местные Советы народных депутатов, они же и были нижним звеном единого государственного аппарата. Законы о местных органах государственной власти закрепляли право вышестоящих Советов народных депутатов

осуществлять руководство нижестоящими, вся деятельность государства осуществлялась на основе конституционного принципа демократического централизма, предполагающего обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих [89, с.56-59].

Автором отмечено, что за более чем семнадцатилетний период своего действия, Конституция Кыргызской Республики, с 5 мая 1993 года по июнь 2010 года, претерпела ряд существенных изменений, внесенных в нее по результатам референдумов, состоявшихся 10 февраля 1996 года, 17 октября 1998 года, 18 февраля 2003 года, 21 октября 2007 года, 27 июня 2010 года. Все они непосредственно затрагивали и местное самоуправление, причем конституционные новшества в отношении самоуправления были прямо противоположными. Помимо этого, диссертант, отмечая противоречия правового регулирования местного самоуправления, указывает на Положение «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике», которое было утверждено Указом Президента Кыргызской Республики «Об утверждении Положения «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике»» (22 сентября 1994г.), что стало основной причиной коллизий в законодательной базе по местному самоуправлению, поскольку по своей модели организации местного самоуправления расходились с принципами местного самоуправления, установленными Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан». Следствием этого явилось то, что на территории страны действовали оба нормативных акта, что на практике создало немало проблем. В связи с этим автор считает, что правильным решением стало бы принятие на основе конституционного принципа о разделении функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, новых, отвечающих требованиям демократического правового государства законов «О местном самоуправлении в Кыргызской Республике» и «О местном государственном управлении в Кыргызской Республике», которые реализовали бы основные конституционные нормы и принципы формирования местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Особое место в правовом обеспечении реформы, по мнению автора, принадлежало принятой в 1999г. Концепции дальнейшего развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 1999-2001гг., утвержденной Указом Президента от 2 августа 1999г. Концепция включала в себя основные направления развития местного самоуправления: была обоснована необходимость усиления полномочий представительных органов местного самоуправления, перевода на самоуправление городов областного подчинения.

Указом Президента Кыргызской Республики от 2 мая 2001г. «Об основах организации местного самоуправления в городах областного подчинения Кыргызской Республики» начался процесс перевода на принципы местного самоуправления городов областного подчинения.

В мае 2001г. в республике была принята общенациональная стратегия – «Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года». В данном документе была предпринята попытка научного обоснования приоритетных направлений реформы государственного управления и местного самоуправления, а также определение основных направлений децентрализации [27, с.14]. Следует указать, что в современных исследованиях того периода, посвященных местному самоуправлению, последнее рассматривалось сквозь призму таких понятий как децентрализация и деконцентрация. В самом общем виде различие между двумя вышеуказанными понятиями заключается в том, что деконцентрация представляет собой передачу полномочий назначаемым из центра чиновникам, а также дробление властей одного уровня, в то время как децентрализация, - это передача центром отдельных властных полномочий местным органам [189, с.49].

Диссертант с определенной уверенностью констатирует, что наступает новый этап, когда местные представительные и исполнительные органы власти начинают в полном объеме выполнять свои социальные функции. Отвечая на вопрос, почему местное управление государственными делами осуществляется еще во многом недостаточно успешно, автор резюмирует, что субъективистские представления отрицательно воздействуют на местное управление. Местное государственное управление нередко рассматривается как явление малозначительное, хотя в последнее время его роль постоянно возрастает. Нормотворческая деятельность в области местных исполнительных органов нередко отстает от жизненных реалий. Нередко правовой и организационный уровень принимаемых местными исполнительными органами решений остается недопустимо низким, приказ или инструкция заменяют нормы закона, что недопустимо. Не вносятся изменения в структуры, должностные характеристики, в процедуры распределения функций, использования информации и принятия решений.

Для разрешения юридических противоречий автором предлагается разработать проект закона о процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти и местными органами самоуправления. Должно происходить постепенное формирование административной юстиции, разрешающей споры о праве, возникающих из публично-правовых отношений между государством и гражданином и нового административно-процессуального законодательства. Децентрализация внутри министерств и ведомств, от центра к регионам и от государства в частный сектор позволит, по мнению автора, ускорить ход реформ.

Во второй главе «Законодательная власть: конституционно-правовые проблемы» автором исследуются понятие и сущность законодательного органа, порядок формирования Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, главные функции и основные направления его деятельности конституционно-правовой статус депутатов Жогорку Кенеша.

В первом разделе второй главы «Понятие и сущность законодательного органа. Порядок формирования Парламента Кыргызской Республики» автор, исследуя различные теоретические позиции по парламентаризму, которые имеют логическое обоснование и базируются на сравнительном анализе, останавливается на этих позициях, поскольку именно они дают наиболее ясную картину конституционного развития и существующих государственно-властных конструкций в Кыргызстане.

Анализ теоретико-правовых аспектов функционирования законодательной власти, позволил автору вывести собственную периодизацию эволюционирования конституционных форм, которая, в свою очередь, позволила выявить определенную закономерность, выражающуюся в политическом и социально-экономическом развитии страны, что, в известной степени, влияет на уровень развития системы сдержек и противовесов государственной власти. Период радикальных перемен в обществе порождает необходимость усиления той или иной ветви власти, что непосредственно влияет на степень регулирования общественных отношений.

Представленный автором исследования обзор свидетельствует о том, что попытки внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызстана со всей очевидностью показали недостаточно удовлетворительные результаты демократизации кыргызского общества.

При этом следует проводить четкую дифференциацию, что и в президентской и в парламентской республике есть и президент, и парламент, а сущность различия между двумя этими разновидностями заключается в характере отношений между законодательной и исполнительной властью.

Анализ полномочий Парламента Кыргызской Республики дал автору полное основание отнести данную форму к Парламентам с неограниченными полномочиями.

К числу основных отличий Парламента Кыргызстана от других высших органов государственной власти следует отнести способ формирования Жогорку Кенеша. Порядок его формирования во многом зависит от структуры, количества палат и численности депутатского корпуса. Автором исследования проведен ретроспективный сравнительный анализ порядка формирования ныне действующего парламента.

Автор диссертации полагает, что отличительной чертой депутатов, как категории политических государственных служащих, является наличие у них депутатского иммунитета и индемнитета. В новой Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010г. четко закреплена норма о депутатском индемнитете. По мнению автора, новеллизация в условиях конституционного реформирования в Кыргызстане имеет сущностное значение.

Кроме того, в проекте Конституционного закона «О Жогорку Кенеше Кыргызской Республики и статусе его депутатов» автором диссертации

предлагаются новые дефиниции «политических партийных фракций» и «депутатских групп».

Во втором разделе второй главы «Конституционно-правовой статус депутатов Жогорку Кенеша» автор, исследуя статус депутатов Парламента Кыргызской Республики, указывает что они складывается из их прав, обязанностей и ответственности, определенных Конституцией,

Депутаты парламента Кыргызской Республики обладают особой правовой дееспособностью, позволяющей им активно участвовать в осуществлении полномочий парламента.

Депутаты парламента работают на профессиональной постоянной основе. В п.2 ст.72 Конституции Кыргызской Республики закреплена норма, в соответствии с которой депутат Жогорку Кенеша не может совмещать депутатскую деятельность с иной государственной или муниципальной службой, не может осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации. По Конституции Кыргызской Республики 2010года депутат парламента не связан императивным мандатом, а это означает, что депутат не обязан отчитываться перед избирателями. Депутата за несоответствующее выполнение депутатских полномочий избиратели не могут отозвать. В соответствии с новой Конституцией, депутаты, обладая свободным мандатом, могут действовать в Парламенте исходя из своих правовых, политических и иных убеждений, но в интересах народа. Ответственность наступает только в соответствии с конкретными правовыми нормами. Вместе с тем, как показывает практика стран с развитой демократией, императивный мандат в большинстве случаев рассматривается как тормоз для реальной независимости депутатов, поскольку существенно влияет на результаты его деятельности как представителя народа. Обосновано возникает противоречие между двумя подходами, следует ли рассматривать депутата как представителя всего народа или же, как представителя его отдельной части, представленной политической партией, прошедшей в законодательный орган.

В третьем разделе второй главы «Главные функции и основные направления деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» исследованы функции Жогорку Кенеша, вытекающие из его конституционно-правового статуса, которые представляют собой целую совокупность правовых институтов, содержащихся в Конституции, других законодательных актах и включают в себя ряд составных элементов. Как отмечает профессор А.А.Арабаев, конституционно-правовой статуса Жогорку Кенеша Кыргызской Республики представляет собой совокупность конституционно-правовых норм и институтов, которые характеризуют его социальную сущность и место в конституционной системе органов государственной власти. Основными элементами конституционно-правового статуса Жогорку Кенеша Кыргызской Республики выступают:

- социальное назначение Жогорку Кенеша;

- компетенция Жогорку Кенеша, складывающаяся из: функций – основных направлений деятельности и полномочий, то есть совокупности прав и обязанностей Жогорку Кенеша;

- внутреннее устройство;
- правовой статус депутата;
- порядок формирования;
- порядок организации [36, с.49].

Автор работы указывает на переход к новому конституционному дизайну, что обусловило существование политических партий в Жогорку Кенеше, а также отмечает, что во многих государствах деятельность партийных фракций в парламенте является убедительным примером, насколько претерпела изменения данная правовая ситуация, определяя объект конституционно-правового регулирования. Правовая регламентация деятельности парламентских фракций включает комплекс проблем, а именно:

- формирование парламентских комиссий и комитетов;
- право на выступление с докладами;
- участие в прениях;
- право на участие в официальных делегациях;
- обеспечение гарантий парламентского меньшинства – парламентской оппозиции.

Диссертант полагает, что в данном аспекте, который закреплен в Конституции, все же усматривается нарушение демократических принципов деятельности парламента, который может привести к обязательным противоречиям и конфликтам, и «принцип большинства» еще не может с полным основанием утверждать полную легитимность законодательного органа. Такая картина лишь декорирует плюрализм, но изначально фракция меньшинства, пусть даже данные нормы закреплены в Конституции, все же не может противостоять возможному иному сценарию.

В третьей главе «Исполнительная власть в современных условиях» автором исследуется исполнительная власть как самостоятельная ветвь власти, а так же характеризуются ее институты.

В первом разделе третьей главы «Исполнительная власть как самостоятельная ветвь государственной власти» автор, подчеркивая актуальность проблемы, концептуально важным представляет постановку, «основного» вопроса: что иметь в виду, говоря о самостоятельности «исполнительной власти».

Данное теоретическое положение автором осмысливается как четкое понимание того, что исполнительные функции, не должны совпадать с функциями других «носителей» государственно – властных полномочий. К ним диссертант относит следующие:

- четкое закрепление исполнительной компетенции субъектов государственной власти, максимально соответствующей целевому назначению их деятельности;
- четкое понимание того неоспоримого факта, что даже при последовательном проведении в жизнь принципа разделения властей, при

обеспечении «первичности» представительной власти и «производности» (вторичности) исполнительной здесь должен срабатывать принцип «исполнительства». Иное бы превращало исполнительную власть в простой рабочий аппарат «известных» Советов;

- обязательный учет обстоятельства, что исполнительная власть непосредственно «приближена» к объектам государственного руководства социальной практикой;

- если исполнительная власть нацелена на исполнение решений представительной власти: или это нормотворчество, или же это распорядительство? И таких «ответов-комментариев», в том числе вопросительного характера, может быть не мало [68, с.3-12].

Главной сущностью деятельности государственно-правового института, который называется исполнительной властью, является исполнение (исполнительство). И в этой связи автор отмечает важность определения места исполнительной ветви в механизме государственной власти, построенном на основе принципа «разделения власти».

Во втором разделе третьей главы «Институты исполнительной власти Кыргызской Республики» автор, осмысливая роль и место Правительства в системе государственной власти, подчеркивает, что Конституция Кыргызской Республики 2010года не только конкретизировала правовой статус Правительства, но и в совершенно новой интерпретации с юридической точки зрения определяет его компетенцию.

Концептуально важным аспектом правотворческой деятельности в Кыргызской Республике является то, что Основной закон однозначно определяет «круг» общественных отношений, для регулирования которых Парламент Кыргызской Республики вправе принимать законы (ст.74 Конституции 2010года). Следовательно, все другие общественные отношения будут и должны регулироваться только подзаконными актами. Данная конституционная фабула, на наш взгляд, инициирует и следующие выводы:

1) особую роль исполнительной власти в обеспечении гармоничного функционирования общества и государства;

2) достижение наиболее высокой эффективности правотворчества Правительства, заключающейся, с одной стороны, в повышении качества, с другой стороны, – в обеспечении своевременного принятия необходимых нормативных правовых актов и их «работоспособности» в интересах реализации новых «потребностей» современной социальной практики;

3) исполнительные органы не должны заниматься законотворчеством, но должны действовать во исполнение закона и в рамках процедур, установленных законом. Подзаконный акт, изданный органом исполнительной «власти» должен иметь юридическую силу лишь поскольку издан в рамках полномочий, определенных законом, либо суд признал этот акт источником права.

Автор полагает, что данная норма, внесенная в Закон об изменениях и дополнениях в Конституцию Кыргызской Республики способствовала бы

стабилизации социально-экономической жизни государства, поскольку процедура интерpellации позволила бы нести персональную ответственность отдельного министра и всего Правительства в целом.

Конституция Кыргызской Республики определяет, что исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы осуществляет местная государственная администрация (ст.91). При этом автором констатируется недостаточность четкого определения порядка назначения и освобождения глав местных государственных администраций, которые определяются законом. Логично, что Конституция не конкретизирует, а предписывает, тем не менее, не совсем ясно, каким законом следует руководствоваться при назначении? Автор утверждает, что в новых условиях децентрализации, и дальнейшего реформирования административного законодательства Кыргызской Республики следовало бы ввести принцип выборности.

В четвертой главе «Теоретико-правовые проблемы взаимодействия ветвей государственной власти в Кыргызской Республике» исследуется проблема обеспечения эффективного взаимодействия трех ветвей государственной власти и отдельные аспекты взаимодействия законодательной и судебной властей в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики.

В первом разделе четвертой главы «Проблема обеспечения эффективного взаимодействия трех ветвей государственной власти» автор, исследуя конституционно-теоретические взгляды ведущих юристов по проблеме взаимодействия трех ветвей государственной власти, обосновывает, что проблема во взаимоотношениях законодательной и исполнительной ветвей не являются только «чисто» государственным явлением. В условиях демократии правительство любой страны испытывает определенные сложности во взаимоотношениях с парламентом. Проблемы эти носят политический, правовой, организационный и другой характер, поскольку здесь заключено широкое поле для исследований политологов, юристов, социологов и представителей других отраслей гуманитарных наук. Эта проблема не может быть в полной мере исследована усилиями только ученых-юристов.

Диссертант утверждает, что несмотря на высокий научный и практический интерес к данной проблеме, мало кто из кыргызстанских государствоведов обращался к анализу и рассмотрению конкретных форм взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей государственной власти, тем более изучению происходящих в них процессов. Свое отрицательное влияние оказала излишняя политизация вопросов государственного строительства, отодвинувшая на второй план научные исследования в данной сфере. Не вдаваясь в проблему, автор подчеркивает, что каждый институт государственной власти имеет свой, определенный Конституцией и «текущим» законодательством статус.

Вступая во взаимоотношения друг с другом, законодательная и исполнительная ветви государственной власти оперируют такими

статутными элементами как полномочия, формы и методы деятельности, гарантии, ответственность и др. Исходя из этого, делается вывод о том, что их взаимоотношения носят статутный характер.

Во втором разделе четвертой главы «Взаимодействие органов законодательной и судебной властей в соответствии с положениями Конституции Кыргызской Республики» исследования автора приводят к обоснованным утверждениям об актуальности на современном этапе вопроса практической реализации конституционного принципа согласованного функционирования и взаимодействия ветвей государственной власти в условиях парламентской формы правления в Кыргызстане. Соответственно, для надлежащего обеспечения правовых условий реализации данного принципа Конституции, автор предлагает внести дополнение в Закон «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», наделив Конституционную палату полномочием решать споры о компетенции между органами государственной власти страны.

В Кыргызстане действует судебно-парламентская форма конституционного контроля, более характерная для европейской модели. Несмотря на внешнюю автономность конституционного производства, все же стоит обратить внимание на его связи с другими процессуальными институтами. Автор выражает свою солидарность с мнением Витрука Н.В., утверждающего, что конституционный суд не должен рассматриваться как политический орган [152, с.89]. Вместе с тем, практика Кыргызстана наглядно показала мировому сообществу, что судебный конституционный процесс имел яркую политическую окраску, поскольку в основе рассматриваемого дела стояла политико-правовая ангажированность властью.

Если Конституционный суд Кыргызской Республики являлся органом конституционного контроля (надзора) за обеспечением соответствия в целом всей системы правотворческой деятельности Конституции и действующему «текущему» законодательству, то в соответствии с новым Основным законом, Конституционная палата, на наш взгляд, является институтом, который не может по своей инициативе рассматривать проблемы «конституционности» правотворчества в стране.

Новая Конституция Кыргызской Республики провозглашает осуществление государственной власти в соответствии с принципом ее разделения на три ветви. Однако, как можно реально обеспечить на практике независимость судебной власти от исполнительной, если Министерство юстиции, являясь подразделением исполнительной ветви государственной власти Кыргызской Республики, «командует» судебными органами? Разумеется, исполнительная власть должна решать вопросы материального, жилищного и ряд других «технических» проблем обеспечения жизнедеятельности судей и судов. Но ни в коем случае исполнительная власть через вышеназванное ведомство не должна иметь отношение к подбору, продвижению по службе судебных кадров, а также иным вопросам организации работы и деятельности судебных органов. Вот почему,

поднимая в рамках настоящего раздела проблемы взаимодействия законодательной и судебной властей в Кыргызской Республике, следовало бы акцентировать внимание на реализацию государственной программы правовой реформы.

Автор подчеркивает необходимость предоставления права законодательной инициативы Верховному Суду Кыргызской Республики, поскольку судебная власть – как и две другие ветви власти, - должна и в этом контексте проблемы иметь свое «равенство» с другими властями.

В пятой главе «Организационно-правовые проблемы и статус местных представительных органов в механизме государственной власти Кыргызской Республики» исследуются вопросы местных представительных органов в системе разделения власти, проблемы их формирования, принципы организации и деятельности местных представительных органов, а так же проблемы взаимоотношений местных представительных органов с высшими и центральными государственными органами Кыргызской Республики.

В первом разделе пятой главы «Местные представительные органы в системе разделения власти и проблемы их формирования. Принципы организации и деятельности местных представительных органов» автор проводит анализ правоприменительной практики и отмечает, что Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» определяет правовой статус местных кенешей всех уровней как юридических лиц (п.4 ст.21). Данная норма вступает в противоречие с самим понятием представительного органа местного самоуправления. Органы местного самоуправления выступают в гражданском обороте исключительно от имени населения определенной территории и не нуждаются в специальном правовом статусе. Субъектом правоотношений является орган местного самоуправления, который не нуждается, как и государство, в придании ему статуса юридического лица. Если согласиться с законодателем и признать местные кенешы в качестве юридических лиц, то деятельность представительного органа местного самоуправления подлежит регулированию Законом Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях», как установлено Гражданским кодексом Кыргызской Республики. В настоящее время назрела необходимость внести в Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» нормы, определяющие статус местных кенешей.

Проведение в рамках данного раздела исследование правовой регламентации вопросов формирования и принципов организации и деятельности местных представительных органов, позволило автору обосновывать выводы о том, что вопросы оптимального разграничения функций, соблюдения баланса между государственными (делегированными) и собственными полномочиями, ресурсами, а также ответственностью является основой отношений между разными уровнями власти, к которым относятся государственные и муниципальные органы. Демократическая система власти включает в себя целый ряд различных государственных и

частных органов и институтов, одним из которых является местное самоуправление. Его функционирование обеспечивает разделение власти по горизонтали (три ветви), а также по вертикали, что предполагает наличие автономного сообщества, являющегося одним из компонентов гражданского общества и необходимым демократическим противовесом центральной власти.

Проблема передачи и реализации отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления является актуальной и требует своего разрешения. От верно принятого решения будет зависеть не только совершенствование механизма передачи и исполнение отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления, но и исход реформы местного самоуправления в Кыргызстане.

Во втором разделе пятой главы «Проблемы взаимоотношений местных представительных органов с высшими государственными органами Кыргызской Республики» автором формулируются обоснованные положения, о том, что большинство современных моделей местного самоуправления и, соответственно, их научных интерпретаций исходят именно из дуализма природы локальных властей, что напрямую влияет на состояние, систему и структуру местных государственных органов управления. Исходя из данного факта, обоснованно делается заключение, что в системе местного государственного управления и местного самоуправления, в отличие от высших эшелонов власти, по всей вероятности, упор надо делать не столько на «разделении властей», сколько на их объединении не только в едином понимании проблем и задач, но и в единстве действий. Автор полагает, что необходима поэтапная передача большинства текущих функций и полномочий от правительства, министерств и ведомств на региональный уровень, в первую очередь, по различным направлениям осуществления реформ, акимаам соответствующей административно-территориальной единицы необходимо представить более широкие полномочия в обеспечении сбалансированного социально-экономического развития регионов и углубления рыночных преобразований.

Необходимо разработать и закрепить механизм координации и взаимодействия всех звеньев исполнительной власти, четкого определения и разграничения функций каждого из них с тем, чтобы обеспечить проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории [48].

Автор, учитывая то, что единая система исполнительных органов в любом случае должна действовать на принципах обязательности выполнения решений вышестоящих органов для нижестоящих, подконтрольности и подотчетности, единой кадровой политики, вместе с тем утверждает о необходимости изменения в структуре центральных органов государственной власти и во взаимодействии с местными исполнительными органами по вопросам перечня должностей, назначаемых и утвержденных (освобождаемых) правительством, а также порядок решения ими кадровых вопросов.

Глава шестая «Законодательство Кыргызской Республики о местном государственном управлении и самоуправлении» посвящена исследованию законодательного закрепления полномочий органов государственного управления и самоуправления по административно-территориальному устройству, а так же изучению зарубежного опыта реформ государственного управления и модели органов местного самоуправления в процессе реформирования местной власти в Кыргызской Республике.

В первом разделе шестой главы «Законодательное закрепление полномочий органов государственного управления и самоуправления по административно-территориальному устройству» диссертант, анализируя полномочия и предметов ведения государственных органов в области местного самоуправления, определяет основные направления их взаимодействия: обеспечение гарантий прав граждан на осуществление местного самоуправления; правовое регулирование организации и деятельности его органов и контроль за соблюдением законности; государственная поддержка местного самоуправления.

Анализируя нормативно-правовые основы в сфере местного самоуправления автор показывает, что полномочия органов местного самоуправления содержатся в Конституции, а также в других законах Кыргызской Республики. Данный анализ позволил диссертанту выделить ряд особенностей. Так, в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» органы местного самоуправления могут осуществлять и другие полномочия, предусмотренные уставами местных сообществ, не противоречащие Конституции и законам Кыргызской Республики. Следовательно, органы местного самоуправления могут дополнительно определять для себя собственные полномочия, которые регламентируются их уставами.

Говоря о законодательном закреплении полномочий органов местного государственного управления, автор акцентирует внимание, что в юридической науке понимают под полномочиями. Полномочия – это также конкретные права, характеризующиеся распорядительством и наличием административных функций, позволяющим осуществлять задачи государственных органов.

Комплексный анализ правоприменительной практики регулирования полномочий органов местного государственного управления и самоуправления позволили автору работы сделать несколько выводов по данному подразделу:

- реформирование административно-территориального устройства Кыргызской Республики предполагает разработку и принятие законодательных актов об административно-территориальном устройстве и о местных государственных органах управления и самоуправления.

- процесс реорганизации местного управления в Кыргызстане должен осуществляться поэтапно, по утвержденной государственной программе.

Во втором разделе шестой главы «Зарубежный опыт реформ государственного управления и модели органов местного

самоуправления в процессе реформирования местной власти в Кыргызской Республике» отмечается, что мировая практика показывает, что любое демократическое, правовое государство может решать поставленные перед ней задачи только при наличии развитой системы самоуправления. Составляя одну из основ конституционного строя правового государства, местное самоуправление позволяет демократизировать аппарат управления, эффективно решать местные вопросы и обеспечивать учет интересов местных сообществ при проведении государственной политики, оптимально сочетать интересы и права человека и интересы государства.

Как показывает история, на любом этапе становления государственности прослеживается тесная органическая взаимосвязь между государством и самоуправлением. В различных типах государства существовали модели местного самоуправления, соответствовавшие этапам исторического развития, которые, в конечном счете, всегда следуют за государственным развитием, подчиняясь предписаниям, которые устанавливает государство, будь то в форме правовых норм либо в форме директивных указаний, и тем самым практически всегда зависят от типа государства, его устройства, формы правления и политического режима [73, с.57].

Исследуя опыт развития и формирования местного самоуправления в зарубежных странах, автор констатирует о существующих двух принципиально разных подходах к местному самоуправлению. Первый предполагает свободу местного самоуправления, самостоятельное, под собственную ответственность, регулирование всех проблем местного сообщества. Второй предполагает выполнение общинами только тех задач, которые переданы им государством, - систему поручений, как, например, во Франции или в Англии.

Анализируя возможные модели местного государственного управления и местного самоуправления в Кыргызстане, автор отмечает, что существование различных видов населенных пунктов вызывает к жизни многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления и местного государственного управления. Учитывая то, что изменения в административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики были проведены в целях совершенствования структуры, исключения излишних звеньев в местном государственном управлении и сокращения численности аппарата управления местных исполнительных органов, необходимо дальнейшее совершенствование структуры исполнительных органов, в том числе и через сокращение, которое уже имело место. Вместе с тем, единая система исполнительных органов вызывает необходимость разработки и введения в Кыргызстане типовых структур местных исполнительных органов с учетом специфики регионов, с определением прав акимов самостоятельно решать вопросы укрупнения, объединения и сокращения их численности.

В выводах подводятся итоги исследования, формулируются основные предложения и рекомендации.

Автор отмечает, что главной особенностью Конституции СССР 1936 года являлось то, что она обеспечивала регулирование политической системы, организационной структуры, основ и компетенции советской власти в масштабе всего Союза.

Конституция СССР 1977 года, Конституция 1978 года Киргизской ССР отразили общую тенденцию, которая заключалась в усилении планово-координационных и контрольных функций местных Советов по отношению к подчиненным предприятиям, учреждениям и организациям.

Концепция разделения властей, провозглашенная Конституцией Кыргызской Республики 1993 года потребовала и новой концепции построения системы государственной власти и структуры местных представительных и исполнительных органов.

На современном этапе развития для разрешения юридических противоречий, предлагается принять на основе конституционного принципа о разделении функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, два новых, отвечающих требованиям закона «О местном самоуправлении в Кыргызской Республике» и «О местном государственном управлении в Кыргызской Республике», которые реализовали бы основные конституционные нормы и принципы формирования местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Необходимо осуществление комплексного подхода к описанию правового статуса местных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Последовательно и аргументировано должны определяться компетенция, организация, формы и методы деятельности этих органов, их акты и иные правовые характеристики, необходимо сохранение преемственности действующего законодательства с предлагаемыми проектами законов.

Вопросы оптимального разграничения функций, соблюдения баланса между государственными (делегированными) и собственными полномочиями, ресурсами, а также ответственностью является основой отношений между разными уровнями власти, к которым относятся государственные и муниципальные органы.

Демократическая система власти включает в себя целый ряд различных государственных и частных органов и институтов, одним из которых является местное самоуправление. Его функционирование обеспечивает разделение власти по горизонтали (три ветви), а также по вертикали, что предполагает наличие автономного сообщества, являющегося одним из компонентов гражданского общества и необходимым демократическим противовесом центральной власти.

В данном аспекте автор полагает, что необходимо:

- разработать проект закона «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти и местными органами самоуправления»;

- постепенно формировать институт административной юстиции, разрешающей споры о праве, возникающих из публично-правовых

отношений между государством и гражданином и нового административно-процессуального законодательства. Увеличение объемов законотворчества в стране предъявляет повышенные требования к законопроектной деятельности исполнительных органов. В целом объем и качество представляемых проектов законов оставляет желать лучшего, подтверждением чему могут служить многочисленные поправки и изменения, постоянно вносимые практически во все вновь принимаемые законодательные акты;

- реформирование административно-территориального устройства Кыргызской Республики предполагает разработку и принятие законодательных актов об административно-территориальном устройстве и о местных государственных органах управления и самоуправления. Предметы ведения, как структурный элемент понятия «компетенция», являются способом юридического обозначения тех сфер местной жизни, которые определяются в качестве предмета властных действий органа местного самоуправления. По делегированным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам;

- поэтапно осуществлять процесс реорганизации местного управления в Кыргызстане, по заранее утвержденной государственной программе. Вместе с тем, единая система исполнительных органов вызывает необходимость разработки и введения в Кыргызстане типовых структур местных исполнительных органов с учетом специфики регионов, с определением прав акимов самостоятельно решать вопросы укрупнения, объединения и сокращения их численности.

Констатируется, что вся деятельность местных органов государственного управления, должна определяться едиными законами, принятыми в государстве, функциональные же обязанности, которые находятся в области полномочий переданных местным органам управления, должны определяться на местах, представительными и исполнительными органами, органами местного самоуправления.

Обосновывается, что единая система исполнительных органов в любом случае должна действовать на принципах обязательности выполнения решений вышестоящих органов для нижестоящих, подконтрольности и подотчетности, единой кадровой политики, вместе с тем:

- необходимы изменения в структуре центральных органов государственной власти;

- во взаимодействии с местными исполнительными органами по вопросам перечня должностей, назначаемых и утвержденных (освобождаемых) Правительством, а также порядок решения ими кадровых вопросов.

Подвергая анализу институт главы государства в системе разделения властей, делается вывод о том, что роль и значение исполнительной власти достаточно велико в парламентских странах. Например, если говорить о статусе главы государства, то он может осуществлять свою компетенцию только через правительство или с санкции последнего. Причем, исходя, из

принципа подотчетности правительства высшему законодательному органу страны любой нормативно правовой акт главы государства должен быть «завизирован» соответствующим министром или премьер – министром.

Анализ теоретико-правовых аспектов функционирования законодательной власти позволил обосновать в диссертации собственную авторскую периодизацию эволюционирования конституционных форм, которая выявила определенную закономерность, выражающуюся в политическом и социально-экономическом развитии страны, и влияет на уровень развития системы сдержек и противовесов государственной власти. Период радикальных перемен в обществе порождает необходимость усиления той или иной ветви власти, что непосредственно влияет на степень регулирования общественных отношений.

Представленный обзор свидетельствует о том, что попытки внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызстана со всей очевидностью показали недостаточно удовлетворительные результаты демократизации кыргызского общества. При этом следует проводить четкую дифференциацию, что и в президентской и в парламентской республике есть и президент, и парламент, а сущность различия между двумя этими разновидностями заключается в характере отношений между законодательной и исполнительной властью.

Анализ полномочий парламента Кыргызской Республики дает полное основание отнести данную форму к парламентам с неограниченными полномочиями.

К числу основных отличий парламента от других высших органов государственной власти следует отнести способ формирования парламента Кыргызстана. Порядок формирования во многом зависит от структуры, количества палат и численности депутатского корпуса. Предварив анализ порядка формирования ныне действующего парламента, проведен ретроспективный сравнительный анализ.

Автор диссертации полагает, что отличительной чертой депутатов как особой категории политических государственных служащих, является наличие у них депутатского иммунитета и индемнитета. В Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010года четко закреплена норма о депутатском индемнитете. Такая новеллизация в условиях конституционного реформирования в Кыргызстане имеет сущностное значение.

В проекте Конституционного закона «О Жогорку Кенеше Кыргызской Республики и статусе его депутатов» автором диссертации предлагаются дефиниции «политических партийных фракций» и «депутатских групп».

Следует четко дифференцировать парламентскую форму правления от «правления парламента», от так называемой «диктатуры парламента». Разумной формой реализации должна стать концепция «рационализированного парламентаризма», которая эффективно функционирует в Российской Федерации, Республике Казахстан и которую следует взять на «вооружение» в Кыргызстане.

Автор разделяет мнение Чернобеля Г.Т., в том, что «наиболее эффективной система государственного управления является там, где президент выступает как глава правительства или же там, где правительство во главе с Премьер-Министром, назначаемое и контролируемое парламентом, функционирует как управленческий институт самостоятельно» [123, с.85].

В том аспекте, который закреплен в Конституции, все же усматривается нарушение демократических принципов деятельности парламента, который может привести к обязательным противоречиям и конфликтам, и «принцип парламентского партийного большинства» еще не может с полным основанием утверждать полную легитимность законодательного органа. По мнению диссертанта, такая картина лишь декорирует плюрализм, но изначально «фракция меньшинства», (пусть даже данные нормы закреплены в Конституции), все же не может противостоять возможному иному сценарию.

В диссертации отмечается, что деятельность политических партий в Жогорку Кенеше должна являться предметом правового регулирования посредством принятия внутрипарламентского правового акта, каковым является Регламент. Закономерно актуализируется проблема разработки проекта закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Из данной фабулы следует, что прежний Регламент Жогорку Кенеша на данный момент потерял свою правовую действенность, поскольку существенно изменились процедура, порядок создания парламентских фракций, права, правовой статус фракций. В парламентских странах, правительство тесно связано с политическими партиями. Причем, система **парламентской ответственности** создает условия, при которых правительство формируется только из лидеров победившей политической партии, (речь идет об однопартийных правительствах). **Что касается коалиционного правительства, то оно лишено возможности «командовать» политическими партиями, составляющими парламентское большинство, с такой эффективностью как это делают однопартийные правительства.** Поэтому коалиционное правительство вынуждено идти на компромиссы. При такой ситуации контроль правительства над партиями ослабевает, что и является проявлением слабости коалиционного правительства.

- Конституция Кыргызской Республики 2010года закрепляет правовые принципы равенства фракций, вместе с тем, по нашему мнению, в Конституции не закреплен принцип взаимоотношений и коммуникаций между партиями и фракциями.

- Осмысленная роль и место правительства в системе государственной власти, представляется уместным подчеркнуть, что Конституция Кыргызской Республики 2010 года не только конкретизировала правовой статус правительства, но и в совершенно новой интерпретации, с юридической точки зрения, определяет его компетенцию.

- Концептуально важным аспектом правотворческой деятельности в Кыргызской Республике является то, что Основным законом однозначно определяет «круг» общественных отношений, для регулирования которых Парламент Кыргызской Республики вправе принимать законы (ст.74 Конституции 2010 года). Следовательно, все другие общественные отношения будут и должны регулироваться только подзаконными актами. Данная конституционная фабула, на наш взгляд, инициирует и следующие выводы:

1) особую роль исполнительной власти в обеспечении гармоничного функционирования общества и государства;

2) достижение наиболее высокой эффективности правотворчества правительства, с одной стороны заключающейся в повышении качества, с другой стороны – в обеспечении своевременного принятия необходимых нормативных правовых актов и их «работоспособности» в интересах реализации новых «потребностей» современной социальной практики;

3) исполнительные органы не должны заниматься законотворчеством, но должны действовать во исполнение закона и в рамках процедур, установленных законом. Подзаконный акт, изданный органом исполнительной «власти» должен иметь юридическую силу лишь поскольку издан в рамках полномочий, определенных законом, либо суд признал этот акт источником права.

- Диссертант полагает, что такая норма, внесенная в закон «Об изменениях и дополнениях в Конституцию Кыргызской Республики» способствовала бы стабилизации социально-экономической жизни государства, поскольку процедура интерpellации позволила бы нести **персональную ответственность** отдельного министра и всего Правительства в целом.

Конституция Кыргызской Республики определяет, что исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы осуществляет местная государственная администрация (ст.91). При этом недостаточно четко определен порядок назначения и освобождения глав местных государственных администраций, которые определяются законом. Логично, что Конституция не конкретизирует, а предписывает, тем не менее, не совсем ясно, каким законом следует руководствоваться при назначении губернаторов, акимов и других должностных лиц. Полагаем, что в новых условиях децентрализации и дальнейшего реформирования административного законодательства Кыргызской Республики следовало бы ввести принцип выборности на некоторые государственные должности.

Автор считает целесообразным закрепить в Конституции Кыргызской Республики; во-первых, то, что правительство является высшим коллегиальным органом исполнительной власти; во-вторых, четко указать какие органы относятся к «структуре» центральных органов исполнительной власти.

- Коллизии всегда были питательной средой разногласий и противоречий, как во взаимоотношениях государственных органов, так и их

с обществом. Отсюда вытекает важный вывод: права, предоставленные и гарантированные Конституцией, не должны ограничиваться нормативными правовыми актами, принятыми в порядке конкретизации положений Основного закона. Для того, чтобы не допустить возникновения абсолютной власти (иначе говоря, власти не связанной правом), - ветви власти не должны соединяться, т.е. должны быть разграничены.

- Проблема во взаимоотношениях законодательной и исполнительной ветвей не являются только «чисто» государственным явлением. В условиях демократии правительство любой страны испытывает определенные сложности во взаимоотношениях с парламентом. Проблемы эти носят политический, правовой и организационный характер. Здесь имеется широкое поле для исследований политологов, юристов, социологов и представителей других отраслей гуманитарных наук. Несмотря на высокий научный и практический интерес к данной проблеме, мало кто из кыргызстанских государствоведов обращался к анализу и рассмотрению конкретных форм взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей государственной власти, тем более, изучению происходящих в них процессов.

- В Кыргызстане действует судебно-парламентская форма конституционного контроля, более характерная для европейской модели. Несмотря на внешнюю автономность конституционного производства, все же стоит обратить внимание на его связи с другими процессуальными институтами. Надо согласиться с мнением Витрука Н.В. в том, что конституционный суд не должен рассматриваться как политический орган [152, с.89]. Вместе с тем, практика Кыргызстана наглядно показала мировому сообществу, что судебный конституционный процесс имел яркую политическую окраску, поскольку в основе рассматриваемого дела стояла политико-правовая ангажированность властью.

- Если Конституционный суд Кыргызской Республики являлся органом конституционного контроля (надзора) за обеспечением соответствия в целом всей системы правотворческой деятельности Конституции и действующему «текущего» законодательству, то Конституционная палата, на наш взгляд, является институтом, который не может по своей инициативе рассматривать проблемы «конституционности» правотворчества в стране.

- Актуальным является вопрос практической реализации конституционного принципа согласованного функционирования и взаимодействия ветвей государственной власти в условиях парламентской формы правления в Кыргызстане. Соответственно, для надлежащего обеспечения правовых условий реализации данного принципа Конституции, автор предлагает внести дополнение в Закон «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» - полномочием Конституционной палаты решать споры о компетенции между органами государственной власти страны.

Учитывая роль прокуратуры в системе государственных органов по обеспечению законности, логически возникает вопрос и о месте

расположения норм, регламентирующих ее задачи и функции, компетенцию, формы работы и т.д. в Конституции Кыргызской Республики. Ведь прокуратура, не претендуя на статус «четвертой власти», тем не менее, объективно занимает особое положение в государственном механизме.

На данном этапе стоит задача нормативного оформления функции конституционного надзора прокуратуры в определенные организационно-процедурные формы и выработать процессуальный порядок взаимоотношения их с другими государственными органами, в первую очередь с Правительством и Парламентом. Такая необходимость объясняется и тем, что процедура определения конституционности законов в Конституционной палате Верховного суда заложена в Конституции, и, следовательно, в обязательности разработки и принятия Конституционного закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики».

- Поэтому вполне обоснованной является позиция о выделении норм Конституции о прокуратуре в специальный ее раздел. Другой возможный «способ» решения проблемы – VII раздел действующей Конституции Кыргызской Республики назвать данный раздел «Правосудие. Прокуратура».

НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Монографии и учебные пособия:

1. Кулдышева, Г.К. Государственное управление и местное самоуправление (правовое регулирование) [Текст]/Г.К.Кулдышева.- Бишкек, 2010.- 248с.
2. Кулдышева, Г.К. Учебно-методический комплекс по курсу «Муниципальное право» [Текст]/Г.К.Кулдышева.- Ош, 2006.-34с.
3. Кулдышева, Г.К. Муниципальное право Кыргызской Республики [Текст]:учеб. пособие для студентов/Г.К.Кулдышева.- Ош, 2006.- 38с.
4. Кулдышева, Г.К. Учебно-методический комплекс по курсу «Административное право» [Текст]/Г.К.Кулдышева – Ош, 2006.- 30с.

Научные статьи:

5. Кулдышева, Г.К. Некоторые проблемы информационного обеспечения реформы местного самоуправления в Кыргызстане [Текст]/Г.К.Кулдышева//Добросовестному управлению – прочную правовую основу: мат.межд.научно-практ.конф. - Ош, 2004.- С.100-104.
6. Кулдышева, Г.К. Современные проблемы и тенденции развития местного самоуправления [Текст]/Г.К.Кулдышева//Вестник ОшГУ.-2005.- №1.- С.210-212.
7. Кулдышева, Г.К. Развитие местного самоуправления в советском и постсоветском пространстве [Текст]/Г.К.Кулдышева //Вестник ОшГУ. - 2005.- №1.- С.84-86.
8. Кулдышева, Г.К. Некоторые вопросы кадрового обеспечения местного самоуправления в Кыргызстане [Текст]/Г.К.Кулдышева //Известия ВУЗов.- 2006.- №3-4. - С.96-98.
9. Кулдышева, Г.К. Проблема реформирования местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст]/Г.К.Кулдышева //Известия ВУЗов. - 2006. - №3-4.- С.184-187.

10. Кулдышева, Г.К. Институт главы государства некоторых зарубежных стран в системе разделения властей: функции и полномочия [Текст]/Г.К.Кулдышева //Наука и новые технологии.- 2007.- №5-6. - С.26-28.
11. Кулдышева, Г.К. Некоторые особенности Новой редакции Конституции Кыргызской Республики [Текст]/Г.К.Кулдышева//Актуальные вопросы конституционной реформы в КР: мат. межд. научно-практ. конференции.- Ош, 2007.- С.74-78.
12. Кулдышева, Г.К. Некоторые преобразования в системе государственного и муниципального управления Кыргызской Республики [Текст]/Г.К.Кулдышева //Вестник ОшГЮИ.- 2008.- №1.- С.56-59.
13. Кулдышева, Г.К. Конституционные гарантии прав и свобод и прав граждан в КР [Текст]/Г.К.Кулдышева //Вестник ОшГЮИ.- 2008.- №2.- С.6-9.
14. Кулдышева, Г.К. К вопросу о конституционном статусе государства в некоторых государствах[Текст]/Г.К.Кулдышева //Наука и новые технологии.- 2008.-№9.- С.79-82.
15. Кулдышева, Г.К. Государственный контроль как одна из функций государственного управления [Текст]/Г.К.Кулдышева //Право и политика.- 2009.- №1.- С.27-31.
16. Кулдышева, Г.К. К проблеме нормативного толкования в Кыргызской Республике (конституционно-правовой аспект) [Текст] /Г.К.Кулдышева //Хабаршы:-научный журнал университета им. Д.А.Кунаева.- 2009.- №3(32). - С.104-106.
17. Кулдышева, Г.К. Конституционное развитие Кыргызской Республики как воплощение и реализация теории разделения властей в теории конституционализма [Текст]/Г.К.Кулдышева//Хабаршы: научный журнал университета им. Д.А.Кунаева.-№4(33).- 2009.- С.141-145.
18. Кулдышева, Г.К. К вопросу о конституционных принципах в Кыргызской Республике [Текст]/Г.К.Кулдышева // Казахстанский журнал международного права.- 2009.- №4(36).- С.143-145.
19. Кулдышева, Г.К. Политический режим как фактор обеспечения деятельности государственных органов [Текст]/Г.К.Кулдышева //Социальные и гуманитарные науки. – 2009.- №3-4.- С.118-120.
20. Кулдышева, Г.К. Роль главы государства в реализации принципа разделения властей [Текст]/Г.К.Кулдышева //Наука и новые технологии. -2009.- №6.-С.231-234.
21. Кулдышева, Г.К. К вопросу о государственно-правовых формах обеспечения государственной власти [Текст]/Г.К.Кулдышева//Кыргыз улуттук советтик мамлекетинин калыптанышынын 85-жылдыгына, ʻм\р\ инсан Абдыкадыр Орозбековдун 120-жылдык юбилейине арналган Регионалдык илимий-практикалык конференция. – Ош, 2009. - С.14-15.
22. Кулдышева, Г.К. Конституция как основа государственного управления и модели конституционного контроля [Текст]/Г.К.Кулдышева //Вестник Академии МВД КР им.Э.А.Алиева.- 2009.- №11.- С.204-208.
23. Кулдышева, Г.К. Государственная территория как условие целостности нации [Текст]/Г.К.Кулдышева //Вестник ОшГУ.- 2009.- №6.- С.232-234.
24. Кулдышева, Г.К. Становление и развитие конституционализма (зарубежный опыт и проблемы преемственности) [Текст]/Г.К.Кулдышева

//Концепции правовой политики РК на период с 2010 до 2020 года – новый этап в правовом строительстве: мат.межд.научно-практ.конференции.- Алматы, 2010.- С.10-13.

25. Кулдышева, Г.К. Понятие и сущность законодательного органа в некоторых зарубежных странах [Текст]/Г.К.Кулдышева // Март революциясынын 5-жылдыгы:мат.рег.научно-практ.конференции.- Ош, 2010.- С.12-13.

26. Кулдышева, Г.К. Выбор системы правления в постсоветских государствах: общее и особенное [Текст]/Г.К.Кулдышева //Институт Конституционализма: развитие и перспективы:мат.межд.научно-практ.конференции.- Семей, 2010.- С.64-68.

27. Кулдышева, Г.К. Правовое регулирование компетенции и полномочий органов местного самоуправления в Кыргызстане [Текст]/Г.К.Кулдышева //Основные приоритеты и направления реализации послания Президента Республики Казахстан Н.А.Назарбаева народу Казахстана «Новое десятилетие – новые возможности Казахстана»: мат.межд.научно-практ.конференции.- Алматы, 2010. – С.34-36.

28. Кулдышева, Г.К. Проблемы реформирования местного самоуправления в условиях переходного периода в Кыргызской Республике [Текст]/Г.К.Кулдышева //Международно-правовые стандарты обеспечения, охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина: мат.межд.научно-практ.конференции.- Алматы, 2010.- С.136-145.

29. Кулдышева, Г.К. Некоторые сущностные черты Основного закона Кыргызской Республики (историко-теоретические аспекты) [Текст]/Г.К.Кулдышева //Эдилет: научные труды Каспийского общественного университета.- 2010.- №2(32). – С.24-28.

30. Кулдышева, Г.К. Становление и развитие конституционализма (зарубежный опыт и проблемы преемственности) [Текст]/Г.К.Кулдышева // Эдилет: научные труды Каспийского общественного университета. - 2010.- №3(33). – С.51-54.

31. Кулдышева, Г.К. Некоторые проблемы правового регулирования организации и деятельности органов местного самоуправления [Текст]/Г.К.Кулдышева//Конституция Республики Казахстан: 15 лет: мат.межд.научно-практ.конференции.- Караганды, 2010.- С.176-181.

32. Кулдышева, Г.К. О генезисе теоретико-правовых проблем взаимодействия высших государственных органов Кыргызской Республики [Текст]/Г.К.Кулдышева //Проблемы развития конституционализма в Казахстане, посвященной 80-ти летию Г.С.Сапаргадиева: мат.межд.научно-практ.конференции.- Алматы, 2010.- С.170-176.

33. Кулдышева, Г.К. К вопросу о понятии местного государственного управления и местного самоуправления в Кыргызстане [Текст]/Г.К.Кулдышева //Ученые записки академии экономики и права Республика Казахстан. - 2010.- №1(18).- С.35-39.

34. Кулдышева, Г.К. К вопросу о форме правления в некоторых постсоветских республиках [Текст]/Г.К.Кулдышева//Актуальные проблемы современности: международный научный журнал. - 2010.- №2(52).- С.4-7.

35. Кулдышева, Г.К. Некоторые проблемы нормативного толкования Конституции в Кыргызской Республике [Текст]/Г.К.Кулдышева//Хабаршы:

научный журнал Казахского национального педагогического университета им.Абая.- 2010 - №1(19).- С.79-82.

36. Кулдышева, Г.К. Некоторые теоретико-правовые проблемы взаимодействия высших органов государственной власти в Кыргызской Республике [Текст]/Г.К.Кулдышева//Хабаршы: научный журнал Казахского национального университета им.Аль-Фараби. - 2010.- №2(54).- С.30-33.

37. Кулдышева, Г.К. Некоторые проблемы формирования органов местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст]/Г.К.Кулдышева//Право и политика.-2010.- №3.- С.56-61.

38. Кулдышева, Г.К. Некоторые проблемы деятельности законодательного органа в Кыргызской Республике [Текст]/Г.К.Кулдышева //Известие ВУЗов.- 2010.- №5.- С.175-182.

41. Кулдышева, Г.К. К вопросу формирования законодательства о государственном управлении **ЗИЛДЪЪ** и самоуправлении в Кыргызской Республике (историко-правовой анализ) [Текст]/Г.К.Кулдышева//Парламентская республика: политико-правовые основы формирования в Кыргызстане и международный опыт: мат.межд.научно-практ.конференции.- Бишкек, 2010. - С.23-25.

42. Кулдышева, Г.К. К вопросу о соотношении местного самоуправления с государственной властью (конституционно-правовой аспект) [Текст]/Г.К.Кулдышева //Вестник КГЮА.-2011.- №1.- С.44-46.

43. Кулдышева, Г.К. Некоторые правовые проблемы децентрализации в Кыргызстане [Текст]/Г.К.Кулдышева // Вестник Академии МВД КР им.Э.Алиев.- 2011.- №1.- С.118-121.

44. Кулдышева, Г.К. Некоторые конституционно-правовые проблемы местного государственного управления и самоуправления в Кыргызстане [Текст]/Г.К.Кулдышева//Вестник КРСУ.- 2011.-№1.- С.32-34.

Кулдышева Гулсара Кенжеевнанын

«Кыргыз Республикасынын мамлекет бийлигинин жана жергиликтүү башкаруунун теориялык-укуктук проблемалары» темасына карата 12.00.01 – укук жана мамлекеттин теориясы жана тарыхы; укук жана мамлекет тууралуу окутуулардын тарыхы; 12.00.02 – конституциялык укук; муниципалдуу укук боюнча юридикалык илимдин докторунун илимий даражасын алуу адистиктери боюнча

РЕЗЮМЕ СИ

Негизги сөздөр: мамлекет, укук, мамлекеттик бийлик, жергиликтүү башкаруу, конституция, мамлекеттик орган, парламент, өкмөт, президент, мыйзам, укуктук жөнгө салуу, мыйзамдуулук, нормативдик укуктук акт.

Диссертациялык изилдөөнүн объектиси: конституциялык бийликти бөлүштүрүү принциптерине ылайык, Кыргыз Республикасынын мамлекеттик бийликти жана жергиликтүү башкарууну уюштуруу боюнча конституциялык-укуктук жактан жөнгө салуу тармагындагы коомдук мамилелер болуп саналат.

Изилдөөнүн предмети Кыргыз Республикасынын мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү башкаруу органдарын реформалоонун концептуалдык теоретикалык-укуктук негизин түзөт.

Диссертациялык изилдөөнүн максаты: Кыргыз Республикасынын мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү башкаруу органдарынын иш-аракеттерин конституциялык-укуктук жактан жөнгө салуунун бир нече теориялык жана тажрыйбалык проблемаларын аныктоодон жана талдоодон турат.

Изилдөөнүн методологиялык негизи: илимий таануу ыкмаларынын комплексинен: социалдык-укуктук, конкреттүү тарыхый, логикалык, үлгү жана божомолдоо ыкмаларынан жана башкалардан турат.

Изилдөөнүн илимий жаңылыгы: бул диссертация мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү башкаруу органдарын реформалоонун теоретикалык-укуктук, конституциялык проблемаларына арналган, комплекстүү монографиялык изилдөөлөрдүн Кыргызстандагы диссертациялардын эң биринчилеринен болуп санала тургандыгы менен аныкталат.

Диссертациялык иштин материалдарын колдонуу денгээли.

Бул изилдөөнүн теориялык жана тажрыйбалык мааниси, бул алынган корутундуларды жана жыйынтыктарды Кыргыз

Республикасынын Жогорку Кеёешинин мамлекет жана укук теориясы боюнча укуктук иш-аракеттеринде, мындан аркы илимий изилдөөлөрдө, мамлекеттик башкаруу теориясында, конституциялык, муниципалдык, административдик укуктар боюнча ошондой эле жогоруда кыргызстандын окуу дисциплиналары боюнча окутууда пайдалануу м\мк\нд\г\нүн турат.

РЕЗЮМЕ

на диссертационное исследование Кудышевой Гулсары Кенжеевны на тему «Теоретико-правовые проблемы государственной власти и местного самоуправления в Кыргызской Республике» на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальностям: 12.00.01 - теория и история права и государства; история учений о праве и государстве; 12.00.02 - конституционное право; муниципальное право

лючевые слова: государство, право, государственная власть, местное самоуправление, конституция, государственный орган, парламент, правительство, президент, закон, правовое регулирование, законность, нормативный правовой акт.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения в сфере конституционно-правового регулирования организации государственной власти и местного самоуправления в Кыргызской Республике в соответствии с конституционным принципом разделения властей.

Предмет исследования составляют концептуальные теоретико-правовые основы реформирования органов государственной власти и местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Цель диссертационного исследования: состоит в определении и анализе ряда теоретических и практических проблем конституционно-правового регулирования деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Методологическая основа исследования состоит из комплекса научных методов познания: социально-правового, конкретно-исторического, логического, методов моделирования и прогнозирования и др.

Научная новизна исследования определяется тем, что диссертация является одним из первых в Кыргызстане комплексных монографических исследований, посвященных теоретико-правовым, конституционным проблемам реформирования органов государственной власти и местного самоуправления.

Степень использования материалов диссертационной работы.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в возможности использования полученных выводов и результатов в правотворческой деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, в

дальнейших научных разработках проблем по теории государства и права, теории государственного управления, конституционному, муниципальному и административному праву, а также в преподавании по вышеуказанным учебным дисциплинам.

Область применения: материалы диссертации могут быть использованы в государственном управлении, государственном муниципальном управлении, в законодательной деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, в практической деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, в научно-исследовательской работе, в учебном процессе и др.

Resume

On dissertation research of Kuldysheva Gulsara Kenjevna on the subject «Theoretical and legal issues of the state power and local self government in the Kyrgyz Republic» to pursue the scientific degree of the Doctor in Legal Science on the specialty 12.00.01 – theory and history of Law and State, 12.00.02 – constitutional law; municipal law

Key words; «government», «legal right», «state power», «local self government», «constitution», «state body», «parliament», «government», «president», «law», «legal regulation», «lawfulness», «normative legal act».

The object of dissertation research is the social relations in the sphere of constitutional and legal regulation of the activity of the state bodies and self-government bodies in the Kyrgyz Republic in compliance with the constitutional principle of the state power division.

The aim of the dissertation research: is to determine and analyze several theoretical and practical problems of the constitutional and legal regulation of the activity of state bodies and local self –government bodies in the Kyrgyz Republic.

The subject of the research comprises the conceptual theoretical and legal basis for reforming of the state bodies and the local self-government bodies in the Kyrgyz Republic.

The methodological basis of the research consists of the complex of the following scientific methods of cognition: social-legal, concrete-historical, logical, methods of modeling and prognosis and so on.

Scientific novelty of the research is that the dissertation is one of the first complex monographic researches devoted to the theoretical and legal, constitutional problems of reforming of the state bodies and the local self government authorities in Kyrgyzstan.

The degree of use of materials of the dissertation paper: Theoretical and practical importance of this research is the possibility to use the conclusion and the results in the legal activity of the Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic and the further scientific research on problems of the theory of the state and the law, the theory of the state government, the constitutional, municipal and administrative laws as well as in educational process.