

**НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

На правах рукописи
УДК:328.1 (575.2) (043.3)

АЛТЫБАЕВА АЙНУРУ ТОЙЧИЕВНА

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЕ,
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Научный консультант:
Академик НАН КР,
доктор юридических наук,
профессор Арабаев Ч.И.

Бишкек – 2024

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Глава 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА	27
1.1. Научно-исследовательские нарративы парламентаризма	27
1.2. Институт парламента в рамках концепта разделения властей.....	45
1.3. Контекстуальные рамки существования парламента при диалоге государственной власти и общества.....	67
Глава 2. ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА	77
2.1. Историко-правовые методы исследования аксиологии парламентаризма.....	77
2.2. Разрешение методологической дилеммы парламентаризма в практике реализации либерализма и концепции прав человека.....	100
Глава 3. ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	126
3.1. Исторические предпосылки зарождения парламентаризма в Кыргызской Республике	126
3.2. Эволюция парламентаризма в Кыргызской Республике в период с 1991 по 1996 годы	144
3.3. Парламентаризм в Кыргызской Республике в период с 1998 по 2024 годы	175
Глава 4. ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ОСНОВНАЯ МИССИЯ ПАРЛАМЕНТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	210
4.1. Общее значение законотворческого процесса Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в правотворческой деятельности	210
4.2. Участие исполнительной и судебной властей Кыргызской Республики в законотворческом процессе.....	239
Глава 5. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОНТРОЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ ПАРЛАМЕНТА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	264
5.1. Контрольная функция парламента и принцип разделения властей	264
5.2 Принципы и формы контрольных функций парламента.....	283
5.3. Особенности нормативного правового обеспечения парламентского контроля в бюджетной сфере.....	301
ВЫВОДЫ	315
ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	330
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	336

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертации. Настоящая диссертационная работа – теоретико-правовое, историко-правовое исследование становления и развития парламентаризма в Кыргызской Республике.

Среди значимых вопросов становления правовой государственности в Кыргызской Республике (далее – КР) первоочередная проблема состоит в организации публичных институтов, которые основывают деятельность на принципе разделения властей. Их правовое положение закрепила Конституция Кыргызской Республики. При этом Жогорку Кенешу (парламенту) отводится роль высшего представительного органа осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий.

Возрождение кыргызской государственности, ее становление было непростым делом на протяжении всей нашей истории. В 2024 году в Кыргызстане отметят 100-летие образования Кара-Кыргызской автономной области, столетие кыргызской государственности.

На протяжении последних тридцати лет в Кыргызстане проводятся государственные реформы политического и административного характера. В ходе их проведения позитивные перемены внедрены в опыт выстраивания архитектуры государственного управления. Но и появляются новые задачи, требующие оперативного решения с долгосрочной перспективой. Только тщательный научный анализ динамики происходящих процессов позволит создать пространство для вариантов и возможностей решения насущных проблем. Темпы реформ в политической системе ускоряются. На первое место выступает потребность науки обратиться к вопросу становления правового государства в Кыргызской Республике с фокусом, направленным на представительный орган государственного управления. По отдельным оценкам в науке эта область не получила должного проработки, что

сказывается на качестве, что трансформации механизма государства и правовой системы.

Кыргызстанское общество избрало путь выстраивания демократической модели государственного управления. И эта модель может быть адекватной только с учетом той роли, которое играет государство в жизни общества. Прежде всего, речь идет о месте парламента в демократических преобразованиях. Ведь высший представительный орган представляет собой индикатор, который демонстрирует степень институционализации принципа народного суверенитета. Это связано с тем, что Жогорку Кенеш выстраивает деятельность в трех направлениях: представление интересов общества, законодательная деятельность и парламентский контроль. Законодательная функция преобладает, в связи с чем реализация двух остальных функций, к сожалению, не так активна, как было бы необходимо. И подобное положение дел вызывает научный интерес.

Важным и актуальным в вопросе развития парламентаризма является также трансформация местных кенешей, местных «парламентов».

Юридическую основу существования Жогорку Кенеша Кыргызской Республики составляют Конституция, результаты референдума, конституционные законы и общепризнанные принципы и нормы международного права. А экзистенциальную его основу образует принцип народного суверенитета. Из него вытекают такие базовые идеи, как конституционность, ответственность перед избирателями, объективность, рациональность и открытость деятельности.

Истоки парламентаризма в Кыргызстане можно обнаружить еще в период существования родоплеменного строя, хотя тогда можно было говорить о наличии только одного признака парламентаризма, а именно функционирование представительного органа в виде курултаев, жыйынов и т.п.

Парламентаризм в период нахождения Кыргызстана в составе Российской империи претерпел определенные изменения. На данном этапе представительности местной власти была смещена более на уровень местного самоуправления, который сосуществовал параллельно с имперскими органами на местах. Представительными органами на тот период были волостные и айыльные съезды, которые решали важные вопросы на уровне своей территории и выступали «мостом» между волостью или айлом и местной царской администрацией.

После четырех референдумов Жогорку Кенеш выбрал в опыт серьезные содержательные преобразования и оформил свое место в системе государственных органов. Этот период заложил в него прочный конституционно-правовой фундамент, который позволил перейти на новую фазу развития.

Парламентаризм в Кыргызстане, как институт, начал оформляться в последнее десятилетие XX века после обретения независимости, ознаменовавшей реставрацию кыргызской государственности. Суверенитет КР обрела в результате ряда факторов объективного и субъективного характера, повлиявших на ликвидацию административно-командного типа государственного управления в рамках СССР. Его распад подготовил почву для обретения суверенитета союзными республиками.

Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан была принята Верховным Советом 15 декабря 1990 года, и которая провозгласила: «Государственный суверенитет Республики Кыргызстан, означающий верховенство государственной власти республики на всей территории и независимость во внешних сношениях».

Верховный Совет Киргизской ССР принял Декларацию о государственной независимости Республики Кыргызстан 31 августа 1991 г. Так был сделан первый шаг к оформлению нового этапа в развитии кыргызской государственности. Суверенитет продолжил оформляться

посредством принятия Конституции Кыргызской Республики 5 мая 1993 г. В ней провозглашалось существование Кыргызской Республики с высшим законодательным органом – Жогорку Кенешем. Наличие парламента означало возникновение института парламентаризма. В своем формальном виде парламентаризм продолжил формироваться, пройдя через серию референдумов 1994, 1995 и 1998 годов. Эти события привели к созданию двухпалатного парламента с оформлением их полномочий. Кыргызская Республика сменила парламентский курс в сторону президентско-парламентского дизайна организации высших органов государственной власти.

Вместе с тем, Конституция 1993 г. стала документом переходного периода, неизбежного в условиях реформирования правовой системы и государственного управления. Этот политико-правовой контекст заставлял, да и заставляет, искать подходящий вариант для организации деятельности механизма государства. Перед государством стояли проблемы не только управления, но социально-экономической стабилизации. В новом тысячелетии указанные обстоятельства спровоцировали проведение следующего этапа реформ. Как результат, двухпалатный парламент состоял из 105 депутатов – 70 в Законодательном собрании, 35 в Собрании народных представителей. На последующей стадии реформирования государственного управления ЖК КР в 2003 году стал однопалатным. Это сопровождалось принятием на референдуме новой редакции Конституции Кыргызстана.

Демократический вариант государственного устройства предполагает появление условий, которые обеспечивают претворение в жизнь закрепленных в Конституции прав и свобод граждан. Государственная власть должна предусматривать в себе такие механизмы, которые оперативно и прозрачно будут способствовать достижению этой цели, что требует соответствующих преобразований. Последние невозможны без разрешения проблемы поиска и нахождения баланса между высшими органами

государственной власти. То, какое место займет представительный орган в системе разделения властей, определит вектор дальнейшего развития государственности. Для демократической модели жизненно необходимо формирование народного представительства, основанного на главенстве законодательной власти, ее открытости и профессиональной подготовленности. Определить и разработать такую модель возможно исключительно через научные исследования и наработки в области теоретического обоснования института парламентаризма. Научного анализа требуют не только вопросы реформирования в Кыргызской Республике, но и международный опыт, ибо изучение его достижений и недостатков дает возможность нашему государству учитывать все позитивы и негативы демократических преобразований.

Связь темы диссертации с крупными научными программами (проектами) или основными научно-исследовательскими работами

Представленное диссертационное исследование является инициативным, но при этом находится в тесной связи со всеми научно-исследовательскими работами, которые выполняются в юридической науке Кыргызской Республики на сегодняшний день, так как направлено на изучение парламентаризма как формы реализации государственной власти.

Диссертационное исследование имеет тесную связь с концептуальными документами, определяющими векторы развития Кыргызстана. К ним относятся:

- Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 гг., в которой ЖК КР отводится роль реального представителя интересов общества. Предполагается, что Жогорку Кенеш Кыргызской Республики должен быть наделен широкими правами относительно его влияния на формирования бюджета и контроля за деятельностью Правительства. Стратегия выбрала курс на построение парламентской демократии, в основе которой лежат сильные политические партии.

Настоящее исследование предлагает соответствующие научно обоснованные рекомендации для достижения поставленных перед государством целей по формированию и укреплению парламентаризма.

- Национальная программа развития Кыргызской Республики до 2026 г, в рамках которой приоритетным направлением выбрано поддержание многообразия культур и инвестиционную привлекательность государственных органов. Подобной цели невозможно достигнуть без внедрения принципа парламентаризм в государственное управление. Посредством парламентских учреждений в государственной власти имеют возможность представлять свои интересы самые разнообразные группы общества, влияя на формирования единого публичного интереса. Это будет способствовать принятию таких законов, которые адекватно будут отражать фактические общественные потребности и содержать действенные механизмы защиты прав и интересов граждан,

- Концепция правовой политики Кыргызской Республики на 2020-2024 гг., которая закрепляет принципы законности, целесообразности, открытости, справедливости, равного участия, народовластия, системности и научного подхода. Концепция в качестве основного направления выдвигает совершенствования нормотворческих процессов и реформы государственного управления. Эти направления могут быть реализованы только в случае наличия в государственном управлении профессионального парламента, способного не только к актуальному законотворчеству, но и к восприятию объективно существующих общественных потребностей. Именно качественное законотворчество способствует, в конечном итоге, полную реализацию режима законности, а также формированию высокого уровня правового сознания, приводящего к соответствующей модели правовой идентификации граждан.

Цели и задачи исследования. Целью диссертации является теоретико-правовое, историко-правовое исследование, анализ вопросов становления и

развития парламентаризма в Кыргызской Республике, выработка научно-практических рекомендаций, новых научных моделей, новой системы развития парламентаризма.

Поставленная цель обусловила формулировку следующих **исследовательских задач:**

- 1) Раскрыть ландшафт исследовательских нарративов парламентаризма;
- 2) Проанализировать подходы к определению места института парламента в рамках концепта разделения властей;
- 3) Обозначить контекст существования парламента при диалоге государственной власти и общества;
- 4) Описать применение культурно-исторического метода исследования аксиологии парламентаризма;
- 5) Рассмотреть возможности разрешения методологической дилеммы парламентаризма в практике реализации либерализма и концепции прав человека;
- 6) Провести анализ исторических предпосылок зарождения парламентаризма в Кыргызской Республике;
- 7) Проследить эволюцию парламентаризма в Кыргызской Республике в период с 1991 по 1996 годы;
- 8) Раскрыть содержание парламентаризма в Кыргызской Республике в период с 1998 по 2020 годы;
- 9) Исследовать общее значение законотворческого процесса Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в правотворческой деятельности;
- 10) Рассмотреть участие исполнительной и судебной властей Кыргызской Республики в законотворческом процессе;
- 11) Определить соотношение контрольных функций парламента и принципа разделения властей;
- 12) Раскрыть принципы и формы контрольных функций парламента.

Рассмотреть особенности нормативного правового обеспечения парламентского контроля в бюджетной сфере.

Научная новизна работы заключается в самом обращении к исследованию вопроса о месте института парламентаризма в системе современных взаимоотношений государства и общества, а также изучении парламентаризма в единстве его юридических и социальных детерминант. При этом в настоящей работе парламентаризм понимается в более широком смысле, нежели чем традиционно предлагаемые его трактовки.

В большинстве научных работ, посвященных теории и практике функционирования института парламентаризма, последний представляется в качестве элемента формы государства, а именно: формы правления либо государственного (политического) режима. Но парламентаризм не является собой исключительно только парламентские формы правления, поскольку составляющие его основу принципы народного представительства (народовластия), идеологического многообразия, разделения властей и законности присущи не только парламентской республике, но и «смешанной», и президентской, а также парламентарной и дуалистической монархиям. Точно так же и по отношению к государственному (политическому) режиму осуществления власти парламентаризм следует рассматривать в индифферентной плоскости.

Автор впервые в юридической науке предлагает понимание парламентаризма в историко-правовом контексте как результат организации социально-политической жизни, представляющего собой форму реализации принципов народного представительства, идеологического многообразия, разделения властей и законности посредством диалога общества и государства.

Именно данное сочетание названных отправных начал на практике, в процессе деятельности механизма государства, обуславливает существование

института парламентаризма, несущего в себе структурообразующую компоненту властеотношений общества и государства.

Становление и развитие местных кеңешей, как представительных органов местного самоуправления на разных этапах развития парламентаризма, также имело место в общем развитии системы управления. Но, в общем понимании парламентаризма, в историко-правовом контексте, оно незначительно. В связи, с этим теоретико-правовое исследование и анализ становления и развития парламентаризма проводится в отношении к ЖК.

В диссертации приводится подробный анализ парадигм исследования института парламентаризма, когда-либо избиравшихся как представителями отечественной юриспруденции, так и зарубежными правоведами. При этом автором делается попытка объяснения сложившейся логики научного рассмотрения парламентаризма сквозь верховенство законодательных органов над органами исполнительной и судебной власти, обоснование чему находится посредством принципа народного представительства.

Новаторским также является исследование в контексте института парламентаризма принципа народного представительства как принципа организации механизма государства.

Диссертант предположил, что невнимание к созданию условий для наилучшей реализации данного начала со стороны государственной власти обуславливает низкую степень восприятия последней публичного интереса, и, как следствие, порождение правового нигилизма и нестабильного функционирования режима законности.

Практическая значимость полученных результатов Научное значение диссертационного исследования состоит в комплексном анализе института парламентаризма. Данная работа определяет новое направление в его исследовании.

Устраняя неточность в интерпретации института парламентаризма, негативно сказывающейся на урегулировании публичных отношений, складывающихся в сфере организации и функционирования механизма государства, выводы диссертации способствуют внесению ясности в правовое положение законодательно-представительных учреждений, а также выработке концепции правовой политики в сфере противодействия правовому нигилизму.

Кроме того, положения диссертации дают глубинные ответы на различные вопросы общетеоретической части юридической науки, использование чего представляется целесообразным при преподавании курса по проблемам общей теории государства и права, истории правовых и политических учений, конституционного и избирательного права.

Выводы и рекомендации проведенного научного труда могут быть использованы в дальнейших академических правовых исследованиях, в частности, при характеристике режима законности и общегражданского правосознания, описании форм правления, видов государственных (политических) режимов, избирательных систем, а также в процессе нормотворчества и правоприменительной деятельности органов государственной власти.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Дефинитивный анализ категории «парламентаризм» показал, что при ее определении исследователи ставят акцент его сущностного содержания, распределяется между формой правления, политическим режимом либо политической системой общества. Общей чертой, которую выделяют все без исключения исследователи, в парламентаризме является наличие разделения властей, в рамках которого определяющим является характер взаимоотношений между законодательной и исполнительной ветвями государственной власти. При этом подчеркивается доминирующее положение парламентских учреждений в государственном аппарате.

Парламентаризм обладает некоторыми характерными признаками, которые позволяют соотносить его как с формой правления, так и с политико-правовым режимом и политической системой общества.

Так, институт парламентаризма предполагает: наличие парламента, наличие разделения властей, доминирующее положение законодательной ветви власти, выражение парламентом общественного интереса, выраженного в нормах принимаемых законов. Эти характеристики являются также фактообразующими для формы правления, государственного режима и политической системы, поскольку описывают модель взаимоотношений между высшими органами государственной власти, предусматривают особый характер демократического режима, а также создают основу для формирования общественной солидарности для удовлетворения потребностей общества.

В этой связи представляется, что парламентаризм не следует сводить к обозначенным категориям теории государства и права, а иметь в виду его широкий охват практически всех политических процессов в государстве, которые связаны с организацией и осуществлением государственной власти.

2. Предлагается внедрить в публично-правовую практику парламентаризма в КР принцип совмещения депутатского и министерского постов, поскольку его реализация будет способствовать максимально оперативному согласованию действий по созданию правовых норм и их исполнению.

Критика данного подхода основывается на том, что сам баланс разделения властей при этом будет нарушен. Власть фактически сосредоточится в руках парламента, что входит в противоречие с классической моделью указанного принципа. Но в данном случае необходимо иметь в виду, что сам парламентаризм как политико-правовое явление, в своей природе уже содержит дисбаланс во взаимоотношения между ветвями государственной власти в пользу законодательной.

Доминирующее положение последней обуславливается тем, что именно парламент выступает той площадкой, в рамках которой согласуются противоречивые интересы различных социальных групп, общественных ценностей и мировосприятия. Представительный орган в этом случае воспринимает широкий спектр общественного мнения и на его основе формирует единые критерии выявления единого публичного интереса. Последний при помощи инструментов юридической техники закладывается в нормы позитивного права.

В этом смысле только парламентарии, непосредственно участвующие в принятии законов, восприняв публичный интерес, способны понять способы реализации правовых норм. Поэтому логика правотворчества приводит нас к выводу о том, что наиболее адекватной формой правореализационного процесса будет такой, при котором законодатель имеет возможность одновременно занимать министерскую позицию. Подобного рода положение позволит максимально сократить разницу в правопонимании и в значительной степени сократить потребности в процессе толкования правовых норм, который негативным образом влияет на качество исполнения правовых предписаний, содержащихся в законе.

Такой эксперимент был в Кыргызстане, но был кратковременным и необходим анализ извлеченных уроков.

3. Правовая природа парламентаризма заключается в соотношении представительного органа с органами исполнительной власти, где доминирующее положение отводится парламентскому учреждению. Эта юридическая пропорция основывается на народном представительстве, которое предлагается понимать посредством категории «субсидиарная власть».

Основанием парламентаризма является реализация принципа народного суверенитета, который заложен в конституционно-правовых положениях и реализуется. Для выявления сущности парламентаризма важна

не внешняя его форма, а его основание. В качестве последнего выступает народное представительство, которое лежит в основе функционирования государственной власти, позволяя оптимально выработать общественный интерес для наиболее эффективного регулирования общественных отношений.

Верное понимание публичного интереса – это определяющее условие для его выражения в законе. От того, насколько полно будет воспринят публичный интерес, будет зависеть состояние законности и правового порядка. Ведь законность есть формальная сторона правореализации [1, с. 9]. Она «есть своего рода связующее и переходное звено от сущности, содержания (норм) и форм (юридических интересов) права к применению и иным видам его реализации, правоотношениям, правопорядку». Если закон не содержит механизма защиты интересов субъекта права, то исполнения правового предписания не наступает. Это приводит к плачевным последствиям в виде проявлений всех форм правового нигилизма. В итоге от того, насколько представители, верно, воспримут и поймут публичный интерес, будет зависеть социальный мир, положительная динамика политической системы, а также уровень правовой культуры граждан.

4. Ценностное теоретико-методологическое понимание парламентаризма включает в юридический дискурс этой категории аксиологическую составляющую, способствующую ценностному восприятию всей системы реализации принципа народного суверенитета посредством деятельности парламентских учреждений. С ценностных позиций исследуемую категорию предлагается рассматривать, учитывая такие составляющие, как справедливость, мораль, гражданское общество, собственность, мир, свобода, право и его реализация. В этом смысле парламентаризм может возникнуть только на фоне воплощения в жизнь либеральных концептов организации общества и государства. Парламент в этой системе ценностей представляет собой институциональное выражение

принципа парламентаризма, который сам становится институциональным выражением либеральной модели наряду с правами человека. В практической плоскости подобное положение вызывает серию аксиологических проблем, сходящихся в точках появления коллизий, обозначая пределы толерантности и законности.

В культурном срезе парламентаризм, как ее часть, начал оформляться в Новом времени, когда научная проработка либерализма позволила стать его фундаментальным обоснованием. Сама по себе философия либерализма включала в себя утилитаристские ценностные ориентиры. Она расширила понимание принципов свободы, равенства, справедливости и мира, положив их на почву рациональности. При этом нельзя исключать того факта, что основы справедливости и законности были заложены еще в античной культуре. Сама парламентская культура в антропологическом контексте возникла вместе с представлением о человеке, как о политическом существе, который одновременно функционирует в экономической плоскости, воплощая в своем поведении пользу, связи и соответствующий им инструментарий. Подобное позволяет сделать вывод о том, что парламентаризм следует рассматривать и как междисциплинарный объект.

5. Парламентаризм как институт был присущ Кыргызстану, а не привнесен как реципированный институт английского парламентаризма в ходе дальнейших исторических событий таких, как вхождение в состав Российской империи или Советского государства.

Истоки парламентаризма в Кыргызстане можно обнаружить еще в период существования родоплеменного строя, хотя тогда можно было говорить о наличии только одного признака парламентаризма, а именно функционирование представительного органа в виде курултаев, жыйынов и т.д. В период государства Кыргыз высшим органом власти являлся курултай, который рассматривал вопросы, вносимые каганом, и определял внутреннюю и внешнюю политику государства. Однако следует отметить, что в курултай

входила знать, а именно наместники кагана, бии, беки, которые также осуществляли функции исполнительной власти. Данные органы решали наиболее важные для государства и племени вопросы, на начальном этапе могли даже решать судьбу монарха. Со временем они стали представлять собой собрание знати, а также потеряли былое влияние на принятие решение в жизни государства.

б. Анализ норм Конституции 1993 года показывает, что она, прямо не указывая на форму устройства власти и правления, закрепила по сути смешанную форму, где Президент по сравнению с теми полномочиями, которые были закреплены в Конституции 1978 года, обладал большим их объемом. Нормы же Конституции 1978 года закрепляли классическую форму парламентской республики, когда государством управлял Верховный Совет, а Президент выполнял представительские функции.

Так, в статье 78 Конституция указывает: «Советы народных депутатов - Верховный Совет Киргизской ССР, областные, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов - составляют единую систему органов государственной власти» [108]. Согласно ст. 82 Конституции за Верховным Советом закреплены исполнительные и контрольные полномочия: «Советы народных депутатов непосредственно и через создаваемые ими органы руководят всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принимают решения, обеспечивают их исполнение, осуществляют контроль за проведением решений в жизнь» [108].

В соответствии со ст. 97 Конституции «Принятие Конституции Киргизской ССР, внесение в нее изменений; утверждение государственных планов экономического и социального развития Киргизской ССР, государственного бюджета Киргизской ССР и отчетов об их выполнении; образование подотчетных ему органов осуществляются исключительно Верховным Советом Киргизской ССР». Кроме того, полномочие издавать

законы является исключительным полномочием Верховного Совета. Это позволяет сделать вывод, что положения Конституции Киргизской ССР 1978 года более полно, хоть и формально, отражали сущностные свойства парламентской модели государственного устройства по сравнению с нормами Конституции Кыргызской Республики 1993 года.

7. В Кыргызстане практика инициирования законов правительством имеет определенные риски. Согласно нормам основного закона, правом законодательной инициативы обладает председатель Кабинета министров Кыргызской Республики, который подчиняется главе государства, в том числе потому, что совмещает роль председателя Администрации Президента. В связи с этим возникает закономерный вопрос о том, насколько данный субъект может быть самостоятелен в реализации своего права инициировать проекты законов, не станет ли он выразителем не своей воли, а воли главы государства в данном случае. Кроме того, по основному закону не совсем понятно, что считать правительством в Кыргызской Республике, если понимать под ним орган, который реализует исполнительную власть, то это неверно, так как в качестве исполнительной власти выступает не Кабинет министров, ее согласно Конституции Кыргызской Республики осуществляет Президент.

8. Предложено исключить норму об обязательном представлении заключения Кабинета министров к проектам законов, инициированных депутатами, на стадии согласования проекта закона. Поскольку именно Кабинет министров обладает всей полнотой данных, связанных с финансовой частью и другими моментами, которые отражаются в справке-обосновании проекта, Кабинет министров должен участвовать именно на стадии разработки проекта депутатами и представления всей информации разработчику, с предоставлением в последующем заключения постоянного представителя Кабинета министров.

В качестве примера можно привести проекты, связанные с увеличением расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, либо сокращение его доходной части. При этом управление финансовыми средствами, определение их объемов, прогноз их использования и в целом все, что связано с управлением активами государства, принадлежит именно Кабинету министров, т.е. именно исполнительная власть осуществляет финансовую и денежную политику государства. В связи с этим Кабинет министров при инициировании проекта обладает всей необходимой информацией по проекту закона. А вот граждане или конкретный депутат не обладает данной информацией, соответственно при инициировании проекта закона они вынуждены обратиться в Кабинет министров, т.е. субъект права законодательной инициативы в лице граждан и депутатов для определения источника финансирования должны получить информацию по проекту у Кабинета министров. Здесь возникает закономерный вопрос о целесообразности дачи повторного заключения к проекту, если Кабинет министров сам непосредственно принимал участие в формировании финансовой части проекта, как того требует статья 27 Конституционного закона «О Кабинете министров Кыргызской Республики».

9. Выделено понимание парламентского контроля в узком и широком смыслах. В широком смысле парламентский контроль — это вид государственного контроля, осуществляемый законодательной властью в рамках предоставленных полномочий. Если парламентский контроль - отражение непосредственных полномочий парламента, то его следует воспринимать в качестве своего рода управленческого цикла, т.е. как реализацию его представительских и законотворческих функций посредством контроля за соответствующими субъектами. Представляется, что именно в этом соотношении и заключается сущность законодательной власти, парламента. В узком смысле под парламентским контролем понимается контроль парламента за органами исполнительной ветви власти.

Парламентский контроль ни в коем случае не должен рассматриваться в противовес теории разделения властей, наоборот, наличие такого контроля, с одной стороны, направлено на достижение поставленных задач, полномочий законодательного органа, с другой – четко очерчивает круг его компетенций. Ключевым моментом является и то, что в системе разделения властей парламентский контроль выступает одним из элементов обоюдного контроля между ветвями власти.

10. Принципы парламентского контроля в полной мере способствуют выполнению его главного предназначения. При этом необходимо обратить внимание на то, что имеющийся принцип законности парламентского контроля реализует двойственную функцию: с одной стороны, контроль, осуществляемый со стороны законодательного органа, сам по себе направлен на мониторинг и проверку исполнения закона, с другой – принцип законности парламентского контроля обеспечивает соблюдение всех соответствующих норм проведения контрольных мероприятий.

Поскольку парламентский контроль, прежде всего, связан с осуществлением мониторинга за реализацией норм самих законов, т.е. главным образом принцип законности является самой сущностью парламентского контроля, кроме того, этот принцип должен содержать те начала, которые обеспечат беспрекословное исполнение норм, предусматривающих правила проведения контроля.

11. Парламент, лишившись правомочия заслушивать отчет правительства, сохранил такой рычаг контроля за ним как направление парламентского запроса. Вместе с тем, несомненно, что такой способ контроля парламента за правительством не может сравниться с подотчетностью последнего в рамках заслушивания его отчетов, поскольку парламентский контроль путем направления запросов носит всегда точечный характер, не является системным и комплексным.

Данный запрос направляется в Координационный совет для включения в повестку дня заседания парламента, где он обсуждается и принимается соответствующее постановление о направлении запроса. Указанное постановление направляется Координационным советом соответствующему должностному лицу.

Анализ круга субъектов, кому может быть направлен запрос позволяет утверждать, что объединяющим их признаком является то, что они так или иначе имеют отношение к государству. После получения ответа на парламентский запрос он должен быть обсужден на заседании Жогорку Кенеша, по итогам которого законодательный орган может принять постановление как способ выражения своей позиции по полученному ответу.

Так или иначе, данный механизм является явно недостаточным для влияния законодательной ветви власти на исполнительную, что свидетельствует о значительном перекосе баланса властей в сторону последней, негативно сказываясь на развитии и оформлении института парламентаризма в КР.

12. Представляется необходимым внести соответствующие изменения и дополнения в закон о контрольных функциях парламента с определением целей, объектов и способов (критериев и индикаторов) осуществления парламентского контроля, а также разработать четкие критерии эффективности исполнения республиканского бюджета, включить в оценку исполнения республиканского бюджета, предоставляемую Счетной палатой парламенту, проверку его соответствия государственным программам и стратегиям.

Поскольку исполнение республиканского бюджета осуществляется в течение календарного года, представляется важным осуществлять контроль в течение всего указанного периода, так как в данном случае можно обеспечить корректировку действий исполнительной власти по реализации республиканского бюджета, своевременно реагируя на отклонения в данном

процессе. Для этого представляется целесообразным осуществлять ежеквартальный и ежемесячный мониторинг исполнения республиканского бюджета парламентом страны на основе разработанных методик мониторинга.

Личный вклад соискателя и апробация результатов исследования.

Диссертационное исследование является комплексным научным исследованием, посвященное теоретико-правовым, историко-правовым основам становления и развития парламентаризма. Его основу составляет широкий теоретический материал и юридическая практика.

Автор сформулировал основные положения настоящего научного исследования, которые направлены на совершенствование юридической науки Кыргызской Республики. В свою очередь, эти положения определяют новизну и теоретическую значимость для теории права.

Диссертант, на системной основе проводила работу по совершенствованию внутренних процедур, институциональному развитию ЖК, инициатором и разработчиком законопроекта «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», во время работы автора в парламенте впервые введены обязательные пять видов экспертиз»: правовая, правозащитная, гендерная, антикоррупционная, экологическая.

В составе группы депутатов, автор участвовала в разработке «Стратегии развития Жогорку Кенеша до 2016 года», которая была утверждена в январе 2013 года и «Стратегии развития Жогорку Кенеша до 2021 года» с утвержденной постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 6 октября 2016 г. № 958-VI.

В рамках Стратегий развития Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, в целях повышения эффективности представительской законодательной, контрольной функций, были заложены основы и проделана большая работа по обеспечению прозрачности деятельности парламента, улучшению взаимодействия с гражданским обществом, качества

принимаемых законопроектов, деятельности комитетов, повышению потенциала аппарата Жогорку Кенеша.

Работая председателем Комитета по регламенту и депутатской этике, были реализованы проекты «Служба экспертизы законопроектов», «Служба аутентичности текстов», «Научно-исследовательский центр», который был создан в целях содействия развития парламентаризма и научно-правовому обеспечению законодательной деятельности парламента, в настоящее время это государственное учреждение «Центр развития парламента и демократии» при ЖК КР. Центр функционирует как базовое учреждение научно-правового обеспечения законопроектной, экспертной и аналитической деятельности Жогорку Кенеша.

Диссертант является инициатором и разработчиком постановления Жогорку Кенеша Кыргызской Республики «Об установлении «Дня парламентаризма»».

В связи с тем, что 4 июня 1922 года в Пишпеке состоялось открытие Первого учредительного съезда Советов Горной Киргизской области, на котором присутствовало 425 делегатов кыргызского народа, предложено было утвердить «Днем парламентаризма». При утверждении данного проекта были организованы научные конференции с участием заслуженных юристов, историков, экспертов в области парламентаризма.

Ежегодно, 4 июня, на различных академических и других площадках проводятся конференции, круглые столы, гостевые лекции по данной тематике.

Инициированные и разработанные проекты законов КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», «О выборах депутатов местных кенешей» позволили решить вопросы гендерной, молодежной, иной национальности, ЛОВЗ представленности в национальном парламенте, а также и в местных

парламентах. Ведь основная функция парламента — это представительская функция, и состав парламента должен отражать полный срез всего населения. А также, диссертант работала в группе инициаторов и разработчиков закона КР «О государственной гражданской и муниципальной службе»; поправок в Уголовный кодекс, касающиеся насилия в отношении женщин и девочек; закон КР «Об охране и защите от семейного насилия» и т.д.

Автор является инициатором и активным участником депутатских комиссий по Кумтору, комиссий по проверке законности приватизации дошкольных, медицинских, учреждений культуры и спорта, интернатских учреждений.

На протяжении всего времени работы в парламенте, состояла членом Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ, которая являлась главной площадкой для взаимодействия парламентариев, и площадкой для разработки модельных законодательных актов и рекомендаций, формирования правовых основ общего экономического пространства СНГ, изучения и популяризации истории парламентаризма.

Участвовала и выступала с докладами в комиссиях Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества независимых государств, других межпарламентских площадках Центральной Азии и Европы.

Основные результаты диссертационного исследования были применены в учебном процессе в рамках курсов «Теория государства и права», «Проблемы теории государства и права», «История политических и правовых учений», «Сравнительное правоведение».

Диссертант систематически выступала с лекциями в Кыргызском национальном университете им.Ж.Баласагына, Кыргызском государственном университете им. И Арабаева, Кыргызском государственном техническом университете им. И.Раззакова, Международном университете Кыргызстана, Дипломатической академии МИД КР им.К.Дикамбаева, Кыргызской государственной юридической академии, Кыргызском экономическом

университете, Академии государственного управления при Президенте КР, Ошском государственном университете, Ошском технологическом университете им. М.Адышева, Ошском государственном педагогическом университете, Ошском государственном юридическом институте, Кыргызско-Узбекском университете на темы:

- «Первая парламентская Республика в Центральной Азии: Кыргызстан»;
- «Становление и развитие парламентаризма в Кыргызской Республике»;
- «Особенности нормативного правового обеспечения бюджетного контроля парламента»;
- «Парламентский контроль в отношении центральных органов власти»;
- «К вопросу о значении законотворческого процесса Жогорку Кенеша»;
- «Принципы контрольных функций парламента (теоретико-правовой аспект)»;
- «Участие Президента Кыргызской Республики, судебной власти и Правительства в законотворческом процессе»;
- «Общее значение законотворческого процесса Жогорку Кенеша в правотворческой деятельности»;
- «Стадии законотворческого процесса в Кыргызской Республике»;
- «О роли и значении судебной власти в формировании законодательной власти»;
- «О проблемах формирования парламентаризма в Кыргызской Республике»;
- «К вопросу о политической партии и особенности ее положения в политической системе Кыргызской Республики».

Основные результаты диссертационного исследования были применены в учебном процессе в рамках курсов «Теория государства и права», «Проблемы теории государства и права», «История политических и правовых учений», «Сравнительное правоведение».

Полнота отражения результатов диссертации в публикациях. Основные положения, выводы и результаты диссертационного исследования отражены в семнадцати научных статьях, которые опубликованы в отечественных и зарубежных научных изданиях.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, пяти глав, тринадцати разделов, выводов, практических рекомендаций и списка использованных источников.

Объем диссертации составляет 322 страниц (без библиографического списка).

ГЛАВА 1. ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА (ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ)

1.1. Исследовательские нарративы парламентаризма

На протяжении своего существования парламентаризм постепенно превращался в объект исследования государственно-правовых наук. Его реализация и научное обоснование стало предметом различного рода дискуссий, что свидетельствует о явном наличии проблемного пространства в его существовании. Эти проблемы требуют своего разрешения. И основная нагрузка при их разрешении естественным образом ложится на общеправовой подход. Однако при этом необходимо четко иметь в виду и то, что решение теоретических и практических вопросов парламентаризма невозможно без междисциплинарного инструментария. Ведь именно в междисциплинарной плоскости парламентаризм, возможно, рассмотреть во всей совокупности присущих ему свойств и качеств, обусловленных философскими, юридическими, политологическими и социологическими аспектами. И это неудивительно, учитывая то, что сама теория права сформировалась как своеобразный синтез разнообразных отраслей научного знания, включая политологию. Довольно часто правоведаы заявляют о том, что довольно большой удельный вес в юриспруденции принадлежит политическим процессам. Поэтому представительские институты не могут быть рассмотрены вне политического контекста. Более того, юриспруденция сама вынуждена использовать категориями, выработанными в недрах политологии для дескрипции деятельности парламента.

Юриспруденция достаточно длительное время использует категорию «парламентаризм». Им пытаются охарактеризовать определенный высший орган государственной власти – парламент. Этот термин настолько органично вписался в юридический оборот, что его самоочевидность превратилась в хрестоматийность. Но при более детальном его анализе, мы не видим однозначности в процессе его содержательного оформления.

Зачастую теоретико-правовые исследования ограничиваются лишь его упоминанием без системного анализа его компонентного состава. Парламентаризм в научной литературе подается в качестве само собой разумеющегося.

Безусловно, на такое положение в значительной степени влияет сам социально-политический контекст нахождения Кыргызской Республики в переходном состоянии, начиная с ликвидации из правовой действительности социалистической правовой системы. Это положение сопровождается либерализацией научного знания, в рамках которого первостепенным становится плюрализм мнений, теорий и гипотез относительно категориального аппарата теории права. И это неслучайно. Сегодня нет обязанности в исследованиях следовать единственно возможной доктрине или идеологии. В рамках данного исследования будем исходить из того, что само наличие множественности подходов к парламентаризму не является научной проблемой. Отсутствие однозначности в данном случае свидетельствует о том, что рассматриваемый институт, по сути, является политико-правовым. К тому же содержание парламентаризма довольно широкое и многослойное, что проявляется и во множественности форм его проявления.

Однако, ясно одно. Для того, чтобы исследовать что-либо, а также вести научную полемику по проблемным вопросам, следует в самом начале определиться с тем, на каких основаниях мы будем отталкиваться при обсуждении поставленных проблем. В качестве такого основания может послужить дефинитивная составляющая. Иными словами, необходимо опираться на строгое определение категории «парламентаризм» для того, чтобы выстроить его строгую теорию, наполненную научным содержанием. Для этого предлагаем подвергнуть анализу имеющиеся сегодня определения этого термина. Этим мы также предотвратим имеющееся некорректное использование термина «парламентаризм» со стороны представителей

различных гуманитарных наук, которые употребляют его слишком широко, пытаясь охватить им все, что касается деятельности парламента.

История парламентаризма насчитывает несколько столетий развития. Известно, что еще в первой четверти XVIII века Великобритания создала такую модель государственного управления, при которой исполнительная власть стала нести ответственность перед Парламентом. Спустя некоторое время такое политическое изменение привело к тому, что парламент начал формировать правительство из членов партии, которая набирала большинство голосов в нем. Данное политическое событие стало отправной точкой начала развития института парламентаризма. Справедливости ради следует отметить, что сами представительные институты и модель государственного управления с их участием появилась в философских изысканиях еще античных авторов, а также в трудах государствоведов периода Ренессанса.

На протяжении существования института парламентаризма, появлялись различные теории и концепции, которые стремились придать ему смысл и выявить основную цель. При этом каждая точка зрения характеризовалась собственной дефиницией парламентаризма. Сегодня наука продолжает иметь дело с диапазоном позиций. Одновременно с этим, следует отметить, что рассматриваемый институт находится в основании государственного управления. Более того, институт парламентаризма сам по себе может быть использован в качестве методологически значимой категории при раскрытии терминов, используемых в рамках теории права и государства. Вместе с тем, в рамках общей теории права он рассматривается лишь в самом общем виде, а порой и вовсе остается за пределами теоретических исследований. Только ничтожная малость определений распаковывают понятие парламентаризма посредством категориального аппарата общей теории государства и права. При этом используются такие сочетания, как «государственный режим», «форма правления»,

«политическая система общества». Нельзя забывать и том, что в это же самое время есть и другие дефиниции, выходящие за рамки теории права, не схвачены ее категориями и терминологией. Тем не менее, смысловая нагрузка подобных определений остается примерно такой же, как и те сочетания, которые мы перечислили. К ним относятся такие конструкции, как «общественно-политический строй», «организация государственной власти», «государственное руководство обществом».

Откуда мы взяли эту смысловую схожесть? Что необходимо для того, чтобы подобная гипотеза подтвердилась? Ответ на эти вопросы может дать тщательный анализ существующих дефиниций парламентаризма.

Одним из самых видных исследователей парламентаризма является русский историк В.И. Герье. Парламентаризм он видел исключительно в одном проявлении – в парламентарной монархии. Данную форму правления ученый представлял, как полностью законченную. Такой же законченностью обладает, по его мнению, и конституционная монархия. Следует оговориться, что в трудах В.И. Герье парламентарная монархия не является разновидностью монархии конституционной. Более того, он проводил между ними существенную границу, несмотря на их внешнюю схожесть (наличие монарха и наличие высшего представительного органа). Оно заключается в том, в чьих руках реально сосредоточена исполнительная власть в государстве. В случае с парламентарной монархией – это парламент, а при конституционной – монарх. Первый случай Герье и называл словом «парламентаризм». Следовательно, в этом исследовательском контексте парламентаризм представляет собой вид формы правления в государстве [2, с. 10].

Примерно в таком же ключе мы можем наблюдать ход мысли другого мыслителя, российского политического деятеля В.М. Гессена. Именно парламентарский строй, на его взгляд, способен стать основой для самого главного качества государственной власти – ее монолитности. Ведь дело в

том, что в парламентской модели полностью исключается вероятность борьбы монарха и парламента. Эта ситуация возникает благодаря тому, что законодательная власть имеет превосходство над исполнительной. И подобное главенство обеспечено существованием института подотчетности и ответственности министров. Суть парламентаризма при этом заключается в том, что законодательный орган наделяется правом выражения так называемого вотума недоверия. Последний, в свою очередь, неминуемо влечет за собой отставку правительства. Гессен полагал, что рассуждения по поводу остальных черт парламентаризма большого значения не имеют, поскольку будут рассуждениями по поводу вторичных признаков [3, с. 416].

Несколько отличную точку зрения выразил российский ученый-правовед М.М. Ковалевский. Механизм парламентаризма он объяснял так: там, где глава государства (монарх или же президент) формирует подотчетное себе правительство из числа депутатов парламента, входящих в партию, занявшую большинство мест в нем, там можно говорить о наличии парламентаризма. Сходство позиций Ковалевского с предыдущими исследователями заключается в том, что парламентаризм он также относит к разновидностям форм правления. Последняя категория очерчивает горизонт исследуемого нами института организации власти в государстве.

В качестве критерия выделения парламентаризма в качестве имеющего самостоятельное значение института предлагалась согласованность в работе законодательной и исполнительной власти. К подобному заключению приходит С.А. Котляревский. Его позиция основывалась на общем понимании автономности этих двух ветвей власти. Однако, появляется необходимость в придании баланса между ними, как утверждал известный классик теории разделения властей. Подобный баланс может быть установлен только в том случае, если представительный и исполнительный орган одновременно вместе будут принимать участие в одном акте

проявления государственной воли. Именно в этом единодушии и консолидации усилий и заключается суть парламентаризма [4, с. 6].

Следует обратить внимание на то, что С.А. Котляревский не смотрел на парламентаризм, как на форму правления. Безусловно, последняя имеет свое проявление в этой категории. Здесь есть смысл говорить о том, насколько формирование правительства будет зависеть от реального политического содержания парламента. То есть парламентская форма правления в данном случае будет демонстрировать зависимость состава правительства от доминирующих политических сил в законодательном органе. При этом важно лишь наличие стабильного парламентского большинства, состоит ли оно из одной партии или из нескольких. Следовательно, в структурном аспекте для правительства не имеет принципиального значения его исключительная однопартийность.

Если мы обратимся к словарям, то там мы найдем примерно следующее определение парламентаризма: «это система государственного устройства, в рамках которой у парламента ведущая функция, для чего ему придается статус верховного контрольного и законодательного органа» [5, с. 816].

При определении парламентаризма А.А. Алексеев прибегает к таким понятиям, как «режим», «строй», «политическая система», «система управления». И сквозь туман категорий мы можем проследить общую мысль, которую, похоже, пытался донести до читателей известный специалист в области философии права. Она заключается в том, что А.А. Алексеев видит парламентаризм в качестве исключительно формы правления. Если точнее – парламентской формы. Так, в известном труде «К учению о парламентаризме» мы можем наткнуться на следующие строки: «Учреждение, служившее первоначально орудием королевского произвола превращается постепенно в средство, с помощью которого парламент сумел закрепить за собой отвоеванную им у короны власть и приобрел

доминирующее влияние в государственной жизни, вылившееся в форме, известной под именем парламентарного правительства» [6, с. 11]; «При парламентарном режиме во главе государства становится безответственное лицо, - будет ли оно называться наследственным монархом или выборным президентом, - это не имеет существенного значения, ибо парламентаризм развившись в условиях монархического строя, тем не менее, не исключает возможности и республиканской формы государственного устройства, что мы видим на примере современной Франции» [6, с. 11]; «ответственность министров составляет жизненный нерв парламентарного строя, его «двигательную пружину» [6, с. 15]; «при парламентарном режиме действительное управление страной сосредоточивается в руках кабинета, составленного из представителей партии, располагающей большинством в парламенте»; «парламентаризм представляет собою партийное правительство лишь постольку, поскольку господствующее большинство является выразителем общественного настроения страны. И если у кабинета имеются достаточные основания предполагать, что господствующая парламентская партия расходится со взглядами избирателей, он может и должен воспользоваться прерогативой главы государства и посоветовать ему распустить парламент до истечения срока его полномочий и назначить новые выборы» , «Что же представляет собою парламентаризм, как политическая система, - является ли он лишь фактическим соотношением сил, действующих в обществе, или же он облекается в форму права и становится правовым институтом» [6, с. 85-86].

Имеется еще одна любопытная точка зрения. Ее выразил российский исследователь П.Г. Мижувев. Она заключается в том, что парламентаризм предстает уже не как форма, а как особая организованность власти. Выражается эта организация в отношениях, в которые вступают законодательный и исполнительный органы. И в этих отношениях у парламента превосходящее положение [7, с. 6]. Со всей очевидностью в этом

контексте парламентаризм предстает уже как политико-правовой режим, то есть как средство реализации государственной власти [8, с. 92]. Он определяет то, каким образом политическая система может быть организована через господство парламента. Форма правления же уходит на задний план.

В российской правовой мысли существует и такая точка зрения, в рамках которой парламентаризм представляет собой лишь характеристику государства. Иными словами, «парламентарные государства есть государства представительные». В представительном государстве глава реализует свои представительные полномочия, но при этом ограничен конституционно-правовой ответственностью. Последняя наступает тогда, когда политический курс исполнительной власти вступает в противоречие с политической позицией парламентского большинства. Эту позицию обосновывал К.Н. Соколов [9, с. 400-401]. Так или иначе, подобная позиция сводит институт парламентаризма к формальной стороне организации государственной власти.

Иным представляется парламентаризм для Ч. Бенуа, который видит его как некую систему управления, которая реализуется через такие характеристики разделения публичной власти, как «разделение», «сношение», «баланс».

В исследовании под названием «Американская республика 1889 г.» ее автор Брайс анализирует государственное управление в Англии. И мы находим следующее описание на его страницах: «во главе государства одно лицо, от имени которого делаются все административные распоряжения и которое безответственно и несменяемо. Распоряжения этого лица делаются по совету и под ответственностью министров, которые номинально им назначаются, но которые в действительности назначаются народными представителями и обыкновенно, хотя необязательно, выбираются между членами законодательного собрания. Поэтому на деле оказывается, что

страною управляют эти представители через посредство избранных ими агентов. Таким образом, и исполнительная власть, и власть законодательная, в сущности, принадлежат большинству палаты представителей» [10, с. 305].

Несколько упрощенное понимание парламентаризма представлено в исследованиях А. Дайси. Он считал, что при такой модели парламенту принадлежит прерогатива в принятии и отмене закона. При этом ни один другой орган не может игнорировать исполнение всякого акта, который исходит от парламента. Но подобное господство должно быть как-то ограничено. И такими ограничениями выступают мораль и долг перед обществом [11, с. 45]. Подобных ход размышлений интересен тем, что парламентаризм может иметь место только в рамках парламентарных форм правления.

Делая анализ правовых подходов начала XX в., можно прийти к довольно интересному выводу. Практически все исследователи института парламентаризма видят его однозначно. Это видение заключено в привязке парламентаризма в рамки форм правления. При его помощи демонстрировался способ организации государственной власти и взаимодействия ее ветвей. Парламентский дизайн организации власти включал в себя как монархию, так и республику. Только два подхода фактически сводили парламентаризм к методу осуществления государственной власти.

В науке довольно части встречается мнение, согласно которому в советский период теория права игнорировала разработку вопросов деятельности законодательного органа, впрочем, как и модель парламентского правления, а также в целом теории разделения властей. Но несмотря на это, исследователи обращали внимание на эти проблемы. Только с позиции критики и необходимости выстраивания социалистического варианта теории права в противовес так называемому капиталистическому подходу. Советские исследователи также не могли игнорировать тот факт,

что «при строительстве и государственном оформлении системы Советов тем не менее постоянно возникала проблема соотношения ее с парламентаризмом. Даже резолюция ВЦИК от 4 ноября 1917 г. уже говорила о «советском парламенте рабочих масс». Да и само советское государство строилось на основании концепции представительности государственной власти. Поэтому полностью отрицать необходимость существования парламентских конструкций было просто бессмысленно. Признавалось то, что демократия возможна лишь при наличии представительного института. Тем более если речь идет о демократии пролетарской. А вот что касается парламентаризма, то его отсутствие вовсе не означало отсутствие демократии [12, с. 48].

По этому поводу Л.А. Григорян отмечал, что среди политических заявлений того времени приверженцев буржуазного парламентаризма своей откровенной абсурдностью выделялись те, которые утверждали якобы провозглашение коммунистами идей неприятия парламента и всяких представительных учреждений. «Никогда Маркс, Энгельс и Ленин не отрицали необходимости представительных учреждений. Более того, имеющееся в трудах основоположников марксизма-ленинизма определенное признание ряда положительных черт парламентарных республик по сравнению с иными формами государства основано именно на том, что в этих республиках существует парламент как представительное учреждение. Они не мыслили себе никакой демократии, в том числе и социалистической, без представительных учреждений. Но они никогда не отождествляли представительные учреждения, в том числе и парламент, с парламентаризмом, против которого они решительно выступали» [13, с. 132].

Советская юридическая наука шла по пути выработанной Лениным концепции. Она заключается в том, что эффективность имеет слияние исполнительной власти с законодательной. Причем это слияние должно быть воплощено в едином органе. Такой орган представлен Коммуной, которая в

прямом смысле парламентом быть не могла в силу своей природы. На практике таким органом стал Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет. По задумке государственных деятелей этот орган должен был совместить в себе лучшие качества парламентаризма и демократических ценностей. Этот орган должен был состоять из представителей народа и непосредственно осуществлять исполнительные полномочия наряду с законодательными.

Налицо явная специфика советского парламентаризма, который понимался дифференцировано от принятых на то время в теории права канонов. Тем не менее, приближение модели советской государственности к классическому пониманию парламентаризма был заметен в связи с принятием Конституции СССР 1936 г. Ее структура в части организации высших органов государственной власти настойчиво напоминала Конституцию Веймарской Германии. Именно в последней появилась идея создания представительной системы, при котором законодательным органом становился Верховный Совет. Однако, в советской правовой действительности парламентская модель приобрела собственные специфические свойства [14, с. 11].

Повторимся, что исследовательский горизонт парламентаризма очерчивался вокруг критики капитализма.

Так, Л.А. Григорян писал: «буржуазный парламентаризм предполагает особое положение депутатов, которое они занимают после своего избрания, и порядок работы парламента, превращающий его в «говорильню», а также принципы его взаимоотношений с правительством, со всеми исполнительными органами государства, а также с выборными органами местного самоуправления» [13, с. 133]. Это положение подхватил И.М. Степнов. Он строил свои рассуждения на основе критики парламентаризма относительно его направленности на создания условий для привилегированного статуса депутатов парламента. Порочной виделась

практика оторванности законодательных учреждений от таких функций, как контрольной, исполнительной и распорядительной.

На марксистско-ленинской доктрине выстраивал свои рассуждения и Я.М. Бельсон, который полагал, что в основе буржуазного парламентаризма лежит лишь парламентская система. А она, в свою очередь, базируется на видимости того, что в парламенте представлены несколько партий. Но в действительности все эти партии нацелены лишь на то, чтобы обслуживать политическую элиту государства [15, с. 136-137]. Но сквозь идеологический туман рассуждений исследователя мы можем отчетливо проследить тот факт, что под парламентаризмом он понимал такую систему, при которой исполнительная ветвь власти является подотчетной законодательной ветви.

Примерно этом же духе рассуждал и Б.С. Крылов. Он соглашался с тем, что под парламентаризмом в общем виде понимается модель, где парламент, помимо законодательной функции, осуществляет также и формирование бюджета, занимается вопросами налогообложения, контролирует правительство. Красноречиво это можно увидеть из того, что он пишет по этому поводу: «Буржуазные юристы под парламентаризмом понимают политический режим, при котором в государственном аппарате хотя бы не фактически, а лишь формально руководящую роль играет парламент» [15, с. 136-137].

В качестве режима парламентаризм рассматривал И.Д. Левин. Вот его вывод: «буржуазная наука понимает под парламентаризмом режим, характеризуемый парламентскими кабинетами и парламентской ответственностью правительства» [16, с. 326].

Схожая точка зрения наблюдалась и в работах А.А. Мишина, хотя основания в них были несколько иными. Под парламентаризмом ученый понимал особую государственную систему, при помощи которой осуществляется управления в обществе и обществом. В условиях этой системы существует разграничение исполнительных и законодательных

полномочий с доминированием парламента. Он отрицал принадлежность парламентаризма к формам правления, говоря, что «парламентаризм не только не является формой правления, но он не знает никакой специфичной для него формы правления, так как он существует и в монархиях, и в республиках. Юридическим выражением парламентаризма является контроль парламента над деятельностью правительства» [17, с. 169]. Очевидно, что при таком подходе парламентаризм представлялся не как самостоятельный вид формы правления, а как ее компонент, определяющий лишь характер взаимоотношений между исполнительным и законодательным органами.

Примерно это же в своих работах утверждал и Г.М. Трегуб. По его мнению, парламентаризм есть система общественного и государственного устройства. Для ее существования необходимо разделение законодательных функций и исполнительной деятельности с доминантным положением парламента [18, с. 8].

В вышедшей в 1930 году Энциклопедии государства и права определение парламентаризма выглядит следующим образом: это «развитый политический строй буржуазного государства с полным осуществлением классового представительства, именуемого буржуазной общественностью народным представительством» [19, с. 158].

В 1968 году вышел в свет справочник «Парламенты зарубежных стран», написанный С.А. Авакьяном. В нем мы находим уже два значения термина «парламентаризм». С одной стороны, он понимается, как «буржуазная представительная система, характеризующаяся важностью занимаемого парламентом места среди других высших органов государства и состоящего из избранных населением представителей, при этом власть законодательная и исполнительная отделены друг от друга ввиду того, что депутаты принимают участие лишь в издании законов, а непосредственным претворением их в жизнь - оторванный от народа бюрократический аппарат».

В другом значении эта категория представляет собой «упорядоченную совокупность отношений, складывающихся между правительством буржуазного государства и парламентом, при существовании политической ответственности кабинета министров перед депутатами» [20, с. 5].

Наконец, наибольшей степенью упрощенности категорию парламентаризма охарактеризовала Большая советская энциклопедия, где парламентаризм представился лишь как простое наличие парламента в системе государственного управления [21, с. 353].

Вместе с тем, институт парламентаризма в этот период продолжал развиваться в зарубежной научной литературе. Показательными в этом плане являются разработки французского государствоведа Г. Бюрдо. Исследователь полагал, что парламентаризм есть смысл рассматривать только сквозь призму трех основных принципов, на которых он основывается. При этом важна их связанность и взаимозависимость. Это принцип равенства законодательной и исполнительной ветвей, принцип взаимодействия между ними и принцип их воздействия друг на друга при помощи различного инструментария, находящегося в правовом пространстве. При этом преимущество не должно отдаваться какому-либо одному органу. Если обобщить рассуждения французского ученого, то, скорее всего, в его понимании парламентаризм относится к смешанной модели форм правления.

Нетрудно заметить, что понимание парламентаризма советскими исследователями и их зарубежными коллегами мало чем отличается теоретических наработок начала XX в. Здесь все существующие трактовки, могут быть отнесены к двум выводам. Либо парламентаризм относят к формам правления, либо причисляют его к разновидности политического режима.

Современная теория права опирается на правовую мысль предыдущих этапов и с учетом этого пытается найти сущностные основания парламентаризма. Теория права сегодня основывается на более широком

спектре горизонта той предметной области, в которой может быть рассмотрен данный институт. И от этого дефинитивное разнообразие парламентаризма становится еще ярче и пестрее.

Составители Большого юридического словаря дают определение парламентаризму в духе преемственности классических взглядов на него. Под ним понимается система в правлении, при которой происходит четкое разграничение законодательной и исполнительной функций, где безусловное юридическое доминирование принадлежит парламенту [22, с. 416].

Этой же позиции придерживается конституционалист М.В. Баглай, для которого при парламентаризме также господствующая роль в управлении государством отводится парламенту. Только сам парламентаризм ученый видит в качестве не формы правления, а государственного строя [23, с. 469].

Компаративист М.А. Могунова, напротив, видит в парламентаризме разновидность политико-правового режима. И в нем как юридически, так и фактически парламенту принадлежит господствующее положение среди высших органов государственной власти, что означает полный контроль правительства, а также его ответственность перед парламентом [24, с. 26].

Определенный интерес вызывает исследование И.П. Рыбкина, работа которого «Становление и развитие парламентаризма в России» из самого названия свидетельствует о позиции автора не придавать лидирующего положения парламенту в системе организации государственной власти. Для него парламентаризм выглядит в качестве политической системы общества. В этой системе функционирует высший представительный орган, который формируется на выборной основе. Этим самым парламент предстает воплощением народного суверенитета и свидетельствует о наличии многопартийной системы, а также о разделении государственной власти на три ветви. При этом парламент обладает законодательной функцией, а также функцией контроля правительства и в таком качестве обеспечивает реализацию интересов всех граждан [25, с. 4].

Иная плоскость рассмотрения парламентаризма выделяется О.О. Мироновым. Его статья «Истоки российского парламентаризма» выделяет эту категорию в качестве самостоятельного, сложного и многослойного феномена. Парламентаризм выступает в качестве некоторого барометра, демонстрирующего те ценности, которые являются господствующими в обществе. В рамках парламентаризма утверждается верховенство закона и отдельно верховенство права, а также деление государственной власти на автономные ветви. Сам парламентаризм свидетельствует о наличии гражданского общества и, соответственно фактической реализацией принципа демократизма, а также высокой степени развития правовой культуры [26, с. 100].

Указанные дефиниции сопровождаются значительным количеством пояснений категории «парламентаризм». В этих трактовках парламентаризм представляется в качестве системы. А вот какая это система – это вопрос имеющегося дефинитивного разнообразия. Итак, парламентаризм определяется, как:

- система политической структуризации государства, где законодательные и исполнительные полномочия четко разграничены с явным доминированием представительного органа [27, с. 880];

- система «государственного руководства обществом, характеризующейся четким распределением законодательных и исполнительных функций при привилегированном положении законодательного органа - парламента по отношению к другим государственным органам» [28, с. 246];

- система «организации государственной власти, структурно и функционально основанной на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка» [29, с. 5];

- система «государственно-политического порядка, в рамках которой парламент имеет высший статус и играет ведущую роль в осуществлении государственной власти» [30, с. 256];

- система «государственного руководства обществом, которая характеризуется разделением труда законодательного и исполнительного при существенной политической и идеологической роли парламента» [31, с. 417].

Представленная палитра мнений относительно парламентаризма неслучайна. Она сложилась в результате существующего разнообразия идей и концепций относительно организации и осуществления государственной власти. Тем не менее, мы можем классифицировать все существующие дефиниции по тому, что кладется в основу парламентаризма различными авторами. Первую группу образует совокупность определений рассматриваемого института в качестве формы правления. Вторая группа рассматривает его в качестве политико-правового режима. В третью группу входят дефиниции, в рамках которых парламентаризм рассматривается в качестве системы политического характера. Наконец, четвертая группа определения видит в нем идею.

Парламентаризм можно характеризовать по-разному. Но очевидным остается одно. В этой категории совмещаются компоненты, которые можно отнести и к организации государственной власти, и к способам ее реализации, и к моделированию политического пространства. Именно это обстоятельство до сих пор выступает основной сложностью для выделения сущностных свойств парламентаризма в рамках теории права.

Выводы:

1. Для теоретической разработки категории парламентаризма важное эпистемологическое значение имеет процесс исследования разнообразных дефиниций для выделения его сущностной стороны, а также оснований его существования.

2. Дефинитивный нарратив парламентаризма позволяет определить основные точки исследовательского интереса этого института, в качестве которых выступают форма правления, политико-правовой режим, а также политическая система общества. Здесь важным замечанием является то, что при любом подходе отмечается существенная роль принципа разделения властей как необходимого условия реализации парламентаризма.

3. Существенной методологической проблемой в исследовании парламентаризма является вопрос о доминирующей роли парламента в этой модели. До настоящего времени различные исследователи не пришли к однозначному ответу на него, поэтому в настоящем исследовании мы попытаемся применить основания двух противоположных подходов для того, чтобы определить общие контуры, в рамках которых, возможно будет проследить некие общие закономерности. Эти закономерности позволят нам отнести руководящую роль высшего представительного органа либо к существенным признакам парламентаризма, либо к факультативным его свойствам.

1.2. Институт парламента в рамках концепта разделения властей

В предыдущем разделе мы раскрыли существующие в юридической науке дефиниции парламентаризма. В ходе их анализа нам удалось выделить общую тенденцию в акцентах относительно содержания данной категории, которые выделяют отдельные авторы. В основу парламентаризма всегда кладется характер взаимоотношения между исполнительной и законодательной ветвями государственной власти. Сами по себе эти взаимоотношения представляют собой необходимые условия для существования рассматриваемого института.

Как известно, в рамках теории разделения властей принято выделять три ветви власти. Однако, природа парламентаризма раскрывается исключительно при определенном соотношении законодательной власти с исполнительной. Возможные вариации их взаимного влияния определяют существование или несуществование парламентаризма в качестве характеристики государственного управления. При этом ключевым является та доля участия, которую вносит каждая из обозначенных двух ветвей власти в систему сдержек и противовесов. Очевидно, что именно балансирование в распределении и осуществлении полномочий между парламентом и правительством является залогом эффективности в реализации государственной власти.

Безусловно, прозрачность, эффективность и независимость судебной власти представляет собой существенный фактор для организации всего механизма государства. Однако, в контексте раскрытия сущности парламентаризма вопросы организации судебной системы мы оставляем за скобками. При этом необходимо помнить о том, что происходит взаимообратный процесс. От эффективного правосудия зависит качество деятельности законодательной и исполнительной властей, так же как от характера взаимоотношений последних зависит эффективность правосудия.

Однозначно одно, чтобы наиболее полно исследовать парламентаризм, необходимо определить влияние принципа разделения властей на него. При этом следует четко обозначить то, как этот принцип обозначает роль парламента и насколько он является базовым для парламентаризма в целом. При решении этих задач перед нами раскрывается новый горизонт в динамике и статике государственных институтов власти, в пределах которого появляется проблема самого наличия парламента как необходимого условия существования парламентаризма. То есть является ли наличие парламента достаточным основанием для того, чтобы утверждать наличие парламентаризма в государстве.

Одним из способов решения поставленных проблем будет, вероятно, индуктивное рассмотрение частных случаев проявления принципа разделения властей в исторической перспективе. Анализ сдержек и противовесов способен в значительной мере прояснить, как нам кажется, те вопросы, которые появляются при анализе парламентаризма.

В рамках либерально-демократической модели государства теория разделения властей, возведенная в принцип, является фундаментальной при реализации государственной власти. Она формирует сегодняшнее представление о норме в организации механизма государства. Поэтому выход за ее пределы видится некоторым отходом от стандарта в политических процессах. Уважение принципа разделения властей воспринимается в качестве восприятия тех ценностей, которые были выработаны лучшими умами эпохи Просвещения. Именно эта эпоха породила представления, согласно которым узурпация государственной власти предотвращалась установлением взаимосбалансированных отношений между исполнительной и законодательной властью, а также их совокупности с судебной системой. Однако, подобное положение дел было не всегда присуще государственному строительству.

Идеи о сепарации ветвей власти имела глубокие корни. Путь по ее реализации представлен чередой трагических событий и мучительных перемен. Только благодаря этому эта идея стала фундаментальной традицией в рамках систем, где наиболее полно раскрывались рыночные процессы в экономической сфере.

Законодательная власть, исполнительная власть и судебная власть – это три кита, на которых строится теория разделения властей. Она предполагает создание такого механизма, при котором нивелируются всякие возможные риски сосредоточения властных полномочий в каком-либо одном органе. Для этого в теории разделения властей был выработан особый инструментарий, при помощи которого различные ветви государственной власти могут друг друга балансировать и сдерживать, не допуская доминирующего положения какой бы то ни было одной.

В своем полном объеме теория разделения властей сформировалась примерно триста лет назад. Однако, предпосылки для ее формирования сложились намного раньше. Крупицы мысли о недопущении тирании и узурпации власти формировались на протяжении трех тысяч лет. Можно много рассуждать о том, кто впервые предложил подобный вариант организации государственной власти, но для нас этот вопрос не представляет исследовательского интереса. Важно другое – теория разделения властей представляет собой прикладное знание, которое может быть подтверждено наличием достаточного количества источников. Предлагаем в качестве основания наших рассуждений об этом предмете опираться на высказывание, которое весьма метко прозвучало из уст П.Д. Баренбойма: «историю учения о разделении властей рассматривать как историю не только теоретического развития самой идеи, но и практического ее воплощения в жизнь» [32, с. 51].

Так или иначе, идеи разделения властей стали явными на фоне политических событий, произошедших в Англии XVII в. и во Франции XVIII в. Как известно, в эти временные рамки в обеих странах произошли так

называемые буржуазные революции. Естественно, что эти идеи не появились вместе с социальными потрясениями сиюминутно. Им предшествовал глубокий процесс формирования на протяжении столетий. Авторы классической теории разделения властей опирались в своих воззрениях на теоретические и философские наработки мыслителей предыдущих эпох. И эти наработки нельзя обвинить в поверхностности.

Об этом свидетельствует В.А. Муравский, которые обосновывает появление идеи разделения властей уже в древности. Конечно, нельзя говорить о том, что в тот период элементный состав теории представлял собой классическое представление. Этих элементов не было, но была попытка взглянуть на проблему узурпации власти с привычной в то время позиции. Так, предлагалась вертикальная модель системы сдержек и противовесов. Она предполагала особый вид взаимоотношений между правителем и общиной, где первый воплощал в себе законодательные полномочия, а вторая исполняла соответствующие законодательные предписания. В этой модели крестьянская община наделялась некоторой степенью автономности, которую мы бы назвали сегодня местным самоуправлением. Причем подобная автономность выражалась и в наделении общины некоторой доли судебных полномочий, что давало на местном уровне возможность создания таких правовых норм, которые были актуальны в рамках конкретной местности. Именно этим объясняется то, насколько долго просуществовала модель управления, заложенная в Законах Хамурапи. Интуитивно, на Древнем Востоке правовая система и система государственного управления опиралась на то, что мы называем социологическим подходом. Напомним, что именно по этому подходу суды должны быть наделены правом создания актуальных правовых норм, что выражается в соответствующей формуле – «право состоит из норм, которые устанавливает суд, определяя права и обязанности сторон» [33, с. 26].

Говоря об античности, нельзя обойти вниманием Платона (428 г. до н.э. – 348 г. до н.э.), который среди прочего занимался поиском идеальной конструкции управления государством. Этому вопросу были посвящены его самые известные труды (речь идет о «Государстве», «Политике», «Законах»). В них мы находим дескрипцию предлагаемых органов государственной власти, каждый из которых призван достигать определенных целей, выполняя свои функции. Эти функции, в свою очередь, определяют их специфические полномочия. На первый план Платон выдвигает идею справедливого и открытого правосудия. Об этом он прямо пишет: «Если нарушено правосудие, связывающее воедино все органы государственного управления, тогда все правительственные должности распадаются, не согласуются одна с другой и уже не преследуют общей цели, а это ведет к уничтожению единства государства, порождает в нем множественность, наполняет его междоусобиями и ведет к скорой гибели» [34, с. 119].

Эту же точку зрения подхватил и ученик Платона – Аристотель (384 г. до н.э. – 322 г. до н.э.). В своем труде «Политика» он пишет о том, что «невозможно представить себе государство, в котором нет должностных лиц. А в любом государстве на первом месте должны быть представлены два органа – законосовещательный и судебный».

Во II в. до н.э. в свет выходит знаменитая книга Полибия «Всеобщая история». В ней автор последовательно развивает мысль Аристотеля, предложившего смешанную модель в государственном управлении. Через греческого философа Полибий приходит к выводу о том, что наиболее выдающейся формой правления является Римская республика. В ней присутствует триада власти, которая выражает интересы наиболее значимых фигур в политике государства – царя, аристократов и народа. Власть в Римской республике представлена соответствующими государственными учреждениями – консулами, сенатом и народным собранием. Полибий полагал, что подобная организация управления обществом обеспечивает

стабильность всей политической системы. Прелесть подобной системы заключается в том, что каждая институция может предотвращать злые умыслы других, активно вмешиваясь в их деятельность.

Еще один античный автор занимал активную позицию в отстаивании идеи и предотвращении узурпации государственной власти. Его имя Марк Тулий Цицерон (106 г. до н.э. – 43 г. н.э.). Он вошел в историю как известный философ, юрист и оратор, а также как сторонник такой модели управления, при которой «права распределяются равномерно между высшими органами управления государством, как и их обязанности и полномочия... Чтобы достаточно власти было у магистратов и, прежде всего - у консулов, достаточно влияния у Сената и достаточно свободы у народа» [35, с. 49]. Справедливости ради отметим, что Цицерон также выделял ряд преимуществ в монархии. Именно в ней он находит отражения небесного управления. Монарх, подобно высшему божеству, управляет миром, он выступает в качестве того, кто является хозяином, на чьих плечах лежат обязанности по управлению хозяйством, направлению разума подданных и их действий. В его представлениях наилучшим способом управления является такое, при котором правит один. Но здесь появляется значительный риск того, что идеальная монархия может легко превратиться в тиранию. Поэтому Цицерон останавливается все-таки на смешанной форме правления, при которой для тирании появляется множество препятствий.

Мы лишь бегло осветили основные положения античных мыслителей относительно вопроса об ограничении власти посредством ее разделения. Но этого взгляда вполне достаточно для того, чтобы понять всю полноту теоретических разработок этого вопроса в трудах древних философов. Их теории наполнены глубоким содержанием, которое выявляет природу устройства государственной власти и то, как ключевые властные институции могут взаимодействовать друг с другом для достижения оптимального результата по выражению интересов всех участников политического

процесса. В трудах античных авторов можно отчетливо проследить тенденцию к оформлению разделения властей в окончательную теорию, что является необходимой предпосылкой для дальнейших теоретических построений категории «парламентаризма».

Что касается Средних веков, то в этот период не прослеживаются каких-либо тенденций к развитию идей о разделении государственной власти. Подобное положение дел объясняется тем, что в Западной Европе в этот период наблюдается значительное влияние монотеистической христианской доктрины, в которой богу отводится роль Абсолюта, безусловно господствующего над всеми формами бытия в мире. Именно поэтому всякая деятельность должна была восприниматься, как деятельность для исключительного служения богу. Задачей человеческого общества являлось полное подражание божественному. И в этом светские общества должны были строиться по некоему подобию Царства Божьего, где во главе находится единственный и несменяемый бог. Более того, светская жизнь не должна была отделяться от жизни церковной. Государственное устройство поэтому во всех своих проявлениях отражало господствующую в то время идеологию – во главе государства находился монарх, который считался лицом, получившим свою власть непосредственно от бога. Глава государства наделялся абсолютным авторитетом в принятии властных решений, что не способствовало созданию условий для развития плюрализма взглядов и идей на формы реализации государственной власти. Тем не менее, это не помешало процессу сохранения правовой памяти о модели, при которой создавались бы препятствия для узурпации власти и превращению ее в тиранию. По всей видимости, сохранение подобных идей представлял собой достаточно закономерный характер. Об этом свидетельствуют взгляды таких мыслителей, как М. Падуанского, Н. Макиавелли, Ж. Бодена, Т. Гоббса.

Уже в начале XIV в. Марсилиус Падуанский совершил скромную попытку привнести в систему государственного управления того времени

элементы демократии. Он предложил категорию «суверенитет народа», который, по его мнению, включал в себя лишь часть общества, которая отличалась образованностью. Эта передовая часть общества в идеале должна было формировать государственные органы.

В своей работе «Принцепс» (известны также названия «Государь» и «Князь») Никколо Макиавелли произвел попытку осмыслить сущностные аспекты государства. Он попытался обосновать его естественную природу. Причем в основе естественной природы государства мыслитель видел общество [36, с. 48].

Природу государства пытался осмыслить и Жан Боден, труд которого известен под названием «Метод легкого изучения истории» (1566). В нем мыслитель ввел категорию государственного суверенитета, под которым понималась верховная власть государства над совокупностью семей и домохозяйств и всем тем, что между ними есть общего. В этом смысле государство для него было представлено как крайняя степень общественного развития. При этом автор категорически отрицает идеи смешанной модели государственного управления, сравнивая государство с кораблем. При отсутствии монархии, государство подобно кораблю, который остался без капитана. И даже выборная монархия не отвечает требованиям реализации государственного суверенитета, поскольку в промежутке между выборами, государство будет находиться в состоянии хаоса. Для него в этой связи наилучшим правлением представлялась наследственная монархия.

Но уже в XVII в. общая канва размышлений о государстве меняет свое направление, хоть и остается в поле монархического правления. В это время на свет выходит знаменитый труд Томаса Гоббса «Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского» (1651). В нем автор последовательно развивает договорную теорию происхождения государства. Именно этот общественный институт прекратил естественное состояние человека в условиях «войны всех против всех». Поэтому именно государству

должно принадлежать доминирующее положение в управлении делами общества. В этом смысле, Т. Гоббс, безусловно, относится к числу сторонников правового позитивизма. Мыслитель полностью поддерживает монархию в ее сравнении со смешанными моделями. По его мнению, смешанная форма правления «подвергает государство опасности», поскольку «делить власть государства — значит разрушать ее, так как разделенные власти взаимно уничтожают друг друга» [37, с. 254].

В практически законченном виде теория разделения властей предстала в результате гражданской войны в Англии в 1640 – 1660 гг. и в результате Великой французской революции 1789 – 1794 гг. В первом случае Англия превратилась в конституционную монархию, где власть короля ограничил парламент. Во втором случае произошел невиданный до этого сдвиг в государственном управлении, в результате которого Франция отказалась от монархии, перейдя к республике, девизом которой стали свобода, равенство и братство.

Обратимся к XVII в. в Англии. Его вторую половину принято называть переходным состоянием. В этот период появились труды Джона Локка, которые стали фундаментальными для всей политико-правовой мысли Англии в последующие периоды. Самые известные из них – «Опыт веротерпимости», «Опыт о человеческом разумении» и «Два трактата о правлении». Именно эти произведения сделали их автора классиком теории разделения властей.

Локк усматривал эффективное правление в выделении трех ветвей – законодательной, исполнительной и федеративной. Последняя называлась еще природной. В основе законодательной власти лежит видение конечного результата ее деятельности. Этим результатом является фактическая урегулированность общественных отношений. В силу этой задачи законодательной власти отводится роль верховной по отношению к двум другим. Сам Локк по этому поводу утверждал: «Законодательная власть - это

та власть, которая имеет право указывать, как должна быть употреблена сила государства для сохранения сообщества и его членов... В хорошо устроенных государствах, где благо целого принимается во внимание так, как это должно быть, законодательная власть передается в руки различных лиц, которые, собравшись должным образом, обладают сами или совместно с другими властью создавать законы; когда же они это исполнили, то, разделившись вновь, они сами подпадают под действие тех законов, которые были ими созданы; это для них новая и непосредственная обязанность, которая побуждает их следить за тем, чтобы они создавали законы для блага общества» [38, с. 346-347].

По мнению мыслителя, исполнительная власть выполняет лишь техническую функцию. Она вытекает из того, что законодательные положения кто-то должен претворять в жизнь. Сюда же относится и то, что за исполнением закона требуется соответствующий надзор. Мысль Локка по этому поводу сводится к следующему: «законы, которые создаются один раз и в короткий срок, обладают постоянной и устойчивой силой и нуждаются в непрерывном исполнении или наблюдении за этим исполнением, то необходимо, чтобы все время существовала власть, которая следила бы за исполнением тех законов, которые созданы и остаются в силе» [38, с. 347].

Третья власть по локковской модели – федеративная. Институтам, представляющим эту ветвь, отводится роль обеспечения международного сотрудничества, к которым мыслитель причисляет «право войны и мира, право участвовать в коалициях и союзах, равно как и право вести все дела со всеми лицами и сообществами вне данного государства» [38, с. 348].

Ш.-Л. Монтескье – другой классик теории разделения властей. По его мнению, в основе государственной власти лежат три начала. Это законодательное начало, исполнительное и судебное. Посредством принимаемых законов законодательная власть приводит общественную жизнь в колею порядка. Основная задача исполнительной власти – создавать

условия для того, чтобы принятые правовые установления применялись в том виде, в котором задумывались. Правосудие же должно находиться в руках судебной власти. Эти положения французский мыслитель раскрывает на страницах своего самого известного произведения «О духе законов». Монтескье фактически говорит о двух видах власти – законодательной и исполнительной. Только исполнительную власть он делит на две разновидности. Первая вбирает в себя полномочия по решению вопросов международного права, а вторая разбирается с проблемами гражданского права. Последняя разновидность исполнительной власти непосредственно осуществляется правосудие в государстве.

Логика рассуждений Монтескье заключается в следующем. Исходя из законодательных полномочий, государь вводит, изменяет и отменяет законы; исполнительные полномочия в области международного права предоставляют государю заключать мир, объявлять войну, заботиться о национальной безопасности; в области же исполнительной деятельности в области гражданского права государь рассматривает и разрешает споры между гражданами, а также карает за совершение преступлений. Если законодательные и исполнительные полномочия перейдут в руки одного лица или учреждения, то в государстве не будет свободы. В этом случае монарх или другая властная институция начнут закономерно принимать законы с тираническим содержанием. Методы реализации законов также не будут гуманными. Более того, свобода не будет обеспечена и тогда, когда судебная власть будет зависима от двух других ветвей. Ведь слияние судебной власти с законодательной будет означать правовой произвол. А если судебная власть срастется с исполнительной, судья автоматически превратится в тирана-угнетателя. Гибель государства неизбежна, когда власть в ее трех проявлениях сосредоточится в руках одного человека или институции. При этом неважно, будут ли это дворяне, сановники или народ [39, с. 284].

Монтескье оформил мысль, которая превратилась в классическую модель сдержек и противовесов при разделении ветвей власти. Хотим обратить внимание на том, что мыслитель не оставил в стороне ту модель, которую предложил Локк, и попытался рассмотреть ее с точки зрения взаимодействия властей друг с другом.

Первым историческим примером, когда положения теории Монтескье, законодательно оформились, стала Конституция США 1787 года. Отцы-основатели Соединенных Штатов (Дж. Мэдисон мл., Дж. Джей, А. Гамильтон) стали активно продвигать теорию. Так в знаменитой работе «Федералист» Дж. Мэдисон говорит: «Три ветви власти - разве только они связаны и слиты с тем, чтобы каждая осуществляла конституционный контроль над двумя другими, - на практике могут сохранить ту степень раздельности, которая согласно аксиоме Монтескье, необходима свободному правлению». Как частный случай принципа законности, Конституция США в первоначальном виде имела ряд оснований:

1. Народ - источник государственной власти.
2. У высших органов государственной власти различные сроки полномочий.
3. Высшие органы государственной власти формируются независимо друг от друга.
4. Создается двухпалатный парламент, который обеспечивает и интересы народа, и субъектов федерации.
5. Закладываются основы независимого суда.
6. Президент обладал правом вето и правом роспуска парламента.
7. Введен запрет на то, чтобы в один орган сосредотачивал в себе одновременно законодательные и исполнительные полномочия.
8. Введен институт ответственности высших должностных лиц перед парламентом.

Нетрудно заметить, что Конституция США закрепила ключевые принципы, которые необходимы для парламентаризма.

Мы попытались остановиться на основных положениях теории разделения властей. Для юридической науки Кыргызской Республики она является заимствованной, но превратилась в общеправовой принцип, на основе которого выстраивается механизм государственной власти. Его анализ был достаточно подробно изложен в трудах российских правоведов как в XIX, так и в XX веках. Приведем несколько политико-правовых идей относительно разделения власти в качестве принципа.

Уже после выхода в свет классического труда Монтескье в России выходит сочинение С.Е. Десницкого «Представление об учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи». В нем автор заметил, что «при учреждении властей надобно осторожность иметь, чтоб одна власть не выходила из своего предела в другую и чтобы притом всякая из сих властей имела своих надзирателей, которых опасению она была всегда подвержена» [40, с. 47].

М.М. Сперанский (1772 - 1839) свои взгляды по обустройству государственной власти изложил в «Плане государственного преобразования графа М.М. Сперанского». Он указывал: «Нельзя основать правление на законе, если одна державная власть будет и составлять закон, и исполнять его. Необходимо ее разделение. Необходимо, чтобы одни установления действовали в процессе составления закона, а другие - при их исполнении. Возникает троякий порядок сил установлений. Одно установление должно действовать в образовании закона, другое - в исполнении, третье - в части судной» [41, с. 31]. В представлениях М.М. Сперанского «три силы движут и управляют государством: сила законодательная, исполнительная и судная» [42, с. 53].

П.И. Пестель (1793 - 1826) предложил свой вариант архитектуры механизма государства, воплотившийся в «Русской правде». Согласно

данному проекту законодательная власть осуществлялась Народным вече, исполнительная - Державной думой, избираемой Народным вече, судебная власть - Верховным собором. При этом предельно четко действовало «правило определенности круга полномочий» [43, с. 49].

Автором первого в истории России проекта конституции явился Н.М. Муравьев. Его проект стал манифестом Северного общества декабристов. Идеолог опирался на свою позицию установления конституционной монархии, где законодательные полномочия должны были перейти парламенту. Таким представительным органом Муравьев предлагал сделать Народное вече, которое состоит из двух палат: нижняя – палата народных представителей, верхняя – верховная дума. Принятый парламентом законопроект направлялся императору, который мог либо одобрить его, либо наложить отлагательное вето. Сам статус императора, согласно проекту, делал его «верховным чиновником государства». Он становился лицом, подконтрольным парламенту, а единственным источником власти провозглашался народ.

Б.Н. Чичерин (1828 - 1904) - русский правовед, философ, историк и публицист основной жилой государственного механизма, связующей начала власти (монарх), закона (аристократия) и свободы (народ), видел принцип разделения властей при единстве управления, что исключает полновластие какого-либо одного элемента общества. Принцип разделения властей, по мнению Б.Н. Чичерина, это имманентный признак смешанной формы правления. Система разделения властей призвана функционировать на основе сдержек и противовесов. Особая роль в этой системе отведена монархической власти. Так, Б.Н. Чичерин писал: «Либеральные меры, предоставляющие обществу самостоятельную деятельность, обеспечивающие свободу мысли и совести, дают возможность высказываться всем законным желанием. Сильная власть, блюстительница государственного единства, связующая и сдерживающая общество,

охраняющая порядок, строго надзирающая за исполнением закона, внушающая гражданам уверенность, что во главе государства есть твердая рука, на которую можно надеяться, и разумная сила, которая сумеет отстоять общественные интересы, против напора анархистских стихий и против воплей реакционных партий» [44, с. 199-200].

А.Д. Градовский (1841 - 1889) - профессор права и публицист в работе «Начала русского государственного права» придает существенное значение размышлениям о тройном устройстве государства. Однако суть его воззрений сводится к видению приоритета императорской власти над всеми другими институтами. Так, он писал: «Принцип разделения властей не предполагает образования среди государства трех или двух суверенных органов власти с особыми функциями. Теория Монтескье и других представителей конституционализма не выдержала теоретической и практической критики. Во всяком государстве какое-либо учреждение сосредоточивает в своих руках всю полноту верховной власти». В то же время, в жизни государства А.Д. Градовский находил место и проявлению разделения властей, существующего в виде «посредствующих властей, действующих именем императора, но самостоятельно в кругу предоставленных им дел» [45, с. 348].

Весьма поэтично принцип разделения властей описал российский правовед М.М. Ковалевский. Он видел его в качестве лекарственного средства, которое необходимо при такой болезни как деспотия. При этом не имеет значения, какая это деспотия – монархическая или парламентская. Всю государственную власть исследователь предлагал распределить между несколькими органами. Это предотвратит возможную узурпацию [46, с. 101].

Выдающийся российский теоретик права Н.М. Коркунов в центр своих размышлений о праве поместил «природный закон». Этот закон представляет собой эволюционное развитие любого организма, включая социальные. Следовательно, природный закон распространяется и на государство, поскольку последнее является социальным организмом. Внутреннее

устройство государство – это не вечная данность. По этому поводу мыслитель отмечал, что «элементы государственного властвования не могут быть сведены к какой бы то ни было абсолютной, неподвижной схеме. Элементы властвования, его функции образуются и развиваются вместе с развитием государственной жизни. Они представляют собою не логическое расчленение отвлеченного понятия власти, а постепенную дифференциацию государственного властвования, как конкретного явления. Три власти, которые различает Монтескье, не составляют необходимой принадлежности каждого государства. Когда юридический быт определялся всецело обычаем, законодательства вовсе не было. Эта функция не осуществлялась тогда государством. Она появляется лишь со временем, как следствие большого развития государственной жизни» [47, с. 275]. Классический принцип разделения властей являет собой не упрощенную модель механизма государства, а гораздо более сложную проблему - проблему соотношения круга полномочий одного органа с кругом полномочий другого. И при этом, «государственная власть, чтобы остаться государственной, должна быть предметом совместного пользования всех составляющих государства» [48, с. 124].

В.М. Гессен (1868 - 1920) - российский государственный и политический деятель, юрист, публицист, депутат II Государственной Думы - в своих представлениях об устройстве и функционировании государственного механизма исходил из твердого убеждения о необходимости разделения власти на три составляющие: законодательную, исполнительную и судебную. Вместе с тем отмечал, что «отличительным свойством правового государства является подзаконность правительственной и судебной власти; такая подзаконность предполагает обособление властей» [49, с. 12].

Н.И. Лазаревский (1868 - 1921) - видный русский юрист, приват-доцент кафедры государственного и полицейского права Санкт-Петербургского

университета, расстрелянный в 1921 г. большевиками за демократические воззрения, в своей работе «Лекции по русскому государственному праву» (1908) подверг детальному анализу и критике высказанные Ш.-Л. Монтескье мысли относительно теории разделения властей. Не разделив его точку зрения о потенциальной возможности претворения этой парадигмы в жизнь, он писал: «Учение Монтескье о том, что должно существовать равноправие трех обособленных, вполне разделенных властей, неправильно, как неверно и то его утверждение, что такое соотношение властей существовало в его время в Англии» [50, с. 30]. Н.И. Лазаревский в обоснование данного утверждения приводил в пример английскую поговорку: «Король в парламенте все может, не может только мужчину обратить в женщину». Король действует совместно с парламентом, а исполнительная и судебная власти строго подзаконны им. Несмотря на критический отзыв в сторону французского просветителя, Н.И. Лазаревский признавал за ним великую историческую заслугу - он сделал мировым достоянием идею гарантированности гражданской свободы посредством трех равных властей.

Ю.С. Гамбаров (1850 - 1926) - юрист-цивилист, профессор также придерживался передовой идеи разделения властей и в работе «Свобода и ее гарантии. Популярные социально-юридические очерки» (1910) отметил следующее: «Носитель одной власти (законодательной), не должен быть носителем другой власти - исполнительной. Без разделения властей не уйти от злоупотреблений, нельзя обеспечить права и свободы граждан, - тем более гарантировать их» [51, с. 279].

Что касается современной трактовки принципа разделения властей, то все они представляют собой ту или иную вариацию обозначенных нами выше исследовательских формулировок. Так или иначе, все положения относительно данного вопроса сводятся в юридической научной литературе к трем подходам относительно отношений между ветвями государственной власти – их разделение, их равновесие либо же их единство.

В теории разделения властей преобладающая ветвь – законодательная. Она доминирует над исполнительной. Судебная же власть рассматривается как молчаливая и о ней не рассуждают. О таком положении дел высказывается Д.Л. Сурков. Он полагает, что в такой ситуации судебная власть «часто замыкается в себе, и, в связи с этим, слабо поддается описанию, с точки зрения разделения властей» [52, с. 13]. И это не случайно. Ведь природа судебной власти заключается в отсутствии у нее полномочий принимать управленческие решения. Она лишь арбитр в спорах между двумя другими ветвями. Проблема заключается в том, перед какой из них у судебной власти зависимое положение? В чью сторону обращены ее симпатии? Так или иначе, но фокус при воплощении принципа разделения властей сосредоточен на противостояние коллегиальности и единоначалия. А это противостояние законодательной власти и исполнительной. Доминирующая ветвь власти будет определять канву правосудия.

Ученые и мыслители часто высказывались о доминировании законодательной ветви в разделении властей. Еще Дж. Локк считал законодательную власть верховной. Общество доверяет власть непосредственно ей и этот принцип неизменный. Тезис в пользу подобного вывода выглядит у Локка так: «Ведь то, что может создавать законы для других, необходимо должно быть выше их» [52, с. 350]. О безусловном примате законодательной власти писал и Н.И. Лазаревский.

А. Эсмен также приходит к выводу, что в системе разделения властей одна становится доминирующей. Но исследователь не настаивает на том, что это законодательная власть. Само разделение властей есть заданный результат. И, вместе с тем, оно есть непрекращающийся процесс взаимной деятельности. В результате нее при каждом взаимодействии показывает новый уровень баланса управления государством.

Есть иные воззрения, в основе которых лежит равновесие ветвей власти. Эти взгляды разделяют государственную власть на ветви, но при

этом не отдают предпочтения одной. Об этом, в частности, говорит французский правовед М. Ориу: «Одним из преимуществ теории равновесия является то, что она придает смысл и значение многочисленным разделением, которые видны даже при самом поверхностном наблюдении над государственным режимом. Последний всегда является режимом разделений. Равновесие ему придает лишь то, что он разделяет окружающие его силы, противопоставляя их друг другу и восполняя одну за счет другой» [53, с. 416].

Монтескье настаивал на жестком разделении государственной власти. Если власть сосредоточится в руках законодательной ветви, то мы получим тиранические законы. А если она будет в руках власти исполнительной, то налицо будет произвол в претворении законов в жизнь. Цель государства – свобода, при которой один не боится другого. И этой цели невозможно достичь и в случае зависимого положения власти судебной. Если судебная власть соединится с другой, то в результате мы увидим судью-угнетателя. В этих положениях Монтескье солидарен с Локком.

Вслед за классиками теории разделения властей эту идею отстаивал Дж. Мэдисон. Он объяснял ее тем, что ветви власти друг с другом связаны. Каждая имеет полномочия по конституционному контролю над другими двумя. По мнению Мэдисон, лишь такая модель позволит воплотить идеи Монтескье о свободном правлении [54, с. 324].

Что касается концепта единства власти, то он видит в трех ветвях власти не автономию, а три функции единой государственной власти. Иными словами, законодательная, исполнительная и судебная деятельность – это три направления деятельности государства. Государственная власть едина и не может быть разделена. Но ее существование оправдано благодаря тому, что она решает три главные задачи: 1) управление обществом при помощи правил поведения; 2) воплощение в жизнь принимаемых правил поведения; 3) разрешение споров. Отсюда и три соответствующие функции.

Идея единства государственной власти появляется вместе с идеей социального государства и социалистических воззрений в Европе. Социализм привнес в принцип разделения властей новое видение. Вся суть модели и принципа свелась к разделению труда в пределах коммуны. Последняя же занималась тем, что издавала и исполняла законы. Справедливости ради скажем, что еще Гегель ветви власти рассматривал как функциональное проявление государственной власти [55, с. 265-267].

Французский правовед Леон Дюги сквозь призму теории солидаризма и социальной справедливости признавал, разнообразные государственные органы должны принимать участие управлению государством. Но мыслитель отрицал систему сдержек и противовесов при этом. Вслед за Гегелем и Дюги подобные взгляды продолжил Б.Н. Чичерин. Согласно действию в реализации принципа разделения властей является основным критерием его эффективности. Как отмечал Г.Ф. Шершеневич по этому поводу «Равных по силе властей существовать не может. Законодательство, исполнение (управление) и суд — это не три власти, это только три функции проведения единой неделимой государственной власти» [56, с. 34].

Мы дали беглый анализ основных теорий относительно принципа разделения властей, прибегающих к аргументации в пользу разделения, баланса или же единства властей государственной власти. Но как они соотносятся с категорией «парламентаризм», которая является ключевой для нашего исследования?

Как нам стало известно, дефиниция парламентаризма опирается на выделения у него определенных качеств формы правления либо политического режима или же политической системы. Но общим среди трех подходов является условие парламентаризма – разделение государственной власти на три ветви. Другим неременным условием выступает главенство представительного органа над остальными в механизме управления государством.

Законодательный орган ставится в оппозицию органам правоприменения. И подобная полярность сформировалась в результате практики их взаимодействия. Однако, практика некоторых стран показывает, что встречаются случаи, когда депутат может совмещать свой мандат с должностью министра в структуре правительства. Речь может идти о фактическом сосредоточении законодательной и исполнительной власти в руках одного органа. И по этому поводу противники данной модели высказывают мнения о том, что такая ситуация нарушает классические основы теории разделения властей. В этом случае ставится под сомнение законодательная независимость парламента. Более того, министры правительства не могут должным образом выполнять свои функции, отвлекаясь на процессы, которые происходят в парламенте.

Явные сторонники возможности совмещать парламентский и министерский посты выдвигают свои соображения по этому поводу. В числе их аргументов следующие: министры доступны для депутатов, то сказывается на оперативности; управление государством находится в руках тех лиц, кого избрал народ, а не в руках специалистов, что ведет к повышению авторитета высшего представительного органа; политики избавляются от выбора дачи присяги либо парламента, либо исполнительной власти. Элементы исполнительной власти присутствуют в законодательной власти в качестве необходимых для сбалансирования соответствующих ветвей. Таким образом исключается гегелевский антагонизм между ними.

Итак, принцип разделения властей считается исходным для существования парламентаризма. Но вместе с ним некоторые авторы выдвигают и такой признак, как само наличие законодательного органа, осуществляющего представительские функции. Конечно, парламента – внешняя форма проявления парламентаризма. Однако его наличие не раскрывает сути данного явления. Само существование парламента недостаточно для того, чтобы говорить о наличии парламентаризма. Другое

дело, когда вопрос смещается к тому, является ли парламент придатком исполнительной власти? Но и здесь нельзя говорить о парламентаризме, опираясь исключительно на независимый парламент. В данном случае перед нами проявление принципа разделения властей.

Мы можем заключить, что возникает теоретическая проблема неотъемлемости такого признака парламентаризма, как принцип разделения властей. Сам парламентаризм и его правовая природа представляет собой нарушение этого принципа. Речь идет о классическом подходе, согласно которому механизм сдержек и противовесов необходим для предотвращения доминирующего положения одной ветви власти над другими.

Выводы:

1. Распределение государственной власти между различными органами не играет существенного значения для баланса между различными ее ветвями. Равновесие между ними необходимо обеспечить путем такого механизма, при котором никакой государственный орган не может реализовать потенциальную возможность доминирования в механизме государства. Подобный механизм возможен при внедрении соответствующих гарантий независимости каждой ветви власти и ее защиты от возможных посягательств.

2. В парламентаризме можно выделить следующие признаки: доминирующая роль парламента; главенство законодательного органа в системе разделения властей; на парламент возлагаются функции определения государственной политики и идеологии; фактическое главенство парламента над другими органами государственной власти.

3. Наличие парламента в механизме государстве не означает наличие парламентаризма в нем. При этом невозможно полагать, что определяющим признаком парламентаризма выступает принцип разделения властей. В условиях парламентаризма перекоc в балансе ветвей государственной власти наблюдается в сторону законодательной ветви.

1.3. Контекстуальные рамки существования парламента при диалоге государственной власти и общества

Итак, в классическом варианте парламентаризм предполагает, что законодательная власть занимает доминирующее положение в механизме государства. В формальном выражении парламентаризм проявляется в виде наличия такого органа как парламент. В правовой системе парламент выступает в качестве той площадки, где посредством политической дискуссии формируется воля государства. Государственная воля находит отражение в законодательных установлениях, выраженных в законах, направленных на регулирование общественных отношений. В свою очередь уровень правового сознания граждан находится в зависимости от полноты отображения в законе потребности всех общественных страт, от степени защиты интересов личности, выраженной в правовых нормах. От этих переменных зависит то, насколько авторитет права будет воспринят со стороны общества – от правового нигилизма до подлинного уважения к законодательству. Стадии этого процесса берут свое начала от того, кто формирует государственную волю, выраженную в нормах закона.

Институт парламентаризма способен оказать непосредственное влияние на жизнь общества и государства. Он определяет само устройство государственного механизма через свою доминирующую роль. И важным здесь представляется та социальная база, которая содержит в себе право- и государствообразующий потенциал. В этом контексте сущность парламентаризма необходимо раскрыть при помощи исследования причин верховенства представительных органов власти по отношению к другим государственным органам, а также условий подобного рода положения. Это возможно сделать через демонстрацию того влияния, которое оказывает парламент на правовую систему в рамках формирования правового сознания и режима законности.

Вопрос о верховенстве парламента среди органов государственной власти содержит в себе необходимость понимания причин такого положения. Но исследователи этого института избегают ответа на него. В юридической литературе по этому поводу выдвигается лишь аргумент, заключающийся в том, что парламенты наделены правотворческими полномочиями. И такое объяснение кажется удовлетворительным. Ведь законы содержат в себе оформленную волю государства в виде общеобязательных норм, обладающие высшей юридической силой. Эти нормы направлены на регулирование наиболее важных для государства общественных отношений как публичного, так и частного характера. Вместе с тем, правотворчество атрибутивно включает в себя законодательную функцию, присущую парламенту. Поэтому наивным будет посредством только этой функции объяснять примат парламента над другими государственными органами. Для выявления сущности парламентаризма важна не внешняя его форма, а его основание. В качестве последнего выступает народное представительство, которое лежит в основе функционирования государственной власти.

Еще Н.М. Коркунов анализировал народное представительство. В нем ученый усматривал три способа существования – представительство по личному праву, по назначению и через выборы [57, с. 420]. Эти способы позволяют нам выделить два вида представительства – частное и публичное.

Объект частного представительства – совокупность прав и обязанностей индивида или коллективного субъекта, которые осуществляет их представитель. Положения частного представительства раскрывают нормы гражданского права.

Публичное представительство проявляется в том, что доверенные лица представляют интересы властных институций. Для сравнения, Конституции Кыргызской Республики, Греции [58], Германии, Польши [59] содержат положения о том, что государственная власть осуществляется народом непосредственно либо через органы государственной власти, органы

местного самоуправления. Непосредственная высшая форма выражения власти народа – референдум. С содержательной стороны эти нормы заключаются в себе утверждение народа в качестве субъекта власти. Народ осуществляет власть непосредственно или через представителей, которых он выбирает в органы государственной власти. К таким органам относятся, чаще всего, парламенты. Парламенты представляют собой то политическое пространство, где происходит встреча и диалог представленных в нем групп общества. Они договариваются об определении общего публичного интереса, который и обязуются защищать через законодательную деятельность. Перед парламентаризмом в этом случае ставится цель – согласовать разнообразные точки зрения и позиции и выдать в качестве результата единый интерес, который становится публичным. Но этого результата невозможно добиться без кооперации с исполнительной властью, с которой часто у законодательной ветви полярные позиции.

Особое место занимает вопрос о другой стороне парламентаризма. Он представляет собой и такую сторону, как формирование диалога государственной власти с обществом с целью выработки общественного интереса, который в дальнейшем будет охраняться правовыми нормами. И здесь парламентаризм предстает в качестве процессуального компонента поиска и выработки публичного интереса, отвечая на вопрос о том, кем этот интерес формируется, и кто осуществляет его понимание.

Исследователь народного представителя Н.А. Богданова в объем его понятия вкладывает отношения, в которых образуются, функционируют и несут ответственность такие органы, цель которых состоит в согласовании и выражении интересов социальных, политических и демографических групп на той или иной ступени иерархии государственной власти [60, с. 13]. Речь идет о том, какие взаимоотношения возникают между представителем и представляемым, когда первый участвует в закреплении воспринятого и понятого публичного интереса.

В юридической литературе не прекращается спор о предмете представительства. Что понимать под ним – волю народа или власть народа [61, с. 26; 62, с. 80]? Интересна точка зрения английского специалиста в области парламентаризма Г. Брума. По его мнению, в основе этого института заключается положение, что «народ лишен власти, которая предлагается на ограниченное время избранному народом представителю. Ему и предстоит то участие в управлении, которое должно было быть выполнено самими избирателями, если бы не произошла эта передача власти» [63, с. 27]. Получается такая ситуация, при которой гражданин, отдавая свой голос за своего представителя в законодательном органе, сам себя лишает тем самым власти. Он передает ее на определенный срок и на это время остается без права осуществлять государственную власть. Но такое положение означает нарушение основ всей системы государственного управления, исходящего из принципа народного суверенитета. У гражданина остается возможность принимать участие в управлении делами государства посредством другой процедуры – референдума.

Например, в ст. 1 Конституционного закона КР «О референдуме КР» от 31 октября 2016 года № 173 утверждается, что референдум есть непосредственным выражением воли народа наряду со свободными выборами. Следовательно, мы можем прийти к выводу, что народ передает своим представителям не власть. Последняя традиционно определяется как средство функционирования любой социальной общности, основанное на отношениях господства воли и подчинения воле [64, с. 44]. Эта дефиниция делает власть частью процесса выражения воли. Она выступает в качестве проводящего инструмента воли. Поэтому напрашивается вывод о том, что представителю от народа передается воля совершать те или иные действия. Б.Н. Чичерин в пользу данного выбора утверждал, что воля граждан переносится на представителя, и последний обладает только выбором. Но подобный ход рассуждений для нас представляется некорректным. Ведь

представлять чужую волю – означает знать ее заранее. «Ни один человек не способен заранее знать собственную волю. Не говоря уже о том, что об этом знать, не способен его представитель» [65, с. 5].

Сказанное предполагает введения дополнительной категории, которая позволит адекватно отразить характер взаимоотношений между народом и их представителями. Такой категорией может выступить «субсидиарная власть». В этом случае избиратель передает своему представителю право принимать законы в парламенте, однако, оставляет за собой право непосредственного принятия правовых норм на референдуме. Мы имеем в виду, что народ передает представителю часть власти. А это означает, что вместе с ней к нему переходит и часть воли народа. Конечно, речь идет о таком объеме воли, который позволит оправдать саму государственную власть. Субъект либо обладает властью, либо нет. Это же касается и наличия воли, появление которой зависит от определенных факторов в силу невозможности ее существования самой по себе. Народ разрешает вопрос о том, чтобы передать часть власти представителю, выражая собственную волю. Этим актом он соглашается подчиниться той воле, которая законодательно выражена в правовых нормах, принимаемых представителем. Здесь «избирающий народ - первичный государственный орган, создающий народное представительство в качестве вторичного государственного органа. Народное представительство, тем самым, есть орган органа» [66, с. 103].

В государственно-правовой действительности этот орган выражен в форме парламентских институций. Политическая воля находит отражение в решениях законодательного органа в виде принимаемых законов.

Характер общественного правового сознания зависит от степени сведения разнообразия потребностей в единый интерес. Само правосознание состоит в прямой связи от того, насколько верно понимается этот интерес со стороны представителей народа. Это кропотливый труд. Нужно понимать, что народ представляет собой лоскут, сшитый из уникальных индивидов,

которые ставят перед собой уникальные цели. Каждая из них продиктована интересами, которые постоянно сталкиваются друг с другом в процессе социального общения. Общество не выглядит, как цельная личность, наделенная одним сознанием и опирающаяся на единые потребности. Подобное состояние дел отражено и в Конституции КР, где ч. 2 ст. 8 устанавливает факт того, что «политические партии содействуют многообразному выражению политического волеизъявления различных социальных слоев и групп общества» [67]. Более конкретно об идеологическом многообразии говорят, например, Конституционный акт Канады [68], Конституция ЮАР [69] и большинство конституций стран мира. Как правило, идеология берется в качестве концепта общественной и государственной жизни. Она формально закрепляется в нормах национального права. Ведь правовые нормы содержат в себе механизм защиты интересов. Право в этом смысле представляет собой выразительную форму идеологии.

Верное понимание публичного интереса – это определяющее условие для его выражения в законе. От того, насколько полно будет воспринят публичный интерес, будет зависеть состояние законности и правового порядка. Ведь законность есть формальная сторона правореализации [1, с. 9]. Она «есть своего рода связующее и переходное звено от сущности, содержания (норм) и форм (юридических интересов) права к применению и иным видам его реализации, правоотношениям, правопорядку». Если закон не содержит механизма защиты интересов субъекта права, то исполнения правового предписания не наступает. Это приводит к плачевным последствиям в виде проявлений всех форм правового нигилизма. В итоге от того, насколько представители верно воспримут и поймут публичный интерес, будет зависеть социальный мир, положительная динамика политической системы, а также уровень правовой культуры граждан.

Сами же представители опираются на институт публичного представительства, которое включает в себя такие аспекты, как делегирование полномочий, типичность и олицетворение демократии [70, с. 14-15]. Представительство мы предложили понимать через термин «субсидиарная власть». Народовластие опирается исключительно на выборность. Благодаря этому представительство понимают, как проявление демократии. Но что означает типичность в характеристике этого института? Она заключается в том, что к представителю предъявляется ряд требований. Они включают в себя обладание адекватными жизненными ориентирами, которые способствуют отстаивать интересы избирателей и понимать публичный интерес.

Другая сторона представительства – это активное избирательное право. Оно в определенном смысле условно. Эта условность возникает из процесса голосования, на который оказывают давление два фактора – общественная солидарность и техническое сопровождение выборов. Солидарность в обществе достигается с целью преодолеть избирательный порог, который выступает в качестве барьера для кандидатов в представители народа. Но нельзя игнорировать и факт идейных разногласий внутри общества относительно кандидатов. В этой ситуации от чистоты технического сопровождения выборов зависит фиксация подлинной картины, описывающей солидарность общества в отношении тех или иных кандидатов. Именно в этом смысле мы определяем представительство, как условный принцип. Воплощение его в жизнь демонстрирует политические настроения общества, а также степень восприятия гражданами норм национального права.

Граждане могут принимать нормы действующего права в качестве обязательных правил поведения, а могут и не принимать, отвергать. Это чувство социальной справедливости включено в правовое сознание. Оно – бессменный спутник правовой бытийности, представляющий собой один из

«обязательных механизмов (инструментов) реализации, воплощения в жизнь права» [71, с. 42]. Правовое сознание – это «совокупность правовых воззрений людей, т.е. убеждений относительно правомерности и неправомерности поступков людей, прав и обязанностей членов данного общества, справедливости или несправедливости тех или иных законов», а также «постижение себя в правовом измерении, определение своего места и значения в мире права, выбор своей правовой роли, своих юридически значимых целей и действий» [72, с. 267-268]. Правовому сознанию сопутствует категория «правовая идентичность». Она есть «форма личностного бытия, развития и самореализации личности, основанная на знании, освоении и принятии права как ценности и определяющая юридически значимое поведение индивида» [73, с. 5].

Если взглянуть на определения правового сознания и правовой идентичности, то можно сразу и не увидеть между ними разницы. Более того, из предложенной дефиниции видно, что правовая идентичность направлена на те же области, что правосознание. Это познание, выраженное в усвоении того, что происходит в правовой реальности, и оценка, предполагающее формирование собственного отношения к праву на основе сравнения его целей и конкретных жизненных результатов. Усвоение и оценка, в свою очередь, выводят индивида на регулятивный уровень. Эта функция внешне прослеживается в модели поведения индивида с учетом эмоций и чувств.

Но категория правового сознания шире по объему. Оно включает в себя два уровня – психологический и идеологический. И в этой структуре правовая идентичность вписывается в компонентный состав правосознания.

Дело в том, что правовая психология и правовая идеология отличаются по качеству. Правовая психология выражает обыденный уровень правового сознания. Она опирается на чувственно-эмоциональную сферу личности, выражающую соответствующее ее отношение к действующему или желаемому праву. А правовая идеология подпитывается научной обработкой

правовой действительности индивидом и потому соответствует доктринальному уровню правосознания. Психологический и идеологический компоненты в результате сходятся в правовой идентичности. Иными словами, последняя – это результат, итог того, как индивид осмысливает право. Итог в данном случае не следует воспринимать, как финальную часть процесса. Скорее, это конечный этап фазы формирования личности. Она обозначает состояние, когда личность ассоциирует себя с той правовой общностью, к которой чувствует принадлежность. Скрепляющими компонентами здесь выступают национальное самосознание, история, культура и духовность. Внешняя выраженность этого цикла – поведение, которое в зависимости от степени правовой идентификации носит правомерный, неправомерный или нейтральный характер. Таким образом, правовая идентичность есть завершающая стадия правового сознания, как двустороннего процесса (психологии и идеологии).

Индивид соотносится с собственными представлениями и отношением к праву. Затем он формирует модель юридически значимого поведения. Эта модель может быть позитивной, негативной или нейтральной. Она находится в прямой зависимости от элемента типичности в составе института публичного представительства в парламенте. Вид юридически значимого поведения непосредственно связан с тем, насколько депутаты понимают и воспринимают потребности общества, выражая их в формулировках статей нормативно-правовых актов. Увы, этот элемент публичного представительства забыт. Ему не придается определяющего значения, что приводит к правовому негативизму и нигилизму в поведенческих векторах субъектов права. Правовая идентификация надломлена и рассеяна в тумане правовой неопределенности личности. Вместо того, чтобы быть проявлением бытия индивида, опорой для его саморазвития, она растворилась в тотальной утрате доверия к праву. Постепенно из общественного сознания пропадает

стремление воспринять и освоить право в качестве социальной ценности, что в негативной форме выражается в правовом поведении граждан.

Выводы:

1. При исследовании сущности парламентаризма мы выявили причинную связь между этой категорией и свойством доминирования парламента в системе разделения государственной власти. Она исходит из принципа народного представительства. При этом от полноты воплощения активного избирательного права зависит уровень восприятия народными представителями общественных интересов и адекватности их отражения в нормах позитивного права.

2. Мы выявили закономерность, которая выражается во взаимосвязи следствий, наступающих в случае отсутствия должного внимания к условиям реализации гражданами своего активного избирательного права. Этапы негативных последствий можно проследить в следующих стадиях: невоспринятый или непонятый публичный интерес – падение уровня доверия общества к властным институтам и к действующему праву – деформация правовой идентификации субъекта права – отсутствие воплощения в жизнь режима законности, вызванное повышением уровня преступности.

3. Психологический и идеологический компоненты в результате сходятся в правовой идентичности. Иными словами, последняя – это результат, итог того, как индивид осмысливает право. Итог в данном случае не следует воспринимать, как финальную часть процесса. Скорее, это конечная этап фазы формирования личности. Она обозначает состояние, когда личность ассоциирует себя с той правовой общностью, к которой чувствует принадлежность. Скрепляющими компонентами здесь выступают национальное самосознание, история, культура и духовность. Внешняя выраженность этого цикла – поведение, которое в зависимости от степени правовой идентификации носит правомерный, неправомерный или нейтральный характер.

ГЛАВА 2. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

2.1. Культурно-исторический метод исследования аксиологии парламентаризма

Представляет интерес проанализировать развитие парламентаризма через призму ценностного отношения к нему для более полного понимания данного института в контексте истории и культуры. Для этого, по мнению автора, следует изучить представление о парламентаризме путем исследования философских воззрений о данном правовом явлении Древнего Рима и Древней Греции, эпох Возрождения, Реформации и Нового времени. Кроме того, важно уделить отдельное внимание рассмотрению либеральной концепции в философии, которая стала основой для развития идей парламентаризма.

Взгляды античных философов. Говоря об античности, следует отметить, что политика воспринималась как часть общественного бытия, исходя из чего можно утверждать, что политические концепции были частью философского, а точнее этического дискурса. По верному утверждению Ю.В. Назаровой «политика занимала свое место в иерархии космического мироустройства, что обуславливало социальный и государственный порядок, поддерживало общественное мироустройство, центре которого - человек, как гражданин полиса» [74, с. 39].

Так, Аристотель определял человека через его способность к действиям и речи как способам к участию в политической жизни государства. То есть гражданин, по его мнению, проявляет себя таковым, участвуя в своей жизни и жизни общества. При этом человек, с которым мыслитель ассоциировал только граждан, обладает логосом, под которым понимал право участвовать в политической жизни и закон. Понятие политики включало в себя государство, управление государством, а учение о ней было основано

преимущественно на принципах морали, в частности, таких как справедливость, долг и благо.

Аристотель также утверждал, что политика в широком смысле охватывает этику и учение о государстве, в узком смысле - искусство и науку государственного управления [75]. В своем труде «Политика» философ подробно рассмотрел наилучшую, по его мнению, форму правления, идеальное государство, которое может быть построено исключительно на справедливости и подлинном благе; выделил теорию полиса, изучил и представил имевшие место в истории типы государств, способы их развития и причины их краха. Особо следует выделить понимание государственного правления, которое представлялось в качестве формы политической власти, функции которого заключаются в обеспечении сменяемости лиц, занимающих политические позиции, равенства и исключения различий между гражданами.

Таким образом, античная философия в понятие политического действия и отношений в данной сфере предполагала действия в общественной жизни и общественные отношения. То есть такое действие направлено на благо общества, под которым понимаются традиции, обычаи, нормы этики и права, принятые в государстве. При этом правовые нормы регулируют две сферы: отношения между гражданами и отношения в сфере государственной власти. И те, и другие нормы имеют своей основой справедливость. Иначе говоря, государственное управление строится не только на морали, моральных качествах правителей, но и на справедливых их решениях. Эта мысль представлена также в труде Платона «Государство».

Говоря о справедливости, согласно Аристотелю, справедливость можно понимать в узком и широком смысле. В широком смысле в понятие справедливость включены законность и разумность в государственной жизни, нравственность, определяющая отношения между государством и его гражданами.

Справедливым Аристотель считал разделение на основе заслуг, достоинств, степени вклада в общий процесс, бремени и благ, обязанностей и преимуществ. Кроме того, мыслитель выделял так называемую уравнивающую справедливость, которая связана с беспристрастностью и при которой все вышесказанное распределяется равно вне зависимости заслуг и достоинств. Иначе такая справедливость называлась справедливостью уравнивания и распределения. Также Аристотель выделял справедливость общую и частную: «общая справедливость, выражающаяся в разумности и законности жизни государства, и, с другой стороны, частная справедливость - справедливость в распределении привилегий и тягот среди граждан государства» [75].

Средние века характеризуются развитием идей светского государства, источником которых стало стремление отделить государство и церковь, нивелировать влияние церкви на государственную власть. Такие подходы можно обнаружить в таких трудах того времени как комментарии к «Политике» Аристотеля Альберта Великого, «Краткая беседа о могуществе папы», «Компендиум заблуждений папы Иоанна XXII», «О могуществе императоров и епископов» У Оккама. Так, Оккам считал, что власть имеет два начала, две сферы – церковная власть, авторитет которой строится на чистоте веры и институционально представлена в виде сообщества верующих; государственная власть имеет распространение на всех своих подданных, при этом не обусловлена благословением церкви, а значит правитель не нуждается в благословении папы и никак ему не подчинен.

Похожий подход можно встретить в трудах «О власти папы», «О долге государя» Дж. Уиклифа, «О монархии» Данте, «О государстве» Ж. Бодена. Последний отмечал, что государство следует воспринимать как сообщество семей, а принципами государственного управления считал авторитет и разум, при этом для Бодена лучшей формой государственной власти представлялась монархия [76, с. 310-312].

Возрождение и Реформация меняют подход к самому понятию человек, отказываясь от античного представления о человеке как о существе политическом и предлагая взамен ему понимание человека как существа социального. Теперь человек определялся таковым через его способность к созданию и участию совместно с другими людьми в объединениях для достижения определенных целей. По мнению Л.А. Будянской, В.П. Римского «именно с этого момента можно говорить, что к природе человека принадлежит «социальность», жизнь в обществе» [77, с. 179].

В период эпохи Возрождения возникают также новые подходы, такие как социально-политические концепции-утопии А.Ф. Дони, А. Бручоли, Т. Мора и Ф. Бэкона о наилучшем государстве, утопические системы Н. Макьявелли, Ф. Гвиччардини.

При этом говоря об этих эпохах, следует отметить, что Возрождение стало основой для развития эпохи Реформации и «подвела критический итог средневековой догматике, ортодоксальной схоластике, возрожденческому гуманизму и натурализму, до конца переинтерпретировала, отредактировала и перекодировала античное и святоотеческое культурное наследие, приведя все предшествующие тексты и контексты в удивительное эклектическое системное единство, создав, в конечном итоге, предпосылки новой либеральной мифологии, которая не только легла в основание идеологии, науки и философии Нового времени, но и задала основные горизонты и конфигурации цивилизации Модерна» [77, с. 130].

Реформацию принято считать переходной эпохой. Именно в эту эпоху происходит кардинальное изменение парадигм сознания, причиной которого явился «кризис традиционного христианства, кризис католической церкви» [77, с. 130]. При этом реформация в религии ознаменовалась сменой католичества протестантизмом, который привнес в религию совершенно революционные идеи на тот период: отвержение культа веры, признание важности роли государства, представление о власти как результате

коллективного договора, выборность, признание приоритета в жизни каждого человека богатства материального, частной собственности, основанной на законе, провозглашение идей равенства и прав человека, аскезы и морального роста.

Новое время ознаменовала переход к самостоятельности государственной власти, отделение его от власти церкви и стремление к поиску других основ для придания власти государства легитимности. Данная эпоха характеризовалась следующими тенденциями: «соблюдать справедливость, чтить договоры, уважать чужую свободу - в этом стали видеть безусловные, как бы надвременные требования, которые противостоят нравственным предписаниям враждующих вероисповеданий и вменяются в обязанность всем без исключения властям, не исключая и небесного господина» [78, с. 181].

Таким образом в указанную эпоху политическая жизнь стала отождествляться с жизнью общественной, так как политика стала функцией общества. То есть «трансформация концептов «политического» и «социального» обусловила постановку вопросов о свободе, равенстве, справедливости, гражданском обществе в философии Нового времени» [79, с. 180].

Идея парламентской культуры находит свои основы в концепциях гражданского общества, отраженных в философских и политических трудах, в частности, Гоббса и Локка об общественном договоре. Так, Гоббс в своей работе «Левиафан», который жил в эпоху общественных потрясений, революций, обосновывал теорию общественного договора о происхождении государства, таким образом утвердив главенствующую роль государственной власти и права в установлении общественного порядка. Так, по Гоббсу сущность государственной власти заключается в том, что она концентрирована «в одном человеке или в собрании людей, которое большинством голосов могло бы свести все воли граждан в единую волю

установления общей власти необходимо, чтобы люди назначили одного человека или собрание людей, которые явились бы их представителями» [37, с. 138]. Государственная власть, обладая колоссальной силой, призвана внушать страх, что «делает этого человека или это собрание лиц способным направлять волю всех людей к миру внутри и к взаимной помощи против внешнего врага» [37, с. 138], этот момент указывает на рождение государства «рождение того великого Левиафана, или, вернее... того смертного бога, которому мы под владычеством бессмертного бога обязаны своим миром и своей защитой» [37, с. 138].

По мнению Гоббса, равенство возможно только в рамках заключенного между гражданами общественного договора о том, что они отказываются от части своих прав в пользу государства, который взамен обеспечивает защиту этих граждан. Вместе с тем, что у людей существуют естественные права, основанные на их личных целях и потребностях, естественный закон обязывает человека к поиску сосуществования в сообществе: «всякий человек должен добиваться мира, поскольку у него есть надежда достигнуть его, если же он не может его достигнуть, то он может использовать всякие средства, дающие преимущество на войне» [37, с. 118].

Исходя из своей теории Гоббс предлагает выделить следующие ценности государственного устройства: «а) государственное устройство в конституционно-монархической форме ограничено парламентом; б) свобода понимается как свобода государства, а свобода граждан ограничена законом, обусловлена равенством граждан перед государством» [80, с. 188].

Еще одним мыслителем, который развивал теорию общественного договора, оказавшую влияние на развитие английского парламентаризма, является Д. Локк. В качестве заслуг Локка следует отметить то, что он объединил данную теорию как одну из концепций либерализма с практикой реализации в данной идеи в институциональном плане.

Локк в труде «Два трактата о правлении» критикует идею установления диктата монархии как верховной власти, вместе с тем отмечая важность установления парламентаризма, основанного на демократических принципах. Так, мыслитель указывает: «люди, благодаря небрежности и простодушной непредусмотрительности, передали верховную власть какому-то одному добродетельному и превосходному человеку. Однако его преемники были уже не такими, и народ нашел, что его собственность не находится в безопасности при том правлении, какое было (в то время как правление не имеет иной цели, кроме сохранения собственности), и что он не мог пользоваться ни безопасностью, ни покоем, ни считать, что живет в гражданском обществе, до тех пор пока законодательная власть не была отдана в руки коллективного органа, который можно назвать сенатом, парламентом или как угодно» [38, с. 316-317].

По Локку именно парламентаризм может обеспечить демократизм, поскольку, принимая законы, данный орган устанавливает равенство перед законом, а не перед конкретным лицом в лице правителя, к тому же парламент, являясь центральным органом, создающим правовое поле для граждан конкретного государства, имеет возможности устанавливать и отменять правовые акты. Приведем фрагмент его произведения, где это аргументируется: «Точно так же никто не мог по своей собственной власти избежать силы закона после того, как этот закон был создан; не мог никто также под предлогом превосходства просить об исключении для собственных нарушений или для нарушений, совершенных кем-либо из его близких. Ни для одного человека, находящегося в гражданском обществе, не может быть сделано исключений из законов этого общества» [38, с. 316-317]. Эта идея нашла отражение на практике, когда после «славной революции» и как его правового результата «Декларации прав» был достигнут консенсус между монархией и парламентом, что явилось началом правового государства.

Как отмечает Ю.С. Коренева, «до Локка в парламенте не видели средства для формирования гражданского общества (т. е. общества, управляемого универсальными, едиными для всех законами) уже хотя бы потому, что законы, которые издавал или утверждал парламент, являлись по сути не законами, а ратификациями (например, утверждение указа короля о сборе новых налогов)» [81]. Теперь же парламент стал действительно представительным органом, олицетворяя собой народовластие, который сосредотачивал в себе законотворческий процесс и в котором парламентарий, по утверждению Ю. С. Кореновой, «учился рассматривать свои интересы как потенциальный законодатель, а законодатель-профессионал учился воспринимать свою деятельность не как руководство обществом со стороны, а как помощь в выявлении новых форм социального бытия» [81]. То есть парламент того времени в Англии стал органом, воплотившим теоретические идеи своего современника в реальность путем институциональной представленности, которая осуществляла правотворчество.

Еще один концепт теории общественного договора, который выразил И. Бентам, заключается в том, что мерилom справедливости в государстве является благополучие граждан этого государства. Так, Бентам утверждает целью справедливости «наибольшее счастье наибольшего количества людей» [82, с. 79]. То есть справедливость предстает в виде совокупности требований, установленных в праве, которые обеспечены такими стимулами как поощрение и наказание, это некий моральный ориентир, который определяет поведение субъектов общественного договора. Справедливость, таким образом, выступая как добродетель каждого человека, уступает место справедливости общественной. Такая справедливость, основанная на взаимном участии в реализации общественного договора, представляет собой коммуникативную справедливость.

Справедливость в узком же смысле синонимична праву, предполагает баланс в предоставлении благ и потерь, в решении споров между

участниками общественного договора, это справедливость закона, законности.

В эпоху просвещения либерализм получает свое дальнейшее развитие, в центре которого теперь человек и его права, свободы. Теперь либерализм строится на идее обеспечения интересов обывателя, обычного человека. Так, на этой основе экономика формирует идею «свободного рынка», ориентирующегося на спрос потребителя; политика выстраивается вокруг идеи представительности государственной власти, парламентаризма. Эти идеи были выражены в трудах А. Смита, того же Д. Локка, И. Бентама, а также Дж. С. Милля и Г. Спенсера.

Можно говорить о том, что идеи либерализма Просвещения сосредоточены на признании эгоизма, этикой которого явилось счастье каждого индивида и, как следствие, достижение всеобщего блага. При этом под последними понималось удовлетворение потребностей, которое было синонимом пользы, то есть они полезны как для отдельной личности, так и для других. Это стало основой теории утилитаризма, выстроенного на следующих столпах:

1. этическое обоснование необходимости получения и преумножения удовольствий взамен аскезы;
2. удовольствия должны быть рациональны, по-иному должны быть полезны и разумны, а не продиктованы чувствами;
3. моральное обоснование недопустимости единоличного управления государством и гегемонии одного класса над другим [83, с. 508-509].

Представители утилитаризма стремились к балансу частных и общих интересов, а в идеальном виде как итог к их совпадению. Так, в труде «Басня о пчелах» Б. Мандевиль такое совпадение естественно, поскольку для удовлетворения частных интересов индивиды должны вступать во взаимодействие с другими индивидами, вступая с ними в общественные

отношения, а значит можно говорить о наличии у них взаимного интереса, которая в комплексе представляет собой интерес всеобщий.

Однако необходим механизм, который будет организовывать, обеспечивать реализацию таких интересов, он лежит в русле государственных интересов, поэтому именно выстраивание такого механизма, поддержание его нормальной функциональности является целью государственной деятельности. Такой подход встречается в трудах Юма и Бентама.

Рассмотренные идеи либерализма Англии в конечном итоге сформировали основу европейского парламентаризма и истоки современной концепции либерализма.

Представляет интерес рассмотреть оригинальную концепцию еще одного мыслителя, Ж.Ж. Руссо. В труде «Рассуждение о происхождении и основаниях неравенства между людьми» человек естественный предстает в виде одинокого индивида вне цивилизационного и исторического контекста, который находится в состоянии перманентного поиска способов достичь состояния безопасности, сохранения своей жизни, защиты от внешних угроз. Такая способность как бы превращает человека естественного в человека социального, в трактовке Руссо «искусственного». Это создает основу общественной жизни, где возникает неравенство. Так, мыслитель пишет: «Из свободного и независимого, каким был человек прежде, он стал, таким образом, в результате появления множества потребностей, подвластен всей природе, и, в особенности, себе подобным он становится, в некотором смысле, их рабом, даже становясь их господином» [84, с. 126].

При этом есть определенное сходство концепции Руссо с теорией общественного договора Локка. Так, по мнению первого, люди не могут находиться постоянно в естественном состоянии, им требуется защита, покровительство, эта потребность становится предтечей возникновения

общества, где естественные права и свободы человека ограничиваются и в некотором смысле передаются более сильному в лице государства.

Для обеспечения такого состояния человека общество теперь должно ставить во главу угла общие интересы. Они и гарантируют общность, целостность такого общества, создавая не отдельную волю индивида, а общую волю. При этом общую волю не следует воспринимать как простую сумму волеизъявлений индивидов. Она имеет в своей основе не частные, а общие интересы, и является абсолютной. Так, Руссо отмечает: «...если кто-то откажется подчиниться общей воле, то он будет принужден к этому всем Организмом, а это означает ни что иное, как то, что его силою принудят быть свободным» [84, с. 127].

Общая воля, иначе воля народа, едина и лежит в основе народовластия, поскольку это и есть его выражение во вне. Такой подход позволяет утверждать, что именно народ как субъект общей воли должен реализовывать законотворчество. Вместе с тем, по Руссо законодатель предстает в виде определенной личности, которая и реализует общую народную волю. Однако не следует путать эту личность с фигурой монарха, поскольку законодатель является посредником в выражении всеобщей воли, реализуя воспитательную функцию и являясь наставником для народа.

Теорию социальной обусловленности политики продолжает И. Кант. Так, он отмечает, что человеку свойственны полярные желания быть в уединении с одной стороны и взаимодействовать с другими с иной стороны. Исходя из такого понимания естественного положения индивида Кант выводит ключевую, по его мнению, политическую проблему, смысл которой заключается в создании единого гражданского общества на основе права, поэтому решение проблемы антропологической возможно при решении проблемы политической [85, с. 74].

Кант предлагает в качестве мерила человека считать не самосовершенствование, как Руссо, а свободу. По его мнению, именно

свобода отличает человека от других живых существ. При этом она всегда эгоистична, однако подчинена внешним обстоятельствам, поскольку индивид вынужден сосуществовать с себе подобными, ведь только так он может выжить. То есть мирное сосуществование возможно при условии обуздания естественного эгоизма людей, коим и занимается власть.

Внешнее ограничение же не будет необходимостью в случае самоограничения человеком своего эгоизма на основе закона, данного им самому себе. Это возможно в случае этической самостоятельности индивида, формируемого его разумом. То есть Кант определяет в качестве основы государства и права принцип автономии воли.

При этом гражданское общество представлялось мыслителю в виде сферы, где реализуется долг, который следует разделять на долг юридический и этический. Первое обеспечено внешним принуждением, второе – внутренним. Таким образом, автор демонстрирует связь этики и политики.

Заслуживает отдельного внимания предложенный Кантом подход к пониманию справедливости, исследование которого является основной обязанностью власти. Так, Т.И. Ойзерман пишет: «Основной смысл строго-правового императива Канта состоит в нормировании внешней принудительной власти, поскольку эта последняя осуществляется людьми, а вовсе не в дополнительном (рядом с моралью существующем) нормировании поведения самих людей как «частных индивидов...Принуждающая власть имеет все основания надеяться, что соблюдение ею справедливости объективно послужит средством для осуществления экономического, социального и культурного прогресса, однако она никогда не должна рассматривать и практиковать справедливость лишь в качестве средства для достижения этих целей» [86, с. 218].

По Г.Ф. Гегелю объективный дух, в котором воплощаются свобода и разумная воля, выступает в качестве фундамента политических и правовых

институтов. Гегель, предлагая относиться к свободе как к идее, связывает ее с правом и указывает: «Право есть нечто святое вообще уже потому, что оно есть наличное бытие абсолютного понятия самосознательной свободы» [87, с. 126]. Свобода при ее реализации в обществе ограничена моралью. При этом нравственная идея находит свое максимальное воплощение в рамках государства, не семьи или гражданского общества, так как последние являются непостоянными объединениями. Вместе с тем, семья и гражданское общество как нечто целое и есть государство. Но если в гражданском обществе каждый его член вступает в него для удовлетворения частных интересов, в государстве частные интересы уступают интересам общественным. Государство создает условия для реализации индивидом высшего его предназначения благодаря тому, что оно рационально и помогает достичь человеку всеобщего самосознания.

Свобода у Гегеля тесно связана с таким понятием как равенство, под которым понимается развитие личности сообразно его способностям. При этом государство обеспечивает гражданину синхронность воли отдельного индивида с волей общей. Можно резюмировать, что по Гегелю свобода личности и государства возможны в ситуации, когда первые отказываются от своего тотального эгоизма в пользу всеобщей идеи и когда государство может обеспечить защиту прав и интересов своих граждан, их развитие.

Государство при этом организует свободу на основе рациональной воли, воли каждого, а не всеобщей воли, что должно найти отражение в основном законе и развито в текущих законах. Индивидуальная воля получает рациональность вследствие объединения в группы, корпорации, в то время как независимость властей, граничащая с обособлением каждой друг от друга, приводит к нарушению всеобщности государства.

Так, Гегель пишет: «Представление о так называемой независимости властей друг от друга заключает в себе ту основную ошибку, что независимые друг от друга власти все же должны согласно этому

представлению ограничивать друг друга. Но благодаря этой независимости уничтожается единство государства, которого мы больше всего должны требовать» [87, с. 127].

В вопросе управления государством Гегель предлагает опираться на принципы рациональности целостности, которые исключают осуществление управленческих функций всеми: «... в общественном мнении для каждого открыта возможность высказывать и отстаивать также и свое субъективное мнение о всеобщем... Говорят, что все порознь должны участвовать в обсуждении и решении общих государственных дел, потому что все суть члены государства, его дела суть дела всех, и все имеют право оказывать на эти дела влияние своим знанием и своей волей; такое представление, которое хочет ввести в государственный организм демократический элемент без всякой разумной формы, между тем как государство представляет собою государство лишь посредством такой формы, - такое представление потому так соблазнительно, что оно останавливается на абстрактном определении, согласно которому каждый есть член государства, а поверхностное мышление цепляется за абстракции» [87, с. 128].

Поэтому управление должно быть поручено лицам, которые представляют народные интересы: «Так как депутаты посылаются для того, чтобы они обсуждали и решали всеобщие дела, то посылка депутатов имеет тот смысл, что облакаются доверием и избираются индивидуумы, которые лучше делегирующих понимают в этих делах, а также и тот смысл, что эти индивидуумы не будут защищать особенный интерес одной какой-нибудь общины или корпорации в отношении всеобщего, а по существу будут выдвигать это последнее. Они поэтому не должны находиться со своими избирателями в отношении уполномоченных, связанных определенными инструкциями, тем более что встреча этих депутатов имеет своим назначением быть живым, осведомляющим и убеждающим, совещающимся сообща собранием» [87, с. 128].

Такие представители народа должны обладать таким качеством как умение правильно распоряжаться доверием граждан: «Представительство основано на доверии, но доверие есть не что другое, чем подача мною своего голоса в качестве данного лица. Решение по большинству голосов идет также в разрез с принципом, согласно которому я должен быть согласен в качестве данного лица с тем, что меня будет обязывать. Человеку доверяют, когда думают, что он по чистой совести будет рассматривать мое дело как свое собственное. ... Важно поэтому, чтобы тот, кто вступает в сословный элемент, обладал характером, разумением и волей, соответствующими его задаче участвовать в решении всеобщих дел. Имеет значение не то именно, что индивидуум как некое абстрактное единичное получит слово, а то, что его интересы будут защищаться в собрании, где рассматривается всеобщее. Избиратели нуждаются в гарантии, что посланный ими депутат это сделает» [87, с. 129].

Кроме того, представительство должно быть равным, под которым следует понимать обязанность депутатов отстаивать общие интересы различных групп общества, не частные или индивидуальные интересы отдельных лиц: «Само собою ясно, что существует заинтересованность в том, чтобы среди депутатов для каждой особенной крупной отрасли общества, например, для торговли, для фабрик и т.д., находились индивидуумы, основательно знакомые с нею и сами входящие в ее состав ... Если депутаты рассматриваются как представители, то это имеет органический разумный смысл лишь в том случае, если они - не представители единичных лиц, представители некоторой массы, а представители одной из существенных сфер общества, представители его крупных интересов. Представительство тогда уже не имеет того смысла, что один находится здесь вместо другого, а сам интерес действительно наличен в его представителях, представитель здесь отстаивает свою собственную объективную стихию» [87, с. 129].

Государственное управление должно строиться на началах публичности и общественного мнения. Так, публичность собраний позволяет народу лучше узнавать свои интересы, лучше понимать государственные интересы, позволяет выстраивать живые отношения между властью и обществом. Ключевое значение публичности также заключается в том, что через нее формируется общественное мнение. Так, Гегель отмечает: «Общественное мнение содержит, поэтому в себе вечные субстанциальные принципы справедливости, подлинное содержание и результат всего государственного строя, законодательства и вообще общего состояния дел в форме человеческого здравого смысла как той нравственной основы, которая проходит через все мнения, принимающие форму предрассудка, а также через истинные потребности и правильные тенденции действительности» [87, с. 129]. Сформированное таким образом общественное мнение, поскольку оно выработано сообща и основано на рациональных суждениях, можно считать рациональным, всеобщим и справедливым.

Следующей формой или этапом развития либерализма следует признать англо-американский либерализм, развившийся в период развития капитализма. Основной его характеристикой В.В. Шалин называет «сращивание утилитаризма и политической технологии. На основе этих процессов возникла специфическая англо-американская форма либерализма» [88, с. 74].

Одним из ярких примеров англо-американского либерализма является либеральная доктрина Л. Фон Мизеса. Представляя либерализм как производное капиталистической экономики, Мизес считает целью политики «достижение всеобщего блага при помощи частной собственности на средства производства» [89, с. 43].

Либерализм часто подвергается критике за его избыточную рациональность и защиту интересов имущего класса. Вместе с тем, именно идеи либерализма стали основой для становления и развития института

частной собственности, права и государства, построенного на принципах демократии. Кроме того, либерализм обосновал важность построения парламентаризма, стал фундаментом для утверждения концепции прав человека.

Так, классический либерализм строится на принципах свободы, равенства справедливости, ценности собственности и мира, ставшие основой для современных правовых, экономических и политических институтов.

Фундаментальной мыслью либерализма является ценность материального благополучия, не рассматривая в качестве таковой ценности античного подхода, такие как духовные потребности личности. Вместе с тем, Мизес аргументирует жизнеспособность либерализма его реалистичностью, так как душевный покой и другие внутренние потребности человека нельзя удовлетворить без удовлетворения минимальных внешних потребностей. Таким образом можно говорить об их взаимосвязи. Так, в доктрина прав человека декларирует такие права человека, как право на мир, свободу, собственности, а в французском понимании еще безопасность, сопротивление угнетению.

По Мизесу «суть либерализма заключается в том, чтобы признать права разума в сфере социально-экономической политики, точно также, как они без лишних рассуждений признаются во всех остальных сферах человеческой деятельности» [89, с. 68]. То есть в либерализме рационализм к таким понятиям как равенство, свобода, собственность, мир позволил повлиять этому подходу на экономические и политические области реально, поскольку они из абстракций переходят в сферу институциональной выраженности в экономике, политике, в том числе в концепции прав человека. Поэтому представляет интерес рассмотреть каждый из них подробно.

Свобода как ценность рассматривалась еще античными мыслителями, однако, по мнению представителей либерализма, только в данном подходе

она нашла свое правовое закрепление, результатом которого стала отмена рабства. Так, Мизес обосновывает, что частная собственность на средства производства, если она основана на свободе, выступает гарантией наивысшей производительности труда, а ее результатом же будет всеобщее благо. То есть экономическое развитие государства находится в прямой зависимости от уровня свободы, примером того, как считает Мизес, является резкое увеличение темпов развития экономики на Западе в начале 20 века.

Что же касается равенства, то под ним понимается равенство всех перед законом. При этом интересно, что равенство всех перед законом исходит из того, что все люди разные, каждый из них уникален, а не потому, что они одинаковы. Равенство необходимо, так как именно оно может обеспечить свободу. Кроме того, равенство поддерживает мирное сосуществование людей, поскольку классовые превосходства сведены на нет.

Ценность социального мира либерализм также аргументирует с позиции рационализма.

Так, в противовес утверждению Гераклита, что «война - мать всех вещей», представители либерализма говорят, что мир — это отец всех вещей. Отказ от войны при этом обосновывается не столько с позиции гуманизма, а с позиции рациональности. Война приводит к тому, что в обществе, где имеет место разделение труда, есть взаимозависимость, будет царить разобщенность и придет экономический упадок. А значит государства должны прикладывать максимум усилий чтобы решать вопросы мирными путями, иначе это грозит экономическому благополучию стран.

Собственность, как считает Мизес, является ценностью, являющейся центральной среди рассмотренных выше, поскольку именно через частную собственность на средства производства достигается всеобщее благо, а значит свобода, равенство и мир имеют в своей основе принцип частной собственности.

Теории современного либерализма можно условно разделить на течения: индивидуалистический, представителями которого являются Дж. Милль, И. Бентам, Г. Спенсер, К. Поппер, Д. Бьюкенен и Г. Таллок, и коммунитарный, который представлен Э. Гутманом, М. Сэнделом.

Индивидуалистический подход обосновывал преимущество индивидуализма, определяя общество как сообщество отдельных личностей. Так, К. Поппер критиковал коммунитарные теории (Гегель, К. Маркс), считая их несостоятельными, поскольку в них отрицается индивидуальная природа человека. Такое понимание легло в основу «бескомпромиссного методологического индивидуализма» Дж. Гаусса. Далее этот подход, усиленный теориями Джеймса Бьюкенена и Г. Таллока, утверждал несостоятельность каких-либо решений с позиций коллективного начала. В конце XX века эти концепции были усилены Гоббсом. «Последовательно индивидуалистические взгляды Гоббса на общество, а также его подход к состоянию природы способствовали разработке теоретико-игрового моделирования, привели к культивированию крайне индивидуалистического, формального подхода к либеральному государству и либеральной этике» [90].

Вместе с тем, поскольку принципы либерализма носили всеобщий характер, в теории индивидуализма шли дискуссии о гармоничном сочетании коллективного и индивидуального начал при принятии решений, в том числе политических, насколько тот или иной выбор может отражать автономию личности, допустима и возможна свобода выбора человеком, принадлежащим к тем или иным группам.

С другой стороны, Э. Гутман, М. Сэндел как представители коммунитарных теорий критиковали индивидуализм за то, что он опирается на «абстрактные концепции индивидов», поскольку выбор этих индивидов нельзя считать их исключительной принадлежностью, так как провозглашаемые либерализмом ценности имеют общественную природу.

«Эта основная идея пронизывает многочисленные дискуссии «либералов с коммунитариями», которые концентрировались исключительно на проблемах оснований общества, вопросах прав и обязанностей, что было связано с социологическими, морально- нравственными и политическими вопросами» [90].

Представителями индивидуализма в современном либерализме являются Д. Рац, Р. Дворкин, С. Уолл, С. Бенн, Р. Янг. В основу своих подходов эти мыслители ставят личность, которая имеет в качестве своих ориентиров не традиции и обычаи, а самосовершенствование, саморазвитие и отвергают конформизм. При этом, по мнению некоторых представителей, эти качества свойственны не всем, а только определенным личностям. Такая позиция выделяется в отдельную теорию, теорию элит. Основные идеи этой и подобных теорий сконцентрированы на автономии личности, центральным в которой является самоорганизация личности.

«Личная автономия понимается как: реализация намерений (так как автономность способствует самостоятельности выбора), независимости, придает жизни смысл, утверждает ценность жизни, дает возможность критического осмысления традиционных ценностей, таким образом, мотивирует к готовности к оценке, что является одним из проявлений свободы» [74, с. 126]. Вместе с тем понимание справедливости не может быть объяснено исключительно личностной автономией, несмотря на то что она является идеалом в данном подходе.

Еще одним течением в теории индивидуализма является теория утилитарных прав, представителями которой являются Р. Хардин, Л.У. Самнер, Г. Сиджвик, Р.Э. Гудин. Данная теория, относя себя к утилитаризму, стремится найти баланс между полезностью и правами и предлагает в связи с этим подход, который получил название «институциональная защита прав». Он предполагает «ограничение максимализации собственной деятельности, направленной к определенной

цели, правилами и оценками, которые определяют наиболее эффективный выбор необходимого действия при ограничении целей и признании прав других» [91, с. 76]. Предлагается также теория морального принятия решений, которая основана на здравом смысле и стремлении к достижению всеобщего счастья. В переносе на государственное управление это предполагает руководство политиками идеями государственного утилитаризма.

Выводы:

1. Основания парламентской культуры были сформированы в период Нового времени в рамках такого подхода как либерализм. Либерализм, став подходом утилитарным, по-новому, а точнее с позиции рационализма, обосновала такие принципы как свобода, равенство, справедливость и мир. Вместе с тем идеи справедливости, законности, основных качеств политика, предназначения политики в целом рассматривались еще в античную эпоху.

2. С антропологической позиции ценностным основанием парламентской культуры являются представления о человеке, который в различных подходах является то существом политическим, то общественным, то экономическим. Таким образом, понятие парламентской культуры следует рассматривать с разных точек зрения.

3. В античную эпоху появляется представление о «человеке политическом», действия и отношения в политике тождественны социальным действиям и отношениям, закон стал рассматриваться с позиции обеспечения справедливости, а государственное управление должно основываться на справедливых законах, а не воле правителя.

4. Классический либерализм сформулировал основные либеральные ценности, такие как свобода, справедливость, равенство, мир, которые и легли в основу идеи парламентаризма. Либерализм строил свои основы на концепции утилитаризма, которая в свою очередь пыталась представить этические и ценностные ориентиры политики. Большой вклад в теорию

либерализма вложил Дж. Локк, который объединил идеи данного подхода, которые в последствии стали идеологическими истоками английского парламентаризма. Так, Локк обосновывал целесообразность установления парламентаризма, поскольку законодательный орган в лице парламента будет выступать как представительский институт, осуществляющий централизованный законотворческий процесс. Руссо также считал, что законодателем должен быть народ, как выразитель всеобщей воли и общего интереса. Однако под законодателем он понимал конкретную личность, не орган.

5. Либерализм рациональный, ставший основой идеологии капитализма, объединял в понятие всеобщего блага такие ценности как свобода, равенство, собственность, мир. При этом рациональный подход здесь уточнил содержание указанных принципов с позиции утилитаризма, позиции полезности для всего общества.

6. Консервативный либерализм (И. Кант, Гегель) оказал существенное влияние на современное понимание парламентаризма в целом, а также на парламентскую культуру. Так, Кант видел в качестве основной политической проблемы необходимость формирования гражданского общества, который идет в разрез с представлением о человеке как о существе эгоистичном. В основе государства и права Кант видел свободу воли, в основе же гражданского общества долг. При этом философ разделяет долг моральный и правовой. Кроме того, Кант рассматривает ценность справедливости, которая также имеет две коннотации – этическую и правовую. Гегель же выделяет ценности, которые относятся к представительской деятельности депутатов. Это прежде всего доверие народа, для правильного использования которого важно наличие у политика необходимых качеств. Также представительство должно строиться на началах равенства, которое заключается в отстаивании депутатами интересов различных групп общества, избирателей, не частных

или индивидуальных интересов. Гегель, помимо этого, отмечает важность публичных собраний и общественного мнения.

7. Современный либерализм аргументирует ценность парламентаризма через рационализм и здравый смысл. При этом он (современный либерализм) представлен различными течениями. Так, теория автономии личности в качестве основных ценностей выдвигает самоутверждение, саморазвитие и самосовершенствование личности, теория морального обоснования и морального принятия решений связывает указанные категории с моралью здравого смысла и всеобщего счастья как цели, теория государственного утилитаризма выделяет основы для реализации своих полномочий государственными деятелями.

2.2. Разрешение методологической дилеммы парламентаризма в практике реализации либерализма и концепции прав человека

Одним из наиболее ярких примеров институализации принципов парламентаризма являются права человека. Однако на практике это порождает ряд аксиологических дилемм и коллизий, ставя вопросы, как о границах толерантности, так и о границах законности. В данном параграфе необходимо проанализировать основные дилеммы парламентаризма, проследив историю формирования прав человека, а также влияние философии утилитаризма и либерализма на становление прав человека.

Принципы философии либерализма, являющиеся идеологической базой культуры парламентаризма, в практике парламентской деятельности оказываются достаточно противоречивыми. Эта противоречивость концентрируется в различных дилеммах, что диктует неоднозначность поведенческой линии, подчеркивая абстрактность требований, выраженных в принципах.

Дилеммы парламентаризма рассматриваются нами в контексте концепции прав человека в силу того, что документ «Всеобщая декларация прав человека», концентрирующий в себе положения о правах человека, является основным нормативным документом, в котором воплотились принципы либерализма. В этой связи целесообразно провести анализ дилемм парламентаризма, фокусируя внимание на этическом содержании концепции прав человека, рассмотрев нормативные аспекты, и выделив основные дилеммы Всеобщей декларации прав человека.

Концепция прав человека формируется в Новое время, являясь следствием возникновения и развития либерализма. Историческим документом концепции прав человека является «Билль о правах» (1689), задуманный как компромисс между сторонниками монархизма и партией Кромвеля, а затем ставший правовой основой конституционной монархии. После «Билля о правах», декларации прав человека являлись закономерным

следствием революций и войн. Поэтому считается, что появление такого документа как «Декларация прав человека» в разные отрезки исторического времени свидетельствует о возникновении новой политической эпохи. «Билль о правах», как первая подобная попытка, имел в своем идеологическом основании философские концепции Т. Гоббса и Дж. Локка. С политической точки зрения в своей теории личной безопасности и общественного договора Гоббс выражал позицию либерал-монархистов. Локк конкретизировал эту теорию, изменив ее в соответствии с общественным мнением, поэтому его формула «жизнь, свобода, собственность», активно поддержана в буржуазных кругах, и, впоследствии, стала стержневым требованием в «Билле о правах».

Основной этической идеей данных концепций было признание врожденного себялюбия, природного эгоизма, являющегося «главной латентной идеей старой философии прав человека», выразившей «эгоистическую форму мотивации, низменную, с точки зрения высоких нравственных требований, обращенных к человеку». Эта идея «санкционирована в разных сферах жизни, и в самых широких рамках» в том числе и в сфере нравственности. Поэтому «концепция прав человека является разновидностью этического эгоизма» [92, с. 12]. Этот вывод еще раз подтверждает мысль о том, что и основанием прав человека, также, как и либерализма, с философской точки зрения являлся утилитаризм как одна из разновидностей этики эгоизма.

В аспекте социальной философии права человека являются одной из форм общественного договора, построенного на признании принципа себялюбия. Таким образом идеи свободы, равенства, справедливости, мира, представленные в правах человека, приобретают особый смысл и мотивацию, если рассматривать их через призму философии утилитаризма. Для создания полной картины формирования современной концепции прав человека обратимся к истории развития основных прав. Естественные (то есть,

неотъемлемые, данные от природы) права человека — это право на жизнь, право на свободу, право на труд, на участие в политической жизни, на собственность и т. д.

Однако в концепциях идеологов прав человека и в первых декларациях все было не так однозначно и список естественных прав никогда не был статичным. Так, для английской философии характерно отделение политических прав от естественных. Например, Г. Спенсер, считал, что политические права бессмысленны, если соблюдены права на жизнь, свободу и безопасность. Дж. С. Милль, являвшийся последователем либерализма, также скептически относился к особому значению политических прав. Необходимо заметить, что и в нормативных документах того периода (декларациях прав человека) политическим правам не уделяется особенного внимания. Так, требования во французской декларации прав человека и гражданина были обобщены следующей фразой: «Цель всякого политического союза - обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека. Таковые - свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению» [93]. Похожая формулировка прав была и в американской Декларации независимости: «Мы исходим из той самоочевидной истины, что все люди созданы равными и наделены их Творцом определенными неотчуждаемыми правами, к числу которых относятся жизнь, свобода и стремление к счастью» [94].

Проанализировав французскую декларацию, можно прийти и к еще одному неоднозначному выводу - принцип равенства и свободы всех людей, безусловно, признается, но он подчинен принципу всеобщей пользы: «Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. Общественные различия могут основываться лишь на общей пользе» [93]. Кроме того, нормативно оформленное правило, закон отныне считается законом всеобщим, основанным, опять-таки, на соображениях общественной полезности и отменяет все другие (моральные, религиозные) законы: «закон

имеет право запрещать лишь действия, вредные для общества. Все, что не запрещено законом, то дозволено, и никто не может быть принужден делать то, что не предписано законом» [93].

Характерно и то, что право на собственность также часто отделялось от естественных прав, хотя признавалось и уважалось. Так, Т. Джефферсон, автор американской Декларации независимости, не считал право на собственность естественным правом человека, так как, по его убеждению, земля принадлежит всем людям лишь прижизненно и для необходимых нужд, но не после смерти и не для наживы, поэтому не может передаваться по наследству или быть продана. М. Робеспьер считал, что целью общества является свободное развитие каждой личности, а не обогащение, поэтому идея свободы во французской Декларации доминировала над идеей собственности. И. Кант развивает эту идею, считая, что все права на вещи являются не естественными, а приобретенными, он признавал естественным правом только право на свободу. Идея собственности у Канта подчиняется идее справедливости: собственность требует справедливого распределения.

Таким образом, с точки зрения истории прав человека, можно выделить три группы прав:

Естественные права человека, к которым относятся право на жизнь, право на свободу, право на безопасность. Современная Декларация прав человека значительно расширила эти формулировки, добавив значительное количество свобод. Право на безопасность стало одним из составляющих права на жизнь.

Политические права человека, которые исторически не признавались естественными, а, стало быть, необходимыми и обязательными. В современной декларации прав человека ООН политические права выделены следующим образом: избирательное право; легальное право на оппозицию; гражданские свободы; право собраний и объединений; отделение церкви от государства.

Право на собственность. В 18 - 19 веках под правом на собственность, главным образом, подразумевалось право владения землей. В современной декларации право на собственность расширено до формулировки «экономические права», которая подразумевает под собой право на частную собственность; право доступа к общественной собственности; право на организацию по интересам; право на защиту от мошенничества.

Первая аксиологическая дилемма, которая возникает вслед за созданием американской и французской деклараций, заключалась в следующем: основным правом стало право народа на революцию, так как права человека, отраженные в этих декларациях, давали моральное и юридическое обоснования для свержения неэффективного правления.

Таким образом, права человека впервые обернулись иной стороной: ведь их основная идея - право на свободу, или, как это формулировалось в декларациях «стремление к счастью» и «право на сопротивление угнетению» - воплощенная в реальности революцией, потенциально могла нарушить иные естественные права (право на жизнь и безопасность). Так, в декларации независимости США, можно отметить констатацию права на сопротивление и открытый призыв к свержению неэффективного правления: «Но когда длинный ряд злоупотреблений и насилий, неизменно подчиненных одной и той же цели, свидетельствует о коварном замысле вынудить народ смириться с неограниченным деспотизмом, свержение такого правительства и создание новых гарантий безопасности на будущее становится правом и обязанностью народа» [94]. В Декларации прав человека и гражданина Франции наряду с основными естественными правами находится право на сопротивление угнетению, как цель любого политического союза, что также может подразумевать возможность вооруженного восстания: «Робеспьер и Т. Пейн считали... национальным и высшим человеческим (гуманным долгом) действовать в защиту всех угнетенных с оружием в руках. В этом ракурсе права человека представляют собой не только ядро морального и

юридического кодексов двух истекших столетий, но и часть революционной морали» [92, с. 17].

Таким образом, история формирования концепции прав человека показывает, что основные права, представленные в декларациях, образовали первую дилемму революционной морали, суть которой заключалась в следующем: мир можно сохранять только до тех пор, пока что-то или кто-то не угрожает справедливости. Об этом напрямую говорится в Декларации независимости США: «Для обеспечения прав людьми учреждаются правительства, черпающие свои законные полномочия из согласия управляемых. В случае, если какая-либо форма правительства становится губительной для самих этих целей, народ имеет право изменить или упразднить ее и учредить новое правительство, основанное на таких принципах и формах организации власти, которые, как ему представляется, наилучшим образом обеспечат людям безопасность и счастье» [94].

Во французской декларации понятие «сопротивление угнетению» также раскрывает эту дилемму: «Представители французского народа, образовав Национальное собрание и полагая, что невежество, забвение прав человека или пренебрежение ими являются единственной причиной общественных бедствий и испорченности правительств, приняли решение изложить в торжественной Декларации естественные, неотчуждаемые и священные права человека, чтобы эта Декларация, неизменно пребывая перед взором всех членов общественного союза, постоянно напоминала им их права и обязанности, чтобы действия законодательной и исполнительной власти, которые в любое время можно было бы сравнить с целью каждого политического института, встречали большее уважение; чтобы требования граждан, основанные отныне на простых и неоспоримых принципах, устремлялись к соблюдению Конституции и всеобщему благу» [93].

Таким образом, аксиологическую дилемму первых деклараций прав человека XVIII-XIX веков можно сформулировать следующим образом:

война ради справедливости или мир без нее. В рамках революционной морали однозначно выбиралась война, в чем можно неоднократно убедиться на примерах истории. В связи с этим «фанатизм в понимании той или иной справедливости способен на такие злодеяния, которые несовместимы уже с главным правом людей - правом на жизнь. То же можно сказать и о фанатике свободы, и о фанатике равенства (уравнивание всех до состояния серых, безликих элементов)» [95, с. 10].

XX век внес свои коррективы в понимание концепции прав человека, что было обусловлено двумя мировыми войнами, изменившейся политической ситуацией, экономическими подъемами и спадами, созданием Организации Объединенных Наций. С точки зрения идеологических оснований концепции прав человека изменились подходы к либерализму и само содержание либеральных доктрин. XX век конкретизировал понимание всеобщего блага, расширив это понятие через такие категории, как мир, свобода и справедливость. Поэтому после Второй мировой войны в период укрепления ООН, концепция прав человека уже начинает претендовать на некий нормативный общечеловеческий свод этических правил.

В 1945 году в США принимается Хартия ООН по правам человека, а уже в 1948 году, на основании Хартии, в ООН была представлена Всеобщая декларация прав человека, подготовленная Элеонорой Рузвельт. Однако декларацию ждала нелегкая судьба - она не была подписана многими странами до 1966 года и не имела юридической силы до 1976 года. Декларацию часто критикуют за абстрактность и оторванность от политических реалий: «Ни один ее раздел не достигает выразительности. В содержании отсутствует целостность. Оно адаптировано к самым поверхностным представлениям об обществе. Мыслительная традиция в нем полностью утеряна. Живая речь умерла в его строчках. Трудно конкретизировать содержащиеся в нем положения. С идейной и философской точек зрения, в нем нет ничего нового» [92, с. 18].

Тем не менее, права человека, изложенные в декларации, представляют собой нормативный общечеловеческий кодекс, первый универсальный кодекс в истории. Важное отличие этого кодекса от первых деклараций прав человека заключается в следующем: Всеобщая декларация прав человека не была порождением революционной морали, устремленной к свободе, справедливости и равенству через революции и войны; она явилась результатом уже изменившегося политического порядка, одним из первых итогов мирного договора, уже признанных либеральных идей. Поэтому дилеммы в рамках современной модели концепции прав человека имеют качественно иной характер, чем дилеммы прав человека XVIII-XIX веков.

Рассмотрим основные права человека, перечисленные во Всеобщей декларации. Права человека, перечисленные в декларации прав человека ООН [93]:

1. право на жизнь (безопасность и охрана личности; защита от внешней агрессии; свобода от угрозы со стороны государства);
2. право на личную свободу (свобода передвижения и местожительства; свобода от насильственного подчинения или порабощения; свобода мысли и совести; свобода слова и высказывания; моральная свобода; право на тайну);
3. право на охрану здоровья (адекватное медицинское лечение; право больного на информацию; добровольная эвтаназия; свобода воспроизведения)
4. свобода от бедности (право на важнейшие потребности; право на труд; право на обеспечение старости; право на досуг и отдых);
5. экономические права (право на частную собственность; право доступа к общественной собственности; право на организацию по интересам; право на защиту от мошенничества);

6. интеллектуальная и культурная свобода (право на свободное научное исследование; право на качественное образование; право на культурное развитие);

7. моральное равенство (равные возможности; равный подход к нормам морали; отсутствие дискриминации);

8. равная защита закона (право на справедливое судебное разбирательство; право на судебную защиту; право на гуманное обращение; торжество закона);

9. право на демократическое участие в управлении (избирательное право; легальное право на оппозицию; гражданские свободы; право собраний и объединений; отделение церкви от государства);

10. право на брак, семью и детей (право на брак; право на развод; право на рождение ребенка; право на материнство и отцовство; родительские права; права детей).

Таким образом, во Всеобщей декларации прав человека статьи 4-21 посвящены гражданским и политическим правам, а статьи 21-27 - экономическим, культурным и социальным правам. Некоторые исследователи замечают, что это различие основано на двух разных философских антропологиях: в декларации человек предстает, с одной стороны, как разумный и природный агент, а с другой - как социальное существо. Обе системы прав признаны взаимозависимыми, но, однако, вошли в резолюцию ЭКОСОС 1966 года по отдельности [96, с. 26]. Обе системы прав обладают определенными качествами:

1. Экономические, социальные и культурные права создавались на основе представлений об экономической и социальной справедливости, и постепенно сформировались в период промышленных революций конца 19 - начала 20 века. Они позитивны, прогрессивны, расплывчаты, свободны, политически и идеологически окрашены, не обосновываются, предполагают

интенсивное использование ресурсов, объединены целями. В декларации над ними доминируют гражданские и политические права.

2. Гражданские и политические права начали формироваться ранее, в период французской и американской революций. Они негативны, непосредственны, неуправляемы. Они предполагают только воздержанность правительства [96, с. 26].

В то же самое время Всеобщая декларация прав человека представляет собой иерархию прав - одна группа прав доминирует над другой. В связи с этим в литературе существует два мнения - позитивное и критическое.

Критическое мнение о естественных, основных правах личности, считает необходимым рассмотрение экономических, социальных и культурных прав, наряду с гражданскими и политическими правами. Данная точка зрения основана на аргументации неэффективности этих прав, утверждается, что они будут только лишь продекларированы: «если вообразить политические и гражданские права отделенными от экономических, социальных и культурных прав, придем к абсурдной ситуации, когда в обществе свободы слова и выбора нет заинтересованности в экономических, социальных и культурных правах, и наоборот. Разделение и перерождение прав ведет к тому, что одними правами жертвуют ради других» [96, с. 26]. Однако позитивный момент присутствует даже в самом факте декларирования прав человека, так как сам этот факт дает представление об основных правах личности и нужны лишь эффективные законодательные институты для создания механизмов осуществления прав. Тем не менее, необходимо искать некий унифицированный подход к обеим системам прав.

В настоящее время такой унифицированной системы не существует, Всеобщая декларация прав человека отделяет одни права от других. Причина заключена в том, что декларация основана на идеях либерализма с его утилитаристской политической моралью, в которой высшей целью является

всеобщее благо государства, и оправданием большинству действий служит всеобщая польза. В силу этого обстоятельства институциональная этика доминирует над индивидуальной, а политика приобретает собственную моральную нишу, существуя сама по себе, вне индивидуальной этики.

На заре зарождения концепции прав человека политические и гражданские права, а также экономические права были отделены от естественных прав, которые считались неотъемлемыми и важнейшими правами личности. Однако в силу того, что были изложены в декларациях, они имели невнятный и расплывчатый смысл, также, как и в современной редакции декларации прав человека. Это было связано с тем, что основной практической целью данных деклараций явилось утверждение политических, а не естественных прав.

Подводя итог вышеизложенного, можно выделить следующие особенности концепции прав человека:

1. Идеология концепции прав человека основана на философии либерализма, являясь одной из разновидностей этического эгоизма.

2. В различных по историческим периодам декларациях прав человека имеет место тенденция разделения социальных, культурных и экономических прав (основанных на индивидуальной этике - этике предпочтений) от гражданских и политических прав (основанных на институциональной этике - этике ограничений).

3. Подход к разделению прав создает множественные аксиологические и социальные дилеммы, что не является эффективным: существует необходимость создать унифицированную систему прав.

Именно последний вывод заставляет обосновать аксиологический подход к пониманию концепции прав человека, ведь «этика прав человека, таит в себе... глубинные противоречия. С одной стороны, это «этика закона», т.е. этика внешней обязательности. Здесь существует личность абстрактная, а не живая, конкретная. Качественные, творческие различия в человеческой

индивидуальности, столь важные в морали, здесь игнорируются. Это коренные противоречия: «права человека» зиждутся на моральных устоях жизни людей, иссушают, упрощают эти моральные устои. Это действительно трагизм, который разрешается лишь на пути многостороннего, недогматического, этического толкования прав человека» [95, с. 10].

С философской точки зрения, можно обозначить два основных вопроса, благодаря которым формируются проблемы концепции прав человека:

Права человека - универсальная нравственность или насилие?

Права человека - мораль долга или мораль добродетелей?

Рассмотрим содержание указанных вопросов.

1. Идея универсальности. Как уже было замечено ранее, права человека претендуют на звание некоего всеобщего нормативного этического кодекса. Идея универсальности прав человека может найти как своих сторонников, так и критиков. Рассмотрим обе позиции.

Аргументы критики идеи универсальности: если права человека претендуют на универсальность, это значит, что они признаются на данный момент высшими нравственными истинами, своего рода, новой религией. Распространение этой «религии» представлено либо как «миссионерство», либо как общественный договор. Однако было бы заблуждением утверждать, что нравственные нормы складываются именно таким образом. Они создаются как на основе индивидуальной, так и на основе институциональной этики.

Поскольку права человека имеют в своем основании концепцию либерализма, можно ли утверждать, что именно концепция либерализма является непреложной и конечной истиной? На данный момент в мире назрело огромное количество проблем — это и голод, и войны, и нищета, и демографические катастрофы. Поэтому абстрактные утверждения не могут быть эффективны и как-то изменить ситуацию.

Различное экономическое развитие стран не предполагает одинаковой институциональной этики, у них разное понимание необходимости тех или иных задач и целей. Существуют, безусловно, ценности индивидуальной этики, касающиеся естественных прав, которые одинаковы для каждого человека. Но равный закон возможен только между равными [92, с. 19]. Требования прав человека могут вступать в конфликт с национальной, этнической, нравственной культурой других стран.

Со стороны поддержки идеи универсальности прав человека можно привести следующие доводы. Права человека могут быть необходимым нравственным минимумом, отправной точкой для создания законов, своеобразным ориентиром. Права человека, как нормативные правила, призваны не наказывать за уже совершенные преступления против прав, а предотвращать их. Таким образом, они имеют функцию своего рода «нравственной профилактики». Права человека являются порождением социально-нормативной конкретизации этики, естественного длительного процесса, необходимость в которой появилась, когда произошло смешение цивилизаций и культур, в период промышленных революций и развития науки, когда традиционные религиозные предписания и ограничения перестали быть всеобщим императивом.

Развивающаяся глобализация экономики и культуры требует глобализации и некоторых, наиболее важных, ценностных требований. В условиях глобализации разница нравственных ценностей может привести к катастрофическим конфликтам. Как и все вопросы, принимающие форму дилеммы, изложенной выше, не представляется возможным найти однозначное решение и однозначную оценку. Можно констатировать только тот факт, что права человека на данный момент являются особой интерпретацией современных представлений о политике, политических отношениях, политических ценностях, политической этике, которая

представлена в виде нормативных требований, на которых строятся отношения между современными государствами.

Как уже было сказано в пользу аргументов идеи универсальности, современные права человека являются нравственным минимумом. Они не требуют от человека жертвенного, сверхдолжного поведения во имя идеалов свободы и равенства, а построены на концепции либерализма, которая отличается реалистичностью и рационализмом.

Таким образом нравственные требования, представленные в правах человека, минимизированы и уравнены, что подтверждает одну из основных идей либерализма, выраженных в принципе равенства, равенства всех не перед Богом, а перед законом. В этом случае политика толерантности базируется на принципе всеобщего равенства перед законом, с одной стороны, и принципе безразличия к действиям, не нарушающим закон - с другой (разрешено все, что не запрещено законом - декларация прав человека и гражданина Франции).

Права человека не призывают быть добродетельным, они призывают лишь следовать закону, что означает их полную автономию от религиозной нравственности, где высшим законом является законы Бога, а не человеческого законодательства. Поэтому религия упоминается здесь только в связи с веротерпимостью. Согласно христианской этике люди, рожденные равными перед Богом, одинаково несут на себе печать первородного греха, поэтому единственный способ для них стать добродетельными - борьба с собственным грехом. Согласно аристотелевскому варианту этики, добродетель является свойством совершенного склада души, и ее можно воспитать, преобразовав собственные страсти. Таким образом, этика добродетелей предполагает либо борьбу со страстями, либо постоянный нравственный самоконтроль. Добродетельным можно стать лишь самостоятельно.

Институциональная этика значительно упрощает эту задачу: необязательно быть добродетельным, достаточно следовать долгу, изложенному в законе. Не обязательно быть добродетельным человеком, но каждый должен быть добродетельным гражданином. Добродетель гражданина в том, чтобы исполнять свой гражданский долг - долг перед законом. Таким образом, концепция прав человека основана не на добродетели, а на долге.

Тем не менее, такой критерий нравственности политической толерантности, как права человека, значительно выше, с гуманистической точки зрения, чем критерий общественной пользы, предлагаемой утилитаризмом. Это связано с тем, что понимание общественной пользы более расплывчато. Примером такого понимания может служить революционная мораль эпохи первых деклараций, когда идеалы справедливости и свободы противоречили идеалам мира, мирного сосуществования. В то же самое время вопрос о правах человека как о критерии нравственности является чрезвычайно важным, так как именно этот критерий определяет направленность и конечную цель прав человека.

Подводя итоги вышеизложенного, можно сказать, что концепция прав человека, основанная на философии утилитаризма, первоначально представляла собой разновидность этического эгоизма, что отличает ее от современной концепции прав человека, основанной на этике долга. Современная концепция прав человека также не чужда идеям утилитаризма, однако она в большей степени ориентирована на либеральные ценности, и именно в силу этого является более гуманной и конкретной, нормативно обусловленной, чем критерий общественной пользы в утилитаризме.

Если бы перед нами стояла цель обозначить основные дилеммы экономических, культурных и социальных прав человека, это было бы достаточно объемной задачей в области теории морали, прикладной и профессиональной этики. Условно можно было бы выделить дилеммы, такие

как: 1. дилемма биомедицины (эвтаназия): право на достойную смерть или право на жизнь? 2. Дилемма власти: право на власть или власть права? 3. Дилемма информации (СМИ): право на свободу слова или вседозволенность? Можно сказать, что все дилеммы, связанные с указанными правами человека, активно обсуждаются и осмысливаются в рамках современной прикладной этики - биомедицинской, экономической, информационной, и так далее.

Но дилеммы политических и гражданских прав находятся только в рамках политики, которая еще со времен Дж. Локка зачастую воспринимается как область, стоящая вне морали, но не в смысле ее аморальности, и невозможности применения к ней нравственных критериев, а как способ выхода за рамки индивидуальной морали. Именно аксиологический подход может дать возможность рассмотреть эти дилеммы наиболее объективно.

Во Всеобщей декларации прав человека политические и гражданские права представлены следующими группами:

1. гражданские права: равная защита закона (право на справедливое судебное разбирательство; право на судебную защиту; право на гуманное обращение; торжество закона);

2. политические права: право на демократическое участие в управлении (избирательное право; легальное право на оппозицию; гражданские свободы; право собраний и объединений; отделение церкви от государства).

Общая дилемма гражданских прав заключается в самой практике судебного производства. Как уже было упомянуто, в судебной резолюции нет гарантий по правам человека: суды признают факт нарушения прав, но то, что они примут решение по защите этих прав, не является гарантированным фактом. В этом случае гражданские права могут вступить в конфликт с экономическими, культурными или социальными правами. Суд устанавливает факт нарушения, но при этом не может наказать нарушителя

или заставить его восстановить нарушенные права: так, в случае, например, неоказания медицинской помощи или его ненадлежащего наказания истец может обратиться в суд, оперируя всеми очевидными фактами. Суд признает эти факты и выносит резолюцию, но, тем не менее, не дает гарантий содействию экономическому возмещению морального или материального ущерба. Такая практика обусловлена тем, что равенство всех перед законом и законопослушание считаются не подлежащей сомнению данностью. Права человека предоставляют свободу решения, свободу в намерении исправить правонарушение, однако, на самом деле, это оборачивается тем, что никто, кроме пострадавшего, не несет ответственности за реализацию предоставленной свободы.

Таким образом, осуществление на основе судопроизводства защиты прав личности, становится весьма трудной задачей. Эту дилемму гражданских прав человека можно было бы сформулировать следующим образом: равенство перед законом, с одной стороны, и конфликт гражданских прав и прав личности — с другой. Пострадавшим предоставляется лишь моральная компенсация, выражающаяся в констатировании факта, что их права были нарушены. Принцип равенства декларируется как неограниченный, как в отношении гражданских прав, так и в отношении прав личности, но на деле, в отдельных ситуациях, он может быть ограничен рамками судебного решения.

Дилемма политических прав наиболее ярко проявляет себя в рамках международной политики, уточняя дилемму универсальности. Международная политика в рамках концепции прав человека базируется на справедливости закона.

Дилемма международной политики состоит в противоречии между универсальным требованием соблюдения прав личности (культурных, социальных и экономических) - с одной стороны, и требованием невмешательства во внутренние дела и сохранением государственного

суверенитета - с другой стороны. Претендуя на универсальность, Всеобщая декларация прав человека предполагает, по крайней мере, соблюдение естественных прав, таких, как право на жизнь. Основываясь на концепции прав человека, Запад вмешивается во внутренние дела тех стран, где, по его мнению, эти права нарушаются. Такое вмешательство приводит к конфликтам, в ходе которых опять-таки, нарушаются основные права личности. Но в этом случае моральное оправдание, предоставляемое политикой вмешательства, базируется на защите общечеловеческих прав.

Таким образом данная дилемма демонстрирует тот факт, что на самом деле либеральный принцип мира имеет четко выраженные границы и концепция прав человека вне этих границ фактически недействительна.

В данном случае границы мирного сосуществования заканчиваются там, где существует якобы угроза всеобщему благу, что позволяет поставить эту дилемму в один ряд с дилеммой раннего периода развития концепции прав человека: мир можно сохранять только до тех пор, пока что-то или кто-то не угрожает справедливости. С этой точки зрения высказывание Мизеса о том, что либерализм нетерпим к любым формам проявления нетерпимости, приобретает качественно иной оттенок [89, с. 58]. Совершенно очевидно, что пренебрегая интересами других государств, невозможно прийти к мировому порядку. По сути, права человека реализуются в рамках отдельных государств, с их реальными политическими свободами, несмотря на идею универсальности, и эти реальные свободы вступают в конфликт со свободами других государств. Эта проблема может быть разрешима лишь с правовой точки зрения - если государства образуют мировое сообщество и их суверенитет будет подчинен международному праву. При этом должны быть разработаны правовые механизмы, которые могли бы, соблюдая все основные права человека, регулировать правонарушения. Но в этом случае мы вновь столкнемся с дилеммой универсальности, хотя уже и в более широком смысле.

Еще одна дилемма политических прав связана с вопросом об оппозиции (дилемма гражданского неповиновения). Право на оппозицию, право на собрания и объединения, о котором говорится во Всеобщей декларации прав человека, предполагает признание плюрализма любых мнений и связано с этикой политического сопротивления. Рассмотрим критерии и границы принципов либерализма в аспекте политического сопротивления.

Политическое сопротивление может принимать следующие формы. Гражданское неповиновение, которое было определено Дж. Ролзом как общественное, ненасильственное, обусловленное совестью, но противозаконное действие, которое должно привести к изменению политики правительства или к изменению закона [97, с. 154].

Этический критерий гражданского неповиновения основывается на следующих условиях: а) когда сопротивление направлено против конкретных фактов политической несправедливости; б) возможность компромисса исчерпана, в) само сопротивление не приведет к изменению конституционного порядка.

Важно отметить, что гражданское неповиновение, как форма политического сопротивления, возможно только в условиях демократического общества, в котором нормативно закреплены все основные права человека. Таким образом, гражданское неповиновение можно охарактеризовать как неотъемлемую часть развитой политической культуры демократического общества, в которой каждый имеет право на высказывание своего мнения.

Индивидуальное и коллективное пассивное сопротивление. При индивидуальном пассивном сопротивлении этическим критерием является убеждение человека, что требуемое от него действие морально неприемлемо. Как правило, в этом случае общечеловеческое право личности на свободу морального выбора и самоопределения вступает в конфликт с законами того

или иного государства. Коллективное пассивное сопротивление чаще всего связано с протестом по поводу нарушения экономических и социальных прав человека. Этическим критерием допущения такого сопротивления является сопоставление тяжести несправедливости и возможных последствий коллективного сопротивления.

Активное сопротивление проявляется в активном протесте, когда права защищаются любыми способами, вплоть до применения насилия. Однако с точки зрения политической этики и такая форма сопротивления имеет свои критерии оправданности: это длительная несправедливость власти; бесперспективность устранения несправедливости; наличие обоснованных шансов на успех подобного сопротивления; ограниченность использования средств насилия до четких пределов. По сути, критерии активного сопротивления относятся к сфере уже упоминавшейся революционной морали. Наиболее ярко этика и логика активного политического сопротивления наблюдается на примере декларации независимости США.

Таким образом право на гражданское неповиновение является той частью этики сопротивления, которое возможно в демократически развитом государстве, согласно принципам либерализма. Именно гражданское неповиновение подразумевается в тех статьях Всеобщей декларации прав человека, где речь идет о праве на легальную оппозицию. Следовательно, права человека допускают только такое политическое сопротивление, которое не выходит за рамки закона и не нарушает конституционный порядок. Это обстоятельство и создает очередную аксиологическую дилемму прав человека: допустимость плюрализма мнений, с одной стороны, и ограниченное право на политическое сопротивление — с другой. Граница политического сопротивления здесь определяется законом государства.

Еще одна дилемма политических прав — дилемма веротерпимости - заключается в праве на свободу совести с одной стороны и отделении церкви от государства - с другой. Право на свободу совести принадлежит к области

прав на личную свободу, в то время как вопрос о разделении государства и церкви - к области политических прав.

Как уже было сказано выше, во Всеобщей декларации прав человека наибольшее внимание уделено именно гражданским и политическим правам. С одной стороны, каждый имеет право исповедовать только ту религию, которую считает истинной, в чем проявляется веротерпимость государственного устройства. С другой стороны, эта толерантность существует до тех пор, пока Церковь не становится нетерпимой к свободе вероисповедания других и именно эта граница четко обозначена в политических правах.

Выводы:

1. Основные принципы философии либерализма находят свое институциональное выражение в концепции прав человека. Определено, что изначально концепция прав человека являлась своеобразной формой этики эгоизма. История развития прав человека показала, что первые нормативные документы, в которых были институализированы принципы либерализма, такие, как, например, декларация независимости США и декларация человека и гражданина Франции были противоречивы с этической точки зрения, так как поднимали вопрос о границах ценностей в рамках «революционной морали». Это обстоятельство дало возможность обозначить дилемму толерантности первых деклараций - мир можно сохранять только до тех пор, пока что-то или кто-то не угрожает справедливости.

2. Первые концепции прав человека определяли в основном три категории прав: естественные права человека; политические права; право на собственность. Несмотря на то, что многие идеологи раннего либерализма не считали политические права и право на собственность естественными правами человека, в самих нормативных документах того времени уже наметилась тенденция к тому, что политические и экономические права все же доминировали над естественными правами. Это объяснялось тем, что

первые декларации составлялись именно в связи с утверждением экономических и политических прав. Впоследствии в современной Всеобщей декларации прав человека эта тенденция сохранилась, хоть и в несколько измененном виде: так, политические и гражданские права теперь доминируют над социальными, культурными и экономическими правами личности.

3. Для анализа концепции прав человека наиболее корректным является аксиологический подход по следующей причине. Всеобщие права человека сами по себе уже претендуют на роль некоего универсального кодекса, декларирующего ценности, ядром которого, однако, является не традиционная для классической этики мораль добродетелей, а мораль долга. Мораль добродетелей построена на убеждении, согласно которому человек может самостоятельно воспитать в себе добродетель, преобразуя собственные страсти, что предполагает серьезную работу над собой, долг, перед самим собой. Мораль долга упрощает эту задачу: необязательно самостоятельно воспитывать в себе добродетель; достаточно следовать добродетели, описанной в законе. Таким образом долг перед самим собой заменяется гражданским долгом, упрощаются ценностные критерии принятия решений; «разрешено все, что не запрещено законом». В этой связи объективный ценностный подход к правам человека позволяет критически оценить и взвесить реальные достоинства и недостатки подобного «универсального кодекса». В данном параграфе делается вывод, что идея универсальности, воплощенная во Всеобщей декларации прав человека, образует своеобразную дилемму, формулируемую следующим образом: права человека - универсальная нравственность или насилие? На этот счет существуют ряд критических и положительных точек зрения, которые формируют аксиологические дилеммы в аспекте прав человека.

4. Было установлено, что в современной Всеобщей декларации прав человека, присутствует противоречие между осуществлением личных прав, с

одной стороны, и гражданских и политических прав - с другой, причем последним отдается предпочтение. Это и определяет специфику современной концепции прав человека - ее претензию на всеобщую, универсальную ценностную модель, а также на приоритет морали долга, а не морали добродетелей в содержании прав.

5. Анализируя дилеммы политических и гражданских прав, мы выделили ряд основных дилемм: а) дилемма гражданских прав - равенство перед законом, с одной стороны, и конфликт гражданских прав и прав личности - с другой; б) выделены дилеммы политических прав: дилемма международной политики, определяющаяся как противоречие между универсальным требованием соблюдения прав личности (культурных, социальных и экономических) и требованием невмешательства во внутренние дела и сохранением государственного суверенитета. Дилемма гражданского неповиновения: допустимость плюрализма мнений, с одной стороны, и ограниченное право на политическое сопротивление - с другой. Дилемма веротерпимости - право на свободу совести с одной стороны, и отделение церкви от государства - с другой.

б. Анализ дилемм гражданских и политических прав позволил сделать следующие выводы о границах принципов либерализма и их этических критериях: а) принцип равенства декларируется как неограниченный, как в отношении гражданских прав, так и в отношении прав личности. Однако в отдельных ситуациях он может быть ограничен рамками судебного решения, что является основным ядром противоречивости гражданских прав; б) границы принципов либерализма заканчиваются там, где существует якобы угроза всеобщему благу: свобода и мир могут существовать только до тех пор, пока что-то или кто-то не угрожает их существованию. Чаще всего этот критерий ограничения применяется при разрешении дилеммы международной политики; в) границы принципов либерализма определяются законом государства, если речь идет о политическом сопротивлении.

7. В идеале в гражданском обществе нет необходимости в активном политическом сопротивлении, так как права граждан соблюдаются, по крайней мере, на нормативном уровне. Разрешена лишь легальная оппозиция, которая может оказывать сопротивление в форме гражданского неповиновения. Такая логика оправдывает нормативное ограничение политического сопротивления и устанавливает его границы на уровне закона; г) «нетерпимость к любой нетерпимости» формулировка еще одной границы, за которой заканчивается веротерпимость, если речь идет о любых религиозных направлениях или сектах, которые проявляют религиозную нетерпимость к инакомыслящим.

8. Принципы либерализма, институализируемые в правах человека, не выступают как абстрактные ценностные характеристики в силу того обстоятельства, что права человека не вписываются в границы морали добродетелей, но относятся к морали долга, а это предполагает достаточно ясные условия и предписания, в частности, принцип свободы может быть определен как свобода весьма условно, так как имеет четкие границы и критерии. Так формируются дилеммы аксиологического характера, когда мораль добродетелей вступает в своего рода конфликт с моралью долга, что позволяет использовать аксиологический подход в анализе концепции прав человека. Эти дилеммы формируют предпосылки для развития аксиологических противоречий и в парламентаризме.

9. Основываясь на логике вышесказанного, можно выделить следующие дилеммы парламентаризма, связанные с концепцией прав человека:

1) Дилемма гражданских прав проявляется в парламентаризме как дилемма предпочтений защиты гражданских прав или прав личности.

2) Дилемма международной политики, которая проявляется в парламентаризме как дилемма предпочтений защиты суверенитета государства или соблюдения прав личности.

3) Дилемма гражданского неповиновения: в парламентаризме превращается в дилемму предпочтения плюрализма мнений, с одной стороны, и ограничение прав на политическое сопротивление - с другой.

4) Дилемма веротерпимости: предпочтение защиты права на свободу совести с одной стороны, и отделение церкви от государства — с другой.

10. Целостный анализ концепции прав человека в различных культурно- исторических и национальных формах деклараций прав человека позволил выявить культурно-философские основания истории становления и развития процесса институциализации прав человека и правовые характеристики трансформации принципов либерализма. В связи с этим показано, что принципы либерализма институциализируются в гражданских и политических правах.

11. В связи с институциализацией прав человека определены расширенные формулировки прав современной декларации прав человека. Выделены основные группы прав, показана трансформация норм естественного права к нормам позитивного права: например, политические права, которые считались естественными правами, выступают как позитивные нормы права: избирательное право; легальное право на оппозицию; гражданские свободы; право собраний и объединений; отделение церкви от государства; право на владение землей и т.д.

12. Нами представлены, в рамках культурно-исторического анализа национальных деклараций прав человека, основные причины возникновения дилемм парламентаризма, которые заключены в философских и культурных особенностях либерализма, с его утилитаристской политической моралью в которой а) высшей целью является всеобщее благо государства; б) оправданием большинству действий служит всеобщая польза; в) институциональная этика доминирует над индивидуальной; г) политика приобретает собственную моральную нишу, существуя вне индивидуальной этики.

13. Установлена взаимосвязь между правовыми и моральными регуляциями в сфере политической жизни: роль правового регулирования возрастает в странах с более низким культурным и политическим опытом, что проявляется в бездействии принципов либерализма. Напротив, в странах либеральной культуры и демократических свобод действенность принципов либерализма возрастает, что наглядно проявляется в системе этики публичной политики.

Дилеммы парламентаризма в аспекте концепции прав человека обуславливают содержание этической культуры парламентаризма, оказывают влияние на формирование ценностей и норм парламентаризма.

Таким образом, можно считать и дать определение, что парламентаризм – это основанное на либеральной модели качественное состояние политической системы общества, которое характеризуется доминированием парламента в механизме разделения властей и предполагает посредством народного представительства выработку консолидированного публичного интереса, определяя форму государственного правления.

ГЛАВА 3. ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

3.1. Исторические предпосылки зарождения парламентаризма в Кыргызской Республике

Истоки парламентаризма в Кыргызстане в период родоплеменного строя. Зарождение парламентаризма в Кыргызстане уходит корнями в древность, в эпоху родоплеменного строя. Так, при родоплеменном строе верховная власть сосредотачивалась в руках народного собрания взрослых членов рода, которое решало наиболее важные вопросы и представляло защиту всему роду. Руководящие функции выполняли вожди и военачальники, которых избирало как раз народное собрание. Народные собрания, называемые курултаями, жыйынами, советами аксакалов и др., таким образом, являлись своего рода прототипом современного парламентаризма. Однако парламентаризм того времени имел только одну из характеристик современного парламентаризма, поскольку народные собрания осуществляли только функции представительного органа, тогда как законодательные функции в принципе не могли быть осуществляемы в связи с особенностями системы права того времени, которая представляла собой обычное право.

Со сменой общественно-политического строя парламентаризм претерпевал изменения, сохраняясь преимущественно в переходный период и все более представляя собой собрание знати, а не всего народа.

Так, в Гуннском государстве (V-IV вв. до н.э.) еще существовали народные собрания трех видов: законодательные и административные, военные и религиозные. В начале года в ставке хана созывалась знать, на законодательных и административных собраниях решались наиболее важные административные и национальные вопросы на будущий год. Эти собрания иногда принимали нормативные акты, схожие по признакам на законодательные. Осенью созывались военные собрания, на которые

собиралось все войско, проверялись его состав и качество, производился обмен мнениями о военной мощи государства, проводились учения. В пятом месяце года созывались религиозные собрания, которые представляли собой групповые молитвы и жертвоприношения [98, с. 25].

В период Усуньского государства, который представлял собой ограниченную монархию, власть монарха (гуньмо) ограничивал совет старейшин. Данный орган рассматривал наиболее важные для государства вопросы, при чем монарх не мог игнорировать мнение совета. В подтверждение этой гипотезы Б.И. Борубашов указывает, что «гуньмо находился в большой зависимости от старейшин и племенных вождей (беков), которыми он провозглашался на престол» [98, с. 26]. Однако со временем власть гуньмо становится абсолютной, а престол передается по наследству.

Государство-преемник Давань также сохранило элемент парламентаризма в лице совета старейшин, который принимал решения по наиболее важным для государства вопросам, в том числе по вопросу об отрешении монарха от власти, применении в отношении него смертной казни. Именно совет старейшин решал, объявлять ли войну, устанавливать ли мир, а также вопросы выстраивания дипломатических отношений с другими государствами. Стоит отметить, что решения совета носили общеобязательный характер, в том числе и для правителей.

В период государства Кыргыз высшим органом власти являлся курултай, который рассматривал вопросы, вносимые каганом, и определял внутреннюю и внешнюю политику государства. Однако следует отметить, что в курултай входила знать, а именно наместники кагана, бии, беки, которые также осуществляли функции исполнительной власти.

В Тюркском и Западно-тюркском каганате при кагане существовал совет, состоящий из представителей знати – членов рода самого кагана и должностных лиц, осуществлявших исполнительные и административные

функции. Обычное право предписывало, что решения совета для кагана являются обязательными, однако на практике вследствие узурпации власти каган решал важные для государства вопросы единолично.

Империя Чингисхана также сохраняла такой элемент парламентаризма как курултай. Однако в это время курултай созывались время от времени, для решения наиболее значимых вопросов, не являясь постоянным органом. При этом состав курултая включал знать, а также других видных представителей рода, племени. На курултае, в том числе, избирались военачальники. Участие в работе курултая носил необязательный характер.

В период существования государства Моголистан власть правителя ограничивалась маджлисом (советом), который входил в центральный аппарат власти. Маджлис, состоявший из приближенных хана, знати, решал наиболее важные для государства вопросы. В Кокандском ханстве также существовал совет, однако его решения носили преимущественно совещательный характер. Состав совета определялся самим ханом.

Таким образом можно сделать вывод, что различного рода собрания, советы, являясь прототипом парламентаризма, не эволюционировали в сторону соблюдения интересов простых людей и оставались, по сути, собранием знати. При этом согласимся с Б.М. Торогельдиевой, что «существование в политической практике кыргызского этноса таких демократических институтов, как курултай (как представительная демократия), где принимались стратегические вопросы; жыйыны (собрание, где местное сообщество — представители племени, рода — путем прямого голосования принимали решения); советы старейшин, которые действовали при всех каганах, ханах, биях и участвовали в принятии решения, подтверждающие приверженность кыргызов демократическим ценностям не могли бесследно исчезнуть в культуре народа» [99, с. 22].

Говоря о парламентаризме, начало истории парламента, парламентаризма большинство источников связывают с Англией, в которой в

XIII в. власть короля была ограничена сословно-представительным органом, собранием крупных феодалов, высшего духовенства, представителей городов, графств. Следующим шагом стало их развитие в представительные учреждения [100].

Таким образом, общепринято, что парламентаризм присущ именно Западу, начало свое берет с Англии. В последующем парламентаризм развился в других странах Европы, после чего пришел в Россию, а через Российскую империю и Советский Союз в Кыргызстан. Однако проведенный нами выше анализ истории нашей страны показал, что истоки парламентаризма были у Кыргызстана еще во времена родоплеменного строя, и, хотя история не терпит сослагательного наклонения, можем предположить, что в случае развития Кыргызстана по другой исторической ветке, постепенное развитие принципов парламентаризма для страны было бы закономерно.

Парламентаризм в период нахождения Кыргызстана в составе Российской империи. Российская империя в начале установления своего господства на новой территории стремилась преимущественно сохранить сложившийся устоявшийся в кыргызском обществе, в том числе некоторые элементы системы управления в регионе. Так, «Согласно положению 1886 г. царскими властями были оставлены прежние реформированные народные институты (выборная администрация и народный суд) для сохранения экономической, политической и культурной самостоятельности населения края» [98, С. 262]. При этом нет достоверных данных о том, были ли сохранены народные собрания, существовавшие до вхождения в состав Российской империи, в том виде, в котором они функционировали до этого.

Для регламентации административно-территориального устройства, структуры органов управления, суда и финансово-экономических отношений в регионе царской администрацией были приняты специальные нормативные правовые акты, а именно Временное положение об управлении

Туркестанской областью от 1865 г., Проект положения об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областей от 11 июля 1867 г., Положение об управлении Туркестанским краем от 2 июня 1886 г., Положение об управлении Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской областями от 25 марта 1891 г., Указ российского императора Александра II о ликвидации Кокандского ханства и образовании Ферганской области от 19 февраля 1876 г. Анализ данных положений и указов позволяет отметить, что они не содержат положений о существовании единого, центрального органа (например, курултая) или лица (например, старшего манапа), как было ранее. Представительная власть теперь сохранилась только на местах, и она была сосредоточена преимущественно в руках одного лица (волостного управителя, айильного старшины), а не какого-то органа (народного собрания), как было до вхождения в состав Российской империи. Данные лица избирались населением путем голосования лиц, обладающих активным избирательным правом. Активным избирательным правом обладали лица, являющиеся владельцем кибитки (*ред.* под кибиткой понимается переносное жилище у кочевого населения либо дом у оседлого населения). «Те и другие избирались на три года из местного населения по двухступенчатой системе: на первую должность – 278 279 выборными от каждых 50 домохозяйств (один голос), а на вторую – от 10 домохозяйств (один голос) простым большинством голосов» [98, с. 264].

Стоит отметить, что волостные управители и айильные старшины выполняли административные и исполнительные функции, при этом в условиях двоевластия, указанные лица были абсолютно зависимы от царской администрации в лице уездного начальника, военного губернатора.

В этот период признак представительности власти как один из признаков парламентаризма можно разглядеть в другом звене системы управления, а именно в местном самоуправлении. «Органы местного самоуправления в Кыргызстане состояли из двух уровней: у кочевников –

аульные, волостные и чрезвычайные съезды; у оседлого населения – сельские сходы и частные сходы» [98, с. 265].

Волостной съезд выборных состоял из представителей от каждого аила, которые, в свою очередь, избирались аильными сходами, состоящими из всех домохозяев. Если на сходе участвовало меньше половины всех домохозяев аила, выборы проводились простым большинством голосов по одному от каждых 50 домохозяев. Сход считался состоявшимся, если на нем присутствовало не менее 2/3 всех выборных. В аилах таким органом являлись аильные сходы кочевников.

Согласно Временному положению об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областей от 1867 года аильные съезды имели следующие полномочия:

- «1) избрание аильных старшин, которые в свою очередь являлись выборщиками на волостном съезде и особом съезде кочевников;
- 2) определение порядка взимания налогов и контроль за фискальной политикой в аиле;
- 3) изгнание того или иного члена рода;
- 4) раздел семейного имущества;
- 5) распределение зимовок и пастбищ между отдельными членами данного сообщества;
- 6) разрешение земельных споров и дел неплательщиков налогов;
- 7) разрешение вопросов о нуждах данного сообщества, выдача доверенностей по общественным делам» [98, с. 265].

Как видно из полномочий аильных съездов данный орган осуществлял представительные, административные и даже судебные функции на местном уровне. Однако, как было и ранее с народными собраниями, нормотворческая функция у данного органа отсутствовала.

Волостной съезд созывался отдельно у кочевого и у оседлого населения и имел полномочия решать следующие вопросы:

1) «избрание волостного управителя и его заместителей, народных судей, трех специальных представителей, привлекаемых при решении земельных споров между волостями;

2) решение всех хозяйственно-экономических вопросов в пределах волости, в том числе установление размеров жалования членам самоуправления;

3) осуществление контроля за тем, чтобы местная политика не шла вразрез с имперскими интересами;

4) регулирование фискальной политики и периодическое осуществление проверок данных переписи, представляемой им аильными старшинами» [98, с. 265].

Таким образом анализ полномочий волостных съездов позволяет сделать вывод, что данный орган осуществлял представительные, распорядительные, исполнительные функции, являясь при этом одним из связующих звеньев местного сообщества на уровне волости с царской системой управления.

Если рассматривать территорию современного Кыргызстана как часть Российской империи, а значит принять, что история империи в данный период – это и история зависимого региона, то можно отметить этап развития парламентаризма в составе нового государства. Так, в 1906 году в Российской империи созывается первый парламент – Государственная Дума. Империя стремилась к представительству в данном органе народов своих колоний. Однако очевидно, что «туземное» население, по сути, не допускалось к принятию решений в полноценном виде и роль, в частности кыргызов, в работе Государственной Думы была сведена к представленности кыргызов в данном органе одним лицом - Байсар уулу Кыдыр-аке.

Становление парламентаризма в Кыргызстане в советский период.

Прототипом парламента как представительного органа в период становления советской власти был Временный Совет, который

просуществовал относительно недолго, с 20 сентября по 25 октября 1917 года. Совет состоял из представителей земского и городского самоуправления, ЦИК Советов, коопераций. «Его нельзя считать полноценным парламентом — это был совещательный орган при Временном правительстве, в задачу которого в первую очередь входило обсуждение законодательных предложений, по которым правительство хотело иметь заключение Совета, а также собственных законодательных предложений, которые впоследствии должны были передаваться на утверждение Временного правительства» [100]. Вместе с тем деятельности Совета были присущи определенные элементы парламента: непрерывность, публичность заседаний; наличие фракций и комиссий; неприкосновенность членов Совета, получение ими жалованья за работу в Совете [101, с. 480].

Указанные характеристики дают возможность считать, что данный орган вполне можно назвать «предпарламент».

Однако последующие годы становления советской власти характеризовались курсом отказа от парламентаризма. Прежде всего, отрицалась целесообразность разделения властей – одно из ключевых признаков парламентаризма. При этом отмечалось сохранение такого его признака как народное представительство.

Так, В.И. Ленин обосновывал необходимость сохранения представительных органов при социализме: «...без представительных учреждений мы не можем представить демократии даже и пролетарской демократии, без парламентаризма можем и должны, если критика буржуазного общества для нас не пустые слова, если стремление свергнуть господство буржуазии есть наше серьезное и искреннее стремление...» [12, с. 48]. Такими органами явились Советы, организованные прежде всего для борьбы рабочего класса. По мнению В.И. Ленина, именно «Советы — наиболее целесообразная форма организации государственной власти рабочего класса, его диктатуры в условиях социализма» [102, с. 115].

Поскольку принцип разделения властей был отвергнут как буржуазный пережиток, Советы выполняли как законодательную, так и исполнительную функции. Таким образом, в одном органе сосредотачивалось единство законодательных полномочий с исполнением издаваемых им же нормативных актов. В.И. Ленин отмечал, что советская власть дает возможность «соединить в лице выборных представительных народа и законодательную функцию, и исполнение законов» [103, с. 35].

По его мнению, это обеспечит «постепенный переход к выполнению функций законодательства и управления государством поголовно всем трудящимся населением» [103, с. 481]. Как видно, наличие такой характеристики делает очевидным несоответствие данных органов идеям парламентаризма.

По сути, именно отсутствие принципа разделения властей привело в итоге к тому, что с одной стороны Советы не смогли перерасти в действительно высший орган власти, а с другой стороны исполнительные органы стали бесконтрольными и переросли в орган, который не несет ответственности за свои решения. М.В. Баглай верно отмечает, что «необузданная исполнительная власть — самое страшное, что внесли большевики в государственное право. При полном отрицании прав и свобод человека эта власть, сразу ставшая самой главной, не стесненная судебным контролем, рождала чудовищные злоупотребления. На основе негласных распоряжений расстреливались сотни людей, тысячи были арестованы, выселены из домов, вынуждены эмигрировать» [105, с. 45].

Фактически же высшим органом власти, верховной властью стала коммунистическая партия, в лице своих генеральных секретарей, первых секретарей, Политбюро, центрального комитета, которые издавали «непререкаемые указания к законодательным, исполнительным и судебным органам» [106, с. 511]. Это привело к тому, что программы КПСС заменили

собой конституции, а решения, документы съездов, конференций, заседаний пленумов ЦК КПСС были выше законов.

При этом полномочием издавать законы обладали съезды Советов рабочих и крестьянских депутатов (позже депутатов трудящихся), между съездами законы могли издаваться Центральным исполнительным комитетом, его президиумом, кроме того законотворческими функциями обладало даже правительство (Совет народных комиссаров). Вместе с тем между данными органами не было четкого разделения компетенций по нормотворчеству, за исключением вопросов конституционных изменений.

В 1936 г. учреждается Верховный Совет – высший законодательный орган, обладающий исключительным правом издания законов. Но в том же время Президиум Верховного Совета имел полномочие вносить изменения в законы, в том числе в Конституцию путем принятия указов. Регламентация деятельности Верховного Совета в первую очередь нашла отражение в Конституции 1937 года, где указывалось, что парламент представляет собой непосредственно избранный однопалатный орган.

Согласно ст. 21 Конституции Киргизской ССР 1937 года «Верховный Совет Киргизской ССР осуществляет все права, присвоенные Киргизской ССР согласно статей 13 и 19 Конституции Киргизской ССР, поскольку они не входят, в силу Конституции, в компетенцию подотчетных Верховному Совету Киргизской ССР органов Киргизской ССР: Президиума Верховного Совета Киргизской ССР, Совета Народных комиссаров Киргизской ССР и Народных Комиссариатов Киргизской ССР» [107].

В соответствии со ст. 31 данной Конституции «Президиум Верховного Совета Киргизской ССР:

- а) созывает сессии Верховного Совета Киргизской ССР;
- б) дает толкование законов Киргизской ССР, издает указы;
- в) производит всенародный опрос (референдум);

г) отменяет постановления и распоряжения Совета Народных Комиссаров Киргизской ССР в случае их несоответствия закону;

д) в период между сессиями Верховного Совета Киргизской ССР освобождает от должности и назначает отдельных Народных Комиссаров Киргизской ССР по представлению председателя Совета Народных Комиссаров Киргизской ССР с последующим внесением на утверждение Верховного Совета Киргизской ССР;

е) удостоивает наград и присваивает почетные звания Киргизской ССР;

ж) осуществляет право помилования граждан, осужденных судебными органами Киргизской ССР;

з) утверждает положение о районных, городских и сельских Советах депутатов трудящихся;

и) предоставляет права гражданства Киргизской ССР» [107].

Статья 33 закрепляет ревизионные и контрольные полномочия парламента Киргизской ССР: «Верховный Совет Киргизской ССР назначает, когда он сочтет необходимым, следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу. Все учреждения и должностные лица обязаны выполнять требования этих комиссий и представлять им необходимые материалы и документы» [107].

Кроме того, закреплено полномочие Верховного Совета формировать правительство: «Верховный Совет Киргизской ССР образует Правительство Киргизской ССР - Совет Народных Комиссаров Киргизской ССР» [107].

В 1978 году была принята новая Конституция, которая также утвердила в качестве высшего государственного органа Верховный Совет Киргизской ССР. В статье 78 Конституция указывает: «Советы народных депутатов - Верховный Совет Киргизской ССР, областные, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов - составляют единую систему органов государственной власти» [108]. Согласно ст. 82 Конституции за Верховным Советом закреплены

исполнительные и контрольные полномочия: «Советы народных депутатов непосредственно и через создаваемые ими органы руководят всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принимают решения, обеспечивают их исполнение, осуществляют контроль за проведением решений в жизнь» [108].

В соответствии со ст. 97 Конституции «Принятие Конституции Киргизской ССР, внесение в нее изменений; утверждение государственных планов экономического и социального развития Киргизской ССР, государственного бюджета Киргизской ССР и отчетов об их выполнении; образование подотчетных ему органов осуществляются исключительно Верховным Советом Киргизской ССР». Кроме того, полномочие издавать законы является исключительным полномочием Верховного Совета.

Изменение положения парламента началось в период перестройки, когда принцип разделения властей получает реванш в государственно-политической риторике и идеологии. Логическим завершением таких изменений стали конституционные реформы, выразившиеся, в частности, «в расширении применения системы сдержек и противовесов путем создания Комитета конституционного надзора СССР» [109, с. 22]. С лета 1990 года принцип разделения властей находит свое закрепление в принятых в то время декларациях о государственном суверенитете республик, таким образом данная концепция становится официальной доктриной.

Стоит отметить проходившие в феврале 1990 года выборы депутатов двенадцатого созыва Верховного Совета Киргизской ССР. Проходившие в период расширения демократических принципов, гласности, эти выборы были примечательны очень высокой избирательной активностью населения: и тех, кто воспользовался пассивным избирательным правом (выдвинуты 1040 человек по 350 одномандатным округам, зарегистрированы 878 из них), и тех, кто воспользовался активным избирательным правом (явка избирателей составила почти 92%).

Проведенные альтернативные выборы с соблюдением демократических принципов отразились на количественном и качественном составе депутатов, лишив возможности квотирования мест парткомами за представителями трудового народа. Депутаты пришли в парламент именно в результате конкурентной борьбы, что явилось важнейшей школой в их дальнейшей работе в парламенте и положительно отразилось на качественном составе нового созыва. Образовательный уровень, политическая и профессиональная подготовленность новых депутатов были значительно выше.

Таким образом, Верховный Совет двенадцатого созыва стал основоположником демократических изменений в стране, создав фундамент нового типа парламента уже суверенного государства, закрепив «переход суверенного государства от одной общественно-экономической формации к другой и обеспечил плавный переход страны на рыночные рельсы» [109, с. 24].

Анализ правовой основы и практической деятельности Верховного Совета данного созыва, вместе с тем, показывает, что как высший орган государственной власти, он, по сути, обладал достаточно широкими, можно сказать неограниченными полномочиями внутри страны. Он являлся не только законодательным, но и распорядительным и контрольным органом.

Согласно Конституции 1978 года и Регламенту Верховного Совета Киргизской ССР, принятому первой сессией Верховного Совета Киргизской ССР 12 апреля 1990 г. с изменениями и дополнениями четвертой сессии 20 апреля 1991 года, данный орган располагал достаточно широкими рычагами воздействия на исполнительную власть. Также Верховный Совет Киргизской ССР обладал исключительными компетенциями по внесению изменений и дополнений в Конституцию, принятию законов и внесению в них изменений и дополнений, контролю над их исполнением. Кроме того, только Верховный Совет страны был правомочен давать официальное толкование принятых им законов и постановлений. Как высший орган власти, указанный орган

определял основные направления внутренней и внешней политики республики, утверждал республиканский бюджет и отчет о его исполнении, определял денежно-финансовую систему и принимал решения по вопросам изменения государственных границ.

Только Верховный Совет был правомочен назначать выборы Президента страны, формировал Центральную избирательную комиссию. Кроме того, именно указанный орган избирал по представлению Президента республики Председателя Конституционного суда и его заместителей, судей Верховного и Высшего Арбитражного суда. Верховный Совет также утверждал структуру и состав правительства, давал согласие на назначение его руководителя, Генерального прокурора и Председателя правления Национального банка; назначал глав дипломатических представительств страны в иностранных государствах и международных организациях, ратифицировал и денонсировал международные договоры, решал вопросы войны и мира. Парламент страны решал и вопросы установления воинских званий и дипломатических рангов, учреждения государственных наград и почетных званий республики. В исключительные полномочия Совета входили объявление чрезвычайного и военного положения, состояния войны, решение вопроса об использовании Вооруженных Сил республики за пределами страны. Также Верховный Совет республики обладал полномочиями выражения недоверия правительству или отдельному его члену, роспуска правительства, отстранения от должности Президента на основании заключения Конституционного суда Киргизской ССР.

«Организационно-правовой формой работы Верховного Совета Киргизской ССР являлись сессии. В двенадцатом созыве работало 14 сессий, пять из которых явились внеочередными (вторая, пятая, шестая, седьмая и десятая)» [110, с. 8].

10-14 апреля 1990 года была проведена первая сессия, на которой были приняты 10 законов, 48 постановлений. Одним из самых важных вопросов,

решенных на данной сессии, бесспорно, является избрание Председателя Верховного Совета, который должен был непосредственно вести работу сессии и руководить работой всего Совета. Фактически именно Председатель Верховного Совета становился главой государства.

«По вопросам государственного устройства были приняты следующие законы: о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Киргизской ССР; о статусе народных депутатов, о конституционном надзоре, по вопросам судебной реформы, о преобразовании Государственного агропромышленного комитета Киргизской ССР в Государственный комитет Киргизской ССР по сельскому хозяйству и продовольствию, о внесении изменений и дополнений в статью 26 Закона Киргизской ССР «О Совете Министров Киргизской ССР» [109, с. 31], также Законы о земле, о собственности, об аренде и арендных помещениях).

«На второй, внеочередной сессии, Верховного Совета Киргизской ССР (22-30 октября 1990 г.) принимаются такие законы, как, о гражданстве, об образовании республиканского Государственного комитета Киргизской ССР по внешне - экономическим связям, о внесении дополнения в статью 26 закона «О Совете Министров Киргизской ССР» [109, с. 32]. Кроме законов принято 21 постановление, одним из важных из которых является Постановление «О программе стабилизации народного хозяйства Киргизской ССР и переходе к рыночной экономике».

«На третьей сессии (10-15 декабря 1990, 5, 22-23, 28-31 января, 1-2 и 5-6 февраля 1991 гг.) были приняты законы: о реорганизации системы органов государственной власти и управления и внесении изменений и дополнений в Конституцию Киргизской ССР, о совершенствовании областного деления Киргизской ССР и образовании новых областей, о праздновании «Дня Республики Кыргызстан», о внесении изменений в Закон Киргизской ССР «О выборах народных депутатов местных Советов, о местном самоуправлении» [109, с. 33].

В декабре 1991 года Советы прекращают свое существование. Вместе с тем, верно утверждение, что они «также являются полноправными, полноценными и всецело признанными мировой парламентской практикой представительными законодательными органами власти»; опыт их деятельности, сыгравшей огромную роль в строительстве и укреплении государственности и правопорядка на территории бывшего СССР, никак нельзя отвергать [111, с. 50]. И отмечая, что истоки парламентаризма следует искать в деятельности курултаев и жыйынов, существовавших еще во время родоплеменного строя, не следует умалять роль и значение и советского наследия, которое сыграло важную роль в последующем становлении парламентаризма уже в независимой Кыргызской Республике.

Анализ нормативных актов и фактической деятельности государственных аппаратов и институтов, функционировавших в Советском Кыргызстане, позволяет утверждать, что страна, де-юре являлась парламентской республикой, однако де-факто имело место совсем иное положение. Так, как мы уже отмечали, согласно Конституции Киргизской ССР 1978 года, Верховный Совет Киргизской ССР представлял собой высший орган государственной власти в республике. Вместе с тем, по сути, верховная власть была сосредоточена в руках коммунистической партии, а главной фигурой был первый секретарь ЦК компартии.

Выводы:

1. Истоки парламентаризма в Кыргызстане можно обнаружить еще в период существования родоплеменного строя, хотя тогда можно было говорить о наличии только одного признака парламентаризма, а именно функционирование представительного органа в виде курултаев, жыйынов и т.д. Данные органы решали наиболее важные для государства и племени вопросы, на начальном этапе могли даже решать судьбу монарха. Со временем они стали представлять собой собрание знати, а также потеряли былое влияние на принятие решение в жизни государства;

2. Парламентаризм как институт был присущ Кыргызстану, а не привнесен как рецепированный институт английского парламентаризма в ходе дальнейших исторических событий как-то вхождение в состав Российской империи или Советского государства;

3. Парламентаризм в период нахождения Кыргызстана в составе Российской империи претерпел определенные изменения. Однако нет достоверных данных о том, сохранила ли царская администрация центральные, всенародные курултай и жыйыны как форму выражения представительной демократии. Вместе с тем, можно с уверенностью утверждать, что на данном этапе представительность местной власти была смещена более на уровень местного самоуправления, который сосуществовал параллельно с имперскими органами на местах. Представительными органами на тот период были волостные и аильные съезды, которые решали важные вопросы на уровне своей территории и выступали «мостом» между волостью или аилом и местной царской администрацией;

4. Поскольку территория современного Кыргызстана на тот период была колонией царской России, а значит история империи тоже является историей нашего государства, можно рассмотреть в данном контексте развитие парламентаризма в Российской империи, тем более что в первом парламенте – Государственной Думе – царского государства был и представитель кыргызов, как представитель народа колонии империи. Однако следует отметить, что представители колоний, лишённые возможности в принятии решений, не играли существенной роли в работе парламента Российской империи;

5. В ранний период Советского государства идеи парламентаризма в полном его смысле отрицались, поскольку считались пережитком прошлого. Более всего не принимался принцип разделения властей, при этом отмечалась важность сохранения представительства народа в органах власти. Такую роль должны были выполнять Советы, которые в результате

отсутствия принципа разделения властей выполняли функции и законодательного, и исполнительного органа. При этом последняя функция осуществлялась отдельно и исполнительными органами. Такое «единство» закономерно привело к тому, что исполнительная власть, коммунистическая партия обрели гипертрофированные формы и являлись выражением верховной власти в стране. Законодательные же органы были формально существующими органами, нормативные акты которых были заменены решениями партии, ее руководителей и органов;

6. Изменения в распределении власти между органами предпринимались путем принятия Конституций, однако ощутимые перемены в данном вопросе наступили в период перестройки, получив окончательное оформление в период обретения республиками Советского Союза суверенитета, когда принцип разделения властей стал официальной доктриной для вновь образованных государств;

7. Следует отметить деятельность сформированного в 1990 году парламента Кыргызстана – двенадцатого созыва Верховного Совета Киргизской ССР, названного в последствии «легендарным парламентом». Такая высокая оценка указанному созыву законодательного органа была дана в связи с тем, он был сформирован в результате первых демократических выборов в стране, а также за его деятельность, в результате которой была по сути сформирована правовая база функционирования нового государства, который теперь должен был существовать в условиях рыночных отношений как суверенная страна.

3.2. Эволюция парламентаризма в Кыргызской Республике в период с 1991 по 1996 годы.

Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан была принята Верховным Советом 15 декабря 1990 года, и которая провозгласила: «Государственный суверенитет Республики Кыргызстан, означающий верховенство государственной власти республики на всей территории и независимости во внешних сношениях».

31 августа 1991 г. Верховным Советом Кыргызской ССР принимается документ, который является началом становления независимого государства, - Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан. В ней были перечислены основные его гарантии: «верховенство Конституции Республики Кыргызстан на своей территории, ратификация законов Союза суверенных республик, самостоятельное формирование банковской, ценовой, финансовой и налоговой систем, а также собственного государственного бюджета; в случае необходимости возможность введения своей денежной единицы» [112].

Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан, состоящая из 15 статей в своей преамбуле отмечала, что «Верховный Совет Республики Кыргызстан торжественно провозглашает государственный суверенитет Республики Кыргызстан, означающий верховенство государственной власти республики на всей территории и независимость во внешних сношениях» [112].

В ней также провозглашалось, что «государственная власть в республике осуществляется на основе ее разделения законодательную, исполнительную и судебную» [112].

Таким образом, в данном документе были заложены два основных признака парламентаризма, выраженные в закреплении принципа разделения властей, а также в выделении руководящей роли парламента в управлении государством. Еще одной важной ролью Декларации является то, что

указанный документ отразил концептуальные основы для разработки и принятия новой Конституции и других основополагающих нормативных актов, определивших внутреннюю и внешнюю политику страны.

К моменту провозглашения суверенитета в Кыргызстане действовала Конституция Киргизской ССР 1978 года, тогда как в Декларации используется ссылка на Конституцию Республики Кыргызстан как одну из гарантий обеспечения суверенитета. К тому же смена общественно-политической формации, кардинальное изменение государства требовали принятия нового Основного Закона, уже независимого государства. В связи с этим 5 мая 1993 года после трехлетнего обсуждения в обществе, в парламенте была принята Конституция суверенной страны, Кыргызской Республики. В данном документе уже используется новое название парламента – Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

Представляется важным провести анализ норм Конституции для того, чтобы определить представленность признаков парламентаризма в разные исторические периоды и периоды проведения в стране конституционных реформ. Важность такого исследования заключается в выявлении общих закономерностей развития парламентаризма в Кыргызской Республике, определении основных особенностей его развития и влияния на общественно-политическую жизнь и политическую стабильность в государстве, что даст почву для прогнозирования дальнейшей эволюции данного института в нашей стране.

Так, теперь согласно Конституции 1993 года Жогорку Кенеш становится постоянно действующим высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и имеющим контрольные функции, состоящим из 105 депутатов, избирающимися на 5 лет. Отметим важность закрепления такого изменения, сравнив его с деятельностью действовавшего до этого Верховного Совета Киргизской ССР, который осуществлял свои функции не постоянно, а только во время сессий, тогда как

именно осуществление представительных полномочий парламентом на постоянной основе является ключевой особенностью парламентаризма.

Новая редакция Конституции закрепляла норму о том, что Жогорку Кенеш является одним из двух институтов (еще одним институтом указан Президент Кыргызской Республики), который имеет право выступать от имени народа. Т.е. основной закон определял и институт парламента, и институт президента как те, которые являются формой выражения народовластия.

Конституция в статье 7 позаимствовала норму Декларации о суверенитете о принципе разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, которые осуществляют свои полномочия самостоятельно, взаимодействуя друг с другом. При этом данная же норма отмечала важность позиции президента как лица, выступающего гарантом единства государственной власти, не относя президента ни к одной ветви власти.

За Жогорку Кенешем было закреплено полномочие вводить чрезвычайное и военное положения. В отдельных местностях чрезвычайное положение мог вводить Президент, при этом он обязан был сообщить об этом незамедлительно парламенту, который должен был подтвердить решение Президента, в противном случае это решение отменялось. Кроме того, Жогорку Кенеш обязан был осуществлять свои полномочия и во время чрезвычайного или военного положения. Если же чрезвычайное положение было провозглашено Президентом, парламент должен быть созван на следующий же день после этого. Думается, такой нормой законодатели стремились исключить возможность узурпации власти Президентом, воспользовавшись сложной ситуацией в стране.

Основной закон определял достаточно широкие полномочия в финансово-экономической сфере жизнедеятельности государства.

Так, согласно статье 11 Конституции республиканский бюджет представляется правительством в парламент для утверждения. При этом один из его источников пополнения, налоги, устанавливаются только Жогорку Кенеш. Также парламент имеет полномочия учреждать специальные внебюджетные фонды. Кроме того, отчет об исполнении республиканского бюджета и внебюджетных фондов утверждает парламент.

В соответствии со статьей 46 Конституции 1993 года за Президентом закреплялось полномочие с согласия Жогорку Кенеша формировать структуру Правительства, выдвигать премьер-министра, принять прошение Правительства об отставке, решение о досрочном сложении полномочий Правительства. При этом у Жогорку Кенеша не имелось реальных рычагов контроля или воздействия на деятельность исполнительной власти в лице Правительства, тогда как у Президента была возможность роспуска парламента по результатам референдума и полномочие назначать на ключевые политические и иные должности, такие как Генеральный прокурор, Председателя Правления Национального банка Кыргызской Республики, Председателя Конституционного суда Кыргызской Республики, Председателя Верховного суда, Высшего Арбитражного суда, председателей местных судов, глав дипломатических представительств с согласия парламента. Парламент, кроме этого, имел полномочие на основании заключения Конституционного суда отстранить судей Конституционного суда, Верховного суда и Высшего Арбитражного суда.

Кроме того, основной закон определял и другие формы взаимодействия президента и парламента, способы реализации системы сдержек и противовесов.

Так, в части 4 статьи 46 устанавливается, что у Президента есть право законодательной инициативы, которое выражается в полномочии вносить по своей инициативе проекты законов в парламент. Также указано, что Президент «подписывает в двухнедельный срок после принятия Жогорку

Кенешом законы Кыргызской Республики или возвращает их со своими возражениями в Жогорку Кенеш для повторного рассмотрения. Если Жогорку Кенеш большинством в 2/3 голосов от общего числа депутатов подтвердит ранее принятое им решение, Президент Кыргызской Республики подписывает закон; если Президент не выразил своего отношения к закону в двухнедельный срок и не потребовал повторного рассмотрения закона, он обязан подписать его» [113].

Таким образом у парламента была возможность преодолеть волю Президента и принять законопроект, который он считает необходимым. Однако тут же закрепляется право Президента обратиться в Конституционный суд Кыргызской Республики и обжаловать принятый парламентом закон или ратифицированный международный договор.

Президент имел право влиять на парламент путем его досрочного созыва, а также досрочного роспуска после проведения референдума и назначать новые выборы. С другой стороны, полномочия главы государства могли быть прекращены путем отставки перед Жогорку Кенешем, а также отстранения в результате совершения Президентом преступления. Последнее полномочие могло быть реализовано на основании заключения Конституционного суда, если за отстранение Президента проголосовало большинство не менее двух третей депутатов парламента. В статье 53 устанавливалось, что в случае невозможности исполнения главой государства своих полномочий, данные полномочия переходят к Торага (спикеру) парламента, если последний не имеет возможности исполнять полномочия Президента, то они переходят к премьер-министру.

Конституция устанавливала депутатскую неприкосновенность и иммунитет.

Так, в статье 56 определялось, что запрещено преследовать его за высказываемые в связи с депутатской деятельностью суждения или за результаты голосования; он не может быть задержан или арестован,

подвергнут обыску или личному досмотру, кроме тех случаев, когда он застигнут на месте преступления. При этом для решения вопроса обоснованности решений правоохранительных органов Жогорку Кенешем создается временная комиссия, которая имеет право отменить решения указанных органов. Кроме того, депутат может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, если на это дает согласие парламент. Только сам парламент может принять решение о лишении депутата мандата в случае совершения им преступления, признания судом недееспособным либо подачи им в отставку.

Одним из ключевых способов осуществления контрольных функций парламента в основном законе было закреплено право депутатов направлять запросы в государственные органы и должностным лицам, которые обязаны были предоставить ответ на заседании парламента. Также за правительством закреплялась обязанность представлять перед парламентом годовой отчет о своей работе, кроме того, парламент имел полномочия требовать отчета от правительства или отдельных его членов.

Поскольку Жогорку Кенеш является законодательным органом, его основные полномочия в Конституции касаются вопросов нормотворчества. Так, в статье 58 Конституции установлено, что парламент имеет полномочия вносить изменения в основной закон, принимать законы, вносить в них изменения и дополнения, а также контролировать их исполнение и давать по принятым актам официальное толкование, ратифицировать и денонсировать международные договоры.

Кроме парламента и Президента, правом законодательной инициативы обладали Правительство Кыргызской Республики, Верховный суд Кыргызской Республики, Высший Арбитражный суд Кыргызской Республики 30 тысяч избирателей (народная инициатива). Проект закона после представления в парламент подлежит обсуждению в комитетах, затем он направляется в Президиум, который затем передает законопроект на

рассмотрение в Жогорку Кенеше. Проект закона считается принятым, если за него проголосовало простое большинство, если же проект закона направлен на внесение изменений и дополнений в Конституцию, конституционный закон либо принимается новый конституционный закон, для их принятия необходимо, чтобы проголосовало не менее 2/3 общего числа депутатов. Кроме депутатов процесс внесения конституционных поправок мог быть инициирован Президентом и не менее 300 тысячами гражданами. Проект закона о внесении конституционных поправок перед рассмотрением Жогорку Кенешем должен был быть передан Конституционному суду для дачи заключения.

По Конституции именно парламент определяет основные направления внутренней и внешней политики, решает вопросы войны и мира, регулирует денежную систему страны, ведает вопросами изменения границ государства, административно-территориального устройства республики, объявляет референдум по наиболее важным для государства вопросам.

Согласно статьям 59, 60 Конституции Жогорку Кенеш организует свою работу через деятельность Торага, комитетов, комиссий. Торага избирает парламент тайным голосованием, он же может освободить Торага от должности. Торага ведет заседания парламента, руководит процессом подготовки вопросов, выносимых на обсуждение в парламенте, и его Президиуме, подписывает распорядительные акты парламента. Президиум состоит из Торага, его заместителей и председателей комитетов и является органом, обеспечивающим работу Жогорку Кенеша. Он «осуществляет подготовку заседаний Жогорку Кенеша, координирует деятельность комитетов и временных комиссий, организует проведение всенародных обсуждений проектов законов Кыргызской Республики и других важных вопросов государственной жизни» [113].

Таким образом анализ норм Конституции 1993 года показывает, что она, прямо не указывая на форму устройства власти и правления, закрепила

по сути смешанную форму, где Президент по сравнению с теми полномочиями, которые были закреплены в Конституции 1978 года, обладал теперь большим их объемом. Нормы же Конституции 1978 года закрепляли классическую форму парламентской республики, когда государством управлял Верховный Совет, а Президент выполнял представительские функции.

Итак, Конституция 1978 года устанавливала систему «слабый президент - сильный парламент», то есть парламентскую форму правления. «Была создана целая система «сдержек и противовесов», направленная на то, чтобы Президент, - с одной стороны, имел необходимую самостоятельность в принятии решений и мог осуществлять формальный контроль за деятельностью высших законодательных и исполнительных органов, а с другой, - находился под постоянным контролем, исполняя свои полномочия с «совета и согласия Верховного Совета», который был правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Киргизской ССР (статья 98 Конституции)» [114, с. 25].

Такой баланс, к сожалению, не был сохранен в Конституции 1993 года, наблюдалось некоторое усиление роли главы государства.

На первом этапе 13-той сессии Жогорку Кенеша Кыргызской Республики XII созыва (следует уточнить, что это на самом деле продолжающийся созыв Верховного Совета, т.к. последний созыв был переименован в Жогорку Кенеш) 7-18 декабря 1993 года были приняты законы о Конституционном суде и производстве, о Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов. Кроме того, на данной сессии, депутаты, реализуя свои контрольные полномочия, закрепленные в Конституции страны, заслушали результаты работы депутатской комиссии по проверке золотого запаса страны и обсудили контракты Правительства КР с иностранными фирмами «Самесо» и «Morrison-Knudsen» по разработке золотых месторождений «Кумтор» и «Джеруй».

Во время второго этапа 10-15 января 1994 года Жогорку Кенешем были приняты законы, направленные на регулирование экономических отношений, что на тот момент, в условиях перехода к рыночной экономике, представляло исключительную важность для становления суверенного государства: законы об основах бюджетного права, о банкротстве, о разгосударствлении и приватизации, о государственной собственности, о воде и т.д.; а также законы, регулирующие деятельность правоохранительных органов: законы об органах национальной безопасности и об органах внутренних дел, которые сыграли одну из основных ролей в обеспечении стабилизации при формировании структур государства, вставшего на путь демократических преобразований.

На первом этапе 14-тая сессия парламента 12-16 апреля 1994 года приняла законы, которые были направлены на правовое регулирование обеспечения бюджета государства: законы о местных налогах и о неналоговых платежах.

В целом же изучение документов, принятых на 14-ти сессиях XII созыва, указывает на разворачивание депутатами Жогорку Кенеша крайне активного законотворческого процесса.

Так, ими было принято 148 новых законов Кыргызской Республики, внесены изменения и дополнения в 105 законов, кроме того, утверждены 964 постановления. Такая плодотворность была продиктована в том числе крайне сжатыми сроками, а также не менее крайней необходимостью создания правовой основы существования абсолютно нового государства, независимого, вступившего в неизвестные ему ранее формы экономических, хозяйственных и политических отношений.

Следует особо отметить работу XII созыва по решению вопросов, посвященных административно-территориальному устройству государства и вопросам местного самоуправления.

Так, по запросу Жогорку Кенеша на основании ходатайства местных кенешей Аппарат Правительства подготовил свыше 100 документов, направленных на решение вопросов административно-территориального устройства страны. Сам же Жогорку Кенеш по данному вопросу за время своей работы в указанном созыве принял около 50 постановлений, в том числе постановление об образовании новых (Чуйской и Джалал-Абадской) и восстановлению ранее упраздненных (Нарынской и Таласской) областей, об образовании новых районов (Суусамырского, Уч-Терекского, Чон-Алайского) и айльных кенешей. В республике были переименованы, уточнены и восстановлены исторические названия девяти районов, четырех городов, двадцати девяти айльных, одного поселкового кенешей и сорока девяти сельских населенных пунктов [110].

Кроме того, в помощь местным кенешам Аппарат Жогорку Кенеша издал для практического использования различные документы-инструкции, организовал для новых руководителей и депутатов местных кенешей обучающие семинары.

«В течение работы Жогорку Кенеша Кыргызской Республики двенадцатого созыва его отделами было обобщено 1015 критических замечаний и предложений, высказанных депутатами на его сессиях; 26 из них было направлено для принятия соответствующих мер в Аппарат Президента, а 395 - в Правительство и другие органы» [109, с. 44].

Подводя итог первому этапу в развитии парламентаризма независимого Кыргызстана, отметим, что в указанный период Жогорку Кенешем Кыргызской Республики были приняты ключевые решения, облеченные в формы нормативных правовых актов. При этом это удалось сделать без заметных эксцессов, хотя объективно данный исторический период в жизни страны представлял наиболее сложный его этап, поскольку страна переживала болезненный процесс становления суверенитета, отказывалась от тоталитарного режима в пользу демократического, преодолевая давление со

стороны консерваторов, что в конечном итоге привело к конституционному оформлению страны в качестве унитарного светского, демократического государства.

Конституция 1993 года, являясь документом, принятым в переходный период развития страны, допускала поиск оптимального варианта устройства государственных органов, в частности, путем проведения конституционным реформ.

Таким образом, следующие этапы становления и развития парламентаризма в Кыргызской Республике привязаны к конституционным реформам, которые проводились на основе решений, принятых во время референдумов.

Так, согласно Конституции 1993 года Жогорку Кенеш Кыргызской Республики оставался однопалатным, однако в 1994 году в результате проведенного референдума, в котором второй вопрос - «Одобряете ли вы введение двухпалатного парламента?» - набрал 88,1% голосов, было закреплено преобразование его в двухпалатный законодательный орган [115, с. 116].

Теперь законодательная власть в Кыргызской Республике должна была осуществляться парламентом, состоящим из двух палат: Законодательного собрания (в составе 35 депутатов), действующего постоянно и избираемого на основе представительства интересов всего населения республики, и Собрания народных представителей (из 70 депутатов), работающего сессионно и избираемого на основе представительства территориальных интересов.

Выборы в Жогорку Кенеш состоялись на основании Указа Президента от 27 октября 1994 года «О назначении выборов в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики» и Закона «О выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Выборы проходили на основе закрепленного в

статье 5 Конституции 1993 года принципа всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Активным избирательным правом были наделены граждане Кыргызской Республики, достигшие 18-тилетнего возраста, пассивным избирательным право – граждане Кыргызской Республики, достигшие 25-тилетнего возраста, прожившие в республике перед выдвижением более 5 лет. Согласно статье 2 Закона о выборах в качестве депутатов не могли быть избраны лица, имеющие судимость. Другие ограничения избирательных прав, кроме установленных выше, запрещались.

Закон о выборах определял в качестве органов, ответственных за обеспечение проведения выборов депутатов, избирательные комиссии, состав которых в свою очередь формировался из представителей политических партий, трудовых коллективов и собраний избирателей по месту жительства. Выдвигать кандидатов в депутаты могли политические партии, объединения политических партий, трудовые коллективы и собрания избирателей по месту жительства.

Расходы на подготовку и проведение выборов покрывались за счет средств республиканского бюджета, специальных добровольных фондов при ЦИК и избирательных комиссиях округов, формируемых из взносов физических и юридических лиц. При этом было запрещено принимать взносы для поддержки конкретных депутатов. Кроме того, для обеспечения честности, прозрачности выборов была закреплена ответственность членов избиркомов за подлог и другие нарушения, а также других лиц, которые так или иначе могли воспрепятствовать проведению голосования. Также гарантировалась незамедлительность решения заявлений о нарушениях избирательного законодательства: заявления, поступившие в день голосования, должны были быть рассмотрены в тот же день, а заявления, поступившие в период подготовки выборов или после них, - в течение трех дней.

Итак, государство создало необходимый правовой фундамент для обеспечения проведения успешных выборов в парламент, гарантирования представленности всех слоев кыргызстанского общества, имеющих политические амбиции.

Так, на территории страны для выборов депутатов Собрания народных представителей было образовано 70 избирательных округов, в каждом из которых было закреплено равное количество избирателей, и 35 избирательных округов для выборов депутатов Законодательного собрания, созданных с учетом административно-территориального деления. Избирательные округа были разделены на избирательные участки с численностью от 100 до 3000 избирателей. Сведения об избирателях представляли местные государственные администрации и кенешы, по этим сведениям, участковая избирательная комиссия формировала список избирателей и предоставляла возможность всем желающим ознакомиться с данным списком.

Политические партии и трудовые коллективы имели право выдвигать по каждому избирательному округу одного кандидата. Данные кандидаты выдвигались на заседаниях политических партий или их объединений при обязательном участии представителей ЦИК, если кандидаты выдвигались трудовыми коллективами, то необходимо было участие более 50 членов коллектива. При этом кандидат был обязан подтвердить поддержку своей кандидатуры еще и подписями не менее 500 избирателей округа, откуда его кандидатура выдвигалась, а также внести залог размеров 5 МРОТ в специальный фонд ЦИК. Данный залог подлежал возврату в случае, если его кандидатуру в результате выборов поддержало не менее 10% избирателей.

Окружные избирательные комиссии регистрировали кандидата в депутаты при предоставлении следующих документов: письменное согласие кандидата, подписные листы, документ, подтверждающий внесение залога, решение заседания политической партии или их объединений либо протокол

собрания избирателей о выдвижении и заявления о самовыдвижении кандидатов. После регистрации кандидата в депутаты ему предоставлялся иммунитет. Так, кандидата в депутаты нельзя было привлечь к уголовной ответственности, подвергнуть мерам административного взыскания без согласия ЦИК или уволить по инициативе руководства по месту работы.

5 февраля 1995 года на основании Указа Президента КР от 27 октября 1994 года были проведены первые в истории суверенного Кыргызстана выборы депутатов Жогорку Кенеша. Окружная избирательная комиссия определила результаты голосования путем суммирования данных, представленных участковыми избирательными комиссиями. Общие итоги подвела Центральная избирательная комиссия, она должна была опубликовать результаты выборов в виде списка избранных депутатов в течение 10 дней после голосования.

Результаты первых выборов депутатов в Жогорку Кенеш были следующие: было избрано 105 депутатов, из них в Законодательное собрание 35 депутатов, в Собрание народных представителей 70 депутатов. Гендерная представленность была следующая: в СНП прошла 1 женщина, 69 мужчин; в ЗС избраны 4 женщины и 31 мужчина. Национальная представленность распределилась следующим образом: в СНП 59 кыргызов, 3 русских, 5 узбеков, 2 дунган и 1 немца; в ЗС 27 кыргызов, 2 русских, 3 узбека, 2 карачаевца и 1 казах. Образовательный уровень депутатов был следующий: в СНП только один депутат не имел высшего образования, из 70 депутатов 9 являлись докторами наук и 7 кандидатами наук, 4 академика и один член-корреспондент Национальной академии наук, 7 академиков отраслевых международных и республиканских академий, 10 депутатов имели два высших образования; в ЗС все депутаты имели высшее образование, из 35 депутатов 6 являлись докторами наук, 5 кандидатами наук, 8 депутатов имели 2 и более высших образования, некоторые из них имели звания членов-корреспондентов и академиков Национальной академии наук

Кыргызской Республики и международных академий. Также было достаточно много депутатов, обладающих званиями заслуженных работников различных отраслей и орденами, и медалями Кыргызской Республики, СССР и зарубежных стран; в общем во всем депутатском корпусе их насчитывалось 33. Первый созыв нового, уже двухпалатного парламента начал свою работу 28 марта 1995 года. [116, с. 15-16].

Следующим этапом развития парламентаризма стали конституционные поправки, принятые в результате конституционного референдума, проведенного в 1996 году. Так, 3 января 1996 года Президент издает Указ «О референдуме в Кыргызской Республике 10 февраля 1996 года». Аргументы за проведение референдума, указанные во введении, показывают борьбу между главой государства и парламентом: «В связи с тем, что Жогорку Кенеш Кыргызской Республики в течение года, несмотря на предложения Конституционного совещания, заключение Конституционного суда Кыргызской Республики и неоднократные обращения Президента Кыргызской Республики, не разделил на конституционной основе полномочия между ветвями государственной власти и, учитывая, что такое положение далее не может быть терпимым в период кардинальных преобразований, предполагающих безотлагательную необходимость усиления регулирующей роли государства» [117].

10 февраля 1996 года проводится сам референдум, где перед народом ставится вопрос: «Одобряете ли вы закон Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики», проект которого был опубликован в Указе Президента Кыргызской Республики 3 января 1996 г?», данный вопрос находит поддержку у 98,6% граждан. Следует отметить, что по мнению большинства ученых-конституционалистов, вопросы на референдум не могут подразумевать собой голосование за целый нормативный акт, имеющий в себе систему норм, поскольку гражданин может быть за одну из норм в законе, но против всех

остальных, однако он вынужден при этом голосовать либо за весь закон, либо голосовать против. Представляется, что вопросы на референдум должны быть односложными и подразумевать выбор в одном четком вопросе. В остальных же случаях можно считать, что процедуры референдума используются как механизм для формального придания легальности уже принятым решениям.

Конституция после референдума закрепляет в части 1 статьи 7 новый принцип организации государственной власти следующего содержания: «верховенство власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемым главой государства - Президентом Кыргызской Республики» [118].

Очевидно, что между указанными нормами имеется существенное противоречие: с одной стороны, утверждается, что народ реализует свою власть через парламент и президента, а с другой – что верховенство этой власти выражена только в президенте. Не ставя целью разбирать подробно противоречия в конституционных положениях, отметим, что такое положение может быть объяснено стремлением усилить позиции президента и вместе с тем ослабить позицию Жогорку Кенеша. Согласно внесенным изменениям (ч. 6 статьи 7) теперь Президент помимо парламента, исполнительной власти и судебных органов относится к институтам, которые осуществляют и представляют государственную власть. В соответствии с новой редакцией статьи 54 Конституции исключены контрольные функции парламента, сохранены только его законодательные полномочия.

Поскольку теперь парламент представлял собой двухпалатный орган, некоторые полномочия Жогорку Кенеша были разделены между Законодательным собранием (ЗС) и Советом народных представителей (СНП). Так, согласно статье 10 Конституции вопросы объявления чрезвычайного и военного положений теперь относятся к компетенции ЗС. СНП в соответствии со статьей 11 утверждает республиканский бюджет.

Данная палата выражает согласие на представленную Президентом кандидатуру премьер-министра, Генерального прокурора, Председателя Правления Национального банка Кыргызской Республики. СНП избирает представленные Президентом кандидатуры председателей Верховного суда, Высшего Арбитражного суда, их заместителей. При этом Президент теперь самостоятельно принимает решение о назначении судов местных судов, тогда как ранее данное решение должно было быть согласовано с депутатами парламента. Остальные полномочия Жогорку Кенеша согласно конституционным поправкам теперь распределены между палатами следующим образом.

Согласно статье 58 Конституции ЗС обладает следующими полномочиями: «одобрение законов, принятых Собранием народных представителей; избрание одной трети состава Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов; назначение одной трети аудиторов Счетной палаты; ратификация и денонсация международных договоров, за исключением международных финансовых договоров и кредитных соглашений; решение вопросов войны и мира; объявление состояния войны, утверждение или отмена указов Президента Кыргызской Республики по этим вопросам; решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Кыргызской Республики за ее пределами при необходимости выполнения межгосударственных договорных обязательств по поддержанию мира и безопасности; установление воинских званий, дипломатических рангов, классов чин и иных специальных званий Кыргызской Республики; учреждение государственных наград и почетных званий Кыргызской Республики; издание актов об амнистии» [118].

СНП в соответствии с частью 3 статьи 58 Конституции обладает следующими полномочиями: «одобрение законов, принятых Законодательным собранием, в случаях, установленных Конституцией; решение вопросов административно-территориального устройства

Кыргызской Республики; назначение выборов Президента Кыргызской Республики; избрание одной трети состава Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов; назначение одной трети аудиторов Счетной палаты; выражение недоверия Премьер-министру» [118].

Остальные решения принимаются палатами Жогорку Кенеша совместно.

Так, в соответствии со статьей 59 Конституции «законы о внесении изменений и дополнений в Конституцию, конституционные законы, законы об изменении границ КР, толковании Конституции и конституционных законов принимаются обеими палатами Жогорку Кенеша большинством не менее $2/3$ голосов от общего числа депутатов. Принятые ЗС законы по вопросам налогов и сборов, финансового и таможенного регулирования, банковской деятельности, ратификации и денонсации международных договоров Кыргызской Республики, амнистии подлежат рассмотрению СНП и считаются одобренными, если за них проголосовало более половины общего числа депутатов СНП [118].

Если СНП не одобряет решение ЗС, то это может быть преодолено самими депутатами ЗС в случае, если за данный вопрос повторно проголосует большинство не менее $2/3$ голосов депутатов ЗС. Решения об утверждении республиканского бюджета и отчета о его исполнении, а также решения, должны быть рассмотрены и одобрены более половиной общего числа депутатов ЗС. Если ЗС не одобряет решение СНП, то решение может быть одобрено большинством не менее $2/3$ голосов депутатов СНП.

Статья 55 основного закона устанавливает, что палаты Жогорку Кенеша заседают отдельно, кроме отдельных случаев, определенных Конституцией или регламентов парламента. ЗС осуществляет свои полномочия на постоянной основе в форме заседаний, СНП функционирует в форме проведения сессий, которые проводятся не реже 2 раз в год. Кворумом

в каждой палате считается присутствие 2/3 от общего числа депутатов палаты.

Согласно статье 42 новой редакции Конституции основные направления внутренней и внешней политики определял не Жогорку Кенеш, а Президент. Он же самостоятельно определяет структуру Правительства, тогда как по старой редакции данный вопрос направлялся на утверждение парламента. Кроме того, Президент без согласия парламента (в прошлой редакции решение можно было принять только при согласии Жогорку Кенеша) имеет полномочие принять отставку Правительства, отдельных его членов, премьер-министра; назначить и отозвать дипломатических представителей Кыргызской Республики. В целом подавляющее большинство норм, внесенных в результате конституционной реформы 1996 года, были посвящены полномочиям Президента, а именно их расширению путем передачи полномочий других органов, в частности, полномочий парламента, а также закрепления новых полномочий.

В Конституции редакции 1996 года устанавливается, что некоторые полномочия, в частности, полномочие вести переговоры и подписывать международные договоры, а также в случае невозможности осуществлять полномочия Президент может передавать премьер-министру или министрам, тогда как ранее, по редакции Конституции 1996 года, данное полномочие могло быть передано Торага Жогорку Кенеша.

Представляет интерес новый способ отрешения Президента от должности, установленный согласно конституционным поправкам 1996 года. Так, Президент мог быть отрешен от должности СНП не менее 2/3 голосов депутатов данной палаты на основании обвинения в совершении преступления, подтвержденного заключением Конституционного суда, выдвинутого ЗС. Решение о выдвигении обвинения принимается большинством не менее 2/3 от общего числа депутатов ЗС по инициативе большинства при наличии заключения специальной комиссии ЗС.

При этом если Конституционный суд представит отрицательное заключение по обвинению ЗС, то данная палата подлежала роспуску. Если же СНП не примет решение об отрешении Президента в течение 2 месяцев с момента выдвижения ЗС обвинения, то считается, что СНП отклонило предъявленное обвинение.

Вопросы лишения депутатского мандата теперь решает ЦИК, не сам Жогорку Кенеш, как было в первой редакции Конституции. Особо следует обратить внимание на порядок роспуска парламента.

Так, согласно статье 63 новой редакции Конституции Жогорку Кенеш может принять решение о самороспуске большинством не менее 2/3 голосов депутатов каждой из палат. Также парламент может быть распущен Президентом по результатам референдума или если парламент откажет в утверждении кандидатуры премьер-министра 3 раза, или в случае иного кризиса из-за непреодолимых противоречий между палатами самого парламента либо другими ветвями власти. Представляется, что закрепление основания для роспуска парламента, в котором отсутствует какая-либо конкретика, а также отсутствие указания на то, кто из государственных органов должен принимать решение о том, является ли та или иная ситуация непреодолимым противоречием демонстрирует стремление к ограничению парламента, существованию рычага не воздействия, а давления со стороны Президента. Кроме того, на это указывает то, что преодоление противоречий между государственными органами решается именно роспуском представительного органа, избранного народом, а не других государственных органов, которые назначаются, при этом зачастую Президентом.

Процесс принятия законов в соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в Конституцию в 1996 году, также подвергся трансформациям. Так, проекты законов, разработанные в результате законодательной инициативы, вносятся в обе палаты парламента. Проект закона о республиканском бюджете, внесение изменений и дополнений,

предусматривающих сокращение доходной и/или увеличение расходной частей могут быть внесены только с согласия исполнительного органа. Проект закона считается принятым в случае, если за него проголосовало большинство от общего количества депутатов. Принятый парламентом закон направляется Президенту для подписания. Президент имеет право подписать законопроект либо направить обратно с возражениями. Если палата примет отклоненный законопроект повторно большинством не менее 2/3 голосов депутатов данной палаты, то Президент обязан подписать данный проект в течение 7 рабочих дней.

Примечательно, что ЗС и СНП могут передать свои полномочия по принятию законов Президенту в течение года. При этом сам Президент может принимать указы, которые имеют юридическую силу законов. Если была распущена одна из палат, Президент осуществляет нормотворческие функции только этой палаты парламента.

Следует отдельного внимания процесс утверждения кандидатуры премьер-министра, выражения ему недоверия. Как было изложено выше, кандидатура председателя Правительства утверждается СНП по представлению Президента. Если СНП отклонит кандидатуру премьер-министра три раза, то Президент распускает СНП и утверждает кандидатуру премьер-министра. СНП имеет право выразить недоверие председателю Правительства большинством не менее 2/3 от общего числа депутатов палаты, при этом Президент может принять решение об отставке премьер-министра или отклонить решение СНП. В случае если СНП вновь выразит недоверие премьер-министру, Президент может объявить его отставку либо распустить СНП. Представляется, что данная норма нарушает баланс власти, поскольку Президент с большей долей вероятности распустит палату парламента, нежели примет решение об отставке должностного лица, кандидатуру которого он сам представлял.

Анализ внесенных изменений и дополнений в Конституцию путем проведения референдума 10 февраля 1996 года показывает, что начался процесс постепенного оформления перехода к президентской республике.

Проанализируем отдельно деятельность каждой из палат за период существования двухпалатного парламента для того, чтобы определить преимущества и недостатки реализации такой формы функционирования законодательного органа.

Деятельность Собрания народных представителей Жогорку Кенеша была сосредоточена в 17 сессиях, в ходе которых было проведено 186 пленарных заседаний. За время функционирования данной палаты ею было принято 987 постановлений и 268 законов, из которых 157 одобрены [110]. СНП принимал решения по наиболее важным вопросам общественно-политической и социально-экономической сфер жизнедеятельности. Это такие законы, как закон о республиканском бюджете и его исполнении, закон о банках и банковской деятельности, налоговый и таможенный кодексы. СНП также ратифицировал более 140 международных договоров и соглашений.

В 1995 году на четырех сессиях этой палаты было принято 235 постановлений и одобрено 40 международных договоров. В 1996 году ею проведено 3 сессии, 29 пленарных заседаний рассмотрели и приняли 247 решений, в том числе 18 законов, одобрено 8 и ратифицировано 22. В 1997 году состоялось 4 сессии и в течение 51 дня на 118 пленарных заседаниях было рассмотрено и принято 236 решений, в том числе 58 законов, из них 45 одобрены; 36 из них, международных договоров, конвенций и соглашений подлежали ратификации [119, с. 97].

Одним из ключевых документов, принятых СНП, явился Закон о республиканском бюджете, который регулировал порядок и размеры поступления средств в государственный бюджет и их расходования. Процедура прохождения данного закона в силу его исключительной

важности была особо усложненной. Порядку принятия бюджета посвящен отдельный Закон о порядке рассмотрения республиканского бюджета каждый год. Данный закон проходит детальное обсуждение и подлежит принятию в нескольких чтениях, во время которых дается оценка обоснованности указанных в проекте закона доходов и расходов. Особую актуальность принятие бюджета страны приобретала в свете кардинальных изменений в общественно-политической, а главное экономико-финансовой сфере, требовавших новых подходов.

Так, при разработке бюджета на 1997 год была одобрена новая концепция, имевшей в своей основе два важных принципа: во-первых, бюджет - стимулятор хозяйственного развития и основной инструмент реализации политики экономического роста и его прозрачность и во-вторых, обеспечение полноценного и своевременного финансирования всей социальной сферы [116, с. 17].

Кроме того, СНП обладал полномочием контролировать исполнение бюджета, его доходных и расходных статей, а также изучить его отклонения и подготовить предложения по их устранению и совершенствованию бюджетного процесса. Поскольку принятие бюджета имело закономерную связь с общественно-экономическим положением в государстве, парламент, соответственно, не мог не реагировать при принятии решения по данному вопросу эти показатели.

Кроме вопросов внутренней политики депутаты принимали важнейшие решения, касающиеся внешней политики. Так, в 1996 году депутатский корпус инициировал изучение вопроса о доле участия государств-потребителей электроэнергии и воды и компенсации затрат, связанных с подачей воды в эти страны. По результатам работы сессий депутаты направили обращение к парламентам Узбекистана, Таджикистана и Казахстана о необходимости усиления экономической интеграции между государствами Центральной Азии, скорейшее строительство Камбаратинской

ГЭС, каскадов Верхне-Нарынских, Сусамыро-Кокомеренских, Казарманских и Куланакских ГЭС. На основании рассмотрения данного вопроса Правительство страны разработало программы по совершенствованию данной области, которые легли в основу отдельных законов.

Крайне важным вопросом в переходный период представлялась проблема обеспечения стабильности финансовой системы, деятельности банковской сферы. Поэтому в 1996 году на основе неоднократного изучения вопросов деятельности коммерческих банков, положения на валютном рынке, заслушивания отчета Национального банка депутатский корпус СНП внес соответствующие изменения Закона Кыргызской Республики «О Национальном банке» и Закона Кыргызской Республики «О банках и банковской деятельности».

Поскольку с введением частной собственности на землю возникла необходимость пересмотра законов, связанных с земельным вопросом и разработки новых проектов, были подготовлены проекты следующих законов: «Земельный кодекс», «Об ипотеке», «О кооперации», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве». После всенародного обсуждения, с учетом многочисленных мнений и предложений, они были представлены на рассмотрение в Жогорку Кенеш. Ввиду изменившихся с начала земельной и аграрной реформы обстоятельств, принятие этих законов создало полную правовую основу для передачи в бессрочное владение в будущем земель, находящихся в пользовании крестьян [120, с. 17].

Проведем анализ деятельности Законодательного собрания Жогорку Кенеша, выделим положительные моменты в работе данной палаты и недостатки.

Деятельность указанной палаты парламента находилась под пристальным вниманием общественности и подвергалась критике чаще, чем работа СНП, поскольку именно она осуществляла свои функции на постоянной профессиональной основе. Кроме того, анализ деятельности ЗС

показывает, что она имела меньшее непосредственное взаимодействие с общественностью, что негативно отражалось на восприятии обществом в целом Законодательного собрания. Вместе с тем исследование деятельности ЗС осложняется тем, что такая палата функционировала впервые в истории Кыргызстана, что лишает нас возможности провести сравнительный анализ с другими подобными институтами. При этом изучение статистика принятых данной палатой нормативных актов показывает однозначно положительную роль в формировании правовой базы для становления и развития независимого государства, в конечной цели улучшения жизни кыргызстанского общества.

Многие из принятых ЗС нормативных правовых актов были посвящены правовой регламентации вопросов устройства государственного управления, а также судебной системы.

Так, в 1995, 1996 годах ЗС внес изменения и дополнения в Закон «О выборах Президента Республики Кыргызстан», Закон «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», Закон «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики», в следующем году принял следующие важнейшие законы: «О государственных наградах», «О порядке отзыва депутата Законодательного собрания и Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

В 1997 году были приняты и вступили в силу такие законы, как Закон «О Правительстве Кыргызской Республики», «О статусе депутата Законодательного собрания и статусе депутата Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», «О системе арбитражных судов». В 1998 году принят Кодекс о выборах в Кыргызской Республике, а также законы «О политических партиях», «О внесении дополнения в Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Законодательного собрания и статусе депутата Собрания народных

представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», «О государственной службе».

Такая активность в принятии законодательных актов, в частности, своевременное принятие 15 законов позволило государству стать первым государством на территории СНГ, вступившим в 1998 году во Всемирную Торговую Организацию, что дало возможность экспортировать продукцию из развитых стран.

Также Кыргызская Республика благодаря ЗС стала единственным на тот момент государством, принявшим нормативный правовой акт, направленный на правовое регулирование наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Это было особо актуально для страны, которая считалась транзитной зоной для перевозки запрещенных средств.

Еще одним нормативным актом, представляющим важное значение для регулирования рыночных отношений, стал Закон «О защите прав потребителей». Данный закон закреплял четкое правовое регулирование прав потребителей, механизма их реализации, гарантировал защиту их интересов.

Как уже отмечалось выше, одним из ключевых полномочий, которым обладал ЖК, является утверждение государственного бюджета. ЗС каждый год рассматривал закон о республиканском бюджете и принимал ежегодное Постановление «О введении в действие Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики». При этом рассмотрение бюджета происходило не формально, а с анализом нарушений в исполнении. Так, одним из примеров реакции на такое нарушение, а именно практика, принятая в Министерстве финансов, внесения изменений в республиканский бюджет без утверждения этих изменений парламентом, явилось принятие ЗС в 1997 году постановления, в котором указывалась необходимость финансирования бюджетных учреждений и мероприятий исключительно в соответствии с принятым законом.

Таким образом, подводим итоги данного раздела- полномочия и ответственность Президента, Жогорку Кенеша и Правительства согласно редакциям конституций Кыргызской Республики были определены:

1. Конституция 1993 года призвана обеспечить формализацию Кыргызской Республики как суверенного государства. В конституции 1993 года у Президента широкий круг полномочий по назначению основных государственных должностей, но они возможны либо с согласия ЖК, либо подлежат утверждению ЖК. Следует признать, что путь к строительству демократического правового государства оказался намного сложнее и извилистее, чем предполагали юристы, которые стояли в 1991-1993 гг, у истоков создания Конституции независимого Кыргызстана. Основное значение Конституции 1993 года - это предоставление основы государственности Кыргызской Республики как независимого государства. В Конституции 1993 года у Президента широкий круг полномочий по назначению основных государственных должностей, но они возможны либо с согласия ЖК, либо подлежат утверждению ЖК. Например, назначение Премьер-министра, членов правительства, Генерального прокурора, Председателя правления НБКР, председателей, их заместителей и судей судов областей, города Бишкека, районов, городов, арбитражных судов областей, а также военных судов может быть только с согласия ЖК.

ЖК обладает основными полномочиями по определению внутренней и внешней политики, по назначению в судебные органы и контролирует назначение Президентом.

Президент выступает в качестве гаранта Конституции и законов, прав и свобод граждан КР, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов, обеспечивает единство государственности конституционного строя.

Полномочия и ответственность представителей государственных институтов:

- Как Президент , так и ЖК могут выносить вопросы государственной жизни на референдум;
- Председатели , их заместители и судьи судов областей, города Бишкек, районов, городов, арбитражных судов областей , а также военных судов назначаются Президентом с согласия ЖК;
- ЖК избирает председателя Конституционного суда, его заместителя и семь судей Конституционного суда, председателя Верховного суда, Высшего Арбитражного суда, их заместителей и судей Верховного суда и Высшего Арбитражного суда;
- Президент с согласия ЖК назначает Генерального прокурора, Премьер-министра, состав правительства и председателя правления НБКР;
- Президент назначает по представлению Премьер –министра и с согласия соответствующих местных кенешей глав государственных администраций областей и города Бишкек;
- Глав государственных администраций районов городов по представлению глав государственных администраций областей и города Бишкек назначает Премьер –министр с согласия местных кенешей и утверждения Президента;
- Президент ведет международные переговоры и подписывает межгосударственные договоры КР, а ЖК определяет основные направления внутренней и внешней политики;
- Полномочиями по внесению изменений и дополнений в Конституцию обладает ЖК КР. Во многих публичных источниках упоминается , что 29 июня 1992 года на сессии Верховного Совета республики А.Акаев отмечал важность усложненного внесения изменений и дополнений в Конституцию, что дает ей незыблемость. В соответствии со ст. 97 Конституции изменения и дополнения в Конституцию КР считаются принятыми , если за них проголосовало 2/3 от общего числа депутатов ЖК.

2. Референдум 1996 года- учреждение двухпалатного ЖК, состоявшего из Законодательного собрания и Собрания народных представителей. Законодательное собрание выступало как постоянно действующая палата, избираемая на основе представительства интересов всего населения республики, а СНП работало сессионно на основе представительства территориальных интересов. Основной функцией Законодательного собрания являлось законотворчество, а СНП занималось социально-экономического и общественно-политического направления.

Полномочия распределялись следующим образом:

- Президент назначает референдум по собственной инициативе, принимает решение о назначении референдума по инициативе не менее трехсот тысяч избирателей, большинства от общего числа депутатов обеих палат ЖК;

В статье 1 Конституции предусматривается, что изменения и дополнения в Конституцию, законы КР и иные важные вопросы государственной жизни могут выноситься на референдум (всенародное голосование);

- Председатели, их заместители и судьи судов областей, города Бишкек, районов, городов, арбитражных судов областей, а также военных судов назначаются Президентом с согласия ЖК;

- ЖК избирает по представлению Президента председателя Конституционного суда, его заместителя и судей Конституционного суда, СНП дает согласие на назначение председателей Верховного суда, Высшего Арбитражного суда, их заместителей и судей Верховного суда и Высшего Арбитражного суда по представлению Президента;

- Президент с согласия СНП назначает Генерального прокурора, заместителей Генерального прокурора, прокуроров областей, города Бишкека и военного прокурора КР, Президент образует и возглавляет Совет безопасности;

- Президент назначает с согласия соответствующих местных кенешей глав государственных администраций областей, районов, городов;

- Президент с согласия СНП назначает Премьер-министра, состав правительства и Председателя правления НБКР, структуру правительства Президент определяет единолично;

- Появляется Совет безопасности, который образует Президент.

А также Президент назначает Государственного секретаря;

- Президент назначает председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов и 1/3 ее членов состава; Президент формирует подчиненные ему службы государственной охраны и Национальную гвардию.

В целом, можно заключить, что полномочия (особенно в отношении назначений) плавно перетекают в сторону Президента.

Выводы:

1. Декларация о государственном суверенитете Кыргызской Республики заложила основу для развития парламентаризма, отразив в своем содержании основные принципы данного института, которые затем нашли свое отражение и дальнейшее развитие в Конституции независимого Кыргызстана 1993 года и других нормативных правовых актах государства;

2. Сравнительный анализ норм Конституций 1978 года и 1993 года показывает, что в государстве с принятием нового основного закона позиция главы государства была несколько усилена, однако парламент обладал достаточно широкими ключевыми полномочиями, присущими парламентаризму, в том числе осуществлял формирование Правительства, определял его дальнейшую судьбу через выражение вотума недоверия, роспуска. В целом можно утверждать, что Конституция 1993 года демонстрировала через свои нормы приверженность идеям парламентаризма, установлению парламентско-президентской формы правления, где основную роль играл все-таки парламент;

3. Первый этап в развитии парламентаризма в суверенном государстве ознаменовался достаточно плодотворной деятельностью Жогорку Кенеша, в

особенности с учетом того, что происходил процесс перекройки государственной и общественной жизни, страна находилась в достаточно сложной социально-экономической ситуации, следует отметить большой вклад парламента в становление независимого государства;

4. Дальнейшие изменения в организации государственной власти происходили в стране посредством проведения конституционных реформ, то есть можно говорить о том, что данные реформы представляли собой этапы развития парламентаризма в Кыргызской Республике;

5. Основным изменением в результате первой конституционной реформы 1994 года можно считать превращение однопалатного парламента в двухпалатный законодательный орган. При этом разграничение между ними полномочий было нечетким, была слабая взаимосвязь с Правительством, что делало работу законодательного органа в целом с менее эффективной;

6. Конституционные реформы 1994, 1996 годов имели одну общую закономерность: изменения и дополнения, вносимые в основной закон страны, имели целью усиление полномочий главы государства с уменьшением властных функций парламента.

При этом следует отметить, что были позитивные изменения в выборном законодательстве, что положительно отразилось на прохождении избирательных процессов в стране;

7. Законодательный орган продолжил работу по формированию нормативной базы деятельности государства, правовой основы для регулирования новых общественных отношений, в том числе по ратификации международных договоров.

3.3. Парламентаризм в Кыргызской Республике в период с 1998 по 2024 годы.

Третий этап - это дальнейшее изменение конституционно-правовых основ организации и деятельности Жогорку Кенеша, связанное с Законом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 21 октября 1998 года, принятым референдумом 17 октября 1998 года [121].

1 сентября 1998 г. был обнародован очередной Указ Президента о всенародном обсуждении проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики». Аргументами в пользу увеличения количества депутатов указывалось, что нельзя мириться с положением, когда простым большинством (17-18 голосами депутатов) могут быть приняты законы, от которых зависит функционирование общества и государства; зачастую принятие важнейших и безотлагательных законов задерживалось, а иногда и блокировалось из-за отсутствия всего лишь двух-трех депутатов; в законотворческой деятельности появилась тенденция к лоббированию тех или иных законопроектов со стороны определенных ведомств, депутатов, предпринимателей; к тому же малочисленность законодателей закономерно могла способствовать дальнейшему развитию этой негативной тенденции.

17 октября 1998 г. состоялся третий референдум, на который было вынесено пять вопросов, поправки были поддержаны 95,4% голосов избирателей. Одним из вопросов было увеличение количества депутатов в ЗС с 35 до 60 мест и сокращение числа депутатов в СНП с 70 до 45 мест.

Согласно проекту новой редакции Конституции, в течение всего срока полномочий депутаты обеих палат не могли подвергаться преследованию или нести ответственность в связи с высказанным мнением или голосованием при осуществлении ими своих депутатских прав. Данная новелла стала результатом политической борьбы в 1997-1998 годах между парламентом и президентом. По мнению М. Укушова тогда «власти предприняли «силовой»

нажим на Жогорку Кенеш: правоохранительные органы возбудили уголовные дела в отношении 3 депутатов Законодательного собрания и 9 депутатов Собрания народных представителей. Однако обе палаты Жогорку Кенеша не дали согласия Генеральному прокурору республики на привлечение этих депутатов к уголовной ответственности, руководствуясь конституционным принципом неприкосновенности депутата» [122].

После этого норма Конституции о процедуре дачи согласия палаты парламента на привлечение депутата данной палаты к ответственности была исключена и оставлена норма о депутатской неприкосновенности, имеющая по сути декларативный характер. «Уже тогда оппозиционные депутаты сделали вывод, что парламент превратился «в управление Администрации Президента по принятию законов» [122].

Внесено было изменение и в порядок избрания депутатов Собрания народных представителей. Им мог быть избран гражданин Кыргызской Республики, достигший ко дню проведения выборов 25 лет, имеющий право участвовать в выборах и постоянно проживающий в республике не менее 5 лет перед выдвижением кандидатом в депутаты, из которых не менее 3 лет - на территории соответствующей области, либо города Бишкек» [124].

В проекте Закона предусматривалось предоставить политическим партиям, преодолевшим минимальный 5-ти-процентный барьер доверия избирателей 25% общей численности депутатов. Были предложены и другие редакции (пункты 1, 3 и 6) - 56-й статьи Конституции. В первом пункте, в числе требований к кандидатам в депутаты Собрания народных представителей, предусматривалось закрепить ценз оседлости, так как, в соответствии с Конституцией, оно должно представлять интересы территорий, а депутаты - знать проблемы регионов.

Новая редакция устраняла противоречия между отдельными пунктами статей Конституции, закрепляющей общепризнанный принцип равенства всех перед законом и судом. Действующая норма устанавливала абсолютную

неприкосновенность депутатов в случаях допущения ими правонарушений. В соответствии с мировой практикой, это положение распространялось только на действия, связанные с выполнением депутатских полномочий, а за остальные правонарушения депутат отвечал на общих основаниях. Она была направлена на укрепление прав Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов в упорядочении отношений, связанных с досрочным прекращением, либо лишением депутатских полномочий.

Позитивные перемены предусматривались в бюджетной политике. Так, при формировании реальной расходной части республиканского бюджета теперь требовалось, исходить из доходов государства. В последующие годы были приняты аналогичные законы. Например, благодаря Закону «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в высокогорных условиях», во время финансового кризиса 1998 года сумма дополнительных затрат составила всего 36,1 млн. сомов. Поправки, принятые к Закону «Об образовании», потребовали дополнительных расходов на 41 млн. сомов, а «О государственных пособиях», на 17,2 млн. сомов. Такие действия закономерно привели к росту неплатежей по линии республиканского бюджета. Поэтому, согласно новой редакции пунктов 2 и 3 статьи 65 Конституции, изменения в Законе о республиканском бюджете, а также принятие законопроектов, предусматривающих увеличение его расходов, должны были осуществляться только с согласия правительства.

Статьи 7 и 54 Конституции Кыргызской Республики характеризуют Жогорку Кенеш как единственный властный орган, обладающий неограниченной компетенцией в сфере законотворческой деятельности [124]. Согласно пункту 3 статьи 55, каждая палата парламента теперь самостоятельно решала вопросы, относящиеся к ее ведению в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики. Собрание народных представителей и Законодательное собрание заседали отдельно, обладали исключительной

компетенцией, обеспечивая тем самым систему «сдерживания и противовесов» в деятельности Жогорку Кенеша.

Второй созыв Жогорку Кенеша состоялся в результате проведенных в 2000 году выборов, которые прошли в два тура. В ходе данных выборов 45 депутатов прошли в СНП, 60 – в ЗС. Эти выборы впервые прошли по новому Кодексу о выборах и 15 депутатов ЗС, выдвинутые политическими партиями, прошли по единому республиканскому округу.

Заслуживает отдельного внимания указанный кодифицированный закон о выборах, поскольку он предусматривал новые процедуры реализации принципа свободных и справедливых выборов, закреплял использование субъектами избирательного процесса равных и состязательных методов предвыборной борьбы. Кодекс также содержал нормы, которые закрепили обязанность создания кандидатами, политическими партиями и их блоками избирательных фондов для финансирования своей деятельности. Кроме того, Кодекс определял, что кандидаты могут быть привлечены к ответственности за предоставление недостоверных или недостаточных данных о своем имуществе или имуществе членов своих семей.

Кодекс отвел ключевую роль в обеспечении реализации избирательных прав граждан, их защиты избирательным комиссиям, которые теперь были выстроены в единую систему, но при этом были независимы и самостоятельны и имели более широкие полномочия. Данные комиссии формировались местными кенешами по предложению политических партий, общественных объединений, собраний избирателей.

Закон определял круг лиц, имеющих право выдвигать кандидатов в депутаты. Список таких лиц дополнился еще кандидатами, которые могли выдвинуть свою кандидатуру сами. Еще одной новеллой избирательного законодательства стал институт уполномоченного представительства кандидатов.

Кодекс о выборах закреплял новую усложненную избирательную систему.

Так, депутаты ЗС теперь избирались по мажоритарно-пропорциональной системе, т.е. часть депутатов, а именно 45 из них избирались по одномандатным округам, а 15 депутатов избирались по единым республиканским округам на основе партийных списков. Последнее нововведение имело положительное влияние на формирование новой культуры политических партий, сделав их популярными и узнаваемыми среди населения. Депутаты СНП в количестве 45 человек избирались по-прежнему по мажоритарной системе по аналогии с таким же количеством депутатов ЗС.

Согласно постановлению Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов от 13 сентября 1999 года для выборов депутатов Законодательного собрания и Собрания народных представителей Жогорку Кенеша была установлена средняя норма представительства избирателей путем деления 2485500 избирателей Кыргызской Республики (по данным областных и Бишкекского городского кенешей) на 45 одномандатных избирательных округов, что составило один мандат от 55230 избирателей [125, с. 437].

В ходе предвыборной кампании по одномандатным избирательным округам на 105 депутатских мандатов был выдвинут 601 кандидат в депутаты; из них 326 - в Законодательное собрание, 275 — в Собрание народных представителей Жогорку Кенеша. 547 кандидатов были выдвинуты собраниями избирателей, 54 - политическими партиями («Коммунистов Кыргызстана», «Адилет», «Моя страна», «Народного единства и согласия», «Социал-демократической», «Аграрной», «Прогрессивно-демократической», «Эркин-Кыргызстан» и другими) [125, с. 437].

Согласно оценке зарубежных наблюдателей, выборы депутатов второго созыва ознаменовали один из важных этапов в становлении демократических

институтов в Кыргызской Республике. Они особо выделили работу избирательных комиссий, которые, по их мнению, предприняли все необходимые усилия для реализации норм нового избирательного законодательства. Также следует отметить высокую явку избирателей, что говорит о выраженности гражданской активности граждан, осознании ими своей гражданской ответственности, а значит развитой политической культуре.

Открытость и прозрачность выборов обеспечивали более 400 СМИ, в том числе и зарубежных, которые освещали все этапы избирательного процесса. Кроме того, информация о ходе голосования демонстрировалась ЦИК в режиме реального времени в демонстрационном зале, а также в интернете.

По результатам проведенных выборов получился следующий расклад политических сил в Жогорку Кенеше. Через единый республиканский округ в Жогорку Кенеш прошли следующие политические партии: «Союз демократических сил» (4 депутата), «Коммунисты Кыргызстана» (5 депутатов), «Женщины Кыргызстана» (2 депутата), «Ветераны войны в Афганистане и участники других локальных боевых конфликтов» (2 депутата), «Ата-Мекен» (1 депутат) и «Моя страна» (1 депутат). Гендерная представленность в ЗС была следующей: 54 мужчины и 6 женщин. Национальный состав нового созыва ЗС был следующий: 48 кыргызов, 7 русских, 2 узбека, 2 карачаевца, 1 казах. Профессиональная сфера деятельности новоиспеченных депутатов была в основном из научной, научно-технической и творческой, при чем в новом депутатском корпусе было 5 докторов наук и 6 кандидатов наук.

Примерно также выглядело распределение депутатских мандатов в СНП. Однако гендерная представленность здесь была значительно ниже, всего 1 женщина среди 44 депутатов-мужчин. При этом все, кроме одного депутата, были представителями научной или творческой интеллигенции.

Т.е. особенность представительных органов советского периода в виде превалирования в них рабочего класса и крестьян теперь практически отсутствовала.

18 апреля 2000 года была проведена первая сессия СНП в составе нового созыва. За указанный год палата провела три сессии, успев рассмотреть на них свыше 200 вопросов и принять по ним решения, из них принято 13 законов и одобрен 21 закон. При этом было 4 совместных заседания обеих палат, одно из которых было посвящено инаугурации Президента страны.

К 1 февраля 2000 года Законодательное собрание приняло свыше 500 законов, при этом 13 из них кодифицированные. Особо следует выделить принятые кодексы, поскольку именно они стали нормативной основой для превращения Кыргызстана в правовое государство, определили правовое регулирование ключевых областей общественных отношений в стране.

Особо следует отметить работу палаты по реализации своих контрольных функций, закрепленных в Основном законе. Так, депутаты в целях осуществления контроля осуществляли рассмотрение вопросов на своих сессиях, заслушивали отчеты соответствующих должностных лиц, направляли депутатские запросы и др. В качестве примера можно выделить контроль депутатского корпуса за исполнением Закона Кыргызской Республики «Об образовании», Закона Кыргызской Республики «О государственном социальном пенсионном страховании» с заслушиванием информации от руководителей соответствующих ведомств.

Кроме того, СНП проводила поездки по регионам страны для того, чтобы на местах изучить и оценить их социально-экономическое положение. По результатам таких поездок разрабатывались планы мероприятий по решению тех или иных проблем, исполнение данных планов депутатские комитеты и правительство брали под свой контроль. Такая работа оказывала положительный эффект в решении крайне важных, острых вопросов в регионах.

Помимо поездок, депутаты СНП проводили частые встречи с избирателями путем непосредственного приема граждан или работы с их письменными обращениями. Так, в 2000 году было проведено свыше 1000 таких приемов, обработаны более 1000 обращений, которые были либо исполнены, либо исполнение которых взято на контроль. Деятельность палаты широко освещалась и в СМИ. Так, за указанный период аккредитацию прошли более 100 представителей СМИ, было опубликовано свыше 200 материалов о работе СНП; о сессиях СНП говорилось по телевидению (в сумме около 40 часов) и радио (примерно 80 часов); вышло в свет 2 бюллетеня по материалам работы палаты. Собрание народных представителей поддерживало тесную связь не только с ветвями государственной власти, но и с разными общественными объединениями, организациями [126, с. 18].

14 апреля 2000 года приступил к своей деятельности Законодательное собрание Жогорку Кенеша. Особенностью данного созыва было то, что избранные по единому округу депутаты были выдвинуты политическими партиями и их блоками. В год созыва данная палата провела более 100 пленарных заседаний, приняла около 100 законов и свыше 300 постановлений. ЗС были приняты такие важные для государства и общества законы, как Закон «О статусе судей Кыргызской Республики», «Об официальном языке Кыргызской Республики», «О внешней миграции», «О сельскохозяйственной переписи», «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения», «О внесении изменений в Земельный кодекс Кыргызской Республики», «Об амнистии в Кыргызской Республике», «О защите прав предпринимателей», «О статусе учителя», «Об онкологической помощи населению» и др.

Особо следует отметить усилия ЗС по приданию правовой основы для обеспечения социальной защиты граждан. Нормативным актом в данной сфере, в частности, стал Закон Кыргызской Республики «О размере базового

пособия по безработице на 2000 год», в котором были пересмотрены принципы признания граждан безработными и усилена адресность оказываемой государством помощи в виде пособий. Благодаря данным мерам удалось повысить размер пособий и улучшить поддержку безработных граждан. Еще одним законом, направленным на обеспечение защиты прав граждан, стал закон, определяющий правовой статус учителей, механизмы защиты их законных интересов, имеющий целью улучшение их социально-экономического положения. Кроме того, Закон «О статусе учителя» в конечном итоге был направлен на улучшение состояния школьного образования в стране.

ЗС осуществлял активную деятельность по ратификации международных договоров. Так, данная палата ратифицировала более 20 международных и межправительственных договоров и соглашений. Таким образом Кыргызская Республика постепенно становилась уверенным участником международных правоотношений, представляя страну на международной арене.

Очевидно, что ключевым критерием оценки работы парламента является принятие качественных и своевременных нормативных правовых актов. Анализ через призму указанного критерия деятельности Жогорку Кенеша за указанный период позволяет выделить на следующие недостатки в его работе:

- отсутствие концептуального документа, основанного на комплексном научном анализе, определяющего направления развития законодательства в переходный период развития государства. Изучение принятых за время работы двухпалатного парламента нормативных актов показывает, что их принятие было несистемным и зачастую представляло собой попытку «латания дыр» в правовом регулировании общественных отношений. Вместе с тем, определение концепции в данной деятельности помогло бы выделить приоритетные области, нуждающиеся в правовой регламентации, исходя из

чего была бы определена последовательность принятия правовых актов, а значит можно было бы выстроить логику нормотворческой деятельности как адекватную реакцию на потребности общества и государства;

- отсутствие четкого долгосрочного плана нормотворческой деятельности, что привело к тому, что в принятых законах и подзаконных актах не соблюдены принципы приоритетности и финансовой обоснованности, а это в свою очередь влечет их низкую эффективность. Имело место практика, при которой правительство представляло в парламент собственный график законопроектных работ. Таким образом исполнительная власть осуществляла пассивное лоббирование своих интересов, тогда как у парламента не имелось собственного плана работы;

- отсутствие институциональной представленности нормотворческой работы в виде центра или института, как профессиональной организации, которая бы действуя на постоянной профессиональной основе, стала бы площадкой для выработки актуальных проектов нормативных правовых актов; крайне слабая работа комиссий субъектов законодательной инициативы в данной сфере;

- низкий уровень работы парламента по инвентаризации и систематизации законодательства, обновления содержания и структуры нуждающихся в этом нормативных правовых актов, улучшению нормотворческого процесса в целом, а также разработке четких механизмов их реализации;

- отсутствие четкого регламента по подготовке действительно качественных проектов нормативных правовых актов, который исключил бы в будущем возникновение противоречий в них и между ними и соответствовал бы финансово-экономическим возможностям их реализации;

- низкая эффективность в деятельности отдельных представителей депутатского корпуса по разработке и принятию приоритетных, стратегически важных нормативных правовых актов;

- отсутствие четкого законодательного разграничения полномочий между органами государственной власти, механизмов взаимодействия между ними либо усложненные процедуры согласования действий друг с другом, а также баланса власти и полномочий между ними. Отдельно хотелось бы отметить такую важную проблему как отсутствие четкой линии взаимодействия и сотрудничества между исполнительной властью и ЗС. Данная проблема имела в своей основе то, что правительство при формировании своего плана законопроектных работ не учитывало мнение депутатов, а просто представляло уже готовый план работы, тогда как у законодателей имелось собственное мнение о принятии законопроектов. Это приводило к тому, что с одной стороны, правительство считало, что депутаты обязаны работать по их графику, а законодатели, считая, что этот график представляет собой лоббирование исключительно интересов исполнительной власти, разрабатывали и принимали собственные. Такое рассогласование чаще всего влекло к затягиванию принятия действительно актуальных нормативных правовых актов, терялось время, которое можно было бы использовать значительно эффективнее в случае согласования своей деятельности по нормотворчеству;

- несовершенство существующего механизма мониторинга и контроля над исполнением принятых нормативных правовых актов, что негативно отражалось на их эффективности. Одним из способов решения данной проблемы могло бы быть принятие отдельного нормативного акта, регламентирующего процедуру мониторинга и контроля над исполнением нормативных правовых актов парламента. Кроме того, следует отметить, что у депутатского корпуса отсутствовали политическая воля и институциональное сознание, была выраженная лояльность депутатов к политическим партиям или лидерам;

- низкий уровень профессионализма депутатского корпуса. Так, депутаты нередко демонстрировали слабое знание даже своих полномочий, что в конечном итоге, конечно же, отражается на качестве их работы;

- слабый доступ населения и гражданского общества к объективной информации о деятельности Законодательного собрания, также крайне низкое взаимодействие данной палаты со СМИ и гражданами.

В 2003 году была проведена очередная конституционная реформа. Она отличалась тем, что до этого вносились изменения и дополнения в Конституцию 1993 года, теперь же была принята новая редакция Конституции. Закон Кыргызской Республики №40 «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 года обозначил очередной этап развития кыргызстанского общества и создание однопалатного парламента.

Возвращение к однопалатному парламенту возобновило споры о том, какой парламент: однопалатный или двухпалатный подходит для Кыргызской Республики. Рассмотрим данный вопрос и попытаемся ответить на вопрос почему «не прижилась» двухпалатная форма Жогорку Кенеша.

Как показывает практика существования парламента, двухпалатный законодательный орган более целесообразен для государств с федеративной формой устройства государства, поскольку необходимо представительство интересов субъектов федерации, наций и народностей, которые проживают на их территории. Примером могут служить Россия, США, Германия и др. Для Кыргызской Республики, являющейся унитарным государством, двухпалатный законодательный орган не совсем подходит.

Кроме того, значительно увеличились расходы на поддержание жизнедеятельности парламента, поскольку у каждой палаты теперь был свой аппарат, свои службы и отделы. Помимо этого, по сути, в государстве функционировали два отдельных законодательных органа, что создавало постоянное напряжение между палатами, Президентом и Правительством.

Следующим аргументом, указывающим на неразумность для Кыргызстана функционирование двухпалатного парламента является то, что работы двух палат «подрывали стабильность финансовой и правовой системы, правопорядка в целом, вели к распространению ложных представлений и стереотипов в общественном сознании и поведении, нарушали законные интересы государства» [122].

Так, как отмечалось выше, отсутствовала логика и системность при принятии нормативных правовых актов. Законопроекты чаще всего принимались без должного обсуждения, иногда в проекты вносились изменения прямо во время их обсуждения, без учета мнений исполнительной власти, которая до этого должна была провести расчеты, прогнозы. Нередки были случаи, когда за пол часа или час принимались десятки законов, по сути без обсуждения, поскольку имело место лоббирование чьих-либо интересов. Часто палаты принимали нормативные акты, носившие декларативный характер, это приводило к лишним расходам бюджета, что создавало напряжение в обществе.

Анализ норм вновь принятого основного закона показывает, что он имеет практически идентичное содержание с Конституцией 1993 года до внесения в нее изменений и дополнений в 1996 и 1998 годах. Основное отличие заключается в том, что все закрепленные ранее нормы относительно полномочий парламента теперь касаются не двух палат Жогорку Кенеша, а однопалатного органа.

Согласно подпункту 1 части 1 статьи Жогорку Кенеш вновь наделен полномочием утверждать структуру Правительства, которая предложена Президентом. Такое же полномочие закреплено в отношении дачи согласия на кандидатуру премьер-министра, который представляется Президентом. Также возвращено право Жогорку Кенеша представлять согласие на назначение судей местных судов, председателя Счетной палаты, представителей дипломатических служб с единственным отличием, что

теперь согласие на последний вопрос дают соответствующие комитеты Жогорку Кенеша.

Несколько изменен порядок отрешения Президента от должности.

Так, согласно статье 51 основного закона решение о выдвижении обвинения в отношении Президента теперь требует не только заключения Конституционного суда, но и заключения специальной комиссии Жогорку Кенеша. После дачи Конституционным судом положительного заключения Жогорку Кенеш вновь ставит вопрос об отрешении Президента от должности. Теперь за данный вопрос должно проголосовать большинство не менее 4/5 голосов депутатов.

В соответствии с частью 1 статьи 54 Конституции возвращены контрольные функции парламента. Также в данной статье отдельно закреплено право выдвигать кандидатов в депутаты за политическими партиями и путем самовыдвижения. Кроме того, восстановлена норма о даче согласия Жогорку Кенешем на привлечение депутатов к ответственности. Новеллой закреплен пункт 9 статьи 56, который определяет одним из оснований лишения депутатского мандата систематическое отсутствие депутата на заседаниях парламента.

В качестве законодательных нововведений установлено полномочие парламента утверждать общегосударственные программы социально-экономического развития, вносимые Правительством (подпункт 5 части 1 статьи 58); выражать недоверие Правительству большинством не мене 2/3 голосов депутатов; избирать половину состава ЦИК КР, избирать и освобождать от должности Омбудсмена КР и его заместителей; заслушивать ежегодные отчеты и доклады должностных лиц, кандидатуры которых он утвердил; делегировать нормотворческие полномочия Правительству.

Согласно части 2 статьи 65 Конституции 2003 года проекты законов, определенные Правительством и Президентом как неотложные, должны быть рассмотрены парламентом вне очереди. При этом закреплена подотчетность

Правительства перед Жогорку Кенешем, одним из форм которой является представление ежегодного отчета премьер-министра о работе Правительства, по итогам которого парламент может выразить недоверие Правительству. Однако для осуществления данного правомочия закреплены ограничения. Например, нельзя выразить недоверие Правительству в течение года после одобрения Программы деятельности Правительства. После выражения недоверия Президент может принять решение о роспуске Правительства либо отклонить решение парламента. Если Жогорку Кенеш в течение 3 месяцев решит объявить повторный вотум недоверия Правительству, то Президент либо принимает решение об отставке Правительства, либо о роспуске парламента.

Также следует выделить закрепление в новой редакции права Президента издавать указы, имеющие юридическую силу закона. Такое нововведение практически стерло границы между нормотворческими полномочиями парламента и Президента и, по сути, не соответствовали даже теории права.

Некоторое усиление позиции Президента по новой редакции Конституции, спорный вопрос о переизбрании Президента на новый срок, а также прохождение в парламента близких родственников Президента привел к общественно-политическому кризису в стране, в результате чего произошло возмущение народа в 2005 году. Несмотря на это избранный в феврале 2005 года третий созыв парламента начал свою деятельность, за исключением некоторых депутатов, которые были лишены мандатов. Данный созыв Жогорку Кенеша, проработав до 2007 года, был досрочно распущен, в том числе в результате того, что 8 ноября 2006 года оппозиционной группой депутатов был подготовлен вариант Конституции, который в свете требований в обществе, был принят Жогорку Кенешем; а 30 декабря 2006 года другая группа депутатского корпуса, пропрезидентски настроенная, инициировала поправки в Конституцию и они были приняты.

Однако 14 сентября 2007 года Конституционный суд отменил действия указанных редакций Конституции и вернул в действие Конституцию редакции от 18 февраля 2003 года. 21 октября 2007 года был проведен очередной конституционный референдум. Одним из двух вопросов был следующий: «Согласны ли вы с новой версией Конституции?», за который проголосовало 95,44% граждан. 23 октября 2007 года был принят Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики». На основе данной Конституции 16 декабря 2007 года прошли выборы в IV созыв Жогорку Кенеша, который теперь был сформирован полностью по партийным спискам. Подавляющее большинство депутатских мандатов в результате данных выборов получила пропрезидентская партия (71 мандат из 90).

Согласно новой редакции Конституции закреплён иной порядок участия Президента и парламента в формировании исполнительной власти и отрешении ее членов от должности. Статья 69 Конституции закрепляет, что депутаты парламентского большинства вносят главе государства кандидатуру премьер-министра. После назначения премьер-министра последний определяет структуру Правительства, которая должна быть утверждена парламентом. Далее кандидатов в члены Правительства назначает Президент. Если данная процедура не сможет быть реализована, то Президент поручает депутатам другой политической партии сформировать коалиционное большинство и исполнить указанные выше полномочия. Такая процедура может быть осуществлена еще два раза.

В случае если указанный порядок не даст соответствующие результаты, Президент объявляет роспуск парламента и формирует Правительство самостоятельно. Подпункт 2 части 1 статьи 46 определяет, что Президент имеет полномочие по собственной инициативе принять решение об отставке премьер-министра, Правительства, а также членов Правительства.

Изменен порядок отрешения Президента от должности. Так, согласно статье 51 Конституции теперь для предъявления обвинения главе государства (в случае совершения им особо тяжкого преступления) кроме заключения Конституционного суда и специальной комиссии парламента необходимо также заключение Генерального прокурора. При невозможности осуществления своих полномочий данное право передается Тораге, если последний по каким-либо причинам не может принять полномочия, то это право передается премьер-министру.

В соответствии со статьей 56 Конституции депутат обладает неприкосновенностью и иммунитетом и для привлечения его к ответственности необходимо согласие парламента. Однако данный порядок не применим в случае совершения депутатом особо тяжкого преступления. Также статья 57 устанавливает еще одно основание для лишения депутатского мандата: исключение депутата из политической партии либо прекращения деятельности данной партии.

Как видно из анализа норм Конституции, наблюдается четкая тенденция к еще большему закреплению позиции Президента, ослаблению позиции парламента.

Так, Венецианская комиссия отметила в своем заключении по данной Конституции отметила следующее:

- 1) тенденция авторитаризма действующей редакции Конституции;
- 2) нарушение главой государства принципа разделения властей;
- 3) невозможность для гражданского общества осуществлять контроль действий власти;
- 4) риск насильственной смены государственной власти вследствие не имеющих механизмов ее мирной передачи [127].

А система государственной власти, которая установилась по новой Конституции, по мнению некоторых специалистов, можно вполне охарактеризовать как криминально-семейное правление [128].

Постепенно в обществе растет недовольство, это в итоге привело к свержению власти 7 апреля 2010 года.

Изложенное выше позволяет утверждать, что в результате проведенных конституционных реформ в 1996, 1998, 2003, 2007 годах прослеживалась тенденция в сторону усиления президентской власти. По справедливому мнению А.С. Карыбаевой, «в результате неоднократного пересмотра конституции 1993 г. наша страна получила самую неустойчивую модель правления - президентско-парламентскую» [129, с. 4].

«Неустойчивость президенциализма», как она верно аргументирует, заключается «в двойной легитимности власти (президент и парламент избираются всенародно), в единоличном характере исполнительной власти, в напряженности отношений между президентом и парламентом, отсутствии возможности переизбрания на следующий президентский срок» [129, с. 4]. Согласимся, «эти факты изначально программируют все кризисы и конфликты, а в условиях неразвитых демократий гипер-статус президента приводит к атрофии ветвей власти, к чрезмерной бюрократизации и коррупции» [129, с. 4].

Итак, после свержения власти Президента в 2010 году временное руководство страной берет на себя Временное Правительство КР. Данному органу пришлось в переходный период воплотить в себе полномочия и парламента, и Правительства, а полномочия Президента были возложены на Председателя Временного Правительства.

27 июня 2010 года в результате конституционного референдума принята новая редакция Конституции. Теперь Жогорку Кенеш согласно части 2 статьи 70 Конституции должен быть состоять из 120 депутатов, избираемых по пропорциональной системе. При этом не допускается предоставление более 65 мандатов в Жогорку Кенеше депутатам одной политической партии. Также снижен возрастной ценз для реализации пассивного избирательного права: теперь депутатом мог стать гражданин,

достигший 21-летнего возраста. Отдельно выделена норма об объединении депутатов во фракции.

Так, «парламентским большинством считается фракция или коалиция фракций, официально объявившая о создании коалиции фракций в Жогорку Кенеше, имеющая более половины депутатских мандатов; парламентской оппозицией считаются фракция или фракции, не входящие в состав парламентского большинства и объявившие о своей оппозиции по отношению к нему» [130].

В связи с этим дополнено основание сложения депутатского мандата: выход из фракции парламента.

По новой редакции Конституции формирование исполнительной власти теперь является исключительным полномочием ЖК. Так, согласно подпункту 1 части 3 статьи 74 парламент «утверждает программу деятельности Правительства, определяет структуру и состав Правительства, за исключением членов Правительства руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности» [130].

Представляет интерес процедура назначения исполнительной власти. Фракция, имеющая более половины депутатских мандатов, или коалиция фракций с ее участием выдвигает кандидата на должность Премьер-министра. Кандидат на должность Премьер-министра вносит в ЖК программу, структуру и состав Правительства. В случае если до истечения 15 дней Жогорку Кенеш не утвердит программу, не определит структуру и состав Правительства либо если по результатам выборов ни одна из политических партий не получит более половины депутатских мандатов, Президент предлагает одной из фракций в течение 15 рабочих дней сформировать парламентское большинство и выдвинуть кандидатуру на должность Премьер-министра.

Если до истечения вышеуказанного срока ЖК не утвердит программу, не определит структуру и состав Правительства, Президент предлагает это

второй фракции. Если данная фракция не справляется с задачей, то фракции по своей инициативе в течение 15 рабочих дней должны сформировать парламентское большинство и выдвинуть кандидатуру на должность Премьер-министра.

Президент в трехдневный срок издает указ о назначении Премьер-министра и остальных членов Правительства, если Президент не издает указ, Премьер-министр и члены Правительства считаются назначенными. Если не будет утверждена программа, определены структура и состав Правительства, Президент назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш. В случае утраты коалицией фракций статуса парламентского большинства Правительство формируется в порядке и сроки, указанные выше [130].

Правительство теперь полностью подотчетно парламенту.

Так, согласно статье 85 Конституции премьер-министр представляет ежегодный отчет о работе Правительства. Парламент может выразить недоверие Правительству. После этого Президент может отправить Правительство в отставку или не согласиться с парламентом. Если ЖК выразит недоверие Правительству повторно, Президент обязан отправить Правительство в отставку. Премьер-министр также может раз в год поставить вопрос о доверии Правительству перед парламентом. Если ЖК выразит в этом случае недоверие, то Президент может отправить Правительство в отставку или назначить досрочные выборы в парламент.

Кроме того, у депутатов теперь были достаточно широкие полномочия по формированию судейского корпуса. Так, парламент избирал судей Верховного суда, освобождал их от должности по представлению Президента и предложению Совета по отбору судей и Совета судей. При этом интересна процедура формирования Совета по отбору судей, который на 2/3 формируется также парламентом. Отметим, что ранее таких полномочий в отношении судебной системы у парламента не было.

Назначение и освобождение от должности Генерального прокурора закрепляется за Президентом, однако согласие на это дает парламент. Он же дает согласие на привлечение Генерального прокурора к уголовной ответственности. Также Президент вносит в Жогорку Кенеш кандидатуру на должность председателя Национального банка. Кроме того, парламент теперь избирает членов ЦИК: 1/3 - по представлению Президента, 1/3 - парламентского большинства и 1/3 - парламентской оппозиции и освобождает их от должности; членов Счетной палаты: 1/3 - по представлению Президента, 1/3 - парламентского большинства и 1/3 - парламентской оппозиции и освобождает их от должности; избирает и освобождает от должности Акыйкатчы (Омбудсмена), а также дает согласие на привлечение его к уголовной ответственности.

Отдельно отметим закрепление в основном законе проведение заседаний парламента открыто. Таким образом обеспечивается гласность и открытость деятельности представительного законодательного органа.

Следует выделить, что по новой редакции Конституции (статья 79) Президент лишен права законодательной инициативы, а право народной инициативы теперь обладает 10 тысяч избирателей. После получения проекта закона Президент должен подписать его или вернуть со своими замечаниями. При этом проект закона о республиканском бюджете должен быть обязательно подписан. При повторном поступлении этого же проекта закона Президент обязан его подписать, в случае если законопроект не подписан, то он подписывается Торага (статья 81 Конституции). Отметим также, что внесение изменений и дополнений в Конституцию имеется только у парламента, а также возможно в результате референдума, назначаемого Жогорку Кенешем.

В соответствии со статьей 67 Конституции закреплена возможность привлечения Президента к уголовной ответственности после отрешения последнего от должности. Отрешение же от должности теперь не требует

заключения Конституционного суда, необходимо заключение Генерального прокурора, а также специальной комиссии Жогорку Кенеша.

Итак, анализ норм Конституции от 27 июня 2010 года показывает, что была предпринята попытка перехода к парламентской форме правления, закрепления парламентаризма в Кыргызской Республике. Согласно заключению Венецианской комиссии по новой редакции Конституции 2010 года она полностью соответствует демократическим стандартам. Проект заслуживает высокой похвалы, так как он предполагает впервые создать форму парламентского правления в Центральной Азии [131].

В апреле 2010 года IV созыв парламента был досрочно распущен, и в октябре 2010 года на основе новой редакции Конституции и избирательного законодательства прошли выборы в Жогорку Кенеш и сформирован V созыв Жогорку Кенеша. Теперь в парламенте заседали 120 депутатов из 5 политических партий. В октябре 2015 года были проведены очередные выборы в Жогорку Кенеш, куда прошли 6 политических партий, и свою работу начал VI созыв парламента. В целях развития парламентаризма, учитывая, что политические партии являются важнейшим институтом демократии, реализующим политическую волю населения страны, одной из основной задачи которых является участие в управлении делами государства, был разработан проект Закона КР «О политических партиях» (разработан депутатами VI созыва ЖК КР А.Алтыбаевой, Н.Алимбековым, М.Бакировым), который прилагается к настоящей диссертационной работе. В декабре 2016 года в результате очередного конституционного референдума внесены изменения и дополнения в Конституцию Кыргызской Республики. Рассмотрим основные изменения, которые коснулись института парламентаризма. Так, согласно части 3 статьи 70 Конституции теперь «решение о выходе из коалиции фракций парламентского большинства принимается фракцией не менее чем двумя третями от общего числа депутатов фракции» [132].

В соответствии с частью 3 статьи 72 основного закона депутат может совмещать свой мандат с должностью премьер-министра или первого вице-премьер-министра. Данная норма, представляется, нарушает принцип сдержек и противовесов, позволяя представителю законодательного органа осуществлять и функции должностного лица исполнительного органа. В статью 82 Конституции также внесено дополнение, согласно которой проект закона о республиканском бюджете не может быть подписан Президентом в случае обращения премьер-министра о возвращении таких законов без подписания. Кроме того, в статье 86 увеличено количество попыток премьер-министра по обращению в парламент с вопросом о доверии Правительству. Это позволяет сделать вывод о расширении полномочий председателя Правительства. Часть 7 статьи 84 конкретизировала, что отсутствие парламентского большинства приводит к отставке Правительства и формированию его нового состава. Представляется, что такое уточнение необходимо было для установления стабильности в работе представительной и исполнительной ветвей власти. В соответствии с частью 5 статьи 87 премьер-министр по своему представлению может освободить члена Правительства. После этого если Президент в течение 5 рабочих дней не издает соответствующий указ, премьер-министр после консультации с лидерами фракций парламентского большинства может самостоятельно принять решение об освобождении члена Правительства от занимаемой должности. Кроме того, устанавливается, что если Президент не издает соответствующий указ о замещении вакантной должности члена Правительства, то данный кандидат считается назначенным.

Изучение внесенных в 2016 году изменений и дополнений в основной закон показывает, что наблюдается закономерность по расширению полномочий премьер-министра. Представляется, что такие корректировки были закреплены в интересах конкретной политической фигуры. В последующем это стало одним из факторов дестабилизации общественно-

политической ситуации в стране и привел к свержению власти очередного Президента в октябре 2020 года.

Подводя итог, согласимся с позицией М.М. Кучукова, который констатирует, что «по сути, каждый этап становления и развития Жогорку Кенеша, был связан с возникающими противоречиями между ветвями власти и становился результатом выхода из кризиса путем деления властных полномочий в пользу той или иной ветви» [109, с. 268].

После октябрьских событий 2020 года, в январе 2021 года состоялся референдум по форме правления и 5 мая 2021 года была подписана новая Конституция, где изменения в основном касаются следующих вопросов:

- установление президентской системы правления;
- сокращение в значительной степени роли и полномочий ЖК КР. Жогорку Кенеш станет органом, осуществляющим ограниченные законодательные и контрольные функции, депутатов можно будет отозвать.
- преобразование Правительства в Кабинет министров, члены которого будут подотчетны только Президенту, при этом исключается их подотчетность ЖК;
- отсутствие решения вопроса о взаимодействии с кабинетом министров и обязательность решений ЖК;
- персональная ответственность Президента за результаты деятельности кабинета министров и исполнительной власти. Однако, в случае признания Жогорку Кенешем отчета об исполнении республиканского бюджета не удовлетворительным, то ответственность кабинета министров рассматривается Президентом, хотя все властные полномочия сосредоточены в руках самого Президента;
- возможность законодательной инициативы предоставлена очень большому кругу лиц, при этом число депутатов ЖК сокращается до 90;
- возвращение Конституционного суда с правом толкования Конституции, усиление роли и полномочий Народного курултая, представители которого войдут в состав по делам правосудия.

Таким образом, подводя итоги данного раздела- полномочия и ответственность Президента, Жогорку Кенеша и Правительства согласно редакциям конституций Кыргызской Республики были определены:

1. Референдумом 1998 года было введено право частной собственностью на землю;

2. Изменения 2001 года ЖК КР второго созыва внес изменения в статью 5 Конституции- русский язык получил статус официального языка в КР;

3. Референдум 2003 года ЖК была принята новая редакция Конституции от 5 мая 1993 года.

- Жогорку Кенеш стал однопалатным;

- Депутаты избираются по одномандатным избирательным территориальным округам. Право выдвижения кандидатов в депутаты ЖК КР принадлежит политическим партиям, а также гражданам путем самовыдвижения.

Президент:

- дополнительно образует Службу национальной безопасности;

- назначает референдум по собственной инициативе, принимает решение о назначении референдума по инициативе не менее трехсот тысяч избирателей, большинства от общего числа депутатов ЖК. В Конституции предусматривается, что изменения и дополнения в Конституцию, законы КР и иные важные вопросы государственной жизни могут выноситься на референдум(всенародное голосование);

- председатели, их заместители и судьи судов областей, города Бишкек, районов, городов, арбитражных судов области, а также военных судов назначаются Президентом с согласия ЖК;

- ЖК избирает по представлению Президента председателя Конституционного суда, его заместителя и судей Конституционного суда, председателей Верховного суда, Высшего Арбитражного суда, их заместителей и судей Верховного суда и Высшего Арбитражного суда по представлению Президента.;

- Президент с согласия ЖК назначает Генерального прокурора, заместителей Генерального прокурора, прокуроров областей, города Бишкек и военного прокурора.

Президент образует и возглавляет Совет безопасности и иные координационные органы. Председатель образует СНБ;

- Президент назначает по предложению Премьер –министра КР и с согласия соответствующих местных кенешей глав местных государственных администраций;

- Президент с согласия ЖК назначает Премьер-министра, состав правительства и Председателя правления НБКР. Структуру правительства определяет Президент и вносит ее на утверждение ЖК;

- Президент осуществляет руководство внешней политикой;

- Появляется новый институт Омбудсмана ЖК, назначает Омбудсмана(Акыйкатчи) и его заместителей.

В целом видно, как расширяются полномочия Президента, но отдельные вопросы принимаются с согласия ЖК. Например, Президент назначает Председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов с согласия ЖК, но назначает половину состава ЦИК.

3.Изменения в Конституции 2006 года.В ноябре 2006 года ЖК третьего созыва принял очередную новую редакцию Конституции и при этом даже признал Конституцию от 5 мая 1993 года утратившей силу, но ненадолго. В конце декабря 2006 года ЖК восстановил Конституцию от 5 мая 1993 года, приняв новую редакцию.Президент:

- назначает по собственной инициативе референдум, принимает решение о назначении референдума по инициативе не менее 300 тысяч избирателей, большинства от общего числа депутатов ЖК. В статье 1 Конституции предусматривается, что законы и иные важные вопросы государственного значения могут выноситься на референдум(всенародное голосование);

- назначает по предложению Национального совета по делам правосудия и с согласия ЖК судей местных судов;
- вносит представления в ЖК для избрания на должности судей Конституционного суда, судей Верховного суда;
- с согласия ЖК назначает Генерального прокурора, назначает по предложению Генерального прокурора его заместителей и военного прокурора.
- образует и возглавляет Совет безопасности и иные координационные органы. Президент образует СНБ, а также формирует службу государственной охраны и Национальную гвардию;
- назначает по консультации с Премьер-министром глав местных государственных администраций;
- назначает Премьер-министра и членов правительства. Президент дает согласие Премьер-министру для внесения структуры правительства в ЖК;
- осуществляет руководство внешней политикой.

4. Референдум октября 2007 года - принята очередная новая редакция Конституции 1993 года. Президент:

- назначает Премьер-министра и членов правительства;
- назначает глав местных государственных администраций по консультации с Премьер-министром;
- назначает Государственного секретаря, определяя его статус и полномочия; формирует Администрацию Президента;
- формирует подчиненные ему службу государственной охраны и Национальную гвардию;
- назначает и освобождает по предложению Национального совета по делам правосудия судей местных судов;
- с согласия ЖК Генерального прокурора;
- по предложению Генерального прокурора заместителей Генерального прокурора;

-председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, назначает половину состава членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов с согласия ЖК;

-представляет ЖК кандидатуры для избрания на должности- судей Конституционного суда; судей Верховного суда; Председателя Национального банка; по предложению председателя Национального банка назначает заместителей председателя и членов правления НБКР; председателя и аудиторов Счетной палаты.

В этой редакции Конституции можно заметить пик усиления и расширения полномочий Президента.Теперь практически все важные государственные полномочия осуществляются либо Президентом единолично, либо с согласия ЖК.

5. Конституция 2010 года представляет собой абсолютно новый для независимого Кыргызстана подход к системе распределения полномочий между Президентом, ЖК и правительством, а также заложила основу для создания парламентской формы правления.Однако говорить о предложенной системе , как о парламентской форме правления рано, так как Президент до сих пор играет важную роль в государственном управлении.Важно отметить, что Конституция 2010 года являлась попыткой выстроить некий баланс между Президентом ,ЖК и правительством. Таким образом, Президент назначает силовой блок государства, правительству отданы полномочия исполнительной власти,а ЖК играет активную роль в кадровых назначениях и осуществляет контрольные функции.Важно отметить , что Конституция 2010 года является некой попыткой сбалансировать полномочия между Президентом,ЖК и правительством.Изменения в Конституции:

- право на назначение референдума перешло от Президента к ЖК;

- местные суды назначаются Президентом по предложению Совета по отбору судей, а судьи Верховного суда избираются ЖК по представлению Президента;

- образуется Конституционная палата Верховного суда, которая является органом, осуществляющим конституционный контроль. Ранее данные функции принадлежали Конституционному суду, как высшему органу судебной власти по защите Конституции. Судьи Конституционной палаты избираются Жогорку Кенешем по представлению Президента, основанному на предложении Совета по отбору судей;

- Президент с согласия ЖК назначает Генерального прокурора и его заместителей по предложению самого Генерального прокурора, а также назначает и освобождает от должности членов правительства- руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, а также их заместителей. Таким образом, Президент назначает руководителей ГКНБ, ГП, Генштаб и руководит Советом обороны;

- Главы местных государственных администраций назначаются Премьер-министром по предложению местных кенешей;

- правительство формируется фракцией большинства или коалицией фракций. Соответственно, ЖК утверждает программу деятельности правительства, определяет структуру и состав правительства.

Конституция четко не регламентирует, кто определяет внешнюю и внутреннюю политику страны.

6. Референдум 11 декабря 2016 года- прослеживается тенденция усиления полномочий премьер-министра и ЖК. А также ослабление полномочий Президента. Теперь депутат ЖК может быть назначен на должность премьер-министра или первого премьер-министра с сохранением депутатского мандата и права голосования на пленарных заседаниях ЖК . У Премьер-министра:

- возникает право “вето” на подписание законов о республиканском бюджете и налогах,

-может чаще выражать недоверие правительству.Если ранее премьер-министр мог ставить такой вопрос не более 1 раза в год, то теперь не чаще 2 в год,

-вместе с лидерами фракций парламентского большинства появилась возможность освобождать членов правительства от занимаемой должности в обход нежелания Президента подписать соответствующий указ.

7.Конституция 2021 года направлена на установление президентской системы правления и предлагает совершенно новый порядок распределение полномочий между ветвями власти.

Предлагается сравнительный анализ распределения полномочий.

1993 – 2024
как в Кыргызстане менялись полномочия
президента, парламента и правительства

КОНСТИТУЦИЯ 1993		
<p>Президент</p> <ul style="list-style-type: none"> • Может быть избран на два пятилетних срока. • Объявляет референдум. • Назначает (с согласия Парламента) Премьер-министра, членов Правительства, Председателя Правления Национального Банка, Генерального прокурора, судей областей, городов, районов, военных судов страны. • Назначает (по представлению Премьер-министра и с согласия местных кенешей) глав государственных администраций областей и города Бишкека 	<p>Парламент</p> <ul style="list-style-type: none"> • Избирается на пять лет. • Принимает законы. • Объявляет референдум. • Дает согласие Президенту на назначения Премьер-министра, членов Правительства, Председателя Правления Национального Банка, Генерального прокурора, судей областей, городов, районов, военных судов страны. • Избирает, по представлению Президента, Председателя Конституционного суда, судей Конституционного суда, Председателя Верховного суда, 	<p>Правительство</p> <ul style="list-style-type: none"> • Подконтрольно и подотчетно Президенту.

	<p>Высшего Арбитражного суда, и судей Верховного суда и Высшего Арбитражного суда.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Определяет внутреннюю и внешнюю политику. • Вносит изменения в Конституцию. 	
--	---	--

КОНСТИТУЦИЯ 1996 (с изменениями от 1998 и 2001 года)

<p>Президент</p> <ul style="list-style-type: none"> • Может быть избран на два пятилетних срока. • Объявляет референдум. • Назначает (с согласия Парламента – Собрания народных представителей) Премьер-министра, членов Правительства, Председателя Правления Национального Банка, Генерального прокурора, судей областей, городов, районов, военных судов страны. • Назначает (с согласия местных кенешей) глав государственных администраций областей, районов, городов. • Образует, возглавляет и контролирует (единолично) Совет безопасности, формирует Службу государственной охраны и Национальную гвардию. • Руководит (единолично) внешней политикой. 	<p>Парламент</p> <ul style="list-style-type: none"> • Избирается на пять лет. • Принимает законы. • Парламент – Собрание народных представителей дает согласие Президенту на назначение Премьер-министра, членов Правительства, Председателя Правления Национального Банка, Генерального прокурора, судей областей, городов, районов, военных судов страны. • Парламент – Собрание народных представителей избирает (по представлению Президента) председателя и членов Конституционного суда, Верховного суда. <p>В период с 1996 по 2003 годы Парламент был разделен на две палаты: <i>Законодательное собрание</i> - постоянно действующий законотворческий орган, избираемый на основе представительства всего населения страны; и <i>Собрание народных представителей</i> - орган, заседающий два раза в год, избираемый на основе представительства территорий, в чьи функции входило</p>	<p>Правительство</p> <ul style="list-style-type: none"> • Подконтрольно и подотчетно Президенту.
--	--	--

	рассмотрение вопросов социально-экономического и общественно-политического направления.	
КОНСТИТУЦИЯ 2003		
<p>Президент</p> <ul style="list-style-type: none"> • Может быть избран на два пятилетних срока. • Объявляет (единолично) референдум. • <input type="checkbox"/> Назначает (с согласия Парламента) Премьер-министра, членов Правительства, Председателя Правления Национального Банка, Генерального прокурора (включая прокуроров областей, Бишкека, военного прокурора), областей, городов, районов, военных судов судей страны. • Назначает (по предложению Премьер - министра и с согласия местных кенешей) всех глав местных государственных администраций. • Образует, возглавляет, контролирует (единолично) Совет безопасности, Службу государственной охраны, Национальную гвардию, Службу национальной безопасности, создает иные координационные органы. • Руководит (единолично) внешней политикой. 	<p>Парламент</p> <ul style="list-style-type: none"> • Избирается на пять лет. • Принимает законы. • Избирает (по представлению Президента) Председателя и судей Конституционного суда, председателя и судей Верховного суда. • Назначает Омбудсмена. 	<p>Правительство</p> <ul style="list-style-type: none"> • Подконтрольно и подотчетно Президенту.
КОНСТИТУЦИЯ 2006		
<p>Президент</p> <ul style="list-style-type: none"> • Может быть избран на два пятилетних срока. • Объявляет (единолично) референдум. • Назначает (единолично) 	<p>Парламент</p> <ul style="list-style-type: none"> • Избирается на пять лет. • Принимает законы. • Избирает (по представлению Президента) Председателя и судей Конституционного 	<p>Правительство</p> <ul style="list-style-type: none"> • Подконтрольно и подотчетно Президенту.

<p>Премьер-министра и членов Правительства,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Назначает (с согласия Парламента) Генерального прокурора, председателя ЦИК, судей местных судов. • Образует, возглавляет, контролирует (единолично) Совет безопасности, Службу государственной охраны, Национальную гвардию, Службу национальной безопасности, создает иные координационные органы. 	<p>суда, председателя и судей Верховного суда.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Назначает Омбудсмена. 	
КОНСТИТУЦИЯ 2010 (с изменениями от 2016 года)		
<p>Президент</p> <ul style="list-style-type: none"> • Избирается на один шестилетний срок. • Назначает (с согласия Парламента) Генерального прокурора, руководителей ГКНБ, ГП, Генштаба и ГКДО • Руководит (единолично) Советом обороны (переименован в Совет безопасности) • Назначает (по предложению Совета по отбору судей) судей местных судов. • <input type="checkbox"/> Вносит предложение Парламенту по избранию судей Верховного суда. 	<p>Парламент</p> <ul style="list-style-type: none"> • Избирается на пять лет. • Принимает законы. • Объявляет референдум. • Формирует Правительство, утверждает программу Правительства. • Избирает (по предложению Президента) судей Верховного суда. 	<p>Правительство</p> <ul style="list-style-type: none"> • Подконтрольно и подотчетно Парламенту. • Определяет внешнюю политику. • Премьер-министр назначает (по предложению местных кенешей) глав местных государственных администраций. • С 2016 года Премьер-министр наделен правом: • накладывать «вето» в отношении законов о бюджете и налогах; • назначать (самостоятельно) и освобождать глав местных государственных администраций; • освобождать (при согласии лидера фракции
КОНСТИТУЦИЯ 2021		
<p>Президент</p> <ul style="list-style-type: none"> • Избирается на пять лет • Принимает решение о назначении референдума. • Является главой Правительства • Назначает (с согласия ЖК) Председателя Кабинета 	<p>Парламент</p> <ul style="list-style-type: none"> • Избирается на пять лет. • Принимает законы. 	<p>Правительство</p> <ul style="list-style-type: none"> • Подконтрольно и подотчетно Президенту.

Министров и членов Правительства. • Назначает (с согласия ЖК) Генерального прокурора. • Назначает (с согласия ЖК) председателей и судей Конституционного и Верховного суда.		
--	--	--

Выводы:

1. Конституционная реформа 1998 года помимо изменения количественного состава в палатах парламента, ввела такие новеллы, как недопустимость привлечения к ответственности депутата за высказанное в связи с его деятельностью мнение, а также голосование в парламенте по тому или иному вопросу.

2. Данной реформой также был изменен порядок внесения изменений в республиканский бюджет в случае, если эти изменения могли привести к увеличению расходной части бюджета, в этом случае необходимо было согласие Правительства.

3. Нормотворческая деятельность двухпалатного парламента имела определенные недостатки. Основными из них были бессистемность данной деятельности, слабая работа по инвентаризации и систематизации действующей нормативной базы, отсутствие формально определенного алгоритма по разработке качественных законов.

4. В 2003 году в результате конституционной реформы парламента вновь стал однопалатным. В качестве аргументов в пользу однопалатного законодательного органа можно отметить, что он более характерен для унитарных государств, тогда как двухпалатный парламента присущ федерациям; финансирование деятельности двухпалатного парламента вместе с аппаратами каждой палаты является достаточно внушительной и соразмерно с возможностями бюджета страны; по сути в государстве существовало два отдельных парламента; каждая палата обладала равными полномочиями по принятию законов, при этом это осуществлялось без

должного обсуждения, без учета мнения Правительства, не было логики и системности с нормотворческой деятельностью.

5. В результате конституционной реформы 2003 года была принята новая редакция Конституции, которая по содержанию была крайне схожа с Конституцией 1993 года до внесения в нее конституционных поправок в 1996, 1998 года. Однако прослеживалось усиление позиции главы государства, в частности, указам Президента придавалась юридическая сила законов.

6. Принятая в 2007 году новая редакция Конституции КР также содержала нормы, направленные на ослабление позиции законодательного органа с одновременным усилением роли главы государства, о чем отметила и Венецианская комиссия в своем заключении.

7. В 2010 году принимается новая редакция Конституции КР, которая стала принципиально иная по сравнению с другими редакциями основного закона нормы, в особенности те, которые касались реализации принципа разделения властей. Можно говорить о расширении полномочий законодательного органа, анализ содержания конституционных норм показывает, что Кыргызская Республика тогда была наиболее близка к парламентаризму со всеми ключевыми его признаками.

8. В результате очередной конституционной реформы в 2016 году основным корректировкам подвергся как раз институт парламентаризма, а именно расширение полномочий главы правительства с одновременным сужением полномочий парламента.

9. Конституцией 2021 года роль и полномочия ЖК в значительной степени сокращены, депутатов можно отозвать, правительство преобразуется в Кабинет Министров, члены которого подотчетны только Президенту, при этом исключена их подотчетность ЖК КР.

ГЛАВА 4. ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПАРЛАМЕНТА КАК ОСНОВНАЯ СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

4.1. Общее значение законотворческого процесса Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в правотворческой деятельности

Законотворчество является неотъемлемой частью правотворческого процесса. При этом оно, т.е. полномочие по принятию данного акта, принадлежит Жогорку Кенешу как органу государственной власти.

В соседнем Узбекистане ряд исследователей определяют законотворчество как профессиональную деятельность членов парламента и специалистов, в процессе которой в рамках соответствующих процедур и с применением определенных методов и приемов осуществляется оценка необходимости, формирование модели, разработка и принятие (изменение или отмена) норм закона с целью удовлетворения потребностей системы правового регулирования [133, с. 12].

В то же время в теории принято обозначать «законодательную деятельность как систему алгоритма действий органов власти по разработке и рассмотрению законопроектов, принятию и обнародованию законов. При этом в качестве субъектов законодательного процесса воспринимаются участвующие в нем властные органы и лица» [134, с. 5].

В целом, как отмечает Е.В. Пискунова, в настоящее время исследователи обозначают законотворческий процесс как сложную деятельность на основе познавательной и творческой составляющей по разработке и принятию законов [135, с. 54-58].

Представляется, что этот процесс является многогранным и обусловлен рядом взаимосвязанных элементов. Законотворчество является частью правотворческого процесса, который состоит из характеристики предмета и субъекта этого процесса.

Здесь необходимо обратить внимание на нормы Конституции КР, которые определили полномочия Жогорку Кенеша по принятию законов.

Так, согласно статье 70 «парламент выступает представительным органом и осуществляет законодательную власть и контрольные функции» [67]. Таким образом, законодательная власть в стране принадлежит исключительно к компетенции парламента.

Г.А. Мукамбаева также отмечает, что законодательная инициатива принадлежит отдельным субъектам [136, с. 130], но, по ее мнению, «...принять или отклонить его – право законодателя» [136, с. 130], при этом она под законодателем подразумевает парламент [136, с. 130]. С другой стороны, А.А. Арабаев отмечает отдельные вопросы по законотворческой деятельности Жогорку Кенеша КР. Так, по его мнению, законотворческая деятельность исходит из основ верховенства парламента, выступающего в законодательном процессе высшим представительным органом государственной власти. В то же время в Конституции КР отсутствуют нормы о том, что парламент представляется единственным субъектом, осуществляющим законодательную деятельность. Далее он предполагает, что такое положение вытекает из возможности непосредственного участия народа в законодательном процессе согласно статье 2 Конституции КР [67], где установлена необходимость выносить на референдум законы и иные важные государственные вопросы.

Тем самым А.А. Арабаевым определено, что в основном законе не предусмотрена исключительность законодательных полномочий за парламентом, исходя из возможности участия в принятии законов населением страны.

А.Б. Найманбаев, исследовав сущностное предназначение развития законодательства нашей страны, предложил дефиницию закона, смысл которой заключается в признании за ним высшей юридической силы, который принимается Жогорку Кенешем или непосредственно народом, в

котором отражаются социально-экономические процессы в обществе, также законы принимаются по важным и значимым вопросам [137, с. 9], т.е. им отмечается, что законодательные полномочия принадлежат также народу.

Определяя парламент, Конституция КР исходит из того, что Жогорку Кенеш является представительным органом (статья 70) [67], осуществляющим именно законодательную власть, т.е. здесь упоминается не «законотворческий процесс» или «законодательная деятельность», а «законодательная власть», тем самым обозначается прерогатива осуществления законотворческой деятельности за парламентом.

Однозначным в этом плане является утверждение К.М. Осмоналиева. Так, он определяет парламент как единственный законодательный орган на территории страны и, по его мнению, никто кроме него «...не имеет права издавать законы» [138, с. 181]. Иначе говоря, законодательная деятельность осуществляется именно парламентом, которая в цивилизованных странах является естественным отражением системы властей.

Весьма интересна в этом плане и позиция судебной власти, как органа, осуществляющего правосудие и на конкретном решении показывающего суть той или иной нормы. Так, решением Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики (далее Конституционной палаты) о проверке конституционности норм Регламента от 24 апреля 2019 года было отмечено, что в современном мире принципы демократии предполагают существование системы разделения властей на три ветви власти, смысл которой заключается в том, что «законодательная деятельность реализуется законодательным органом, ...исполнительно-распорядительная деятельность – органами исполнительной власти, судебная власть – судами» вопросам [139]. При этом в этом решении особо определено, что такое разделение является естественным разделением обозначенных функций, «...как законотворчество, государственное управление, правосудие» [139].

Как справедливо указано в данном решении Конституционной палаты, «эта учредительная, институционализирующая деятельность законодателя имеет исключительное значение, она в полной мере отражает не только идею разделения властей, но и концепцию парламентаризма (парламентской демократии)» [139].

Решение Конституционной палаты по делу о проверке конституционности абзаца 2 части 2 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы» и абзаца 2 части 2 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» в связи с представлением Правительства Кыргызской Республики от 11 апреля 2014 года, рассматривая вопрос об участии парламента в бюджетном процессе на определенной стадии, отмечает, что полномочия последнего по принятию законов являются исключительными и основываются на принципе разделения властей [140].

Также в решении Конституционной палаты по делу о проверке конституционности статьи 15, пункта 4 статьи 17 Закона Кыргызской Республики «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» в связи с обращением М.Б. Султаналиева, представляющего интересы А.А. Мамбекова, говоря о части 5 статьи 99 Конституции КР, указывается, что именно законом определяются субъективные права участников судебного процесса, в дальнейшем судьи Конституционной палаты приходят к выводу, что установление указанных прав является непосредственным полномочием законодателя (имея в виду Жогорку Кенеш) [141].

Иначе говоря, принятие законов является исключительной прерогативой Жогорку Кенеша как непосредственного участника процесса правотворчества, это является отражением разделения системы государственной власти. Соответственно в структуре органов власти

Жогорку Кенеш обладает исключительной прерогативой по законотворческой деятельности.

В дальнейшем следует остановиться на нормативно-правовом регулировании законотворческой деятельности. В первую очередь, естественно, данный вопрос нашел отражение в основном законе, который составляет демократическую базу во всех цивилизованных странах.

Крайне важной нормативной основой в этом плане выступает статья 6 Конституции, которая определила значение и свойство основного закона, а именно то, что он обладает высшей юридической силой и прямым действием. В то же время в указанной статье установлено, что именно на основе Конституции КР принимаются:

- конституционные законы;
- законы и иные нормативные акты.

В целях развития парламентаризма, считаем что необходимо разработать конституционный закон “ О Жогорку Кенеше (парламенте) Кыргызской Республики”, который регулировал бы порядок организации деятельности Жогорку Кенеша КР, принципы осуществляющие законодательную власть и контрольные функции парламента. Такой проект Закона разработан и приложен к настоящей диссертационной работе

В дальнейшем в отдельных нормах Конституции определена необходимость принятия и разработки законов для урегулирования тех или иных вопросов. Так, в конституционных нормах говорится о принятии нормативного правового акта в виде закона для определения статуса городов Бишкек и Ош, которые являются городами республиканского значения, для придания нормативного регулирования описания и порядка официального использования государственных символов, правовой регламентации случаев и порядка введения чрезвычайного и военного положения; порядка регулирования предоставления информации населению государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами; для

нормативного регулирования выборов Президента, а также правового статуса экс-Президента. Кроме того, закреплены нормы Конституции, связанные с разработкой, принятием и исполнением законов: Жогорку Кенеш как субъект, осуществляющий принятие законов, Президент КР – как подписывающий закон и Правительство – осуществляющий реализацию, в том числе законов.

Участие субъектов в тех или иных отношениях на основании норм закона либо введение норм о преимущественных правах граждан, либо их ограничениях, а также по выполнению обязательств государства для реализации определенных субъективных прав, предусмотренных законом. Так, закреплено, что «граждане Кыргызской Республики осуществляют свою власть непосредственно на выборах и референдумах (всенародное голосование), а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основе Конституции и законов Кыргызской Республики» (часть 3 статьи 2) [67]; «изъятие имущества помимо воли собственника допускается только по решению суда в установленном законом порядке. Изъятие имущества для общественных и государственных нужд, определенных законом, осуществляется по решению суда путем предоставления справедливого и предварительного обеспечения возмещения стоимости этого имущества и убытков, причиненных в результате отчуждения имущества» (часть 2 статьи 15) [67]; «обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц, (национализация) производится на основании закона с возмещением стоимости этого имущества и других убытков» (часть 3 статьи 15) [67]; «гарантии защиты прав собственников земли определяются законом» (часть 4 статьи 16) [67]; «не являются дискриминацией специальные меры, установленные законом и направленные на обеспечение равных возможностей для различных социальных групп в соответствии с международными обязательствами» (часть 1 статьи 24) [67]; «в Кыргызской

Республике не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека» (часть 2 статьи 56) [67]; «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Такие ограничения могут быть введены также с учетом особенностей военной или иной государственной службы. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям» (часть 2 статьи 23) [67]; «законом не могут устанавливаться ограничения прав и свобод в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией» (часть 4 статьи 23) [67]; «никто не может быть задержан, заключен под стражу, лишен свободы иначе как по решению суда и только на основаниях и в порядке, установленных законом» (часть 3 статьи 59) [67]; «каждый имеет право на экономическую свободу, свободное использование своих способностей и своего имущества для любой экономической деятельности, не запрещенной законом» (статья 41) [67]; «в Кыргызской Республике иностранные граждане и лица без гражданства имеют права и обязанности наравне с гражданами Кыргызской Республики, кроме случаев, установленных законами или вступившими в силу в установленном законодательством порядке международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика» (часть 1 статьи 52) [67].

Кроме того, Конституция содержит нормы, связанные с необходимостью принятия закона по финансово-налоговым вопросам: «на территории Кыргызской Республики действует единая налоговая система. Право установления налогов принадлежит Жогорку Кенешу. Законы, устанавливающие новые налоги и ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют» (часть 2 статьи 18) [67]; «каждый обязан платить налоги и сборы в случаях и порядке, предусмотренных законом» (статья 50) [67].

Таким образом в Конституции КР устанавливается совокупность норм, в которых упоминается «закон», во-первых, в силу значимости этого понятия для закрепления в основном законе; во-вторых, в контексте необходимости принятия законов по тем или иным вопросам, в частности, определяющим процедурные моменты, связанные с разработкой, принятием и исполнением законов; в-третьих, вследствие важности закрепления норм об участии в тех или иных отношениях субъектов на основании норм закона либо введения норм о преимущественных правах граждан либо их ограничениях, а также по выполнению обязательств государства для реализации определенных субъективных прав, предусмотренных законом; в-четвертых, в связи с необходимостью принятия закона по финансовым и налоговым вопросам.

Далее, возвращаясь к вопросам о полномочиях Жогорку Кенеша как законодательного органа, необходимо отметить, что нами ранее было отмечено, что это является его исключительным полномочием. Однако данная исключительность ни в коем случае не говорит о так называемой «вседозволенности». Принцип разделения властей и исходящая от него система сдержек и противовесов вводит свои коррективы в процесс принятия «законов».

Представляет интерес изучить позицию судебной ветви власти к этим вопросам. Так, в целом во многих решениях Конституционной палаты дается соответствующая оценка законодателю, т.е. Жогорку Кенешу, по принятой им норме. В частности, в решении Конституционной палаты по делу о проверке конституционности постановления Правительства Кыргызской Республики от 16 октября 2017 года № 671 «О поэтапном введении аренды учебников в общеобразовательных организациях Кыргызской Республики» в связи с обращением Ирлан уулу А. 11 марта 2020 года палата, приводя за основу статью 10 Конституционного Закона «О Правительстве Кыргызской Республики», согласно которой именно исполнительная власть проводит государственную образовательную политику, обозначил, что Жогорку Кенеш

верно обязал Правительство определить правовые нормы, регулирующие порядок аренды учебников в общеобразовательных организациях.

В другом решении Конституционной палаты по делу о проверке конституционности части 17 статьи 8, пунктов 2, 3, 4 части 2 статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» в связи с обращением Рыскулова С.И., Цой И.В., Бекешева Д.Д. 20 ноября 2019 года, палата обозначила, что на основе норм Конституции, а также статей 8-14 Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» определил, что именно Жогорку Кенеш установил квалификационные требования, в том числе, и к стажу работы на государственной или муниципальной службе [143].

Конституционная палата в отдельных решениях прямо обозначает наличие субъективного права законодателя в лице парламента устанавливать те или иные нормы права. В частности, в вышеуказанном решении Конституционной палаты от 20 ноября 2019 года указывается, что «с учётом специфики государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов во благо всего общества, законодатель вправе посредством специального правового регулирования определять для граждан, поступающих на государственную службу, не только соответствующие права и обязанности, но и устанавливать квалификационные требования с учетом специфики задач, принципов организации и функционирования государственной службы» [143].

В последующем Конституционная палата приходит к выводу, что «Законодатель, исходя из конституционного дозволения о регулировании законом вопроса об обеспечении равного доступа к государственной и муниципальной службе (часть 4 статьи 52), принял Закон Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», устанавливающий правовые, организационные и финансово-

экономические основы государственной гражданской службы, а также содержащий строго очерченные квалификационные требования к претендентам на государственные и муниципальные должности» [143].

Вместе с тем, в решениях Конституционной палаты прослеживается не только признание соответствия актов и решений, принятых парламентом, права законодательного органа принимать те или иные нормативные документы конституционным нормам, но и предположения о причинах принятия норм права в той или иной форме. К примеру, своим решением Конституционная палата по делу о проверке конституционности подпункта 9 пункта 21 Положения о минимальных требованиях к порядку предоставления финансовых услуг и рассмотрения обращений потребителей, утвержденного постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики от 24 июня 2015 года № 35/10 в связи с обращением Турдубекова У.Б. 30 октября 2019 года, отмечает, что говоря о залоге жилых помещений предусмотрено, что «законодатель, устанавливая исключительно судебный порядок обращения взыскания на указанные предметы залога» основывался на особой социальной значимости объекта, подлежащего взысканию. Здесь же палата отмечает, что при ограничении субъективных прав участников договоров, исходя из принципа свободы договора, законодатель руководствовался необходимостью защиты прав третьих лиц, прежде всего членов семьи собственников жилья (которыми могут быть и несовершеннолетние) [144].

Также Конституционная палата в некоторых случаях однозначно определяет право парламента на принятие закона в той или иной редакции. В решении Конституционной палаты от 30 октября 2019 года установлено, что в целях сохранения баланса конституционных ценностей, признавая нормы о свободе договора, гарантии на жилище, в особенности малоимущим гражданам, которые обеспечиваются государством, «законодатель вправе

установить приоритет одних ценностей над другими в конкретном случае и в конкретных правоотношениях» [144].

В отдельных решениях Конституционной палаты отмечается исключительность законодательных полномочий Жогорку Кенеша, которые на самом деле ограничены соответствующими рамками, предписаниями и ценностями. Так, в своем решении по делу о проверке конституционности части 3 статьи 333 Кодекса Кыргызской Республики о нарушениях в связи с обращениями Жорокулова М.М., Тишиной К.Л., Джаныкуловой Б.Т., открытого акционерного общества «Производственно-строительная фирма «Бишкеккурулуш» 11 сентября 2019 года Конституционная палата отмечала, что для реализации конституционных норм законодатель обязан принять нормы процессуального законодательства, «обеспечивающие суду легитимацию его деятельности и легальность принимаемых им судебных актов. В рамках этой обязанности законодатель имеет дискрецию, исходя из правовой природы общественных отношений, устанавливая такое правовое регулирование деятельности судебной системы, которая на основе принципов правового государства могла бы эффективно разрешить спор, восстановить нарушенное право или обеспечить должное поведение в обществе в результате интерпретации закона или иного нормативного правового акта. Специфика и содержание процессуальных законов складывается из норм материального права, предписывающие определенные составы правонарушений, которые запрещают соответствующее поведение лиц или обязывают их к активным действиям» [145]. Поэтому же делу Конституционная палата отмечает случаи, когда парламент «не дает четкого ответа» по тем или иным вопросам.

В другом своем решении, а именно в решении по делу о проверке конституционности пункта 4 части 2 статьи 19 Закона Кыргызской Республики «Об Адвокатуре Кыргызской Республики и адвокатской деятельности» в связи с обращением Токтоматова М. Э. 17 апреля 2019 года

Конституционная палата определяет, что законодатель, охраняя общегосударственные интересы, обязан исходить из недопустимости искажения сути субъективных прав и свобод. В дальнейшем в этом решении обозначается, что законодатель при принятии и установлении норм права должен придерживаться исключения несоразмерного ограничения прав [146].

В отдельных решениях Конституционной палаты отмечается необходимость при правовом регулировании тех или иных вопросов, опираться парламенту, в том числе, на нормы международного соглашения. Примером является решение Конституционной палаты по делу о проверке конституционности нормативного положения части 2 статьи 3, части 1 статьи 6 Закона Кыргызской Республики «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров», выраженного словами «физическим лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность» в связи с обращением Рябушкина А. А. 20 февраля 2019 года [147].

Таким образом, решения судебного органа в лице Конституционной палаты показывают определенные ограничения исключительного права законодательной ветви власти в принятии законов по тем или иным вопросам, исходя из норм Конституции КР и существа обеспечения прав и свобод человека.

Возвращаясь к нормативному обеспечению функционирования законодательного регулирования, Конституция КР, как мы выше отметили, содержит в себе ряд норм, определяющих наиболее важные вопросы, подлежащие законодательному регулированию. Однако основным закон не может стать документом, содержащим все ответы на вопросы нормативного обеспечения жизнедеятельности общества. Соответственно кроме нее нормативной базой в этом вопросе выступают и другие нормативные акты.

Среди них очень важное место занимает Закон КР «О нормативных правовых актах», принятый в 2009 году. Этот закон содержит в себе основные начала регулирования нормативной основы государства, определяя

дефиницию законодательства, систему нормативных правовых актов, роли нормотворческих органов, принципы нормотворчества, решения вопросов коллизии, средства нормотворческой техники: делегирование, нормотворческая техника, порядок внесения изменения и прекращения действия акта, нормотворческая деятельность и ее стадии, общественное обсуждение и другие вопросы.

Однако с момента существования данного акта он не смог обеспечить цельное построение системы законодательства, в первую очередь законов, принимаемых Жогорку Кенешем КР. В своем диссертационном исследовании А.Б. Найманбаев отмечает, что на данном этапе развития в условиях динамичного прогресса человечества и государственных преобразований все больше требует внимания подготовка качественного законодательного продукта [137, с. 3]. В дальнейшем он констатирует, что на сегодняшний день законы принимаются без учета существующих реалий и происходит частое изменение уже принятых законов [137, с. 3]. В завершении А.Б. Найманбаев приходит к выводу, что в последующем это приводит к девальвации значения закона [137, с. 4].

В исследовании «Количественный и качественный анализ ошибок и противоречий в законах и их причины», проведенном группой экспертов в 2013 году, были обозначены недостатки самого процесса принятия закона и соответственно специального закона КР «О нормативных правовых актах» [148, с. 6]. Так, были выявлены недостатки при разработке проектов со стороны Правительства КР, в их числе отсутствие достаточного планирования законопроектов, принятие законов во внеплановом порядке. Также были отмечены недостаточный уровень качества проектов: справки-обоснования не соответствуют требованиям закона; невозможность выполнения анализа регулятивного воздействия из-за недостатка квалифицированных знаний у разработчиков; отсутствие достаточного

уровня учета мнения общественности при разработке проекта закона [148, с. 7].

При этом уровень подготовки проектов со стороны депутатов Жогорку Кенеша по мнению экспертов имеют ряд недостатков. Так, разрабатываемые проекты не соответствуют общегосударственным программам и стратегическим документам, а также они разрабатываются без участия научного сообщества, что в последующем ведет к бесперспективной системе законодательства. Кроме того, проекты законов и подзаконных нормативных актов имеют недостатки в соблюдении техники нормотворчества, подготовки справки-обоснования и анализа регулятивного воздействия. Важным недостатком в проектах, разрабатываемых парламентом, является неподкрепленность республиканским бюджетом, ведущих в результате к трудностям в правоприменении [148, с. 8].

Законодательный процесс нуждается в повышении качества и уменьшении количества законопроектов, которые вносятся ради создания информационных поводов и образуют законодательные завалы, в связи с этим было бы целесообразно создать Центр законотворчества Жогорку Кенеша, который бы помогал депутатам в подготовке качественных законопроектов.

В заключении экспертной группой определяются вопросы, влияющие на качество законов на этапе рассмотрения и принятия законопроектов: «заключение экспертной службы по национальной безопасности при Торага Жогорку Кенеша противоречат норме Конституции КР и нормам Закона о Регламенте; определение профильного комитета при распределении законопроектов на практике оказывается подвержено человеческому фактору. Отсутствие четких регламентаций приводит к тому, что многие законопроекты направляются в комитеты, которые не могут дать компетентную экспертизу и заключение; проблемой в законодательном процессе является отсутствие планов работ комитетов и нарушение сроков

рассмотрения законопроектов, принятых в первом и втором чтениях; ограниченность во времени на стадии пленарного рассмотрения не позволяет вносить все предложения и замечания по законопроектам; нет механизма обратной связи по внесенным гражданским обществом рекомендациям; в соответствии со ст. 56, 57, 58 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» парламент принимает одно из двух возможных решений при рассмотрении законопроекта в первом, втором и третьем чтении – это принять законопроект или отклонить. Но на практике имеют место случаи принятия парламентом еще одного решения – отправить на доработку.

Данное решение парламента не предусмотрено Регламентом ЖК КР, но предусмотрено частью 2 статьи 26 Закона КР «нормативных правовых актах»; слабым остается взаимодействие между Правительством КР и Жогорку Кенешом в разработке законопроектов. Депутаты парламента зачастую вносят альтернативные законопроекты к законопроектам Правительства, и таким образом инициативы по разработке законопроектов не согласуются между собой; недостаточная квалификация экспертов, отсутствие прямой ответственности за данное заключение, неопределенный статус заключений экспертов, а также большая нагрузка на экспертов значительно снижают уровень качества принимаемых законов; важным является также независимость экспертов при проведении экспертизы; нуждается в обновлении Инструкция по законодательной технике, так как ее положения устарели и не соответствуют положениям принятого нового закона «О нормативных правовых актах» (2009 г.). Новую инструкцию по законодательной технике следует назвать по «нормотворческой технике», чтобы привести ее в соответствие с Законом КР «О нормативно-правовых актах», а также расширить ее действие на все субъекты права законодательной инициативы;» [148, с. 8-10] и др.

Кроме того, данная экспертная группа предложила ряд изменений и дополнений, которые рекомендуется внести в Закон КР «О нормативных

правовых актах» и Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР». Данные рекомендации стали основанием для начала активной работы с 2016 года по закреплению эффективных механизмов регулирования системы нормативных правовых актов. Так, распоряжением премьер-министра Кыргызской Республики от 6 апреля 2016 года № 160 была образована рабочая группа, которая на сегодняшний день представила видение и была подготовлена новая редакция закона о нормативных правовых актах [149].

Данный проект прошел несколько процедур согласования с государственными органами. Ключевым моментом является разделение нормативных актов, содержащих нормативные предписание и ненормативные акты. В частности, Правительство КР принимает некоторые акты в виде нормативных документов, которые, по сути, могли быть отрегулированы ненормативным документом [149]. Например, Постановление Правительства КР от 17 августа 2015 года № 580 «О мерах по оказанию государственной поддержки открытому акционерному обществу «Кыргызский камвольно-суконный комбинат» предусматривает поручение Министерству финансов о реструктуризации кредиторской задолженности открытому акционерному обществу «Кыргызский камвольно-суконный комбинат» по долговому обязательству от 1 января 1997 года и долговому обязательству от 1 марта 1997 года на конкретных условиях [150]. Также Постановлением Правительства КР от 5 апреля 2018 года № 186 «О создании государственного учреждения «Кыргызтест» предусматривается создание учреждения и утверждение положения о нем. Данный документ также мог бы быть принят именно актом ненормативного характера [151].

Жогорку Кенеш также принимает акты, которые регулируют ненормативные отношения. Например, Закон КР от 28 января 2010 года № 16 «О списании безнадежной задолженности потребителей электроэнергии, электрических распределительных компаний, основных поставщиков электроэнергии по основным долгам, начисленным процентам, пени,

финансовым, штрафным и налоговым санкция» подразумевает списание долгов определенных хозяйствующих субъектов, а значит не носит общеобязательный характер, следовательно может быть отнесен к ненормативным актам [152].

Как отмечается в справке-обосновании к проекту Закона «О нормативных правовых актах КР» оформление актов ненормативного характера в виде нормативных актов ведет к необходимости соблюдения высоких требований, предъявляемых к нормативным актам. В последующем они подлежат обжалованию в суде как нормативные акты [149]. Далее, в указанной справке-обосновании также отмечается, что неоправданное объединение двух понятий – нормативного и ненормативного характера ведет разрушению целостности системы законодательства [149].

Также в проекте закона предусматриваются определенные ответы на имеющиеся вопросы по иерархии нормативных правовых актов. Структура подчиненности нормативных актов предусматривается та же, которая была предусмотрена в действующей редакции, но в справке-обосновании дается пояснение, что кодексы и законы имеют равную степень силы, поскольку, сам основной закон не придает какую-либо иную силу кодексам [149].

В справке-обосновании относительно иерархии норм отмечается, что подзаконные акты имеют лишь условную степень уровня, поскольку нормативный акт Национального банка и Центральной избирательной комиссии не могут по отношению друг другу иметь более высокую юридическую силу, так как они регулируют разные сферы отношений [149].

Кроме того, проект закона предусматривает недопустимость обозначения в соответствующих отраслевых законах полномочий тех или иных органов исполнительной власти, поскольку согласно статье 10-11 конституционного закона КР «О Правительстве КР» установлено исключительное право Правительства КР, а не Жогорку Кенеша КР, устанавливать полномочия органов исполнительной власти [149].

В предлагаемой редакции закона исключается планирование законопроектной работы. Поскольку согласно статистике в справке в период с 2012 по 2016 годы Правительством инициировано около 650 законопроектов, из которых 157 – плановых, 493 – внеплановых [149]. Соответственно в большей мере Правительством КР были инициированы внеплановые проекты, что исключает необходимость аккумулирования правительственных усилий для введения работ по законопроектной деятельности [149].

Кроме того, в данном проекте закона выдвинуто предложение исключить институт толкования нормативных правовых актов. Согласно статье 31 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» «в случае обнаружения неясностей в нормативных правовых актах, неправильной или противоречивой практики их применения дается официальное толкование (разъяснение)» [153]. Такое толкование нормативного правового акта или его структурного элемента, за исключением Конституции, осуществляется нормотворческим органом или должностным лицом, принявшим или издавшим этот акт, путем принятия нормативного правового акта. Прежде всего, необходимо отметить, что акт о толковании не является актом нормативного характера, поскольку рассчитан на однократное применение. Таким образом нормотворческие органы не могут оформлять акты о толковании нормативного правового акта [149].

Закон КР «О нормативных правовых актах» показывает основное направление формирования системы законодательства, в этом ключе законы, т.е. акты, принимаемые Жогорку Кенешем, имеют очень важное значение. Построение иерархии нормативных актов, в первую очередь, показывает необходимость принятия и разработки актов с ориентиром на Конституцию и законы.

Необходимо отметить, что определенные новеллы вызывают некоторые вопросы. В частности, бизнес-сообщество выступает кардинально

против придания актам министерств и ведомств нормативного характера. По мнению предпринимателей, это приведет к нарушению прав бизнеса, министерства начнут по-своему трактовать те или иные нормы законов и принимать свои акты. Именно это сподвигло Правительство отозвать вышеуказанный проект в 2018 году [154].

С другой стороны, такое опасение говорит о других важных проблемах. Так, несмотря на то, что существует и действует специальный Закон КР от 5 апреля 2008 года «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности» [155] бизнес не доверяет государству и его органам, кроме того, нормы данного закона носят декларативный характер [155].

Существует ряд законов, которые устанавливают уровень, свойства и необходимость того или иного регулирования с помощью законодательных актов в сфере предпринимательской деятельности. Они также говорят о недейственности норм о защите и развитии предпринимательства в стране, таких, как Закон КР «О защите прав предпринимателей», Закон КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства», Закон КР «О государственной поддержке малого предпринимательства» [156].

Следующим вопросом, требующим внимания, является законотворческий процесс. Важным составляющим законотворческого процесса являются его стадии. В теории высказываются различные мнения по поводу количества и содержания стадий [157]. В целом выделяют следующие стадии: парламентская стадия, предпарламентская стадия и постпарламентская стадия. На таком упрощенном понимании строил свои взгляды Т.А. Золотухиной [158].

Крайне важной составляющей в предпарламентской стадии являются субъекты права законодательной инициативы, которые четко определены в Конституции КР. Согласно статье 85 правом законодательной инициативы обладают: 10 тысяч избирателей (народная инициатива); депутаты Жогорку

Кенеша; Президент; Председатель Кабинета Министров; Верховный суд; Народный Курултай; Генеральный прокурор. Для реализации права законодательной инициативы гражданами действует Закон КР «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике», принятый в 2011 году. Данное право прямо вытекает из сущности конституционных прав граждан на участие в принятии законов и иных решений республиканского значения (часть 4 статьи 37 Конституции).

Поскольку процедура народной законодательной инициативы является формальным элементом, она с начала функционирования и до момента ее завершения регламентируется указанным законом и на всей ее стадии предусмотрены соприкосновения с официальными требованиями и органами власти. Так, начальной процедурой является создание инициативной группы, количество членов которой не должно быть менее 10 человек. При этом ими могут быть исключительно граждане Кыргызской Республики, обладающие избирательным правом. А.Т. Тотубаева, анализируя аналогичные нормы Регламента Жогорку Кенеша, замечает, что в этом случае не определено о каком избирательном праве идет речь [159, с. 199]. По нашему мнению, в данной норме нет необходимости искать ответы на вид избирательного права. Здесь не может идти речи о пассивном избирательном праве. Поскольку пассивное избирательное право устанавливается достаточно четко в конкретных случаях и в зависимости от участия кандидатом в избрании какого-либо органа устанавливаются различные критерии к активному избирательному праву. Соответственно, речь однозначно идет только о активном праве.

Инициативная группа подлежит регистрации в Министерстве юстиции КР, для чего представляет нижеследующий перечень документов:

«протокол собрания инициативной группы, на котором было принято решение о внесении проекта закона в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики;

- список членов инициативной группы, содержащий следующие данные: фамилия, имя, отчество, дата рождения, место жительства (постоянного или временного), серия и номер паспорта;
- текст проекта закона, а также его электронная версия;
- справка-обоснование;
- сравнительная таблица (в случае внесения изменений и (или) дополнений в нормативный правовой акт) или новая редакция» [160].

В свою очередь при предоставлении недостоверных данных членов инициативной группы и не соответствия проекта закона требованиям нормотворческой техники или иных норм законодательства о нормативных правовых актах в регистрации инициативной группы может быть отказано. При этом данное решение Министерства юстиции может быть обжаловано в суде или после устранения недоработок инициативная группа вправе повторно обратиться за регистрацией [160]. В то же время при регистрации инициативной группы министерство публикует на своем сайте информацию об инициативной группе и проекте закона и иные материалы. В свою очередь инициативная группа также публикует указанные материалы в газете [160].

Последующее проведение агитации также четко регламентировано и предполагает участие в нем только членов инициативной группы. При этом не допускается «подкуп» граждан или «действия, направленные на разжигание социальной, религиозной, расовой, национальной ненависти и вражды, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства, пропаганда войны и злоупотребление свободой средств массовой информации» [160].

Сбор подписей может начаться только по истечении 30 дней после публикации проекта в СМИ. Сбор подписей граждан осуществляется «по месту жительства, работы, службы, учебы, а также в иных местах» [160]. Однако сбор подписей в месте выдачи заработной платы недопустимо. После

завершения сбора подписей составляется итоговый протокол инициативной группы. В последующем данный протокол направляется в парламент [160].

Очень важной составляющей народной законодательной инициативы является то, что отдельные проекты законов в принципе не могут инициироваться в порядке народной инициативы:

- проекты законов, касающиеся изменения государственной границы;
- проекты законов формирования республиканского бюджета;
- проекты законов амнистии и помилования;
- проекты законов вопросов международных отношений;
- проекты законов введения военного или чрезвычайного положения

[160].

Данные вопросы, с одной стороны, влияют на целостность государства, с другой стороны, требуют запроса мнения зарубежных стран, это границы и международные отношения [159].

Другие в принципе не могут быть приняты решением народной инициативы, поскольку граждане не обладают данными и информацией, которые обеспечат баланс выполнения обязательств государства, по республиканскому бюджету, кроме того, граждане естественным образом будут преследовать так называемые «собственные» интересы при принятии решения [159].

В условиях военного или чрезвычайного положения в принципе жизнедеятельность государства, права человека и система власти начинает функционировать для преодоления этой ситуации, именно исходя из этого Конституция допускает в этих случаях ограничения прав граждан или недопустимость проведения выборов и др. Соответственно, в этой ситуации считается недопустимым осуществление и реализация права народной инициативы, поскольку это приведет к не совсем продуманным решениям [159].

В заключении необходимо отметить, что последним этапом в реализации народной инициативы является обязательство парламента рассмотреть инициированный проект, т.е. Жогорку Кенеш обязан по повестке дня согласно Регламенту обсудить и высказать свое видение к предложенному проекту, этот проект не может остаться без внимания [159].

В допарламентской стадии очень важное значение имеет участие или реализация права законодательной инициативы со стороны Правительства КР. В странах с парламентской формой правления подавляющее большинство законов инициируются правительством, однако в нашей стране законодательная активность депутатов превышает. Соответственно сами депутаты, также выступая субъектом права законодательной инициативы, работают над созданием законопроектов. Вместе с тем, активное участие правительства в инициировании законов в странах с развитым парламентаризмом имеет свое объяснение: поскольку данный орган претворяет в жизнь нормативные акты, соответственно апробируя их на практике, имеет возможность определить, какие нормативные акты требуют доработок, имеется ли правовой вакуум в той или иной сфере регулирования общественных отношений. Кроме того, это демонстрирует реализацию на практике систему сдержек и противовесов, поскольку правительство, принимая деятельное участие в законотворчестве через реализацию права законодательной инициативы, не может придать данному проекту юридическую силу закона, на это имеет право исключительно парламент. Поэтому практика парламентских республик, где правительство играет важную роль в нормотворчестве, представляется верной.

Вместе с тем в Кыргызской Республике такая практика имеет определенные риски. Согласно нормам основного закона, правом законодательной инициативы обладает председатель Кабмина КР, который подчиняется главе государства, в том числе потому, что совмещает роль председателя Администрации Президента. В связи с этим возникает

закономерный вопрос о том, насколько данный субъект может быть самостоятелен в реализации своего права инициировать проекты законов, не станет ли он выразителем не своей воли, а воли главы государства в данном случае. Кроме того, по основному закону не совсем понятно, что считать правительством в Кыргызской Республике, если понимать под ним орган, который реализует исполнительную власть, то это неверно, так как в качестве исполнительной власти выступает не Кабмин КР, ее согласно Конституции КР осуществляет Президент.

Представляет интерес рассмотреть также право законодательной инициативы Народного Курултая, поскольку такой орган не имел практики деятельности в современной истории страны. Согласно статье 7 Конституции КР «Народный Курултай – общественно-представительное собрание ... как совещательное, наблюдательное собрание дает рекомендации по направлениям общественного развития» [67]. Указанная норма также закрепляет, что правовой статус собрания определяется конституционным законом «О Народном Курултае».

В самой парламентской стадии законопроекты подлежат рассмотрению Жогорку Кенешем и в последующем принятию или отклонению проекта. До рассмотрения проекта на пленарном заседании Жогорку Кенеша проект подлежит рассмотрению в комитетах и соответствующих структурных подразделениях для подготовки экспертизы. При этом проект размещается на официальном сайте для получения предложений и замечаний со стороны представителей гражданского общества.

Далее по проекту необходимо проведение правовой, правозащитной, гендерной и других экспертиз. Данные экспертизы проводятся самим нормотворческим органом. При этом проведение экспертиз является обязательным и на допарламентской стадии [161, с. 109].

По результатам экспертиз подготавливается заключение службы, которое поступает в ответственный комитет.

На основе свода мнений или заключений экспертной службы, фракций, депутатов и представителей гражданского общества ответственный комитет рассматривает проект закона на своем заседании.

В своем заключении ответственный комитет отражает:

- «1) концепцию проекта закона;
- 2) соответствие содержания проекта закона заявленной концепции;
- 3) состояние нормативной базы регулирования в сфере общественных отношений, предусматриваемой законопроектом;
- 4) предложения по результатам анализа регулятивного воздействия на проект закона, направленного на регулирование предпринимательской деятельности;
- 5) предложения по результатам проведенных экспертиз;
- 6) предложения по результатам заключений независимых экспертов, специалистов и организаций, если таковые имеются;
- 7) предложения по результатам проведенных общественных обсуждений, в случае их проведения;
- 8) предложения фракций, комитетов и депутатов к проекту закона;
- 9) при его наличии особое мнение члена комитета;
- 10) рекомендации о принятии Жогорку Кенешем решения, предусмотренного частью 4 статьи 56 Регламента» [162].

Если же будут представлены альтернативные проекты законов, то комитет также принимает решения по ним. Следует отметить, что ответственный комитет не ограничивается принятием заключения по какому-либо проекту, дальнейшее сопровождение проекта до рассмотрения в Жогорку Кенеше является одним из необходимых полномочий комитетов.

В Жогорку Кенеше проекты законов принимаются в трех чтениях. При этом промежуток между чтениями устанавливается не менее 10 дней и не более 30 дней. Однако допускается принятие одновременно в трех чтениях при наличии положительного заключения фракций и комитетов в случаях:

- «1) приведения норм закона в соответствие с Конституцией;
- 2) приведения действующего закона в соответствие с нормами вновь принятого закона;
- 3) приведения в соответствие одних статей закона другим статьям этого же закона;
- 4) исправления грамматических ошибок текста закона;
- 5) устранения несоответствий между текстами закона на государственном и официальном языках;
- 6) рассмотрения проекта закона о ратификации международных договоров, за исключением кредитных соглашений.
- 7) рассмотрения проектов конституционного закона и закона, вытекающих из решения Конституционной палаты Верховного суда» [162].

Каждое чтение сопровождается голосованием за проект в парламенте.

Следует отметить, что парламент рассматривает все проекты в зависимости от ежемесячного плана, но предусматривается и включение вопросов и проектов законов в повестку во внеочередном порядке, к примеру, проекты конституционных законов и законов, вытекающих из решений Конституционной палаты, в случае признания норм закона или закона в целом неконституционным.

Для выработки стратегического видения и оказания аналитической поддержки деятельности парламента, по проведению исследований и разработок по общественно значимым вопросам, выработке рекомендаций и предложений к стратегическим документам было бы целесообразно создать в Жогорке Кенеше Центр перспективных разработок. Отдельно необходимо обозначить, что некоторые проекты законов при рассмотрении и принятии парламентом имеют некоторые особенности. Например, проект закона о республиканском бюджете рассматривается по процедуре полного обсуждения в трех чтениях (статья 72 Регламента ЖК КР).

Заключительная стадия законотворческого процесса — это подписание Президентом КР принятого Жогорку Кенешем закона. В теории высказываются различные мнения о данном заключительном этапе, в частности, необходимость включения в него следующих процедур: подписание Президентом КР, его опубликование и вступление в силу. Совокупность указанных действий именуется промульгацией [158, с. 175-176]. Вместе с тем в литературе существует мнение о том, что это совсем разные процедуры, и они не связаны друг с другом [163]. Естественно, указанные процедуры «календарно» связаны, поскольку одно действие предполагает последующее действие.

Необходимо отметить, что Президент КР при поступлении закона, принятого парламентом, в течение одного месяца принимает решение подписать или вернуть его с возражениями [67]. Наличие подобного права у Президента КР говорит о том, что он является активным участником законодательного процесса, позволяет ему выражать собственное мнение по тому или иному закону. Следует отметить, что в законодательстве не определяются критерии, случаи использования Президентом КР права вето, возвращения с возражениями закона, и не определено, каким документом может быть оформлено возражение Президента КР.

Президент КР согласно статье 87 Конституции КР возвращает закон для повторного рассмотрения, парламент вправе преодолеть вето большинством не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов либо согласиться с возражениями главы государства [67]. В случае, если парламент преодолел вето, Президент обязан подписать законопроект в течение 14 рабочих дней. Такая конструкция является оптимальной, поскольку дает возможность парламенту полноценно реализовывать свои нормотворческие полномочия, с другой стороны, соблюдается принцип сдержек и противовесов.

Выводы:

1. Принятие законов является исключительной прерогативой Жогорку Кенеша, как непосредственного участника процесса правотворчества, это является отражением системы разделения государственной власти. Соответственно в структуре органов власти Жогорку Кенеш обладает исключительной прерогативой по законотворческой деятельности;

2. Вместе с тем, такая исключительность в принятии законодательных актов не является синонимом «вседозволенности», поскольку принцип разделения властей, а также система сдержек и противовесов как часть указанного принципа вносят свои коррективы в процесс принятия законов, предоставляя другим ветвям власти возможность влиять на их принятие или дальнейшее функционирование;

3. В Конституции КР устанавливается комплекс норм, упоминающих случаи и основания, требующие принятия тех или иных законов. Однако основной закон объективно не может стать документом, содержащим всеобъемлющие ответы на вопросы нормативного обеспечения жизнедеятельности общества. Соответственно, кроме нее нормативной базой в этом вопросе выступает и другие нормативные акты. Среди них очень важное место занимает закон КР «О нормативных правовых актах», принятый в 2009 году.

4. Решения судебного органа в лице Конституционной палаты показывают определенные ограничения исключительного права законодательной ветви власти в принятии законов по тем или иным вопросам, исходя из норм Конституции КР и существа обеспечения прав и свобод человека. Таким образом можно проследить действие системы сдержек и противовесов как составной части принципа разделения властей;

5. Важным составляющим законотворческого процесса являются его стадии. Общее понимание законодательного процесса предписывает

необходимость выделения следующих стадий: парламентской стадии, предпарламентской стадии и постпарламентской стадии. Каждая стадия имеет особенности и взаимосвязь с предыдущей;

6. В качестве недостатков в законотворческой деятельности парламента следует отметить низкую связь законов с реалиями современной жизни, в том числе рыночных отношений, что приводит к частым внесениям в них поправок, тогда как законодательство должно обладать стабильностью; несвязность принимаемых законов с государственными программами, что зачастую приводит к их финансовой неподкреплённости, а значит заведомой неисполняемости; нормотворческая работа осуществляется хаотично, без конкретного плана работы и др.;

7. Конституция КР предоставила достаточно широкому кругу лиц право законодательной инициативы, в том числе двум другим ветвям власти, при этом парламент как законодательный орган, имеющий исключительное право принятия законов, обладает также обязанностью рассмотреть инициированные законопроекты и принять по ним решение.

4.2. Участие исполнительной и судебной властей Кыргызской Республики в законотворческом процессе

В теории отсутствует единое мнение о содержании понятия «парламентаризм», о его признаках, которыми можно охарактеризовать данное явление. Однако все концепции по данному вопросу сходятся в том, что неотъемлемым признаком парламентаризма является существование и реализация принципа разделения властей и его ключевого элемента – системы сдержек и противовесов. То есть парламентаризм не замкнут вокруг деятельности только парламента, для существования такой формы управления государством требуется баланс власти, где есть четкое разграничение полномочий между ветвями власти, а также определены способы взаимодействия и взаимоконтроля. В этой связи представляет интерес рассмотреть, насколько исполнительная и судебная власти вовлечены в законотворческий процесс, так как данный анализ позволит нам проследить механизм реализации системы сдержек и противовесов, принципа разделения властей при реализации законодательным органом своего ключевого полномочия – принятия законов, а значит определиться с выраженностью указанного выше признака парламентаризма в Кыргызской Республике.

Формирование правовой базы государства не может оставаться без участия исполнительной власти. Согласно статье 89 Конституции исполнительная власть в Кыргызской Республике осуществляется Президентом, который формирует Кабинет Министров КР.

Исполнительная власть обладает достаточно широкими полномочиями, которые направлены на реализацию социально-экономических задач. Так, согласно статье 91 Кабинет Министров «обеспечивает исполнение Конституции и законов; реализует основные направления внутренней и внешней политики государства; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с

преступностью», и др. Такой объем полномочий говорит о необходимости участия исполнительной власти во многих важных государственных мероприятиях.

В свою очередь и в литературе роль исполнительной власти обозначается не в качестве простого участника процесса создания законов, а ей придается более существенная роль – она должна стать основным участником такого процесса [164]. И все это исходя из нормативного статуса исполнительной власти и объема ее полномочий, определенных в самой Конституции [164].

Согласимся с мнением И.А. Стрыгиной, только применительно к Кыргызской Республике, которая отмечает, что «Участие Правительства Российской Федерации в законотворчестве является одним из приоритетных направлений деятельности этого органа государственной власти» [165].

Основной нормой, позволяющей говорить об участии исполнительной власти в законопроектной работе, является статья 85 Конституции КР, согласно которой Председателю Кабинета Министров и Президенту принадлежит право законодательной инициативы. Данное право предоставляет полномочия по инициированию проектов законов.

Как было отмечено выше, именно Кабинет Министров является основным исполнителем нормативных актов. В то же время, за исполнением законов ведется соответствующий контроль со стороны парламента. Порядок осуществления такого контроля регламентируется отдельным законом КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики» [166].

Поскольку Кабинет Министров несет ответственность за исполнение законов, он в первую очередь инициирует проекты, направленные на социально-экономическое развитие государства. Например, в Программе Правительства Кыргызской Республики по развитию сферы культуры до 2020 года, утвержденной постановлением Правительства КР от 27 октября

2015 года № 736 установлено, что одной из задач программы является внедрение партнерских принципов сотрудничества государства с творческими союзами через разработку проекта Закона Кыргызской Республики «О творческих союзах», которые будет реализовывать Министерство культуры КР [167].

Кроме того, Национальная Программа по сохранению, изучению и популяризации эпоса «Манас» на период 2012-2017 годы, утвержденная постановлением Правительства КР от 31 января 2012 года № 67 и плане ее реализации устанавливает необходимость разработки Министерством культуры КР проекта Закона Кыргызской Республики «Об охране нематериального культурного наследия Кыргызской Республики», проведения научно-исследовательских работ, подготовки Национального перечня объектов нематериального культурного наследия Кыргызской Республики [168]. Также Постановлением Правительства КР от 2 августа 2017 года № 459 «Об утверждении Концепции развития органического сельскохозяйственного производства в Кыргызской Республике на 2017-2022 годы» перед Министерством сельского хозяйства ставится задача разработки проекта Закона Кыргызской Республики «Об органическом сельскохозяйственном производстве» [169].

Данные проекты нормативных правовых актов будут разрабатываться в рамках реализации указанных общих программных документов.

Кабинет Министров также обязан ежегодно проводить законопроектную работу. Так, согласно статье 18 Закона КР «О нормативных правовых актах КР» Кабинет Министров «ежегодно разрабатывает и утверждает план законопроектных работ» (часть 1 статьи 18). «При разработке проектов планов законопроектных работ учитываются обращения и заявления Президента, предложения депутатов Жогорку Кенеша, заинтересованных органов, научных учреждений, представителей гражданского общества, а также результаты мониторинга и оценки

действующего законодательства в порядке, определяемом Правительством» (часть 2 статьи 18 Закона).

Для упорядочения указанной деятельности исполнительная власть в целях дальнейшего совершенствования организации и координации законопроектной деятельности министерств, государственного комитета, административных ведомств, а также повышения качества разрабатываемых проектов законов приняла постановление об утверждении Регламента законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики от 24 октября 2012 года № 748 [170]. Согласно преамбуле Регламента, он «определяет порядок организации и осуществления законопроектной работы Правительства Кыргызской Республики» [170].

В соответствии с частью 9 данного Регламента предложения по законопроектной деятельности, которые формируют План законопроектной работы, формируются на основе:

- «- общегосударственных программ;
- программ действий Правительства;
- поручений Президента Кыргызской Республики, Премьер-министра Кыргызской Республики, рекомендаций Жогорку Кенеша;
- предложений других государственных органов Кыргызской Республики, государственных и иных организаций, научных учреждений, граждан и их объединений;
- международных обязательств Кыргызской Республики, предусматривающих принятие новых законов, внесение изменений и дополнений в законодательство Кыргызской Республики» [170].

Ежегодно утверждается план законопроектной работы Правительства КР. В частности, последний план на основе распоряжения Правительства КР от 17 января 2020 года № 9-р «Об утверждении Плана законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики на 2020 год» [171], где

предусмотрено около 30 проектов законов, которые должны будут инициировать отдельные министерства и ведомства.

Исполнительная власть участвует в законопроектной работе также посредством инвентаризации нормативных правовых актов. Инвентаризация нормативных правовых актов осуществляется Межведомственной комиссией по инвентаризации нормативных правовых актов, деятельность которой регламентируется постановлением Правительства КР от 4 июня 2018 года № 265 «Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по инвентаризации нормативных правовых актов» [172].

Данная комиссия рассматривает проекты нормативных правовых актов, предложенные министерствами и ведомствами, направленные на приведение в соответствие с Конституцией Кыргызской Республики; на полноту правового регулирования вопроса; на выявление излишнего правового регулирования вопроса, отсутствия в них противоречий и коллизий; на минимизацию возникновения коррупционных рисков [172].

Комиссия состоит из заместителя министра юстиции (председатель Комиссии); сотрудника Министерства юстиции (секретарь Комиссии); представителя Аппарата Правительства Кыргызской Республики; заместителя руководителей министерств, государственных комитетов (за исключением уполномоченного органа в сфере национальной безопасности), административных ведомств, наделенных полномочиями по выработке политики в соответствующей сфере деятельности; заведующий юридической службой уполномоченного органа в сфере национальной безопасности [172].

В то же время государственные органы исполнительной власти обязаны не реже одного раза в квартал вносить на рассмотрение Комиссии проекты нормативных правовых актов. После одобрения на заседании межведомственной комиссии органы обязаны согласовать проект с министерствами и ведомствами, а в последующем внести проект в Аппарат Правительства КР [172].

В начале 2000-х годов была начата целенаправленная работа по инвентаризации. Так, распоряжением Правительства КР от 14 февраля 2001 года № 44-р была образована Правительственная комиссия по инвентаризации нормативных правовых актов. Работа комиссии была направлена на совершенствование нормативных правовых актов путем их инвентаризации, устранения противоречий между нормативными правовыми актами различных уровней [173]. Данной комиссии было поручено внести предложения на рассмотрение Правительства Кыргызской Республики по итогам инвентаризации [173].

К середине 2001 года были сделаны некоторые выводы и принято постановление Правительства КР от 30 июля 2001 года № 388 «Об итогах работы Правительственной комиссии по инвентаризации нормативных правовых актов Кыргызской Республики», где обозначено, что совершенствование законодательства является важной составляющей деятельности Правительства КР [174]. При этом утверждается, что на данный момент следует провести тщательный анализ и исключить законодательные противоречия между нормативными правовыми актами [174].

Таким образом еще 20 лет назад была начата работа по инвентаризации нормативных правовых актов, необходимость в которой все более назревала в связи с увеличением количества законодательных актов. Последнее является естественным процессом, поскольку развитие рыночных отношений привело к необходимости издания законов, ориентированных на указанную тенденцию.

В дальнейшем в 2003 году, подводя итоги законопроектной работы за I полугодие 2002 года, обозначается, что работа, связанная с инвентаризацией нормативных правовых актов, недостаточно упорядочена и отрегулирована, отсутствует системный подход, инвентаризация законодательства проводится хаотично (постановление Правительства КР от 20 сентября 2002 года № 639 «О ходе выполнения Плана законопроектных работ

Правительства Кыргызской Республики за I полугодие 2002 года и проводимой Министерством юстиции Кыргызской Республики работе по координации нормотворческой деятельности министерств, государственных комитетов, административных ведомств и государственных комиссий») [175].

После подписания Конституции 2021 года Правительству рекомендовано было провести полную инвентаризацию принятых концепций, стратегий, программ и законов Кыргызской Республики по отраслям права на предмет соответствия Конституции Кыргызской Республики, принципам социальной справедливости и партнерства, необходимости, целесообразности и эффективности, достаточности регулирования предмета, устранения внутренних противоречий и коллизий, пробелов в праве».

Согласно указа Президента КР «О проведении инвентаризации законодательства Кыргызской Республики», инвентаризация подразумевает под собой оптимизацию и изменения, основанного на пересмотре действующих ценносте и принципов, новых ориентиров, и направленного на защиту прав и интересов гражданина и юридического лица.

Инвентаризация законов КР проходит по принципу «Гильотина», что означает выбор, утверждение, изменение или отмену действующих нормативно правовых актов посредством их анализа или пересмотра. То есть в числе главных принципов «гильотины»- максимальное упрощение любого регулирующего нормативно- правового акта, необоснованного с точки зрения стратегии экономического развития, считающегося законным и необходимым.

Следует отметить, что несмотря на то, что принимаются попытки сформировать соответствующую деятельность, система законодательства по-прежнему остается неэффективной, часто вносятся изменения в законы, имеются пробелы и противоречия законодательства. Это выделено и в

Стратегии развития Жогорку Кенеша Кыргызской Республики до 2021 года, утвержденной постановлением Жогорку Кенеша КР от 6 октября 2016 года № 958-VI, где были определены приоритеты и конкретные действия по совершенствованию законодательной деятельности парламента, в том числе замечены недостатки законопроектной работы Правительства КР [176].

В частности, в документе обозначено, что «на передовой линии законопроектной работы должно находиться правительство, внимание и усилия депутатов больше должны быть сосредоточены на реализации механизма законодательного предложения для правительства» [176]. Кроме того, обозначена задача, направленная на совместную «... с правительством реализацию четкого планирования законопроектной работы, учитывающего краткосрочные и долгосрочные приоритеты развития соответствующих отраслей» [176].

Также выделена задача «ввести в практику деятельности Жогорку Кенеша прогнозирование потребности принятия закона в той или иной области», дать поручения Правительству по обеспечению качественного прогнозирования ожидаемых событий и вынесению объективного заключения о потребности в данном законе» [176].

Исполнительная власть участвует в законопроектной работе посредством иных форм и методов. В частности, закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» предусматривает ряд норм, связанных с участием Правительства КР – в целом, и Министерства финансов – в частности, в разработке и принятии проектов нормативных актов по вопросам финансирования [177]. Так, в соответствии со статьей 21 указанного закона «проекты перед их внесением Президенту, Правительству подлежат в обязательном порядке согласованию с Министерством финансов Кыргызской Республики - по вопросам, предусматривающим сокращение доходов или увеличение расходов государства» [177]. Это связано с необходимостью уточнения наличия источников финансирования к

соответствующему проекту, при отсутствии которого нормативный акт окажется нереализованным. Так, в 2015 году Министерством финансов была проведена работа по инвентаризации нормативных правовых актов, и было выявлено 24 нормативных правовых акта, не подкрепленных финансами на сумму 8,6 млрд. сомов [178]. Поэтому это важная часть подготовки проекта нормативного правового акта, поскольку учитывает ресурсы, необходимые для его реализации, в противном случае документ будет носить декларативный характер.

Именно поэтому в 2016 году в новом Бюджетном кодексе предусмотрена норма уже не обязывающая, а устанавливающая, что «нормативные правовые акты, приводящие к изменению доходов и (или) расходов бюджетов бюджетной системы Кыргызской Республики, принятые после 31 марта, должны содержать положения о вступлении их в силу не ранее 1 января, следующего за очередным бюджетным годом» (статья 4) [179].

Таким образом обозначается, что если требуется какое-либо финансирование к проекту закона, то этот акт вступает в силу с января следующего года. Иначе говоря, проекты нормативных правовых актов не могут быть приняты без финансового подкрепления. Более того, здесь же говорится, что принятие новых расходных обязательств, в том числе на основе вновь принятых нормативных правовых актов осуществляется со следующего года или может быть осуществлен в текущем году после соответствующих изменений в бюджет. При этом данные дополнительные расходные обязательства будут выполнены при наличии средств [179]. Регламент Жогорку Кенеша КР также предусматривает аналогичные нормы (ст. 47, 55 и др), которыми устанавливается необходимость получения мнения Правительства КР по финансовым обязательствам проекта и наличие в справке-обосновании проекта информации по источникам финансирования [162].

Кроме того, исполнительная власть обладает исключительным полномочием по инициированию тех или иных проектов законов. Это проекты нормативных правовых актов, регулирующие вопросы:

- республиканского бюджета,
- местного бюджета,
- бюджета судебной системы
- проекта бюджета Счетной палаты
- проекта бюджета Социального фонда
- Фонда обязательного медицинского страхования [179].

Указанные проекты разрабатываются уполномоченными государственными органами. В частности, проект республиканского бюджета разрабатывается Министерством финансов КР.

Еще одной формой участия исполнительной власти в законодательной деятельности является представление заключения к проектам законов, инициированных депутатами. Согласно статье 27 конституционного закона КР «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» установлены конкретные проекты, которые требуют обязательной дачи заключения Кабинетом Министров: «внесение изменений в проект закона о республиканском бюджете; увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, либо сокращение его доходной части; внесение поправок в закон о республиканском бюджете; введение или отмену налогов, освобождение от их уплаты; принятие и изменение финансовых обязательств государства; изменение полномочий Кабинета Министров, других органов исполнительной власти» [180].

Отметим, что представленный список проектов, требующих получения заключения, является не совсем однозначным. Так, отмечается, что проект закона, связанный с внесением изменений в бюджет, требует обязательного заключения Кабинета Министров. Вместе с тем, согласно части 3 статьи 27 Закона КР «О Кабинете Министров КР» данный орган не дает заключения по

проектам, инициированным самим Кабмином. Таким образом создается сложность в правильном понимании норм, поскольку создается предположение, что проект закона о бюджете в этом случае может быть инициирован и другими органами.

Подзаконные акты, регламентирующие законопроектную деятельность исполнительной власти, также не представляют ясности в этом вопросе. Так, Регламент законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики, утвержденный постановлением Правительства КР от 24 октября 2012 года № 748 [170] в пункте 36 обозначил возможности Правительства КР по внесению предложений в парламент в им же инициированный законопроект в форме постановлений Правительства КР [170].

Иначе говоря, исполнительная власть направляет проект в Жогорку Кенеш, а затем еще вносит предложение в свой проект. Однако здесь возникает несколько вопросов: как в законодательном процессе (прохождение трех чтений, наличие конкретных сроков этих чтений) исполнительная власть успеет подготовить постановление, которое должно пройти процедуру согласования с министерствами и ведомствами и затем процедуру согласования в Аппарате Правительства КР, т.е. технически, по срокам осуществить подготовку проекта решения Правительства окажется невозможной.

Остановимся на другом основании дачи официального заключения Кабмина КР на проекты, разработанные другими субъектами права законодательной инициативы - это проекты, связанные с увеличением расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, либо сокращение его доходной части. Отметим, что субъектами права законодательной инициативы являются 10 тысяч избирателей, депутат Жогорку Кенеша, Президент и др.

При этом управление финансовыми средствами, определение их объемов, прогноз их использования и в целом все, что связано с управлением

активами государства, принадлежит именно Кабмину КР, т.е. именно исполнительная власть осуществляет финансовую и денежную политику государства. В связи с этим Кабмин при инициировании проекта обладает всей необходимой информацией по проекту закона. А вот граждане или конкретный депутат не обладает данной информацией, соответственно при инициировании проекта закона они вынуждены обратиться в Кабмин КР, т.е. субъект права законодательной инициативы в лице граждан и депутатов для определения источника финансирования должны получить информацию по проекту у Кабмина КР. Здесь возникает закономерный вопрос о целесообразности дачи повторного заключения к проекту, если Кабмин сам непосредственно принимал участие в формировании финансовой части проекта, как того требует статья 27 Конституционного закона КР «О Кабмине КР».

Представляется, что в данной ситуации вышеуказанный закон и закон КР «О регламенте Жогорку Кенеша КР» не корреспондируются друг с другом, поскольку отсутствует взаимосвязанность полномочий исполнительной и законодательной власти по вопросам формирования правовой базы. Для решения данной проблемы следует усилить параллельные полномочия, нежели автономно указывать право исполнительной власти на представление заключений к проектам законов посредством активного включения Правительства КР в процесс разработки проектов законов со стороны депутатов и граждан.

Зачастую именно по этой причине исполнительная власть вынужденно дает отрицательные заключения к проектам законов, инициированных депутатами, в результате этого теряется огромное время и ресурсы органов власти (и исполнительной, и законодательной власти) на подготовку какого-либо законопроекта.

В этой связи в Стратегии развития Жогорку Кенеша Кыргызской Республики до 2021 года, утвержденной постановлением Жогорку Кенеша

КР от 6 октября 2016 года № 958-VI [176], одним из главных задач законодательной деятельности Жогорку Кенеша обозначена необходимость совместной с Правительством КР реализации четкого прогнозирования законопроектной работ, на основе приоритетных направлений развития страны.

Рассмотрим остальные основания представления заключения Кабмином КР на проекты законов, инициированных Жогорку Кенешем КР. Напомним, что это «проекты, связанные с введением или отменой налогов, освобождение от их уплаты; принятием и изменением финансовых обязательств государства; изменением полномочий Правительства, органов исполнительной власти» [170].

По нашему мнению, они могут быть подготовлены инициаторами без участия Кабмина КР и соответственно после подготовки проекта нет необходимости представлять его исполнительной власти для получения ее мнения.

На основании вышеизложенного предлагаем исключить норму статьи 27 конституционного закона КР «О Кабинете министров Кыргызской Республики», предусматривающую представление заключения Кабмином КР на отдельные проекты законов и ввести норму о планомерном взаимодействии Жогорку Кенеша и Кабинета министров по разработке проектов законов.

Законодательство уже заложило основу этого взаимодействия через постоянного представителя Правительства в Жогорку Кенеше, а именно в конституционном в законе КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» [162]. Именно через этот механизм необходимо вести взаимодействие с депутатами, представитель Правительства КР должен обеспечить площадку для обсуждения проекта закона на начальной стадии разработки с представителями министерств и ведомств, и иных органов. На данном этапе могут быть обсуждены все плюсы и минусы правовой регламентации тех или

иных взаимоотношений, вопрос будет концептуально решен. Однако в Законе КР «О Кабинете министров Кыргызской Республики» отсутствует указание на такой субъект как «постоянный представитель» Кабмина в парламенте. Вместе с тем, анализ норм указанного закона позволяет сделать вывод, что данные функции теперь должен выполнять Председатель Кабмина КР. Представляется, что необходимо внести позицию постоянного представителя Кабмина в Жогорку Кенеше, поскольку его функции несколько отличаются от полномочий Председателя Кабмина КР.

На основании вышеизложенного предлагаем дополнить статью 28 конституционного закона КР «О Кабинете министров Кыргызской Республики» нормой следующей редакции: «Постоянный представитель Кабинета Министров КР в Жогорку Кенеше обеспечивает взаимодействие исполнительной и законодательной власти. Он обладает правом привлечения всех представителей органов власти к предоставлению информации и в последующем выражения позиции Кабинета министров по всем текстам и проектам законов, инициированных депутатами Жогорку Кенеша КР. Заключение, представленные постоянным представителем Кабинета министров в Жогорку Кенеше к проектам и текстам проектов, являются позицией Кабинета министров Кыргызской Республики».

Также следует внести соответствующие изменения в Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»: «После разработки текста проекта закона депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики совместно с постоянным представителем Кабинета Министров Кыргызской Республики в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики проводит работу по определению источников финансирования и концептуальную основу возможности разработки и принятия проекта закона Кыргызской Республики.» В результате готовится проект закона либо совместное заключение депутата Жогорку Кенеша (инициатора проекта) и постоянного представителя Кабинета Министров КР в Жогорку Кенеше КР о

невозможности инициировать данный проект или необходимости его доработки. Постоянный представитель обязан организовать обсуждение текста проекта и дополнение проекта соответствующими материалами, связанными с финансовой частью, с представителями министерств, ведомств и иных органов. Итоги обсуждения проекта подлежат опубликованию, за исключением случаев, не позволяющих массовый допуск к данной информации (коммерческая тайна, секретные материалы, и документы для служебного пользования)». Таким образом Кабинет министров будет непосредственно участвовать в законотворческой деятельности.

Проводимая работа по инвентаризации и законопроектная работа требует совершенствования, в первую очередь, посредством активного взаимодействия исполнительной власти с парламентом страны. В частности, требуется исключить норму об обязательном представлении заключения Кабмина КР к проектам законов, инициированных депутатами, на стадии согласования проекта закона. Поскольку именно Кабинет министров обладает всей полнотой данных, связанных с финансовой частью и другими моментами, которые отражаются в справке-обосновании проекта, Кабинет министров должен участвовать именно на стадии разработки проекта депутатами и представления всей информации разработчику, с предоставлением в последующем заключения постоянного представителя Кабинета министров.

Кыргызская Республика принадлежит к романо-германской правовой системе. Как известно, в романо-германской системе решения суда никак не влияют на формирование законодательной базы. Однако процессы глобализации привели к необходимости сближения самостоятельных правовых систем. Так, в некоторых соседних странах, также относящихся к романо-германской правовой системе, решения суда начали признаваться частью правовой базы страны. Так, согласно статье 4 Конституции Республики Казахстан определено, что нормативные постановления

Конституционного Совета и Верховного Суда Республики наравне с законами являются действующим правом [181].

В настоящее время и отечественные ученые-юристы уже начали отмечать о некоей размытости между правовыми системами. Так, исследуя суть национальной правовой системы страны, З.Ч. Чикеева отмечает, что «...правовая система должна выполнять свои функции, и не важно, какова степень влияния римского, немецкого, английского или французского права. Принимая во внимание учение о правовом круге, надо понимать, что разделяющая линия между традиционными правовыми семьями и правовыми системами должна быть проведена иначе. С течением времени системы, которые обозначались как законодательные, претерпели модификации в той степени, что судебная практика, особенно конституционная, развила такую значительную казуистику, что невозможно больше указать четкий водораздел между легислативно и юридикативно выраженной правовой системой» [182].

В литературе данный вопрос вызывает много вопросов и ведутся дискуссии о роли и значении судебной власти в формировании законодательной базы. Так, по мнению одних вообще отрицается судебное законотворчество, другие же признают такую возможность; третьи также отрицают судебное законотворчество, но говорят о необходимости принимать во внимание судебную практику при принятии законов [183].

Представляет интерес точка зрения Р.З. Лившица, который отмечает, что в государстве имеются акты законодательства, управления и правосудия, исходя из разделения властей [184].

Так, им подтверждается существование актов судебной власти, т.е. наличие нормотворческих полномочий у суда, хотя принимаемых по процедурам, не схожим с принятием законодательных актов.

Таким образом в последнее время в исследованиях делается вывод о том, что судебное законотворчество является одним из особых видов

правотворчества. Судебная власть, занимая собственное место в системе разделения властей, наравне с другими ветвями власти вправе осуществлять правотворчество в рамках своих компетенций. Мы согласны с таким утверждением, и несмотря на то, что судебная власть не выступает нормотворческим органом в понимании закона КР «О нормативных правовых актах», считаем, что органы правосудия все же обладают такими полномочиями. Так судебная власть становится одним из активных участников законотворческого процесса.

В числе способов осуществления судебными органами законотворческой деятельности можно выделить решения Конституционного суда и постановления Пленума Верховного суда КР по даче разъяснений применения норм законодательства. Остановимся на вышеуказанных положениях.

В соответствии с частью 1 статьи 97 Конституции КР «Конституционный суд является высшим органом судебной власти, осуществляющим конституционный контроль посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции» [67].

Указанная статья в части второй закрепляет основные полномочия данного судебного органа: официальное толкование норм основного закона, разрешение дел, отнесенных к его компетенции, дача заключения о конституционности не вступивших в силу международных договоров; разрешение споров о полномочиях ветвей власти, дача заключения к проекту конституционных поправок, заключения о соблюдении порядка выдвижения обвинения в отношении главы государства. Кроме того, устанавливается, что каждый имеет право оспорить конституционность нормативного правового акта. Исходя из изложенного, отметим, что деятельность данного органа

является единственным инструментом в государстве по определению соответствия законов Конституции КР.

Также согласно статье 55 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» установлено, что «проекты конституционных законов и законов, вытекающие из решения Конституционной палаты Верховного суда, в случае признания нормативных положений неконституционными, рассматриваются Жогорку Кенешем во внеочередном порядке» [162], а также «проекты конституционных законов и законов, вытекающие из решения Конституционной палаты Верховного суда, должны содержать нормы, вытекающие исключительно из смысла и содержания решения Конституционной палаты Верховного суда» [162].

В Конституционном Законе КР «О Конституционном суде Кыргызской Республики» определено, кто является ответственным за разработку проекта на основе решения данного судебного органа. Так, согласно статье 53 указанного закона при признании нормативного правового акта противоречащим Конституции или выявлении пробела в законодательном регулировании Кабмин КР обязан подготовить соответствующий проект нормативного правового акта. Кроме того, устанавливается, что такой проект может быть инициирован также и депутатами или иными субъектами законодательной инициативы. Таким образом Конституционный суд играет одну из ведущих ролей при формировании законодательства.

В последнее время самим судебским сообществом уделяется особое внимание решениям рассматриваемого судебного органа для формирования в обществе положительного мнения о конституционном судопроизводстве.

Так, в своем докладе судья М.Р. Бобукеева на XXI Ереванской международной конференции на тему «Роль и значение решений Конституционной палаты ВС КР в преодолении законодательных пробелов и правовой неопределенности» 20-23 октября 2016 года, г. Ереван, Республика Армения, отмечает, что «посредством своих правовых позиций органы

конституционного контроля активно содействуют конституционализмами нормотворческого процесса, ориентируя законодателя на последовательную и целенаправленную реализацию в законодательстве конституционных норм и ценностей» [185] и в последующем делает вывод о непосредственном и огромном влиянии на деятельность законодателей решений Конституционной палаты [185].

Обозначив важность решений судебного органа конституционного контроля при формировании законодателем норм, необходимо обратиться к таким решениям для наглядности. Например, в решении Конституционной палаты по делу о проверке конституционности нормы статьи 271 Административно-процессуального кодекса Кыргызской Республики, выраженной словами «но не позднее трех лет с момента вступления в законную силу судебного акта» в связи с обращениями Муратбаева К.Н. в интересах А.А. и общества с ограниченной ответственностью «Малаташ Голд» от 26 июня 2019 года было обозначено, что статья 271 Административно-процессуального кодекса Кыргызской Республики в части, выраженной словами «но не позднее трех лет с момента вступления в законную силу судебного акта» противоречит части 1, пунктам 3, 8 части 5 статьи 20, части 1 статьи 40 Конституции Кыргызской Республики [186].

Кроме того, Конституционная палата выносит не только решение о конституционности тех или иных норм, но и обозначает необходимость восполнения пробелов или приведения в соответствие актов. Так, решением Конституционной палаты по делу о проверке конституционности абзаца второго части 7 статьи 28 Конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» в связи с обращением Жорокулова М.М. от 18 марта 2020 года абзац второй части 7 статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» признан соответствующим Конституции. В то же время судебный орган пришел к выводу о необходимости внести

соответствующие изменения в законодательные акты, указанные в мотивировочной части данного решения [187].

Таким образом, данный орган не только утверждает факт конституционности или не конституционности тех или иных норм, но и обозначает необходимость корректировки норм.

Также согласно решению Конституционной палаты по делу о проверке конституционности абзаца 4 подпункта «а» пункта 1 Ставок государственной пошлины, утверждённых постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 июля 1994 года № 521, в связи с обращением Самедова С. А. оглы, представляющего интересы Бейшембаевой Н.А., от 16 января 2019 указанный абзац признан неконституционным. Такое решение было вынесено из-за необходимости восполнения вакуума, поэтому оно было признано неконституционным не с момента оглашения решения, а через несколько месяцев. Это время дано для Правительства КР, чтобы оно успело привести свое решение в соответствие с Конституцией КР [188].

Таким образом, данный судебный орган не ограничивается утверждением факта конституционности или неконституционности норм, но и способствует разрешению правовых казусов.

Следующим очень важным способом участия судебной власти в нормотворческом процессе являются постановления Пленума Верховного суда КР. Согласно пункту 1 статьи 18 Конституционного Закона КР «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» Пленум «рассматривает материалы изучения и обобщения судебной практики и судебной статистики и дает разъяснения судам по вопросам судебной практики по применению законодательства Кыргызской Республики; при обсуждении вопросов о даче разъяснений судам по вопросам судебной практики по применению законодательства Кыргызской Республики может быть заслушана информация председателей и судей местных судов о судебной практике по применению законодательства» [189].

В соответствии с частью 6 статьи 19 указанного закона «постановления Пленума являются обязательными для судов Кыргызской Республики» [189].

Значение таких постановлений Пленума Верховного суда КР можно наблюдать уже в самих этих документах. Например, согласно статье 197 Гражданского кодекса КР сделки могут быть признаны недействительными, если они заключены под влиянием обмана, насилия, угрозы и др. При этом здесь же определено, что в этом случае «потерпевшему» другой стороной возвращается все полученное ею по сделке. Понятие слово «потерпевший» в гражданском законодательстве отсутствует и возникает мысль, что в данном случае лицо признается потерпевшим в уголовном процессе и только после этого вправе подать иск о признании недействительным по основаниям статьи 197 ГК КР. Прямое толкование этой нормы и приводит к вышеуказанной мысли.

Однако постановлением Пленума Верховного суда КР от 24 мая 2019 года №11 «О некоторых вопросах судебной практики по спорам о недействительности сделок и о добросовестном приобретении имущества» было установлено, что «потерпевшим» согласно статье 197 ГК КР признается лицо, которое пострадало от действий другой стороны, вне зависимости от возбуждения уголовного дела или дела о проступке [190].

Тем самым в указанное постановление Пленума устранило двоякое толкование статьи 197 ГК КР, вернув «прямое» толкование нормы, прописанной нормотворческим органом (парламентом), тем самым судебная власть определила применение нормы закона.

Вместе с тем, возникает вопрос может ли суд определить действие нормы по своему усмотрению. Для ответа на этот вопрос необходимо обратить внимание на следующее. Так, изучение и обобщение судебной практики является прямым и непосредственным полномочием суда. В соответствии с нормами Конституционного Закона КР «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» судебные органы осуществляют

изучение и обобщение судебной практики, дают разъяснения по вопросам судебной практики по применению нормативных правовых актов Кыргызской Республики.

Таким образом обобщение судебной практики является неотъемлемой частью в деятельности судебной власти, помимо вынесения решений по судебным делам.

В то же время необходимо отметить, что данные разъяснения даются именно органам судебной власти или судьям для правильного вынесения решения по делу. Так, в пункте 4.2. Регламента Верховного суда Кыргызской Республики, принятого постановлением Пленума Верховного суда КР от 11 января 2019 года № 1, закрепляется, что «рассмотрение материалов изучения и обобщения судебной практики и конкретно дача руководящих разъяснений судам по вопросам судебной практики по применению законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики» [191].

Данные разъяснения принимаются постановлением Пленума Верховного суда КР, которые обязательны для всех судов и судей Кыргызской Республики (п. 4.20) [191].

Иначе говоря, обобщения судебной практики обязательны именно для судебной системы, а судебные органы в своей практике применяют нормы законов по своему внутреннему убеждению. Вместе с тем, обобщение и дача разъяснения по вопросам применения норм закона посредством постановлений Пленума Верховного суда в отличие от решений судебного органа, осуществляющего конституционный контроль, не требует внесения изменений в нормативные правовые акты. Однако в действующей редакции Конституции Верховный суд Кыргызской Республики определен как один из государственных органов, обладающих правом законодательной инициативы по вопросам его ведения. Представляется, что в основу законодательных инициатив Верховного суда КР могут быть положены результаты обобщения судебной практики. Представляется достаточно интересным рассмотреть

применение норм законов, вытекающих из обобщения судебной практики, закрепленного постановлением Пленума. Так, например, пунктом 4 постановления Пленума Верховного суда КР 24 мая 2019 года №10 «О некоторых вопросах судебной практики по применению законодательства о залоге» определено, что «судам следует иметь ввиду, что кроме предметов, указанных в статье 4 Закона «О залоге», предметом залога может быть и право. (например, право на получение денег, право пользования, в том числе права арендатора, право на интеллектуальную собственность, долговые требования и иные права (требования), вытекающие из договорных обязательств)» [192]. В этом случае Пленум обозначил возможность включения в состав предмета залога и иных прав и точно включил в их число права арендатора, право на интеллектуальную собственность, долговые требования и иные права (требования), вытекающие из договорных обязательств. С учетом того, что в нашей стране распространено принятие огромного объема законов, которые нередко противоречат друг другу, Пленум, представляя разъяснения по вопросам применения тех или иных законов, вносит некоторую ясность в их применение. Так, в постановлении Пленума Верховного суда КР от 16 декабря 2016 года № 13 «О некоторых вопросах ликвидации юридических лиц, их филиалов и представительств» приведены достаточно интересные моменты. В частности, пунктом 14 закрепляется, что следует «обратить внимание судов на то, что ст. 6 Закона КР «О профессиональных союзах» предусматривает, что в случае, если деятельность республиканских объединений профсоюзов противоречит Конституции КР и законам КР, она может быть приостановлена на срок до шести месяцев или запрещена решением Верховного Суда КР по представлению Генерального прокурора КР. В соответствии с ч.1 ст.96 Конституции КР Верховный суд осуществляет пересмотр судебных актов местных судов по обращениям участников судебного процесса в порядке,

определяемом законом. ГПК КР не содержит полномочия Верховного суда КР по рассмотрению дел по первой инстанции» [67].

«В связи с чем с учетом ч.2 ст.1 ГПК КР и ст. 32 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» судам следует руководствоваться нормами ГПК КР, как нормативным правовым актом, обладающим более высокой юридической силой перед Законом КР «О профессиональных союзах» [193]. Тем самым суд установил, что при противоречии норм законов следует руководствоваться нормой того закона, который специально регулирует данные правоотношения.

Таким образом судебная власть является непосредственным участником формирования законодательной базы, хотя и не является непосредственным нормотворческим органом. С одной стороны, решениями Конституционной палаты признаются противоречащими Конституции нормы правовых актов, что в последующем служит основанием для разработки и принятия закона. С другой стороны, обобщение судебной практики приводит к правильному применению норм законов и основой для совершенствования законодательства через право законодательной инициативы Верховного суда КР.

Выводы:

1. Исполнительная власть непосредственно участвует в законотворческой деятельности посредством реализации права законодательной инициативы. В частности, она обладает исключительными полномочиями по инициированию законопроекта о республиканском бюджете. Кроме того, она обладает правом выражения мнения по принимаемому Жогорку Кенешем закону. Однако провидимая работа по инвентаризации и законопроектная работа требуют совершенствования, в первую очередь посредством активного взаимодействия с парламентом страны;

2. На данный момент требуется корректировка норм, связанных с подготовкой заключения Кабинета министров к проектам законов, инициированных депутатами. Так как именно Кабинет министров обладает всей полнотой информации о финансовой части и других вопросах, взаимодействие исполнительной и законодательной власти не должно строиться на основе представления заключения исполнительной власти на стадии согласования, она должна участвовать именно на стадии разработки проекта депутатами;

3. Одним из важных способов взаимодействия парламента и Кабинета министров в законотворческой работе может стать институт полномочного представителя Кабинета министров в Жогорку Кенеше. Представляется, что указанный субъект мог бы обеспечить постоянное взаимодействие исполнительной и законодательной власти, обладая правом привлечения всех представителей органов власти к предоставлению информации и в последующем выражения позиции Кабинета министров по всем текстам и проектам законов, инициированных депутатами Жогорку Кенеша. Кроме того, он мог бы осуществлять непосредственное взаимодействие с парламентом на этапе разработки последних проектов законов, определяя источники финансирования и концептуальную основу возможности разработки такого проекта;

4. Судебная власть представляется еще одним активным участником законотворческой деятельности. Так, решения Конституционного суда (ранее Конституционной палаты) являются основанием для внесения поправок в действующие нормативные акты, принятия новых правовых актов в случае признания норм неконституционными либо наличия правового вакуума. Кроме того, обобщения судебной практики способствуют правильному применению норм законов и могут стать основой для улучшения правовой базы, особенно в связи с тем, что у судебной власти в лице Председателя Верховного суда КР есть право законодательной инициативы.

ГЛАВА 5. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНТРОЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ ПАРЛАМЕНТА

5.1. Контрольная функция парламента и принцип разделения властей

Представляет интерес изучить контрольные функции парламента, как одной из двух закрепленных прямо в основном законе, через призму их соотношения с принципом разделения властей и признаками парламентаризма в целом.

По мнению В.Д. Горобца парламентаризм следует определять «как разновидность и форму государственного руководства обществом, основанного на принципе разделения властей, учете специфики соотношения законодательной и исполнительной ветвей власти при условии взаимодействия, взаимозависимости и взаимопроникновения, признания ответственности правительства перед парламентом» [194, с. 24].

А.А. Мишин под парламентаризмом понимает «особую систему государственного руководства обществом, характеризующуюся разделением труда, законодательного и исполнительного при привилегированном положении парламента» [195, с. 174]. Схожего мнения придерживается В.А. Шеховцов, который считает, что парламентаризм — это «система руководства обществом, которая характеризуется разделением властей на законодательную, исполнительную и судебную при существенной политической и идеологической роли парламента» [196, с. 5].

Как видно из приведенных выше теоретических воззрений ученых о содержании понятия «парламентаризм», одним из основных его признаков является принцип разделения властей. Однако содержание указанного принципа требует уточнения, поскольку несмотря на свое возникновение еще в Древней Греции и дальнейшее развитие, принцип не имеет единого понимания.

Разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви является неперенным атрибутом современных правовых государств, приверженных демократическим принципам. В одном из последних научных исследований С.М. Тынымсеитова отмечает, что подобное разделение властей с соответствующим их взаимодействием действует во многих странах мира [197, с. 14], и Кыргызстан не исключение.

Как утверждает У.К. Чиналиев, исторически теория разделения властей развивалась параллельно с институтом государства и одним из первых об этой теории заговорил Платон, который считал, что в идеальном обществе должно быть разделение труда между различными сословиями [198]. То есть представление о разделении властей на отдельные ветви сложилось еще в учениях древних мыслителей. При этом полноценная доктрина теории разделения властей сформировалась в средние века и была разработана Д. Локком и Ш. Монтескье [198].

Как приводит мысли Д. Локка У.К. Чиналиев, реализация прав человека требует ограничения государственной власти, необходимо предусмотреть рамки ее осуществления. В то же время для того, чтобы избежать сохранения власти за одними лицами следует эту власть разделить [198].

Д. Локк различал три вида власти:

- законодательную (создает законы для общественного блага);
- исполнительную (обеспечивает исполнение законов);
- федеративную (ведает отношениями с другими государствами) [198].

При этом, по его мнению, такое разделение говорит о взаимной связи, сбалансированности и определенной соподчиненности властей. Соответственно, даже законодательная власть не должна становиться надвластной структурой, она всего лишь «доверенная власть», подчиненная народу, у которой остается верховная власть отстранить или изменить состав законодательной власти [198].

Французский философ Ш. Монтескье говорил о разделении властей в контексте необходимости недопущения злоупотребления властью [198]. По его убеждению, разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную должно способствовать их взаимному сдерживанию [198].

Кроме того, он определяет, что при таком разделении недопустимо принятие участия одних и тех же лиц в осуществлении нескольких властей [198]. Необходимо, писал он, чтобы они, самостоятельно решая государственные задачи, могли обеспечивать баланс между ними, не допуская узурпацию компетенций власти другой ветвью власти [198]. В то же время, по его мнению, каждая власть должна осуществлять свои компетенции, не входя в зону ответственности другой, сохраняя за собой возможность параллельного контроля друг за другом [198].

Таким образом принцип разделения властей имеет глубокую теоретическую базу, которая вырабатывалась с момента существования института государства и имеет целью обозначение четких границ полномочий между отдельными ветвями власти для построения такой их структуры, чтобы они служили обществу. Осуществление указанного принципа рассредоточивает власть между государственными органами путем распределения между ними полномочий так, чтобы она не концентрировалась в руках одного из них, не происходила монополизация власти и, как итог, установление недемократического политического режима. Кроме того, согласимся с мнением, что «принцип разделения властей позволяет создавать дополнительные гарантии эффективного управления, свободы в обществе и защите прав и свобод личности» [199, с. 89] и с тем, что «принцип разделения властей является одним из принципов правового государства и эффективно действовать может только в связке с ними, важнейшими из которых являются принцип законности, взаимная ответственность государства и личности, реальность прав личности» [200, с. 16].

По нашему мнению, принцип разделения властей включает в себя народовластие, разделение власти по выполняемым им функциям, единство системы государственной власти, а также систему сдержек и противовесов.

Если говорить о народовластии, то оно определяет единственным источником власти народ. Одним из способов выражения своей воли, власти является формирование, точнее избрание органов государственной власти. Таким органом в государствах, имеющих стремление к парламентаризму, является законодательный орган, который с учетом народовластия является представительным органом.

Говоря о функциональном разделении власти, как одном из составных частей принципа разделения властей, поясним, что под этим понимается разделение на ветви власти не формально, а исходя из особенностей круга функций, которые данная власть реализует. Так, определяющей функцией законодательной власти выступает издание законов. Наделение парламента ключевым полномочием определять правила, по которым будет жить государство и общество, именуемые законами, обладающими высшей юридической силой и являющимися общеобязательными, объясняется тем, что данный орган является представительным, это значит, что именно данная власть более других выражает интересы народа либо его большинства, выборным, это значит народ делегировал ему свои властные полномочия, коллегиальным, это обеспечит принятие сбалансированных, компромиссных решений.

Если вернуться к приведенным выше мнениям относительно содержания понятия парламентаризма, то можно заметить, что еще одним признаком данного института выделяют «привилегированное» положение парламента, его «существенную роль». Если изложенное понимать, как верховенство парламента над другими ветвями власти, то позволим себе не согласиться с данным утверждением, поскольку определение какой-либо органа в качестве верховного создает риск узурпации ею государственной

власти в целом. Если же под верховенством парламента понимать его роль в государстве как единственного органа, имеющего право устанавливать нормативные основы функционирования государства, в том числе исполнительной и судебной ветвей власти, а также выстраивания общественных отношений в целом, то можно согласиться с тем, что парламенту выделена ключевая позиция.

Вместе с тем, не следует считать, что приоритетное положение парламента никак не ограничена. Смысл принципа разделения власти как раз заключается в том, что, распределив между ветвями власти функции в той или иной сфере, они одновременно наделяются такими полномочиями, чтобы могли осуществлять взаимный контроль. Так, парламент находится под контролем исполнительной власти в лице главы государства, имеющего право распустить законодательный орган, а также органов конституционного контроля, которые могут признать акт, принятый парламентом, не соответствующим основному закону, после чего данный акт перестанет действовать.

Следующей ветвью власти является исполнительная, имеющая основной целью претворение в жизнь законодательных актов парламента. То есть сущностью деятельности исполнительной власти выступает реализация нормативных правовых актов, принятых законодательным органом. Здесь можно проследить взаимосвязь двух ветвей власти, которая показывает, что указанные органы относительно самостоятельны и полноценное осуществление государственной власти возможно только в их взаимодействии.

При этом важно отметить, что деятельность исполнительной власти должна основываться на законах, а также то, что сама она лишена права издавать общеобязательные правовые акты, если они будут содержать не регламентированные законом права или обязанности физических и юридических лиц. Еще одним способом ограничения исполнительной власти

является подотчетность и ответственность ее органов перед парламентом. Кроме того, действия и решения исполнительных органов могут быть обжалованы в суд, таким образом судебная власть имеет возможность контролировать деятельность исполнительных органов.

Третью ветвь власти представляют судебные органы. Если по существу, то данные органы организуют свою деятельность в противовес исполнительной и судебной ветвям власти, ставя во главу угла обеспечение прав гражданина, защищая его от произвола других органов. Кроме того, судебные органы осуществляют разрешение правовых конфликтов между органами исполнительной и законодательной ветвей власти. «Ее осуществление нацелено на особую сферу деятельности государства, в которой выкристаллизовываются правозащитные, упорядочивающие и правоприменительные элементы содержания власти, устанавливаются основы фактического и правового равенства всех социальных групп и слоев населения, каждого отдельного гражданина перед судом и законом. В силу этого сфера правосудия приобретает самостоятельный характер во всей деятельности государства» [201, с. 59].

Таким образом судебные органы стоят на охране права, человека, общества и государства вне зависимости от того, кто допускает нарушение установленных норм. При этом исключительное полномочие осуществлять правосудие гарантируется положениями основного закона и ни при каких обстоятельствах не может быть передана другим органам. Кроме того, судебная власть в своей деятельности руководствуется только правом и обладает независимостью от других ветвей власти, которая так же обеспечивается конституционными нормами.

В свою очередь судебная власть не имеет права вмешиваться в осуществление функций парламентом или исполнительной властью, вместе с тем имея полномочие осуществлять правовой контроль за актами органов указанных ветвей власти. «Судебная власть, таким образом, выступает

сдерживающим фактором, предупреждающим нарушение правовых установлений, и прежде всего конституционных, как со стороны законодательных, так и исполнительных органов государственной власти, обеспечивая тем самым реальное разделение властей» [202, с. 45].

Таким образом каждая ветвь власти реализует определенную для нее совокупность функций. При этом устанавливаются особые механизмы осуществления взаимодействия между ними и взаимоограничения. Вместе с тем всем ветвям власти обеспечивается независимость в границах, очерченных для них полномочий. Система таких механизмов получила название системы сдержек и противовесов, ведь именно она обеспечивает равновесие между ветвями власти. Суть данной системы заключается в том, что одна ветвь власти обладает рычагами влияния на другую, и наоборот, таким образом уравновешивая друг друга при осуществлении своей деятельности.

Следует отметить, что система сдержек и противовесов может быть только тогда эффективной, когда не существует верховной власти в лице какого-либо органа или лица, который довлеет над всеми остальными и, кроме того, вбирает в себя черты всех ветвей власти. Кроме того, органы ветвей власти, обладая полномочиями взаимоконтроля, должны быть лишены возможности использования их для установления своей гегемонии.

В теории, кроме изложенного выше, содержание системы сдержек и противовесов понимают через следующие положения: разный источник формирования каждой ветви власти, разный срок полномочий органов ветвей власти; наличие механизма, который бы позволил в случае попыток сосредоточения власти в руках одной из ветвей оперативно на это отреагировать.

Разность источников формирования и сроков полномочий направлены на то, чтобы обеспечить относительную самостоятельность ветвей власти, не допустить синхронной смены состава во всех ветвях в целях гарантирования

стабильности и преемственности государственной власти. Стабильность деятельности органов ветвей власти также устанавливается путем закрепления за каждой из них своей, специфической сферы функций и задач, это обеспечивает невмешательство других ветвей власти в данную сферу. При этом верно мнение, что «система призвана обеспечивать реальное и действительное взаимное уравнивание властей, при котором ни одна из них не может ущемить или подчинить себе другие ветви, и все ветви власти действуют в условиях взаимного сотрудничества» [203, с. 557]. На таком взаимодействии и взаимосотрудничестве настаивают множество ученых, аргументируя такую необходимость логикой единства государственной власти, единого направления государственной политики [204, с. 32].

Исходя из изложенного о содержании принципа разделения властей можно выделить, что важной его частью является система сдержек и противовесов, которая своей сутью имеет существование механизмов воздействия органов ветвей власти друг на друга. Одним из таких механизмов выступают контрольные функции ветвей власти.

Значение понятия контроль, в особенности государственный контроль, в юриспруденции преимущественно рассматривалось административным правом. Так, отечественный ученый Н.Т. Шерипов в учебнике «Административное право Кыргызской Республики», рассматривая способы обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти, определил, что контроль представляется очень широкой категорией и может пониматься как функция государственного управления, так и управленческий этап. В последующем данный автор обозначает, что контроль способствует определению соответствия предпринимаемых мер установленным нормам [205, с. 360].

М.А. Лапина, соглашаясь с общепринятым мнением о контроле государства, отмечает, что контроль направлен не только на выявление недостатков в управленческом цикле, но и предпринимает меры по их

устранению [206]. В то же время указанный автор выделяет целью административного надзора обеспечение правопорядка [206]. В свою очередь, обеспечение правопорядка включает в себя комплекс мер: правовых, организационных, экономических и иных [206]. Ученый в дальнейшем приходит к выводу, что «... результатами контроля путем преодоления выявленных отклонений деятельности подконтрольного объекта становятся:

- устранение (корректировка) обнаруженных недостатков;
- оценка эффективности деятельности подконтрольных объектов;
- обеспечение сохранения и устойчивого развития достигнутых результатов и др.» [206].

В целом следует отметить, что контроль подразумевает обозначение четких задач и в дальнейшем их оценку для достижения поставленных целей. При этом государственный контроль — это неотъемлемый атрибут управленческого звена и системы государственной власти в целом.

Возможность осуществления контроля парламентом прямо закреплена в основном законе Кыргызской Республики, в котором указано, что Жогорку Кенеш является представительным законодательным органом, осуществляющим контрольные функции [67].

На данный момент понятие парламентского контроля является неоднозначным и в теории представлены различные дефиниции этого понятия. Как отмечает О.В. Яценко, в науке отсутствует единое определение данной категории [207].

Так, по мнению С.В. Бендюриной, парламентский контроль — это деятельность парламента и отдельных ее представителей по наблюдению, выявлению нарушений норм законодательств уполномоченными лицами и органами [208]. Е.В. Коврякова, говоря о парламентском контроле, понимает его как систему норм, регулирующих «...установленный порядок проведения наблюдения и проверки, который осуществляется как парламентским

большинством, так и оппозицией» [209, с. 12] и иными его органами и целенаправленно определяющий оценку деятельности и устанавливающий ответственность за нее [209, с. 12].

В свою очередь Е.В. Бердникова, разделяя позицию М.В. Баглая, отмечает, что представленное им раскрытие дефиниции парламентского контроля является наиболее полной, поскольку он в предмет парламентского контроля включает, в том числе, участие в формировании правительства. Так, парламентский контроль в зарубежных странах имеет свои особенности в зависимости от формы правления. В парламентских странах он включает в основном выражение вотума недоверия правительству и отправления его в отставку. В президентских формах правления исключены такие полномочия, контрольные функции выражены посредством участия в формировании правительства [210, с. 432].

Таким образом можно выделить понимание парламентского контроля в узком и широком смыслах. В широком смысле парламентский контроль — это вид государственного контроля, осуществляемый законодательной властью в рамках предоставленных полномочий. Если парламентский контроль - отражение непосредственных полномочий парламента, то его следует воспринимать в качестве своего рода управленческого цикла, т.е. как реализацию его представительских и законотворческих функций посредством контроля за соответствующими субъектами. Представляется, что именно в этом соотношении и заключается сущность законодательной власти, парламента. В узком смысле под парламентским контролем понимается контроль парламента за органами исполнительной ветви власти.

Следует также изучить соотношение парламентского контроля и разделения властей. И.В. Лексин, связывая принцип разделения властей и контроль, определяет, что при отсутствии системы разделения властей контроль становится лишь представлением отчета подчиненных структур

вышестоящим субъектам. В связи с чем, по его мнению, взаимный контроль трех ветвей власти является опосредованным от разделения властей [211].

В связи с этим парламентский контроль ни в коем случае не должен рассматриваться в противовес теории разделения властей, наоборот, наличие такого контроля, с одной стороны, направлено на достижение поставленных задач, полномочий законодательного органа, с другой – четко очерчивает круг его компетенций. Ключевым моментом является и то, что в системе разделения властей парламентский контроль выступает одним из элементов обоюдного контроля между ветвями власти.

Как справедливо отмечает Е.П. Попова, парламентский контроль вытекает из сущности самого разделения властей [212, с. 78].

Парламентский контроль находится в непосредственной связи с принципом разделения властей, в этой системе он служит и выступает элементом взаимного контроля ветвей власти. Наличие такого контроля на практике приводит к мысли о приоритетной роли законодательной власти, якобы приводящей в последующем к расшатыванию принципа разделения властей. Однако следует заметить, что реализация контрольных полномочий не направлена на выделение приоритета законодательной власти в системе разделения властей, парламентский контроль лишь организационно реализует существующие полномочия парламента.

Г.В. Синцов отмечает, что законодательная власть имеет обширные полномочия по контролю за государственными органами. При этом, по его мнению, это никак не исключает принцип разделения властей, а наоборот, четкое регулирование института парламентского контроля позволяет повысить качество деятельности правительства [213, с. 101].

Контроль парламента за исполнительной властью в виде представления докладов руководителей исполнительных органов о деятельности исполнительной власти субъектов не противоречит принципу разделения властей, как определяет М.В. Демидов, если за этим не следует наличие

права парламента принимать решения, предусматривающие ответственность должностных лиц [214, с. 132].

Судебные органы на сегодняшний день также однозначно определяют недопустимость всеобъемлющей функции, приоритетной роли законодательной власти над другими ветвями власти.

Так, решением Конституционной палаты от 11 апреля 2014 года [140] было констатировано, что предоставление права профильному комитету Жогорку Кенеша (на основании закона о республиканском бюджете) в расширенном формате согласовывать с Правительством КР расходы по статье капитальных вложений противоречит нормам Конституции КР.

В данном решении отмечается, что «одним из ведущих видов государственного контроля является парламентский контроль, который никоим образом не должен осуществляться посредством влияния на исполнительно-распределительную деятельность исполнительной власти» [140].

Таким образом, данное решение судебного органа указало на недопустимость абсолютных полномочий по реализации властных функций в системе органов. Жогорку Кенеш не вправе включаться в реализацию так называемых «операционных» прав Правительства КР. Однако контроль парламента за деятельностью Правительства КР в использовании денежных средств государства остается, хотя бы посредством утверждения отчета о республиканском бюджете.

Еще одним примером является решение Конституционной палаты от 24 апреля 2019 года №07р [139], которым был признан неконституционным пункт 35 части 1 статьи 3 Закона Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», согласно которому парламенту было предоставлено полномочие заслушивать ежегодную информацию председателя Верховного суда Кыргызской Республики о деятельности судебной системы Кыргызской Республики. В качестве аргументов для

вынесения подобного решения было указано, что организация власти и построение демократического общества основывается на разделении власти на законодательную, осуществляющую нормотворческие функции, исполнительную, осуществляющую управленческие функции, и судебную, осуществляющую отправление правосудия. При этом каждая из ветвей самостоятельна и независима, а также наделена совокупностью полномочий, которая должна обеспечить равновесие между ветвями власти, не допустит узурпации власти одной из ветвей, реализуя систему сдержек и противовесов. Оспариваемая же норма устанавливала приоритетную позицию парламента над судебной властью, тем самым нарушая закрепленный в основном законе принцип разделения властей и принцип независимости судей.

В целом сходятся во мнении и отечественные ученые.

Так, Н.Ш. Колсариева в своем диссертационном исследовании приходит к выводу, что принцип разделения властей не подразумевает абсолютную власть одного органа, а разграничивает полномочия трех органов власти. Далее она отмечает, что если и допустить возможность приоритета одной ветви над другими, то им не должна быть законодательная власть, поскольку, по ее мнению, граждане должны иметь гарантии от произвола самого парламента. По мнению Н.Ш. Колсариевой если необходим приоритет одной ветви власти, то он должен принадлежать судебной власти [215, с. 48].

З.Ш. Бейшеналиев также говорит о недопустимости доминирования одной ветви власти над другой [216, с. 25].

Рассмотрим подробнее реализацию парламентского контроля через призму принципа разделения властей в Кыргызской Республике. Если обратиться к нормам Конституции КР, то статья 4 устанавливает, что государственная власть в республике распределена между тремя ветвями: законодательной, исполнительной и судебной. Законодательная власть

осуществляется парламентом в лице Жогорку Кенеша КР, судебную власть реализует система судебных органов, исполнительная власть осуществляется Президентом КР. Согласно статье 2 Конституционного закона КР «О Кабинете Министров КР» «Кабинет Министров является высшим коллегиальным органом исполнительной власти, подчиненным и подотчетным Президенту».

Таким образом органы исполнительной власти в Кыргызской Республике представлены Президентом и Кабинетом Министров (Кабмином).

Не ставя целью рассмотреть весь механизм реализации системы сдержек и противовесов между указанными органами ветвей власти, исследуем лишь роль парламента в данной системе через реализацию своих контрольных функций. Так, как мы уже выяснили на основе анализа решений судебного органа конституционного контроля, контроль за судебной властью путем закрепления ее подотчетности перед парламентом является нарушением принципа разделения властей, а также принципа независимости судей. Такой подход вполне объясняется спецификой деятельности судебных органов, где только в случае независимости данной ветви власти можно говорить о подлинном правосудии.

Вместе с тем, можно выделить иные способы парламентского контроля, которые, как будет видно позже, реализуются либо при формировании судейского корпуса, либо как способ завершения деятельности судей. Таким образом исключается влияние парламента на процесс осуществления непосредственной деятельности судебной властью, и если представить судебную ветвь как процесс, то вмешательство парламента позволительно только в начале и в конце, а в самом процессе судебная власть независима.

Так, согласно пункту 1 части 3 статьи 80 Конституции КР парламента «на основании предложения Совета по делам правосудия по представлению

Президента не менее половиной голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша избирает судей Верховного суда и Конституционного суда; в случаях, предусмотренных Конституцией и конституционным законом, освобождает их от должности по представлению Президента» [67], пункты 2 и 3 указанной части устанавливают следующее: «не менее половиной голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша дает согласие представленным Президентом кандидатам на назначение председателей Конституционного суда и Верховного суда из числа их судей сроком на 5 лет; дает согласие на освобождение от должности председателей Конституционного суда и Верховного суда по представлению Президента на основании предложения Совета судей в случаях, предусмотренных конституционным законом» [67].

Анализ указанной нормы позволяет задаться вопросом о том, насколько участие парламента в решении указанных вопросов значимо, поскольку, как видно из содержания представленных положений статьи 80 Конституции КР, все-таки главную роль в процессе формирования судейского корпуса, а также освобождения их от должности играет не законодательный орган, а глава государства. Поэтому можно говорить о номинальной представленности парламентского контроля за судебной властью.

Представляется интересным и важным рассмотреть осуществление парламентского контроля за исполнительной властью, многими учеными парламентский контроль ассоциируется с контролем именно за исполнительной властью, особенно в свете того, что данную власть в Кыргызской Республике реализует Президент и Кабинет министров. Согласно пункту 1 части 5 статьи 80 Конституции КР парламент «заслушивает ежегодные послания, информацию Президента ...» [67].

Следует обратить внимание, что в данном случае речь не идет о некоторой подотчетности, говорится именно о выступлении главы

государства с посланием и информацией, не о своей деятельности или деятельности исполнительной власти, а, как правило, о положении дел в государстве, о проблемах, достижениях и планах. А поскольку это непредставление отчета перед парламентом, значит закономерно то, что Конституция не устанавливает никаких мер реагирования в виде вотума недоверия и др. за предоставленную Президентом информацию. То есть исполнительная власть в лице Президента согласно указанному пункту неподотчетна парламенту, значит здесь не представляется возможным говорить о парламентском контроле.

Вместе с тем, отметим, что Конституция КР предусматривает меру воздействия парламента на главу государства через процедуру отрешения последнего от должности. Согласно части 2 статьи 73 основного закона основаниями отрешения от должности являются «нарушение Конституции и законов, незаконное вмешательство в полномочия Жогорку Кенеша, деятельность органов судебной власти» [67].

Указанные основания представляются недостаточно ясными, поскольку под нарушением законов можно понимать нарушение любых законов в государстве, не совсем понятно кто устанавливает факт совершения такого нарушения и др.

Для отрешения главы государства от должности парламенту сначала необходимо создать специальную комиссию, данная комиссия готовит заключение о выдвижении против Президента обвинения, вопрос о выдвижении обвинения должен быть инициирован не менее половиной от общего числа депутатов, эта инициатива должна быть поддержана 2/3 от общего числа депутатов. Далее заключение специальной комиссии парламента направляется в Генеральную прокуратуру и Конституционный суд.

При этом для отрешения главы государства от должности требуется заключение Генерального прокурора о том, что в действиях Президента

имеются признаки преступления (значит указанные основания отрешения от должности говорят все-таки о совершении преступления, а всякого нарушения или вмешательства в деятельность других ветвей власти), а также заключение Конституционного суда о том, что порядок выдвижения обвинения соответствует установленной выше процедуре. После этого вопрос об отрешении вновь поступает в парламент, который должен принять решение большинством не менее 2/3 от общего числа депутатов.

Установленная процедура отрешения главы государства от должности представляется слишком громоздкой и усложненной, что содержит риск невозможности реализации указанной процедуры на практике, особенно с учетом того, что Президент играет определяющую роль в назначении лиц, которые принимают ключевые решения в процессе выдвижения ему обвинения. В связи с изложенным еще раз убеждаемся в том, что осуществление парламентского контроля в отношении Президента практически нереализуема.

Отметим также, что глава государства в соответствии с Конституцией КР (статья 66) обеспечивает единство государственной власти, при этом еще раз выделим, что, согласно этой же норме, он возглавляет исполнительную власть. Таким образом складывается ситуация, когда лицо, представляя одну из ветвей власти, одновременно должен обеспечивать единство всех ветвей власти. Такое положение нарушает принцип разделения властей, поскольку происходит совмещение двух ролей: одна ветвь власти отвечает за единство государственной власти в целом, то есть закрепляется главенствующая роль одной ветви власти. В этой связи согласимся с мнением Ю.К. Краснова, который считает, что Президент должен выступать как «арбитраж между властями» [217, с. 14].

Если рассмотреть возможности реализации парламентского контроля в отношении другого органа исполнительной власти – Кабинета министров, здесь также возникают сомнения. Основной закон государства закрепляет

обязанность Председателя Кабинета министров представить ежегодный отчет об исполнении республиканского бюджета. Отметим, что речь идет не об отчете о всей деятельности Кабинета министров за календарный год, а только о том, насколько был реализован республиканский бюджет. Других способов осуществления парламентского контроля за Кабинетом министров Конституция КР не указывает. При этом даже в случае признания указанного отчета об исполнении республиканского бюджета неудовлетворительным, парламент не имеет никаких рычагов воздействия на Кабмин, поскольку в этом случае вопрос реагирования на такую оценку парламента остается за главой государства. Это позволяет говорить о слабых возможностях парламентского контроля за Кабинетом министров.

Указывая на слабый парламентский контроль за исполнительной властью в Кыргызской Республике в настоящий момент, отметим важность выраженности такого контроля для реализации принципа разделения властей и развития в стране парламентаризма.

Выводы:

1. Принцип разделения властей, разрабатываясь с момента существования института государства и соответственно являясь результатом достаточно широкого теоретического обоснования, имеет своей целью определение четких границ в полномочиях ветвей власти, способов взаимодействия и взаимоконтроля между ними для построения такой их структуры, чтобы они служили обществу.

2. Принцип разделения властей лежит в основе реализации парламентского контроля, который в то же время является одновременно способом осуществления данного принципа, поскольку выступает элементом взаимного контроля ветвей власти, демонстрируя механизм работы системы сдержек и противовесов. В этой связи некорректно рассматривать осуществление парламентского контроля как утверждение законодательного органа в качестве верховного среди других ветвей власти, как зачастую

понимают парламентаризм. Контрольные функции парламента следует считать частью взаимоконтроля ветвей власти.

3. Парламентский контроль в широком смысле следует определять как вид государственного контроля, осуществляемый законодательной ветвью власти в рамках предоставленных ей представительских и законотворческих функций посредством контроля за соответствующими субъектами власти. В узком смысле парламентский контроль понимается как контроль парламента за исполнительной ветвью власти.

4. Судебные органы на сегодняшний день также однозначно определяют недопустимость всеобъемлющей функции, приоритетной роли законодательной власти над другими ветвями власти, определяя, что принцип разделения властей, а также парламентаризм не имеют под собой понимание о высшей роли парламента в системе государственной власти.

5. Определенные в настоящее время в основном законе КР способы осуществления парламентского контроля за судебной и исполнительной ветвями власти являются достаточно слабыми, что нарушает принцип разделения властей и создает риск узурпации государственной власти.

5.2. Принципы и формы контрольных функций парламента

Реализация целей парламентского контроля обеспечивается системным действием его принципов. Принципы парламентского контроля представляют собой наиболее общие правила организации контрольных функций парламента. Одним из таких принципов является принцип законности, который можно назвать одним из фундаментальных при осуществлении парламентом контрольных функций. Признавая важность данного принципа, законодатель закрепил его в специальном нормативном акте, законе КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики» (статья 3) [166].

В теории данный принцип не является однозначным и вызывает различные суждения. В целом же данный принцип воспринимается как общеобязательные правила поведения [218, с. 242]. В то же время как отмечается в учебнике «Теория государства и права» под редакцией Н.А. Катаева и В.В. Лазарева, этот принцип раскрывает реализацию норм права (законов, подзаконных актов) субъектами правовых отношений [219, с. 389].

С другой стороны, данный принцип необходимо отделять от самого понятия «законности», т.е. принцип законности и понятие законности, совсем различны по своему содержанию. По этому поводу А.Т. Боннер еще в советский период отмечал, что «понятие законности шире понятия «принципа законности» [220, с. 8] и утверждал, что принцип или идея законности входит в качестве одного из составных компонентов в более широкое понятие законности [220, с. 8].

В случае с принципом законности как принципом парламентского контроля данный вопрос еще более усугубляется. Поскольку парламентский контроль, прежде всего, связан с осуществлением мониторинга за реализацией норм самих законов, т.е. главным образом принцип законности является самой сущностью парламентского контроля, кроме того, этот

принцип должен содержать те начала, которые обеспечат беспрекословное исполнение норм, предусматривающих правила проведения контроля.

По утверждению С.С. Алексеева общеправовая категория законность включает в себя следующие принципы:

1. «верховенство закона;
2. равенство людей перед законом;
3. приоритет прав граждан;
4. единство законности в масштабах всего государства» [221, с. 67].

Следующим важным принципом осуществления парламентского контроля является независимость проведения данного контроля. При этом естественно независимость включает в себя самостоятельность, автономность, позволяющее всеобъемлюще, беспристрастно рассматривать блок вопросов, которые подлежат выяснить. В этом случае само собой разумеющимся является недопустимость оказания влияния на субъекты, осуществляющих данный контроль и их подчиненность. В то же время субъект должен обладать инициативностью, которая заключается в самостоятельности и предполагает несвязанность внутрипарламентских официальных групп или депутатов.

Принцип системности направлен на приведение в стройную структуру различных форм парламентского контроля и предполагает взаимосвязанность с другими функциями парламента. «Принцип гласности — необходимое начало всех полномочий парламента как представительного органа, наиболее открытого и приближенного к гражданам, общественным объединениям, к иным элементам гражданского общества» [222, с. 33], в том числе об установленных фактах правонарушений, допущенных органами публичной власти, должностными лицами.

Принципы парламентского контроля в полной мере способствуют выполнению его главного предназначения. При этом необходимо обратить внимание на то, что имеющийся принцип законности парламентского

контроля реализует двойственную функцию: с одной стороны, контроль, осуществляемый со стороны законодательного органа, сам по себе направлен на мониторинг и проверку исполнения закона, с другой – принцип законности парламентского контроля обеспечивает соблюдение всех соответствующих норм проведения контрольных мероприятий.

Представляет высокий интерес рассмотреть многообразие форм и видов парламентского контроля.

Так, А.А. Корнилаева в своем диссертационном исследовании выделяет следующие основания классификации парламентского контроля: «исходя из разнообразия органов парламентского контроля; в зависимости от времени, исходя из того, когда осуществлен парламентский контроль; по содержанию» [223, с. 25-26].

По мнению Г.Ю. Диваевой можно определить следующие основания классификации парламентского контроля: «в зависимости от времени осуществления; исходя из органов, которые осуществляют парламентский контроль; по содержанию; в зависимости от формы правления в том или ином государстве; по процедуре осуществления» [224, с. 17-18].

А.С. Зубарев выдвинул такую классификацию парламентского контроля, «как в зависимости от субъекта контрольной деятельности: бикамеральный, общепалатный, комитетский или комиссионный и индивидуальный» [225, с. 48]. Данная классификация, по мнению И.В. Зайцева, является не полной, поскольку она не учитывает участие отдельных государственных органов в проведении парламентского контроля, которые не входят в состав парламента, например, Счетная палата и др. [226, с. 61].

Следует отметить, что представленные классификации форм и видов парламентского контроля по своему содержанию не могут быть не полными и мы не думаем, что какая-либо классификация имеет преимущество. Напротив, они показывают достаточно широкое многообразие проявлений парламентского контроля.

А.А. Арабаев говорит о существовании разнообразных форм парламентского контроля [227, с. 390]. К.М. Осмоналиев отмечает, что парламент наделен контрольными полномочиями, которые отражены в законе КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», это «ежегодные отчеты», «правительственный час», «парламентский запрос» и др. [138, с. 181-182].

Одним из важных видов парламентского контроля является контроль за исполнительной властью. Так, к ключевой контрольной функции парламента, которая является показательной при определении признаков парламентаризма, относится полномочие участвовать в судьбе правительства, а именно в его формировании, выражении вотума недоверия и отправлении его в отставку. Парламентаризм, если рассматривать его как форму правления, характеризуется тем, что законодательный орган имеет право выразить вотум недоверия и отправить правительство в отставку. Для президентской формы правления характерно участие парламента только на этапе его формирования.

Ориентируясь на изложенное, можно утверждать, что согласно Конституции КР в нашей республике данный признак парламентаризма отсутствует, поскольку парламента не участвует в формировании Кабинета министров, не имеет права выразить ему вотум недоверия и не обладает полномочием отправки Кабмина в отставку, все указанные функции выполняет глава государства. Единственной формой участия парламента в формировании Кабинета министров является согласование с законодательным органом кандидатуры Председателя Кабинета министров, который назначается Президентом.

Специфика парламентской страны говорит не только о существовании парламентского контроля над исполнительной властью, но и показывает, что это является результатом функционирования и деятельности Жогорку Кенеша КР.

Об этом говорилось в статье 84 Конституции КР 2010 года, связывая это со следующей процедурой определения структуры и состава Правительства:

- «в течение 25 рабочих дней со дня первого заседания Жогорку Кенеша нового созыва выдвигается кандидатура премьер-министра;

- кандидат на должность Премьер-министра вносит в Жогорку Кенеш программу, структуру и состав Правительства.

-при невозможности сформировать Правительство Жогорку Кенешем, в последнем случае фракции по своей инициативе могут самостоятельно сформировать парламентское большинство, и выдвигается кандидатура на должность премьер-министра» [130].

Иначе говоря, в рамках парламентского контроля взаимодействие Жогорку Кенеша и исполнительной власти должно строиться не только на «субординационных» отношениях «субъект контроля - объект контроля», но сама исполнительная власть должна являться так называемым «продуктом» существования парламента. Говоря о важности контроля за правительством Е.А. Казаков утверждает, что в первую очередь, именно исполнительная власть направлена на реализацию и исполнению законов и решений, принимаемых парламентом [228, с. 43].

«Во-вторых, они, во исполнение законов и иных нормативных правовых актов, реализуют функции государства по управлению всеми сферами жизни страны и общества, используя специальные формы и методы и средства осуществления управленческих действий» [228].

Следующим важным составляющим парламентского контроля является представление ежегодного отчета правительства перед законодательной властью. Согласно подпункту 8 части 1 статьи 80 Конституции Кыргызской Республики Жогорку Кенеш заслушивает ежегодный отчет Кабинета министров об исполнении республиканского бюджета, т.е. правительство подотчетно перед парламентом только по одному вопросу, при этом в

соответствии с частью 6 статьи 90 если парламент признает отчет Кабинета министров неудовлетворительным, Жогорку Кенеш не имеет возможности оказать воздействие на работу Кабинета министров, к примеру, выражением вотума недоверия, поскольку ответственность Кабинета министров в этом случае рассматривает глава государства, которому и подотчетно правительство и им же возглавляется.

Таким образом, парламент полностью исключен из сферы влияния и контроля за работой правительства, поскольку не может предоставить адекватный ответ на неудовлетворительную работу последнего. Кроме того, как уже было изложено выше, Кабмин отчитывается только по вопросу исполнения республиканского бюджета, не по всей своей деятельности, не по выполнению своей программы за год. При этом утвержденная программа деятельности правительства также исключена возможности ее утверждения парламентом, данная программа утверждается самой исполнительной властью в лице Президента, а значит не требует контроля со стороны законодательной власти, поскольку она в разработке и принятии данной программы не участвовала.

Таким образом парламентский контроль в виде представления ежегодного отчета правительства, который является мониторингом прямых документов правительства, утверждаемых парламентом, согласно действующей Конституции КР не может быть осуществлен законодательным органом страны, который согласно же основному закону выполняет контрольные функции.

Парламентский контроль устанавливается и в отношении других центральных органов власти, в частности, в отношении прокуратуры, Национального банка, Счетной палаты (пункт 3 части 5 статьи 80 Конституции КР) [67].

Ч.С. Камбаров отмечает, что «прокуратура является самостоятельным органом, направленным на обеспечение существования и развития государства в режиме законности» [229].

«Важность функционирования прокуратуры и позволяет говорить о заранее намеченной роли прокуратуры в системе разделения властей» [230]. Подтверждением важности роли прокуратуры в государственном управлении является регламентация ее статуса в основном законе, а также определение в нем порядка назначения и освобождения от должности Генерального прокурора КР.

Согласно пункту 10 части 3 статьи 80 Конституции КР Генеральный прокурор назначается, освобождается от должности и привлекается к ответственности Президентом с согласия парламента, а именно не менее половины голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша [67]. Кроме того, в соответствии с пунктом 11 части 3 данной статьи Генеральный прокурор может быть освобожден от должности по инициативе самого парламента, конкретно 1/3 от общего числа депутатов, одобренной большинством не менее 2/3 от общего числа депутатов [67].

Также в указанной статье в пункте 3 части 5 закреплено, что парламента правомочен заслушивать ежегодные отчеты Генерального прокурора. Конституционный Закон КР «О прокуратуре Кыргызской Республики» уточняет, данный отчет представляет собой информацию о состоянии законности в Кыргызской Республике (статья 13) [231].

Анализ содержания указанных норм показывает, что парламента имеет достаточно широкие полномочия по осуществлению контрольных функций за прокуратурой, однако, представляется, что ключевая роль главы государства в процессе назначения, освобождения от должности и привлечения к ответственности негативно влияет на баланс власти в государстве, поскольку именно Генеральный прокурор участвует в решении вопроса об отрешении Президента от должности, а с учетом наличия

конституционных полномочий последнего в отношении Генерального прокурора вряд ли можно говорить о его объективности при принятии решения о предъявлении лицу, его назначившему и имеющему возможность освободить его от должности, обвинения.

Согласно статье 106 Конституции КР Национальный банк является государственным органом, который «осуществляет надзор за банковской системой Кыргызской Республики, определяет и проводит денежно-кредитную политику в Кыргызской Республике, разрабатывает и осуществляет единую валютную политику, обладает исключительным правом проведения эмиссии денежных знаков, реализует различные формы и принципы банковского финансирования» [67].

Поскольку данный орган играет крайне важную роль в обеспечении финансовой стабильности в стране, в основном законе предусмотрен особый порядок назначения его руководителя. Так, в соответствии с пунктом 5 части статьи 80 Конституции КР Председатель Национального банка избирается и освобождается парламентом по представлению Президента. Кроме того, Председатель Национального банка обязан представлять ежегодный отчет Жогорку Кенешу (пункт 3 части 5 статьи 80 Конституции КР).

Таким образом основной закон государства закрепил достаточные полномочия для осуществления контроля парламентом в отношении Национального банка, однако ключевая роль в назначении главы данного органа Президента еще раз подтверждает главенствующую позицию последнего, что указывает на расклад власти «сильный президент – слабый парламент».

Представляет интерес рассмотреть вопрос о возможностях парламента осуществлять контрольные функции в отношении судебной власти. Отдельные ученые указывают, что Жогорку Кенеш должен обладать и обладает такими полномочиями [232, с. 96; 215].

Вместе с тем, законность подотчетности судебной власти перед законодательной ставится под сомнение. Так, в ранее рассмотренном нами решении Конституционной палаты от 24 апреля 2019 года норма, закрепляющая полномочия парламента заслушивать ежегодные отчеты председателя Верховного суда, была признана не соответствующей Конституции [139].

В этом же решении отмечается важность парламентского контроля как одного из видов государственного контроля, «с его помощью достигается наиболее эффективная деятельность органов государственной власти, слаженность работы всего государственного механизма, предотвращается злоупотребление властью и нарушение прав и свобод человека и гражданина, реализуются конституционные установления и требования норм законодательства» [139]. В то же время в вышеуказанном решении установлено, что «парламентская демократия не является системой, в которой высший законодательный орган напрямую организует работу других органов государственной власти или может в любое время вмешиваться в их деятельность» [139].

Между тем, как указывается в решении, «Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, реализуя полномочия по осуществлению парламентского контроля, посредством заслушивания информации от государственных органов, не может устанавливать такое правовое регулирование, которое нарушало бы баланс между ветвями власти и допускало вмешательство в их деятельность, создавая, при этом, доминирующее положение законодательной власти над другими ветвями. Иное означало бы нарушение конституционных принципа разграничения функции и полномочий государственных органов и принципа разделения властей. Таким образом, парламент не может иметь властных полномочий по отношению к другим ветвям власти больше, чем это предусмотрено в Основном законе» [139].

Таким образом, Конституционная палата в данном решении изложила свою позицию, указав на невозможность реализации парламентом контрольных функций в отношении судебной власти путем заслушивания отчета последней. При этом в решении отмечается, что для обеспечения открытости и прозрачности деятельности судебных органов сведения о работе последних должны быть доступны для всех [139].

Рассмотренное решение Конституционной палаты является вторым подобным актом, посвященным изучению проблем правовой регламентации реализации принципа разделения властей. Конституционная палата в 2013 году приняла решение по делу о проверке конституционности части 1 статьи 30 Конституционного закона КР «О статусе судей Кыргызской Республики», в котором отметила исключительную важность принципа разделения властей как одного из ключевых принципов организации государственного управления для построения правового государства.

Каждая ветвь власти при этом имеет свою сферу деятельности, сохраняя самостоятельность и независимость при ее осуществлении [233]. Заслушивание же отчета судебных органов как способ осуществления контроля законодательного органа за судебной властью, как указывается в решении, нарушает указанный принцип. Однако это вовсе не означает, что деятельность судебных органов без реализации парламентом полномочия заслушивать отчет первых станет бесконтрольной и недоступной. Судебная власть обязана обеспечить доступ к информации о своей деятельности для всех, кому она может быть интересна или необходима.

Главным видом парламентского контроля, несомненно, является контроль в области защиты прав и свобод человека. Согласно статье 109 Конституции КР «парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике осуществляется Акыйкатчы (Омбудсменом)» [67].

Следует отметить, что норма схожего содержания имеется в Законе КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» (статья 1) [234]. Кроме того, данный закон определяет правовой статус омбудсмана, круг его компетенций, правовые возможности осуществления им деятельности, а также порядок избрания и освобождения от должности.

Таким образом, конституционно-правовой регламентацией данного института, правовым регулированием его деятельности отдельным законом государство показывает важность фигуры омбудсмана в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Такого же мнения придерживаются отдельные ученые в сфере права. Так, Е.А. Лукашева отмечает, что «институт омбудсмана является не единственным органом, осуществляющим защиту прав человека, однако выступление омбудсмана является необходимым составляющим демократического развития» [235, с. 395].

Вместе с тем, согласимся с позицией других ученых, которые указывают, что в настоящее время институт омбудсмана показывает слабые результаты в сфере защиты прав человека. Так, по мнению А.С. Клопова, «в настоящее время функционирование института омбудсмана показывает игнорирование органами исполнительной власти выдвинутых им рекомендаций» [236].

Еще одной формой парламентского контроля выступает парламентский запрос, правовое регулирование которого содержится в статье 110 закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР».

Так, согласно данной норме правом инициирования депутатского запроса обладают Торага, фракция, комитет или группа депутатов, целями направления парламентского запроса являются «контроль за проведением в жизнь законов и решений Жогорку Кенеша по вопросам, представляющим общественный интерес, по вопросам проводимой Правительством социально-экономической политики, а также практики применения законов» [162].

Исходя из данной нормы можно сделать вывод, что парламент, лишившись правомочия заслушивать отчет правительства, сохранил такой рычаг контроля за ним как направление парламентского запроса. Вместе с тем, несомненно, что такой способ контроля парламента за правительством не может сравниться с подотчетностью последнего в рамках заслушивания его отчетов, поскольку парламентский контроль путем направления запросов носит всегда точечный характер, не является системным и комплексным.

Данный запрос направляется в Координационный совет для включения в повестку дня заседания парламента, где он обсуждается и принимается соответствующее постановление о направлении запроса. Указанное постановление направляется Координационным советом соответствующему должностному лицу. Ими могут быть «руководители государственных органов, органов местного самоуправления, юридических лиц, имеющих долю государственного участия в своем капитале, а также организаций, финансируемых из государственного бюджета» [162].

Анализ круга субъектов, кому может быть направлен запрос позволяет утверждать, что объединяющим их признаком является то, что они так или иначе имеют отношение к государству. После получения ответа на парламентский запрос он должен быть обсужден на заседании Жогорку Кенеша, по итогам которого законодательный орган может принять постановление как способ выражения своей позиции по полученному ответу.

Следует отличать парламентский запрос от депутатского запроса. Основным отличием запросов является субъект-инициатор запроса. Так, если запрос исходит от законодательного органа, то данный запрос является парламентским, если же инициатором запроса является конкретным депутатом самостоятельно. Кроме того, депутатский запрос может быть выражен не только письменно, но и устно, на заседании парламента. Данный запрос после регистрации в едином реестре депутатских запросов

направляется адресату, который в течение месяца обязан предоставить письменный ответ [162].

Статья 111 определяет аналогичный с парламентским запросом список лиц, органов, организаций и учреждений, которым может быть направлен депутатский запрос. При этом цели запросов имеют принципиальное отличие: парламентский запрос направляется для решения широких проблем, касающихся широкой части общества или всего общества в целом, тогда как депутатский запрос имеет локальные цели, касается отдельного случая или вопроса.

Чтобы не допустить злоупотребления депутатами правом направления депутатских запросов закон устанавливает, что «в депутатских запросах не допускаются вопросы личного характера или требующие предоставления консультации юридического характера, а также содержащие обвинения или оскорбления» [162].

Также в целях недопущения вмешательства депутатов в процессе осуществления соответствующими органами надзорных функций и следствия в законе определено, что «депутатский запрос ... должен осуществляться с учетом самостоятельности и независимости данных органов и лиц» [162].

Несмотря на наличие различий между парламентским и депутатским запросами можно с уверенностью утверждать, что общим для них является то, что они представляют собой формы парламентского контроля.

Еще одним способом осуществления парламентского контроля выступает парламентское расследование. Часть 1 статьи 106 Регламента Жогорку Кенеша определяет основанием производства такого расследования имеющуюся угрозу государственному суверенитету, национальной безопасности, общественному порядку, территориальной целостности, здоровью и нравственности населения; политическим, экономическим и другим государственным интересам [162].

Парламентское расследование может проводиться в отношении незаконных деяний, совершенных лицами и организациями, которые связаны с осуществлением функций государственной власти, частными лицами, если их деятельность имеет важное значение для экономики. При этом под незаконными деяниями понимается «проведение незаконных сделок, подпадающих под понятия "легализация", "отмывание денег"; поддержка незаконных террористических формирований; нецелевое использование или хищение государственных средств; действия, нанесшие государству ущерб в особо крупных размерах и иные незаконные действия» [162].

Для проведения парламентского расследования создается временная специальная комиссия, которая по завершению своей работы должна представить заключение в Жогорку Кенеш. Данное заключение в своем содержании должно отразить следующие вопросы:

- 1) описание расследованных фактов и обстоятельств;
- 2) анализ причин их возникновения и их последствий;
- 3) выводы;
- 4) рекомендации;
- 5) в случае необходимости - предложения о принятии, изменении или отмене нормативных правовых актов, привлечении к ответственности лиц или совершенствовании деятельности государственных органов и (или) их структурных подразделений, а также органов местного самоуправления» [162].

Парламент может осуществлять свои контрольные функции также путем таких институтов, как «правительственный час» [162], «правительственный день» [162].

Согласно статье 104 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» «каждый четверг на заседании Жогорку Кенеша отводится время на дачу в рамках «разного» вопросов депутатов к полномочному представителю Правительства. Ежемесячно в последний

четверг каждого месяца Жогорку Кенеш вправе проводить «правительственный час» с участием Премьер-министра, членов Правительства и руководителей государственных органов. Продолжительность «правительственного часа» составляет один час. По решению Жогорку Кенеша время может быть продлено, но не более чем на один час. Жогорку Кенеш не чаще одного раза в квартал проводит правительственный день». ... Продолжительность «правительственного дня» составляет время заседания Жогорку Кенеша» [162].

Данные инструменты выступают важным составляющим осуществления парламентского контроля. В особенности их роль возрастает в связи с тем, что ключевых способов контроля и влияния на исполнительную власть у парламента по действующей Конституции КР, как мы определили выше, не имеется.

В настоящий момент все больше звучат мнения о слабой реализации парламентом своих контрольных полномочий.

Так, по мнению Н.Ш. Колсариевой «низкая правовая культура общества, развитая коррупция, слабый контроль над исполнительными и судебными органами со стороны законодательных органов на фоне усиления полномочий Президента и исполнительной власти ведут к формированию авторитарных режимов» [215].

М. Курманова указывает, что «слабым местом парламента является искусственность его структуры и невозможность квалифицированно и эффективно контролировать исполнение законов, разобщенность законодательной и контрольных процессов внутри Жогорку Кенеша» [232, с. 112].

Для повышения эффективности реализации своих контрольных функций парламент в 2019 году принял Концепцию применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля [237].

Как указывается в самом документе, он принят «в целях реализации системы мониторинга и оценки в рамках осуществления контрольных функций Жогорку Кенеша, обозначенных в числе приоритетных направлений деятельности законодательного органа в Стратегии развития Жогорку Кенеша Кыргызской Республики до 2021 года» [176].

В Концепции отмечается важность реализации контрольных функций парламента, эффективность которой напрямую зависит от того, какие методы и способы оценки исполнения законов и иных нормативных актов, а также государственных программ применяются. Так, указано, что «традиционная практика реализации контрольных функций дает возможность получить лишь фрагментарные и формальные результаты» [237].

Представляется интересным утверждение, содержащееся в Концепции, с которым мы полностью согласны, о том, что система внесения поправок в нормативные правовые акты должна быть основана на результатах оценки реализации их действующих редакций. Концепция предлагает производить оценку в два этапа: «1) оценка исполнения закона и (2) анализ реакции и действий в ответ на выводы и рекомендации оценки» [237].

Для производства оценки создается рабочая группа, в состав которой входят представители гражданского общества и эксперты в той области, которую регулирует данный анализируемый правовой акт. В приложении документ содержит достаточно подробную методологию оценки исполнения законов.

Кроме того, в Концепции предусмотрены положения об оценке результатов реализации государственных программ, эффективности и результативности деятельности государственных органов. Однако следует указать на невозможность осуществления оценки в отношении государственных программ и деятельности Правительства, поскольку согласно действующей Конституции КР парламент не имеет таких полномочий, Правительство неподотчетно перед Жогорку Кенешем.

Изложенное позволяет утверждать, что парламент предпринял попытки к совершенствованию своей деятельности по осуществлению парламентского контроля путем улучшения методической и методологической базы данной работы.

Отмечаем то, что порядок формирования и организации деятельности Кабинета Министров определяет конституционный Закон КР «О Кабинете Министров Кыргызской Республики», порядок организации деятельности Верховного суда и местных судов – конституционный закон КР «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах»

Согласно Конституции КР «Жогорку Кенеш-парламент Кыргызской Республики, является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий», диссертантом разработан проект конституционного закона «О Жогорку Кенеше) Кыргызской Республики».

Проект конституционного закона прилагается к настоящей диссертации.

Выводы:

1. Принципы парламентского контроля в полной мере способствуют выполнению его главного предназначения. При этом необходимо обратить внимание на то, что имеющийся принцип законности парламентского контроля реализует двойственную функцию: с одной стороны, контроль, осуществляемый со стороны законодательного органа, направлен на мониторинг и проверку исполнения закона, с другой – принцип законности парламентского контроля обеспечивает соблюдения всех соответствующих норм проведения контрольных мероприятий;

2. Следует отметить, что представленные классификации форм и видов парламентского контроля по своему содержанию не могут быть полными и представляется, что какая-либо классификация не имеет преимуществ. Они показывают все многообразие проявления парламентского контроля.

3. Парламентский контроль осуществляется посредством деятельности отдельных институтов и лиц, к примеру, Омбудсмана, либо реализуется самим законодательным органом. Они могут иметь формы парламентских и депутатских запросов, парламентского расследования, «парламентских дней» и «парламентских часов».

4. Поскольку согласно нормам основного закона, Кабинет министров неподотчётен перед парламентом, сложно говорить о возможностях осуществления над первым контрольных функций Жогорку Кенешем. Представляется, что такое положение негативно сказывается на балансе власти и реализации принципа разделения властей.

5. Парламент предпринимает меры по улучшению процедуры оценки исполнения нормативных актов, которая напрямую влияет на совершенствование парламентского контроля. Так, в 2019 году была утверждена Концепция применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля Жогорку Кенеша КР.

5.3. Особенности нормативного правового обеспечения парламентского контроля в бюджетной сфере

Вопрос организации бюджетного процесса является ключевым в деятельности государства, поскольку именно от этого процесса в конечном итоге зависит развитие общества, государства, экономическое благополучие страны. Крайне важно, чтобы данный процесс был реализован с учетом принципа разделения властей, так как это может оказать влияние на эффективность использования государственных средств, исключить возможность их нецелевого использования и коррупцию в процессе их расходования. Центральную роль в этом процессе должен играть парламент страны как представительный и контрольный орган. Данная позиция поддержана в Конституции КР, поскольку за Жогорку Кенешем закреплено полномочие утверждать республиканский бюджет.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 2 Бюджетного кодекса КР «бюджет - форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» [179].

То есть бюджет представляет собой государственный фонд, в котором аккумулируются денежные средства, который направляются для реализации обязательств страны перед обществом и гражданами.

Конституция КР закрепляет за парламентом полномочие утверждения бюджета, а также контроля за его исполнением путем заслушивания ежегодного отчета Кабмина о реализации республиканского бюджета. Кроме того, согласно нормам Бюджетного кодекса КР парламент участвует в бюджетном процессе также до и в процессе формирования бюджета, к примеру, полномочия по принятию бюджетной резолюции, изменению параметров бюджета в процессе его реализации.

Уточним, что в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 2 Бюджетного кодекса КР «бюджетная резолюция - основные направления бюджетной

политики на среднесрочный период и приоритеты государственного бюджета, определяемые Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, являющиеся ориентиром для Правительства Кыргызской Республики при разработке им проекта республиканского бюджета» [179].

Таким образом, роль парламента в бюджетном процессе не сводится исключительно к его утверждению и контролю, законодательный орган участвует еще на этапе его формирования, определяя направления бюджетной политики для Кабмина, то есть Жогорку Кенеш создает основу для работы последнего при подготовке проекта бюджета.

Важность роли бюджетной резолюции отмечается путем ее закрепления в содержании одного из принципов бюджетной системы государства, а именно принципа приоритетности. В соответствии с частью 4 статьи 6 Бюджетного кодекса КР под данным принципом понимается «формирование бюджетов в соответствии с ориентирами, определенными в бюджетной резолюции Жогорку Кенеша и программ социально-экономического развития Кыргызской Республики и ее регионов» [179].

Для успешной реализации парламентом полномочия по определению бюджетной резолюции Жогорку Кенеш утвердил в 2018 году Положение по формированию Бюджетной резолюции Кыргызской Республики [238].

В части 3 данного Положения изложены цели бюджетной резолюции, к которым отнесены: «неукоснительное соблюдение Конституции Кыргызской Республики, регламентов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и Правительства Кыргызской Республики (в пределах полномочий), положений Бюджетного кодекса и других законодательных актов в сфере бюджетного регулирования; обеспечение фискальной дисциплины в среднесрочный период и предсказуемости в бюджетном процессе; оптимизация государственных расходов со стратегическими целями страны; обеспечение взаимосвязи между принятыми законами, утвержденными программами с бюджетами бюджетной системы республики; координация и

упорядочение работы по вопросам бюджетного регулирования, входящим в ведение комитетов Жогорку Кенеша» [238].

Согласно части 5 указанного Положения основные направления бюджетной политики на среднесрочный период, которые излагаются в бюджетной резолюции, «формируются в соответствии с рекомендациями Жогорку Кенеша, направленными на дальнейшее совершенствование и окончательный переход бюджетного процесса Кыргызской Республики к международным стандартам, адаптацию к прогрессивным новшествам в сфере управления государственными финансами» [238].

При этом основой бюджетной резолюции, точнее предполагаемых расходов из республиканского бюджета, являются государственные программы, законы КР, а также ратифицированные международные договоры.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 80 Бюджетного кодекса КР при разработке проекта республиканского бюджета необходимо ориентироваться не только на бюджетную резолюцию, но и на прогнозы социально-экономического развития страны, а также Основные направления фискальной политики [179].

Последний документ, согласно части 1 статьи 82 Бюджетного кодекса, выступает как «инструмент управления государственными финансами, определяющий основы реализации фискальной политики на предстоящий среднесрочный период и позволяющий Правительству иметь представление о будущих объемах ресурсов, с целью прогнозирования предстоящих расходов в целом и по каждой отрасли» [179] и исходит от Правительства.

В связи с изложенным становится не совсем ясно, какой конкретно документ из указанных должен стать основой для подготовки республиканского бюджета, поэтому данное положение требует уточнения, особенно в свете того, что парламент в настоящий момент не имеет легальных рычагов воздействия на исполнительную власть, а значит, есть

риск игнорирования документа, подготовленного парламентом (бюджетной резолюции).

Выделим, что процедура утверждения проектов бюджетов отдельных государственных органов в силу исключительной важности их деятельности, а также в целях обеспечения их независимости имеет свои особенности. В частности, абзац 2 части 2 статьи 92 Бюджетного кодекса КР определяет, что «в случае недостижения согласия предложения Совета судей и заключение Правительства по проекту бюджета судебной системы одновременно направляются на рассмотрение Жогорку Кенеша» [179].

Таким образом в данном случае принятие окончательного решения остается за парламентом. Также представляет интерес рассмотреть особенности утверждения бюджета Счетной палаты. Согласно статье 93 Бюджетного кодекса КР после получения заключения Кабмина Счетная палата направляет проект своего бюджета в профильный комитет парламент для согласования и включения в проект республиканского бюджета. При этом у Счетной палаты есть право просить о дополнительном финансировании путем согласования этого вопроса с профильным комитетом Жогорку Кенеша.

После разработки проекта республиканского бюджета Кабмин вносит его на рассмотрение и утверждение в парламент страны. При этом до того, как проект республиканского бюджета будет рассмотрен на общем заседании Жогорку Кенеша, он рассматривается на заседаниях фракций и комитетов. Если на данном этапе комитетом либо фракцией будет установлено, что требуется увеличение расходной части бюджета, то такое требование должно быть сопровождено предложениями о сокращении расходов по другим пунктам и/или определении конкретных источников данных расходов.

Крайне важным этапом бюджетного процесса для обеспечения его прозрачности является проведение бюджетных слушаний. При этом такие слушания проводятся отдельно исполнительной и законодательной властями

(статьи 127 и 93 Бюджетного кодекса КР). Согласимся с мнением председателя правления представительства международной организации «Transparency International» в Кыргызстане А. Шаршенбаева, который отмечает, что «информирование и вовлечение населения в процесс по формированию и исполнению бюджета является очень важным составляющим демократического общества» [239].

Таким образом «парламентские бюджетные слушания способствуют по вовлечению общества к формированию основного финансового документа страны и тем самым контроль за использованием государственных средств со стороны парламента усиливается» [240, с. 162].

Государственным органом, который осуществляет профессиональную оценку исполнения республиканского бюджета является Счетная палата КР. Такое понимание цели Счетной палаты КР содержится в Конституции КР и Законе КР «О Счетной палате КР» [241].

Согласно частая 1 и 2 статьи 103 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» «Правительство не позднее 15 мая текущего года представляет в Жогорку Кенеш отчет об исполнении республиканского бюджета ... за предыдущий год с проектами законов об утверждении отчетов об исполнении обозначенных бюджетов за отчетный год. Счетная палата представляет в Жогорку Кенеш аудит исполнения республиканского бюджета за предыдущий год до рассмотрения проектов законов об утверждении отчетов об исполнении обозначенных бюджетов за отчетный год не позднее 1 сентября года, следующего за отчетным».

Таким образом парламент рассматривает отчет об исполнении республиканского бюджета вместе с аудитом его исполнения. А поскольку в Законе КР «О Счетной палате КР» установлена подотчетность данного органа парламенту и главе государства, можно говорить о том, что деятельность Счетной палаты по аудиту исполнения республиканского

бюджета является одним из инструментов осуществления парламентского контроля за исполнением бюджета.

Кроме того, в соответствии со статьей 60 Закона КР «О Счетной палате КР» Счетная палата содействует реализации контрольных функций Жогорку Кенеша за финансовой сферой путем представления специальных отчетов, которые она обязана подготовить по вопросам особой важности или срочности [241]. Так, к примеру, «в 2018 году Жогорку Кенеш направил 58 запросов о предоставлении отчетов и информации по результатам проведенных аудитов, 15 поручений о проведении аудита» [240, с. 163].

Подотчетность Счетной палаты Жогорку Кенешу выражается в том, что согласно статье 11 Закона КР «О Счетной палате КР» планирование работы данного органа осуществляется с учетом поручений парламента в том числе [241]. Кроме того, Счетная палата в своей деятельности ориентируется на документы и решения, принятые парламентом. Так, в отчете об аудите исполнения республиканского бюджета КР за 2018 год, а именно в заключении, указано, что «в неисполнение ориентиров Бюджетной резолюции на 2018 год по приведению законодательства с БК, не полностью упорядочена система администрирования средств специальных счетов, что позволило бюджетным организациям сформировать непредусмотренные источники доходов на 1,2 млрд. сомов; использовать средства специальных счетов на выплату премий, поощрений и социальных гарантий на 2 млрд. сомов; применять неактуальные документы, регулирующие систему регистрации и контроля за бюджетными обязательствами, формировать сверхнормативные запасы товарно-материальных ценностей и остатки средств в расчетах на 220 млн. сомов» [242, с. 34].

Следует отметить, что в указанном специальном законе отмечается, что Счетная палата не имеет права продвигать политические цели объектов аудита [241].

Таким образом, исключая возможность участия Счетной палаты или использования данного органа политическими силами для достижения своих целей, а также обеспечивая возможность реализации принципа объективности деятельности указанного органа. Данная норма представляется важной и для того, чтобы парламентский контроль осуществлялся без использования парламентом своей контрольной функции в собственных политических интересах.

Таким образом, в конечном итоге создавая условия для реализации принципа разделения властей.

Согласно статье 7 упомянутого специального закона Счетная палата может вносить свои предложения парламенту по результатам проведенных аудитов. В статье 131 Бюджетного кодекса КР уточняется, что одним из таких предложений может быть предложение о введении ограничений в финансировании тех или иных программ [179].

Исходя из изложенного можно сделать вывод о том, что «Счетная палата представляется органом, осуществляющим парламентский контроль за использованием государственных средств и непосредственно имеет для этого все необходимые рычаги по ее реализации, которые предусмотрены Законом КР «О Счетной палате КР», Бюджетным кодексом КР» [240, с. 164].

Парламент осуществляет свои контрольные функции не только путем оценки конечного продукта бюджетного процесса, отчета об исполнении республиканского бюджета, но через изучение промежуточных отчетов, ежеквартально представляемых Счетной палатой в профильный комитет Жогорку Кенеша КР [179]. «При этом если требуется оперативное изменение бюджетных параметров утвержденного бюджета до принятия соответствующих поправок к нему, изменения могут вноситься по согласованию с профильным комитетом парламента, т.е. без прохождения полных процедур рассмотрения проекта закона в Жогорку Кенеше» [240, с. 165].

Контроль парламента в период исполнения бюджета, а не только после его завершения позволяет оперативно реагировать на процессы, отклоняющиеся от принятого республиканского бюджета, и своевременно корректировать деятельность по его реализации.

Одним из примеров может служить выделение трехсот миллионов сомов на увеличение уставного капитала ОАО «Гарантийный фонд» распоряжением Правительства КР №217-р от 25 июня 2018 года путем дачи поручения Министерству финансов по согласованию с Комитетом парламента по бюджету и финансам. Данное решение было мотивировано необходимостью обеспечения эффективности фонда для создания условий удовлетворения потребностей субъектов предпринимательства [243].

Однако Конституционная палата не согласна с тем, что парламент должен иметь полномочия по согласованию с ним изменений в процессе реализации республиканского бюджета. Так, в своем решении по делу о проверке конституционности абзаца второй части 2 статьи 5 закона о республиканском бюджете на 2013 год и абзаца второй части 2 статьи 5 закона о республиканском бюджете на 2014 год на основании представления Правительства КР 11 апреля 2014 [140] указывает, что указанные нормы противоречат основному закону. Уточним, что содержанием данных норм было согласование с профильным комитетом парламента планирования капитальных вложений из республиканского бюджета [140].

Конституционная палата, обосновывая свое решение, указывает, что вопрос исполнения республиканского бюджета является исключительной прерогативой Правительства КР. Об этом говорил пункт 5 части 1 статьи 88 действовавшей на тот момент Конституции КР [140].

Поэтому, как считает Конституционная палата, согласование планирования капитальных вложений с профильным комитетом Жогорку Кенеша представляет собой вмешательство законодательной власти в

исключительную сферу полномочий исполнительной власти, тем самым нарушая принцип разделения властей.

При этом Бюджетный кодекс сохранил норму, предполагающую участие парламента в определении объектов, куда будут направлены капитальные вложения. Так, согласно статье 29 указанного кодифицированного акта Правительство составляет перечень таких объектов и направляет данный перечень на утверждение в парламент. «В этом случае парламент уже получает утвержденный перечень, на который никак не может повлиять, но необходимость направления им этого перечня дает основания провести определенный анализ официально направленной информации по перечням и представить собственный взгляд на это» [240, с. 164].

Еще одним способом осуществления парламентского контроля является согласование с парламентом возможности использования бюджетного резерва Правительством КР. Так, согласно части 5 статьи 23 Бюджетного кодекса КР «использование государственного бюджетного резерва осуществляется Правительством по согласованию с Жогорку Кенешем» [179]. В свою очередь под государственным бюджетным резервом понимаются средства в составе республиканского бюджета для финансирования непредвиденных неотложных расходов [179].

Таковыми случаями в Бюджетном кодексе КР определены следующие обстоятельства:

- «1) резкое неблагоприятное изменение экономических условий;
- 2) чрезвычайная ситуация природного или техногенного характера;
- 3) чрезвычайная ситуация политического характера и военного положения;
- 4) оказание гуманитарной помощи другой стране;
- 5) необходимость развития экономики;

б) исполнение в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке решений международных третейских судов (арбитражей) по искам к Кыргызской Республике» [179].

Помимо указанных выше способов участия парламента в бюджетном процессе как инструмент реализации своих контрольных функций в данной области Бюджетный кодекс в части 6 статьи 31 предусматривает еще такой способ, как согласование Правительства с парламентом реструктуризации бюджетных кредитов.

Таким образом «наличие полномочий парламента по реструктуризации этих кредитов является правильным и имеющим логику построения полномочий» [240, с. 165].

Кроме того, парламента реализует контрольные функции в бюджетном процессе при осуществлении государственного заимствования.

Так, часть 3 статьи 59 Бюджетного кодекса определяет, что Правительство обязано получить одобрение парламента при привлечении заемных средств. «Это является закономерным полномочием, поскольку, уровень долга может повлиять на выполнение обязательств государства перед обществом, поэтому разумный контроль со стороны парламента должен присутствовать» [240, с. 165].

Более того, Бюджетный кодекс КР устанавливает четкие правила по получению государственных займов, где также предусмотрено участие парламента. Так, согласно статье 62 все решения, принимаемые Правительством, связанные с получением государственного внешнего займа, должны быть обязательно согласованы с парламентом. При этом такого согласования требуют как внешние займы, оформляемые международными договорами, так и те, которые предоставляются путем заключения договоров, которые таковыми не являются, а также выпуск ценных бумаг, размещаемых на внешнем рынке [179].

В первом случае подразумевается, что договор подлежит ратификации парламентом, согласование во втором и третьем случаях оформляется утверждением Жогорку Кенешем.

Бюджетный кодекс КР устанавливает еще один способ участия парламента в бюджетном процессе.

Так, согласно статье 83 кодекса в состав Совета Правительства, который осуществляет координацию действий органов исполнительной власти по формированию Основных направлений фискальной политики на среднесрочный период, входят и представители Жогорку Кенеша. Кроме того, «при рассмотрении проекта бюджета в Совете Правительства могут принимать участие депутаты, члены профильного комитета Жогорку Кенеша (по согласованию)» [179].

Данный документ после утверждения представляется в парламент.

Изучение контрольных функций парламента за бюджетным процессом позволяет сделать вывод, что процедуры их реализации являются достаточно расплывчатыми, не имеющими четкой фокусировки. При этом специальный закон, Закон КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики» не решает указанной проблемы, поскольку не содержит каких-либо уточнений по данному вопросу. Кроме того, представляется проблематичным осуществление контроля путем оценки соответствия реализации республиканского бюджета государственным программам и стратегиям, поскольку нет ясных критериев такого оценивания, особенно в свете того, что парламент не принимает участия в принятии данных документов.

В связи с этим представляется необходимым внести соответствующие изменения и дополнения в специальный закон о контрольных функциях парламента с определением целей, объектов и способов (критериев и индикаторов) осуществления парламентского контроля, а также разработать четкие критерии эффективности исполнения республиканского бюджета,

включить в оценку исполнения республиканского бюджета, предоставляемую Счетной палатой парламенту, проверку его соответствия государственным программам и стратегиям.

Поскольку исполнение республиканского бюджета осуществляется в течение календарного года, представляется важным осуществлять контроль в течение всего указанного периода, так как в данном случае можно обеспечить корректировку действий исполнительной власти по реализации республиканского бюджета, своевременно реагируя на отклонения в данном процессе. Для этого представляется целесообразным осуществлять ежеквартальный и ежемесячный мониторинг исполнения республиканского бюджета парламентом страны на основе разработанных методик мониторинга.

Выводы:

1. Основным способом осуществления парламентского контроля за бюджетным процессом выступает определение бюджетной резолюции Жогорку Кенешем, поскольку именно данный документ в последующем выступает основой для разработки проекта республиканского бюджета, являясь неким ориентиром для Кабмина КР;

2. Важную роль в эффективной реализации парламентом контрольных функций играет Счетная палата, выступая профессиональным органом, осуществляющим оценку исполнения республиканского бюджета, и представляя, по сути, альтернативный правительственному отчет об исполнении республиканского бюджета, что обеспечивает объективность при утверждении парламентом отчета Кабмина об исполнении бюджета;

3. Парламент осуществляет свои контрольные функции не только путем оценки конечного продукта бюджетного процесса, отчета об исполнении республиканского бюджета, но через изучение промежуточных отчетов, ежеквартально представляемых Счетной палатой в профильный комитет Жогорку Кенеша КР. Контроль парламента в период исполнения бюджета, а не только после его завершения позволяет оперативно реагировать на процессы, отклоняющиеся от принятого республиканского бюджета, и своевременно корректировать деятельность по его реализации;

4. Контрольные функции парламента за бюджетным процессом в Кыргызской Республике реализуются также при использовании капитальных вложений посредством утверждения перечня объектов капитальных вложений; при реструктуризации бюджетных кредитов, поскольку объем бюджетных кредитов и их возвратность определяется в республиканском бюджете, который утверждается парламентом; при получении государственного внешнего займа; при реализации функций Совета Кабинета Министров;

5. Предлагается внести поправки в закон о контрольных функциях парламента, определив цели, объекты и способы (критерии и индикаторы) осуществления парламентского контроля, а также разработать четкие критерии эффективности исполнения республиканского бюджета, включить в оценку исполнения республиканского бюджета, предоставляемую Счетной палатой парламенту, проверку его соответствия государственным программам и стратегиям;

6. Представляется целесообразным осуществлять ежеквартальный и ежемесячный мониторинг исполнения республиканского бюджета парламентом страны на основе разработанных методик мониторинга.

ВЫВОДЫ

1. Современная теория права опирается на правовую мысль предыдущих этапов и с учетом этого пытается найти сущностные основания парламентаризма. Теория права сегодня основывается на более широком спектре горизонта предметной области. Парламентаризм можно характеризовать как категорию, в которой совмещаются такие компоненты, которые можно отнести и к организации государственной власти, и к способам ее реализации, и к моделированию политического пространства.

В результате проведенного теоретико-правового, историко-правового исследования вопросов становления и развития парламентаризма разработана авторская терминология категории «парламентаризм».

Таким образом, **парламентаризм – это основанное на либеральной модели качественное состояние политической системы общества, которое характеризуется доминированием парламента в механизме разделения властей и предполагает посредством народного представительства выработку консолидированного публичного интереса, предопределяя форму государственного управления.**

2. Анализ сдержек и противовесов способствует прояснению вопросов при рассмотрении института парламентаризма в рамках либерально-демократической модели государства теория разделения властей, возведенная в принцип, является фундаментальной при реализации государственной власти. Она формирует сегодняшнее представление о норме в организации механизма государства. Поэтому выход за ее пределы видится некоторым отходом от стандарта в политических процессах. Узурпация государственной власти предотвращалась установлением взаимосбалансированных отношений между исполнительной и законодательной властью, а также их в совокупности с судебной системой.

3. В правовой системе парламент выступает в качестве той площадки, где посредством политической дискуссии формируется воля государства.

Государственная воля находит отражение в законодательных установлениях, выраженных в законах, направленных на регулирование общественных отношений.

В свою очередь, уровень правового сознания граждан находится в зависимости от полноты отображения в законе потребности всех общественных страт, от степени защиты интересов личности, выраженной в правовых нормах. От этих переменных зависит то, насколько авторитет права будет воспринят со стороны общества- от правового нигилизма до подлинного уважения к законодательству. Стадии этого процесса берут свое начало от того, кто формирует государственную волю, выраженную в нормах закона. Напрашивается вывод о том, что представителю от народа передается воля совершать те или иные действия.

4. Основания парламентской культуры были сформированы в рамках такого подхода как либерализм. Либерализм, став подходом утилитарным обосновал такие принципы как свобода, равенство, справедливость, мир. Ценностным основанием парламентской культуры являются представления о человеке, который в различных подходах является то существом политическим, то общественным, то экономическим.

Таким образом, понятие парламентской культуры следует рассматривать с разных точек зрения. Современный либерализм аргументирует ценность парламентаризма через рационализм и здравый смысл, при этом существуют различные течения: теория автономии личности в качестве основных ценностей выдвигает самоутверждение, саморазвитие, самосовершенствование личности; теория морального обоснования и морального принятия решений связывает указанные категории с моралью здравого смысла; теория государственного утилитаризма выделяет основы для реализации своих полномочий государственными деятелями.

5. Дилеммы парламентаризма рассматриваются в контексте концепции прав человека. Основные причины возникновения дилемм парламентаризма

заклучены в философских и культурных особенностях либерализма, с его утилитаристской политической моралью, в которой, а) высшей целью является всеобщее благо государства; б) оправданием большинству действий служит всеобщая польза; в) институциональная этика доминирует над индивидуальной; г) политика приобретает собственную моральную нишу, существуя вне индивидуальной этики

б. Истоки парламентаризма в Кыргызстане можно обнаружить еще в период существования родоплеменного строя, хотя тогда можно было говорить о наличии только одного признака парламентаризма, а именно функционирование представительного органа в виде курултаев, жыйынов и т.д. Данные органы решали наиболее важные для государства и племени вопросы, на начальном этапе могли даже решать судьбу монарха. Со временем они стали представлять собой собрание знати, а также потеряли былое влияние на принятие решение в жизни государства.

Парламентаризм как институт был присущ Кыргызстану, а не привнесен как реципированный институт английского парламентаризма в ходе дальнейших исторических событий как-то вхождение в состав Российской империи или Советского государства.

Парламентаризм в период нахождения Кыргызстана в составе Российской империи претерпел определенные изменения. Однако нет достоверных данных о том, сохранила ли царская администрация центральные, всенародные курултаи и жыйын как форму выражения представительной демократии. Вместе с тем, можно с уверенностью утверждать, что на данном этапе представительность местной власти была смещена более на уровень местного самоуправления, который сосуществовал параллельно с имперскими органами на местах. Представительными органами на тот период были волостные и аильные съезды, которые решали важные вопросы на уровне своей территории и выступали «мостом» между волостью или аилом и местной царской администрацией.

Поскольку территория современного Кыргызстана на тот период была колонией царской России, а значит, история империи тоже является историей нашего государства, можно рассмотреть в данном контексте развитие парламентаризма в Российской империи, тем более что в первом парламенте – Государственной Думе – царского государства был и представитель кыргызов, как представитель народа колонии империи. Однако следует отметить, что представители колоний, лишенные возможности в принятии решений, не играли существенной роли в работе парламента Российской империи.

В ранний период Советского государства идеи парламентаризма в полном его смысле отрицались, поскольку считались пережитком прошлого. Более всего не принимался принцип разделения властей, при этом отмечалась важность сохранения представительства народа в органах власти. Такую роль должны были выполнять Советы, которые в результате отсутствия принципа разделения властей выполняли функции и законодательного, и исполнительного органа. При этом последняя функция осуществлялась отдельно и исполнительными органами. Такое «единство» закономерно привело к тому, что исполнительная власть, коммунистическая партия обрели гипертрофированные формы и являлись выражением верховной власти в стране. Законодательные же органы были формально существующими органами, нормативные акты которых были заменены решениями партии, ее руководителей и органов.

Изменения в распределении власти между органами предпринимались путем принятия Конституций, однако ощутимые перемены в данном вопросе наступили в период перестройки, получив окончательное оформление в период обретения республиками Советского Союза суверенитета, когда принцип разделения властей стал официальной доктриной для вновь образованных государств.

7. Следует отметить деятельность сформированного в 1990 году парламента Кыргызстана – двенадцатого созыва Верховного Совета Киргизской ССР, названного впоследствии «легендарным парламентом». Такая высокая оценка указанному созыву законодательного органа была дана в связи с тем, он был сформирован в результате первых демократических выборов в стране, а также за его деятельность, в результате которой была, по сути, сформирована правовая база функционирования нового государства, который теперь должен был существовать в условиях рыночных отношений как суверенная страна. Декларация о государственном суверенитете Кыргызской Республики заложила основу для развития парламентаризма, отразив в своем содержании основные принципы данного института, которые затем нашли свое отражение и дальнейшее развитие в Конституции независимого Кыргызстана 1993 года и других нормативных правовых актах государства.

Сравнительный анализ норм Конституций 1978 года и 1993 года показывает, что в государстве с принятием нового основного закона позиция главы государства была несколько усилена, однако парламент обладал достаточно широкими ключевыми полномочиями, присущими парламентаризму, в том числе осуществлял формирование Правительства, определял его дальнейшую судьбу через выражение вотума недоверия, роспуска. В целом можно утверждать, что Конституция 1993 года демонстрировала через свои нормы приверженность идеям парламентаризма, установлению парламентско-президентской формы правления, где основную роль играл все-таки парламент.

Первый этап в развитии парламентаризма в суверенном государстве ознаменовался достаточно плодотворной деятельностью ЖК, в особенности с учетом того, что происходил процесс перекройки государственной и общественной жизни, страна находилась в достаточно сложной социально-

экономической ситуации, следует отметить большой вклад парламента в становление независимого государства.

Дальнейшие изменения в организации государственной власти происходили в стране посредством проведения конституционных реформ, то есть можно говорить о том, что данные реформы представляли собой этапы развития парламентаризма в КР.

Основным изменением в результате первой конституционной реформы 1994 года можно считать превращение однопалатного парламента в двухпалатный законодательный орган. При этом разграничение между ними полномочий было нечетким, была слабая взаимосвязь с Правительством, что делало работу законодательного органа в целом менее эффективной.

Конституционные реформы 1994, 1996 годов имели одну общую закономерность: изменения и дополнения, вносимые в основной закон страны, имели целью усиление полномочий главы государства с уменьшением властных функций парламента. При этом следует отметить, что были позитивные изменения в выборном законодательстве, что положительно отразилось на прохождении избирательных процессов в стране.

8. Законодательный орган продолжил работу по формированию нормативной базы деятельности государства, правовой основы для регулирования новых общественных отношений, в том числе по ратификации международных договоров.

Конституционная реформа 1998 года помимо изменения количественного состава в палатах парламента, ввела такие новеллы, как недопустимость привлечения к ответственности депутата за высказанное в связи с его деятельностью мнение, а также голосование в парламенте по тому или иному вопросу.

Данной реформой также был изменен порядок внесения изменений в республиканский бюджет в случае, если эти изменения могли привести к

увеличению расходной части бюджета, в этом случае необходимо было согласие Правительства.

Нормотворческая деятельность двухпалатного парламента имела определенные недостатки. Основными из них были бессистемность данной деятельности, слабая работа по инвентаризации и систематизации действующей нормативной базы, отсутствие формально определенного алгоритма по разработке качественных законов.

В 2003 году в результате конституционной реформы парламент вновь стал однопалатным. В качестве аргументов в пользу однопалатного законодательного органа можно отметить, что он более характерен для унитарных государств, тогда как двухпалатный парламент присущ федерациям; финансирование деятельности двухпалатного парламента вместе с аппаратами каждой палаты является достаточно внушительной и не соразмерно с возможностями бюджета страны; по сути в государстве существовало два отдельных парламента; каждая палата обладала равными полномочиями по принятию законов, при этом это осуществлялось без должного обсуждения, без учета мнения Правительства, не было логики и системности с нормотворческой деятельностью.

В результате конституционной реформы 2003 года была принята новая редакция Конституции, которая по содержанию была крайне схожа с Конституцией 1993 года до внесения в нее конституционных поправок в 1996, 1998 года. Однако прослеживалось усиление позиции главы государства, в частности, указам Президента придавалась юридическая сила законов.

Принятая в 2007 году новая редакция Конституции КР также содержала нормы, направленные на ослабление позиции законодательного органа с одновременным усилением роли главы государства, о чем отметила и Венецианская комиссия в своем заключении.

В 2010 году принимается новая редакция Конституции КР, которая содержала принципиально иные по сравнению с другими редакциями основного закона нормы, в особенности те, которые касались реализации принципа разделения властей. Можно говорить о расширении полномочий законодательного органа, анализ содержания конституционных норм показывает, что Кыргызская Республика тогда была наиболее близка к парламентаризму со всеми ключевыми его признаками.

В результате очередной конституционной реформы в 2016 году основным корректировкам подвергся как раз институт парламентаризма, а именно расширение полномочий главы правительства с одновременным сужением полномочий парламента.

9. Принятие законов является исключительной прерогативой ЖК, как непосредственного участника процесса правотворчества, это является отражением системы разделения государственной власти. Соответственно в структуре органов власти ЖК обладает исключительной прерогативой по законотворческой деятельности.

Вместе с тем, такая исключительность в принятии законодательных актов не является синонимом «вседозволенности», поскольку принцип разделения властей, а также система сдержек и противовесов как часть указанного принципа вносят свои коррективы в процесс принятия законов, предоставляя другим ветвям власти возможность влиять на их принятие или дальнейшее функционирование.

10. В Конституции КР устанавливается комплекс норм, упоминающих случаи и основания, требующие принятия тех или иных законов. Однако основной закон объективно не может стать документом, содержащим всеобъемлющие ответы на вопросы нормативного обеспечения жизнедеятельности общества. Соответственно, кроме нее нормативной базой в этом вопросе выступает и другие нормативные акты. Среди них очень

важное место занимает закон КР «О нормативных правовых актах», принятый в 2009 году.

Решения судебного органа в лице Конституционного суда КР показывают определенные ограничения исключительного права законодательной ветви власти в принятии законов по тем или иным вопросам, исходя из норм Конституции КР и существа обеспечения прав и свобод человека. Таким образом, можно проследить действие системы сдержек и противовесов как составной части принципа разделения властей.

Важным составляющим законотворческого процесса являются его стадии. Общее понимание законодательного процесса предписывает необходимость выделения следующих стадий, предпарламентской стадии, парламентской стадии и постпарламентской стадии. Каждая стадия имеет особенности и взаимосвязь с предыдущей.

В качестве недостатков в законотворческой деятельности парламента следует отметить низкую связь законов с реалиями современной жизни, в том числе рыночных отношений, что приводит к частым внесениям в них поправок, тогда как законодательство должно обладать стабильностью; несвязность принимаемых законов с государственными программами, что зачастую приводит к их финансовой неподкреплённости, а значит заведомой неисполнимости; нормотворческая работа осуществляется хаотично, без конкретного плана работы и др.

Конституция КР от 21 мая 2021 года предоставила достаточно широкому кругу лиц право законодательной инициативы, в том числе двум другим ветвям власти, при этом парламент как законодательный орган, имеющий исключительное право принятия законов, обладает также обязанностью рассмотреть инициированные законопроекты и принять по ним решение.

Исполнительная власть непосредственно участвует в законотворческой деятельности посредством реализации права

законодательной инициативы. В частности, она обладает исключительными полномочиями по инициированию законопроекта о республиканском бюджете. Кроме того, она обладает правом выражения мнения по принимаемому Жогорку Кенешем закону. Однако проводимая работа по инвентаризации и законопроектная работа требуют совершенствования, в первую очередь посредством активного взаимодействия с парламентом страны.

На данный момент требуется корректировка норм, связанных с подготовкой заключения Кабмин КР к проектам законов, инициированных депутатами. Так как именно Кабмин КР обладает всей полнотой информации о финансовой части и других вопросах, взаимодействие исполнительной и законодательной власти не должно строиться на основе представления заключения исполнительной власти на стадии согласования, она должна участвовать именно на стадии разработки проекта депутатами.

Одним из важных способов взаимодействия парламента и Кабинета министров в законотворческой работе может стать институт полномочного представителя Кабинета министров в Жогорке Кенеше. Представляется, что указанный субъект мог бы обеспечить постоянное взаимодействие исполнительной и законодательной власти, обладая правом привлечения всех представителей органов власти к предоставлению информации и в последующем выражения позиции Кабинета министров КР по всем текстам и проектам законов, инициированных депутатами Жогорку Кенеша КР. Кроме того, он мог бы осуществлять непосредственное взаимодействие с парламентом на этапе разработки последним проектов законов, определяя источники финансирования и концептуальную основу возможности разработки такого проекта.

Судебная власть представляется еще одним активным участником законотворческой деятельности. Так, решения Конституционного суда (ранее Конституционной палаты) являются основанием для внесения поправок в

действующие нормативные акты, принятия новых правовых актов в случае признания норм неконституционными либо наличия правового вакуума. Кроме того, обобщения судебной практики способствуют правильному применению норм законов и могут стать основой для улучшения правовой базы, особенно в связи с тем, что у Верховного суда есть право законодательной инициативы по вопросам его ведения. Представляется, что как раз результаты анализа судебной практики могли бы стать основой для инициирования проектов законов.

11. Принцип разделения властей, разрабатываясь с момента существования института государства и соответственно являясь результатом достаточно широкого теоретического обоснования, имеет своей целью определение четких границ в полномочиях ветвей власти, способов взаимодействия и взаимоконтроля между ними для построения такой их структуры, чтобы они служили обществу.

Принцип разделения властей лежит в основе реализации парламентского контроля, который в то же время является одновременно способом осуществления данного принципа, поскольку выступает элементом взаимного контроля ветвей власти, демонстрируя механизм работы системы сдержек и противовесов. В этой связи некорректно рассматривать осуществление парламентского контроля как утверждение законодательного органа в качестве верховного среди других ветвей власти, как зачастую понимают парламентаризм. Контрольные функции парламента следует считать частью взаимоконтроля ветвей власти.

12. Парламентский контроль в широком смысле следует определять, как вид государственного контроля, осуществляемый законодательной ветвью власти в рамках, предоставленных ей представительских и законотворческих функций посредством контроля за соответствующими субъектами власти. В узком смысле парламентский контроль понимается как контроль парламента за исполнительной ветвью власти.

13. Судебные органы на сегодняшний день также однозначно определяют недопустимость всеобъемлющей функции, приоритетной роли законодательной власти над другими ветвями власти, определяя, что принцип разделения властей, а также парламентаризм не имеют под собой понимание о высшей роли парламента в системе государственной власти.

Определенные в настоящее время в основном законе КР способы осуществления парламентского контроля за судебной и исполнительной ветвями власти являются достаточно слабыми, что нарушает принцип разделения властей и создает риск узурпации государственной власти.

Принципы парламентского контроля в полной мере способствуют выполнению его главного предназначения. При этом необходимо обратить внимание на то, что имеющийся принцип законности парламентского контроля реализует двойственную функцию: с одной стороны, контроль, осуществляемый со стороны законодательного органа, направлен на мониторинг и проверку исполнения закона, с другой – принцип законности парламентского контроля обеспечивает соблюдения всех соответствующих норм проведения контрольных мероприятий.

Следует отметить, что представленные классификации форм и видов парламентского контроля по своему содержанию не могут быть полными и представляется, что какая-либо классификация не имеет преимуществ. Они показывают все многообразие проявления парламентского контроля.

Парламентский контроль осуществляется посредством деятельности отдельных институтов и лиц, к примеру, Омбудсмена, либо реализуется самим законодательным органом. Они могут иметь формы парламентских и депутатских запросов, парламентского расследования, «парламентских дней» и «парламентских часов».

Поскольку согласно нормам основного закона Кабмин неподотчётен перед парламентом, сложно говорить о возможностях осуществления над первым контрольных функций Жогорку Кенешем. Представляется, что такое

положение негативно сказывается на балансе власти и реализации принципа разделения властей.

Парламент предпринимает меры по улучшению процедуры оценки исполнения нормативных актов, которая напрямую влияет на совершенствование парламентского контроля. Так, в 2019 году была утверждена Концепция применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля ЖК КР.

14. Основным способом осуществления парламентского контроля за бюджетным процессом выступает определение бюджетной резолюции Жогорку Кенешем, поскольку именно данный документ в последующем выступает основой для разработки проекта республиканского бюджета, являясь неким ориентиром для Кабинета министров КР.

Важную роль в эффективной реализации парламентом контрольных функций играет Счетная палата, выступая профессиональным органом, осуществляющим оценку исполнения республиканского бюджета, и представляя, по сути, альтернативный правительственному отчет об исполнении республиканского бюджета, что обеспечивает объективность при утверждении парламентом отчета Кабинета министров об исполнении бюджета.

Парламент осуществляет свои контрольные функции не только путем оценки конечного продукта бюджетного процесса, отчета об исполнении республиканского бюджета, но через изучение промежуточных отчетов, ежеквартально представляемых Счетной палатой в профильный комитет Жогорку Кенеша КР. Контроль парламента в период исполнения бюджета, а не только после его завершения позволяет оперативно реагировать на процессы, отклоняющиеся от принятого республиканского бюджета, и своевременно корректировать деятельность по его реализации.

Контрольные функции парламента за бюджетным процессом в КР реализуются также при использовании капитальных вложений посредством

утверждения перечня объектов капитальных вложений; при реструктуризации бюджетных кредитов, поскольку объем бюджетных кредитов и их возвратность определяется в республиканском бюджете, который утверждается парламентом; при получении государственного внешнего займа; при реализации функций Кабинета министров.

Представляется целесообразным осуществлять ежеквартальный и ежемесячный мониторинг исполнения республиканского бюджета парламентом страны на основе разработанных методик мониторинга.

15. Предлагается внедрить в публично-правовую практику парламентаризма в КР принцип совмещения депутатского и министерского постов, поскольку его реализация будет способствовать максимально оперативному согласованию действий по созданию правовых норм и их исполнению.

Такой эксперимент уже в КР был, но имел небольшой опыт по времени. Логика правотворчества приводит нас к выводу о том, что наиболее адекватной формой правореализационного процесса будет такой, при котором законодатель имеет возможность одновременно занимать министерскую позицию. Подобного рода положение позволит максимально сократить разницу в правопонимании и в значительной степени сократить потребности в процессе толкования правовых норм, который негативным образом влияет на качество исполнения правовых предписаний, содержащихся в законе.

16. Теоретико-правовые, историко-правовые исследования, анализ трансформации парламентаризма в КР позволяет прийти к выводу о том, что в вопросах развития парламентаризма важны объективные и субъективные факторы состояния и развития государства и общества, в том числе система управления государством, конституционно-правовой статус парламента, местных кенешей, избирательные процессы в эти органы, системы и механизмы формирования, качественный состав парламентариев и т.д.

В Кыргызстане система и механизм формирования представительных органов на разных уровнях различная, что приводит к разночтению в оценке функционирования одной из основных функций – представительской. Так, если в айыльных кенешах существует мажоритарная система, депутаты городских кенешей избираются по пропорциональной системе, национальный парламент формируется по смешанной системе. В настоящей работе для развития парламентаризма в Кыргызстане предлагается классическая форма парламентской системы. Мы считаем, ее наиболее подходящей для Кыргызстана, как демократическому унитарному государству. Пропорциональная избирательная система формирования Жогорку Кенеша, городских и айыльных кенешей способствует развитию партийной системы, появлению партий с общенациональными программами развития и ответственными за будущее страны. И в полномочиях парламентариев предлагается закрепление права избрания Президента КР.

ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Предлагается исключить норму статьи 27 конституционного закона КР «О Кабинете Министров Кыргызской Республики», предусматривающую представление заключения Кабинета министров КР на отдельные проекты законов и ввести норму о планомерном взаимодействии Жогорку Кенеша КР и Кабинета министров КР по разработке проектов законов.

Представитель Кабинета министров КР должен обеспечить площадку для обсуждения проекта закона на начальной стадии разработки с представителями министерств и ведомств, и иных органов. На данном этапе могут быть обсуждены все плюсы и минусы правовой регламентации тех или иных взаимоотношений, вопрос будет концептуально решен. Однако в конституционном Законе КР «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» отсутствует указание на такой субъект как «постоянный представитель» Кабинета министров в парламенте. Вместе с тем, анализ норм указанного закона позволяет сделать вывод, что институт представителя Президента и Кабинета министров в Жогорку Кенеше актуален и важен при взаимодействии с парламентом.

2. Предлагается дополнить статью 28 конституционного закона КР «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» нормой следующей редакции: «Постоянный представитель Кабинета Министров в Жогорку Кенеше обеспечивает взаимодействие исполнительной и законодательной власти. Он обладает правом привлечения всех представителей органов власти к предоставлению информации и в последующем выражении позиции Кабинета Министров по всем текстам и проектам законов, инициированных депутатами Жогорку Кенеша. Заключение, представленные постоянным представителем Кабинета Министров в Жогорку Кенеше к проектам и текстам проектов, являются позицией Кабинета Министров».

3. Обосновывается необходимость внесения соответствующих изменений в закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР»: «После

разработки текста проекта закона депутат Жогорку Кенеша КР совместно с постоянным представителем Кабинета Министров КР в Жогорку Кенеше КР проводит работу по определению источников финансирования и концептуальную основу возможности разработки и принятия проекта закона КР. В результате готовится проект закона либо совместное заключение депутата ЖК (инициатора проекта) и постоянного представителя Кабинета Министров КР в Жогорку Кенеше КР о невозможности инициировать данный проект или необходимости его доработки. Постоянный представитель обязан организовать обсуждение текста проекта и дополнение проекта соответствующими материалами, связанными с финансовой частью, с представителями министерств, ведомств и иных органов. Итоги обсуждения проекта подлежат опубликованию, за исключением случаев, не позволяющих массовый допуск к данной информации (коммерческая тайна, секретные материалы, и документы для служебного пользования)».

Таким образом, Кабмин будет непосредственно участвовать в законотворческой деятельности.

4. Проводимая работа по инвентаризации и законопроектная работа требует совершенствования, в первую очередь, посредством активного взаимодействия исполнительной власти с парламентом страны. В частности, требуется исключить норму об обязательном представлении заключения Кабинета министров к проектам законов, инициированных депутатами, на стадии согласования проекта закона. Поскольку именно Кабинет министров обладает всей полнотой данных, связанных с финансовой частью и другими моментами, которые отражаются в справке-обосновании проекта, Кабинет министров должен участвовать именно на стадии разработки проекта депутатами и представления всей информации разработчику, с предоставлением в последующем заключения постоянного представителя Кабинета министров КР.

5. Предлагается внести поправку в п.4ст.85 Конституции КР и изложить в следующей редакции «Право законодательной инициативы принадлежит:

4) Кабинету министров;» Согласно нормам основного закона, правом законодательной инициативы обладает председатель Кабинета министров КР, который подчиняется главе государства, в том числе потому, что совмещает роль руководителя Администрации Президента.

В связи с этим возникает закономерный вопрос о том, насколько данный субъект может быть самостоятелен в реализации своего права инициировать проекты законов и в то же время Председатель Кабинета обладает правом принимать решение без согласования с членами Кабмина.

Согласно конституционного закона «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» Кабинет министров является высшим коллегиальным органом исполнительной власти.

7. Предлагается внести поправки в закон о контрольных функциях парламента, определив цели, объекты и способы (критерии и индикаторы) осуществления парламентского контроля, а также разработать четкие критерии эффективности исполнения республиканского бюджета, включить в оценку исполнения республиканского бюджета, предоставляемую Счетной палатой парламенту, проверку его соответствия государственным программам и стратегиям. Предлагается разработать новую редакцию закона КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики» Действующий закон КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики» был принят в 2004 год, и с тех пор в него были внесены изменения два раза (законом КР от 31 июля 2007 года № 122, 13 июля 2012 года № 109.).

Предлагается внести поправки в Закон «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики», определив цели, объекты и способы (критерии и индикаторы) осуществления парламентского контроля, а также разработать четкие критерии

эффективности исполнения республиканского бюджета, включить в оценку исполнения республиканского бюджета, предоставляемую Счетной палатой парламенту, проверку его соответствия государственным программам и стратегиям.

На сегодняшний день назрела необходимость в принятии нового закона. Необходимо определить субъекты контроля, то есть, кто или какие органы Жогорку Кенеша проводят проверку, или это Жогорку Кенеш в целом, как контролирующий орган, комитеты и депутаты.

Также необходимо определить стороны, который подвергаются проверке исполнения законов, среди которых:

- Кабинет министров, подчиненные ему министерства, государственные комитеты, административные ведомства, иные органы исполнительной власти; полномочные представители в областях, местные государственные организации; органы местного самоуправления;

- Иные государственные органы, организации, юридические лица с участием государственных органов и органов местного самоуправления или финансируемые из республиканского и местных бюджетов.

Пределы парламентского контроля необходимо расширить, однозначно запретить лишь вмешательство в правосудие, а также не допускать распространение парламентского контроля на личную жизнь граждан.

Проект Закона по инициативе автора разработан и прилагается к диссертации.

Автор состоял в числе разработчиков- депутатов шестого созыва Жогорку Кенеша.

7. Представляется целесообразным осуществлять ежеквартальный и ежемесячный мониторинг исполнения республиканского бюджета парламентом страны на основе разработанных методик мониторинга.

8. Принять конституционный Закон Кыргызской Республики «О Жогорку Кенеше Кыргызской Республики».

В целях повышения уровня правового регулирования деятельности парламента целесообразно будет объединить законодательные акты, регулирующие общественные отношения, связанные с деятельностью парламента, и принять конституционный Закон КР «О Жогорку Кенеше Кыргызской Республики».

Предлагается разработать проект конституционного закона «О Жогорку Кенеше Кыргызской Республики», для регулирования статуса и полномочий парламента, порядка формирования и организации деятельности Жогорку Кенеша, принципов осуществляющие законодательную власть и контрольные функции парламента КР.

А также учитывая, что порядок формирования и организации деятельности Кабмина и порядок организации деятельности Верховного суда регулируются конституционными законами, тем более необходима разработка конституционного закона «О Жогорку Кенеше Кыргызской Республики».

Проект Закона разработан по инициативе автора группой депутатов шестого созыва и прилагается к диссертации. Автор состоял в числе разработчиков-депутатов шестого созыва Жогорку Кенеша КР).

9. Предлагается разработать новую редакцию закона КР «О политических партиях». Действующий закон КР «О политических партиях», был принят в 1999 году. В настоящее время роль политических партий в нашем обществе существенно отличается от того, что было ранее.

Необходимо конкретизировать источники финансирования партий, принципы финансирования, ввести ежегодные финансовые отчетности политических партий, установить эффективный контроль фискальных органов за их финансированием, в первую очередь из-за рубежа иностранными экстремистскими и террористическими организациями.

Считаем целесообразным упорядочить механизм создания и юридической регистрации политической партии.

Проект Закона разработан по инициативе автора, а созданная рабочая группа депутатов шестого созыва приняла участие.

Предлагаемый проект прилагается к настоящей диссертации.

10. Предлагается создать Центр законотворчества Жогорку Кенеша КР, который помогал депутатам в подготовке качественных законопроектов. Законодательный процесс нуждается в повышении качества и уменьшении количества законопроектов, которые вносятся ради создания информационных поводов и образуют законодательные «завалы».

А также бы функционировал как центр для выработок стратегического видения и оказания аналитической поддержки деятельности парламента, по проведению исследований и разработок по общественно значимым вопросам, выработке рекомендаций и предложений к стратегическим документам.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Теткин Д.В. Законность как реальное выражение права [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Д. В. Теткин. – Тамбов, 2007. – 197 с.
2. Герье В.И. О конституции и парламентаризме в России [Текст] / В. И. Герье. – М., 1906. – 31 с.
3. Гессен В.М. Основы конституционного права [Текст] / В. М. Гессен. – Петроград, 1918. – 445 с.
4. Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских основных законов [Текст] / под ред. и с предисловием В. А. Томсинова. – М., 2004. – 392 с.
5. Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. Репринтное воспроизведение [Текст] / Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон. – М., 1992. Т. 44. – 850 с.
6. Алексеев А.А. К учению о парламентаризме [Текст] / А. А. Алексеев // Журнал Министерства Юстиции. – 1908. – № 4 (Апрель). – С. 71-120; № 5 (Май). – С. 63-104.
7. Мижухев П.Г. Парламентаризм и представительная форма правления в главных странах современной Европы [Текст] / П. Г. Мижухев. – СПб., 1906. – 165 с.
8. Кулапов В.Л., Миронов О.О. Теория государства и права [Текст]: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М., 1997. – 672 с.
9. Соколов К.И. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентарного строя [Текст] / К. И. Соколов. – СПб., 1912. – 432 с.
10. Брайс. Американская республика 1889 г. [Текст] / Брайс // Журнал Министерства Юстиции. – 1908. – Апрель. – Т. 1. – С. 305-315.
11. Дайси А. Основы государственного права Англии [Текст] / А. Дайси. – М., 1905. – 681 с.
12. Ленин В.И. Полное собрание сочинений [Текст] / В. И. Ленин. – М.: Издательство политической литературы, 1969. Т. 33. – 644 с.

13. Григорян Л.А. 60 лет советской государственности. К 60-летию Советской власти [Текст] / Л. А. Григорян. – М., 1977. – 336 с.
14. Обухов С.П. «Вечевой» парламентаризм России на переломе эпох (1989 – 1993 гг.): Массовое восприятие народного представительства в период российской трансформации [Текст] / С. П. Обухов. – М.: Изд-во ЦИПКР «Русский летописец», 2005. – 348 с.
15. Бельсон Я.М. Современное буржуазное государство и «народное представительство» [Текст] / Я. М. Бельсон. – М., 1960. – 200 с.
16. Левин И.Д. Современная буржуазная наука государственного права [Текст] / И. Д. Левин. – М.: Изд-во АН СССР, 1960. – 399 с.
17. Мишин А.А. Центральные органы власти буржуазных государств [Текст] / А. А. Мишин. – М., 1972. – 285 с.
18. Трегуб Г.М. Парламентаризм советский: истоки, многопартийность, блоки. Справочное пособие [Текст] / Г. М. Трегуб. – М., 1991. – 92 с.
19. Энциклопедия государства и права [Текст]. – М., 1930. Т. 3. – 836 с.
20. Авакьян С.А. Парламенты зарубежных стран [Текст]: справочник / под общ. ред. И. В. Спиридонова. – М.: Политиздат, 1968. – 128 с.
21. Большая советская энциклопедия [Текст]. – М., 1955. Т. 32. – 648 с.
22. Большой юридический словарь [Текст] / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – М., 2004. – 704 с.
23. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации [Текст]: учебник для вузов / М. В. Баглай. – М., 2007. – 784 с.
24. Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика [Текст] / М. А. Могунова. – М., 2001. – 348 с.
25. Рыбкин И.П. Становление и развитие парламентаризма в России [Текст]: автореф. дис. ... докт. полит. наук: 23.00.02. – М., 1995. – 21 с.
26. Миронов О.О. Истоки российского парламентаризма [Текст] / О. О. Миронов // Представительная власть. – 1996. - № 4-5. – С. 100-103.

27. Большой энциклопедический словарь [Текст] / гл. ред. А. М. Прохоров. – М., 1997. – 1456 с.
28. Общая и прикладная политология [Текст]: учебное пособие / под общ. ред. В. И. Жукова, Б. И. Краснова. – М., 1997. – 992 с.
29. Парламентское право России [Текст]: учебное пособие / под. ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. – М., 1999. – 392 с.
30. Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право [Текст] / Р. В. Енгибарян, Э. В. Тадевосян. – М., 2000. – 492 с.
31. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России [Текст]: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М., 2005. – 592 с.
32. Баренбойм П.Д. Первая Конституция мира. Библейские корни независимости суда [Текст] / П. Д. Баренбойм. – М.: Белые альвы, 1997. – 144 с.
33. Муравский В.А. Органическая концепция разделения властей [Текст] / В. А. Муравский // Российский юридический журнал. – 2010. – Т. 71. - № 2. – С. 22-31.
34. Кечекьян С.Ф. Учение Аристотеля о государстве и праве [Текст] / С. Ф. Кечекьян. – М.-Л.: АН СССР, 1947. – 222 с.
35. Цицерон М. Диалоги [Текст] / М. Цицерон. – М., 1966. – 224 с.
36. Макиавелли Н. Государь. Размышления над первой декадой Тита Ливия [Текст] / Н. Макиавелли. – М., 2005. – 153 с.
37. Гоббс Т. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского [Текст] / Т. Гоббс // Сочинения в 2-х тт. – Т. 2. – М., 1989. – С. 3-546.
38. Локк Дж. Сочинения. В 3-х тт. [Текст] / Дж. Локк. – Т. 3. – М., 1988. – 668 с.
39. Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения [Текст] / Ш.-Л. Монтескье. – М., 1955. – 803 с.

40. Исаев И.А., Золотухина М.Н. История политических и правовых учений России [Текст] / И. А. Исаев, М. Н. Золотухина. – М., 1995. – 378 с.
41. Сперанский М.М. План государственного преобразования графа М.М. Сперанского [Текст] / М. М. Сперанский. – М., 1905. – 359 с.
42. Антология мировой правовой мысли. В 5-ти тт. [Текст] / отв. ред. Е. А. Скрипилев. – М., 1999. Т. 4. – 829 с.
43. Пестель П.И. Русская правда [Текст] / П. И. Пестель. – М., 1993. – 256 с.
44. Чичерин Б.Н. Несколько современных вопросов [Текст] / Б. Н. Чичерин. – М., 1862. – 265 с.
45. Градовский А.Д. Начала русского государственного права [Текст] / А. Д. Градовский. – СПб: Типография М. Стасюлевича, 1875. Т. 1. – 436 с.
46. Ковалевский М.М. Общее конституционное право. Лекции, читанные в С.-Петербургском Университете и Политехникуме, 1907-1908 [Текст] / М. М. Ковалевский. – СПб., 1908. – 120 с.
47. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права [Текст] / Н. М. Коркунов. – СПб., 1914. – 420 с.
48. Коркунов Н.М. Русское государственное право [Текст] / Н. М. Коркунов. – СПб., 1909. Т. 2. – 580 с.
49. Гессен В.М. О правовом государстве [Текст] / В. М. Гессен // Правовое государство и народное голосование. К реформе государственного строя России. – СПб., 1906. – Вып. 2. – С. 9-62.
50. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Том 1. Конституционное право [Текст] / Н. И. Лазаревский. – СПб., 1908. – 479 с.
51. Гамбаров Ю.С. Свобода и ее гарантии. Популярныe социально-юридические очерки [Текст] / Ю. С. Гамбаров. – СПб., 1910. – 288 с.
52. Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в конституционном праве: сравнительно-правовое исследование [Текст]: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. – М., 1999. – 43 с.

53. Ориу М. Основы публичного права [Текст] / пер. с французского Е. Пашуканис. – М.: Изд-во Ком. Акад., 1929. – 783 с.
54. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея [Текст] / под общ. ред., с предисл. Я.Я. Яковлева. – М., 1994. – 592 с.
55. Гегель Г. В. Ф. Сочинения. Философия права. [Текст] / пер. с немецкого Б. Столнера. – М.-Л.: Соцэкгиз, 1934. Т. 7. – 380 с.
56. Шершеневич Г.Ф. Общее учение о праве и государстве. Лекции [Текст] / Г. Ф. Шершеневич. – М., 1908. – 159 с.
57. Коркунов Н.М. Русское государственное право: Введение и общая часть [Текст] / Н. М. Коркунов. – СПб., 1914. Т. 1. – 580 с.
58. Конституция Греческой Республики от 11 июня 1975 г.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitutions.ru/archives/249>.
59. Конституция Республики Польша от 02 апреля 1997 г.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/konl.htm>.
60. Богданова Н.А. К вопросу о понятии и моделях народного представительства в современном государстве [Текст] / под ред. С. А. Авакьяна // Проблемы народного представительства в Российской Федерации. – М., 1998. – С. 13-18.
61. Усанов В.Е. Парламентаризм в России: конституционно-правовые основы становления и деятельности [Текст]: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / В. Е. Усанов. – М., 2007. – 391 с.
62. Керимов А.Д. Современное государство: вопросы теории [Текст] / А. Д. Керимов. – М., 2007. – 144 с.
63. Тахтарев И.К. От представительства к народовластию [Текст] / И. К. Тахтарев // Юридическая библиография: 1 июня 1907 г., издаваемая Демидовским юридическим лицеем / под ред. В. Г. Щеглова. – СПб., 1907. – №1. – С. 27-29.

64. Байтин М.И. Сущность и типы государства [Текст] / М. И. Байтин // Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М., 1997. – С. 42-53.
65. Чичерин Б.Н. О народном представительстве [Текст] / Б.Н. Чичерин // Историческое развитие представительных учреждений в Европе. Кн. III. – М., 1899. – 838 с.
66. Гачек Ю. Общее государственное право на основе сравнительного правоведения. Часть I: Право современной монархии [Текст] / Ю. Гачек. – Рига: Наука и жизнь, 1917. – 216 с.
67. Конституция Кыргызской Республики, принята всенародным голосованием 11 апреля 2021 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru>.
68. Конституционный акт Канады от 17 апреля 1982 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/archives/47>.
69. Конституция Южно-Африканской Республики от 08 мая 1996 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/archives/78>).
70. Бирюков Н.И., Сергеев В.М. Становление институтов представительной власти в современной России [Текст] / Н. И. Бирюков, В. М. Сергеев. – М.: Агентство «Издательский сервис», 2004. – 544 с.
71. Сафронов В.В. Правосознание гражданина [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В. В. Сафронов. – Красноярск, 2004. – 242 с.
72. Нерсесянц В.Б. Общая теория государства и права [Текст]: учебник / В. Б. Нерсесянц. – М.: Норма, 1999. – 450 с.
73. Исаева Н.В. Правовая идентичность: проблемы теории и практики [Текст] / Н. В. Исаева. – Иваново, 2009. – 157 с.
74. Назарова Ю.В. Аксиология парламентской культуры [Текст]: дис. ... докт. юрид. наук: 09.00.13 / Ю. В. Назарова. – Курск, 2014. – 299 с.

75. Аристотель. Сочинения: В 4-х т. [Текст] / общ. ред. А. И. Доватура. – М.: Мысль, 1984. Т. 4. – 830 с.
76. Данте Алигьери. Малые произведения [Текст] / А. Данте. – М., 1968. – 670 с.
77. Будянская Л.А., Римский В.П. У истоков дискурса толерантности: социокультурные контексты Возрождения и Реформации [Текст] / под ред. В. П. Римского // Динамика гражданского общества, этноконфессиональная толерантность и диалог культур: эпистемологические модели: Коллективная монография. – Белгород: ИД «Белгород», 2012. – 285 с.
78. Соловьев Э.Ю. Прошлое толкует нас: (Очерки по истории философии и культуры) [Текст] / Э. Ю. Соловьев. – М., 1991. – 432 с.
79. Носова Т.В., Римский В.П., Тихомиров А.В. Смыслы концепта «гражданское общество» в английской философии Нового времени [Текст] / под ред. В.П. Римского // Динамика гражданского общества, этноконфессиональная толерантность и диалог культур: эпистемологические модели: Коллективная монография. – Белгород: ИД «Белгород», 2012. – 242 с.
80. Динамика гражданского общества, этноконфессиональная толерантность и диалог культур: эпистемологические модели: Коллективная монография [Текст] / Под ред. В.П. Римского. – Белгород: ИД «Белгород», 2012. – 242 с.
81. Коренева Ю. С. Становление парламентаризма Нового времени в странах Западной Европы // Сибирский Юридический Вестник. – 2001. – № 1: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lawinstitut.ru/ru/science/vestnik/20011/koreneva.html>
82. Бентам И. Введение в принципы нравственности и законодательства [Текст] / И. Бентам. – М.: Росспэн, 1998. – 416 с.
83. Этика. Энциклопедический словарь [Текст] / под ред. Р. Г. Апресяна и А. А. Гусейнова. – М.: Гардарики, 2001. – 671 с.

84. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты [Текст] / пер. с фр. А.Д. Хаютина и В.С. Алексеева-Попова. – М., 1998. – 413 с.
85. Кант И. Идея всеобщей истории во всемирно-гражданском плане. Соч. в 6 томах [Текст] / И. Кант. – М.: Мысль, 1965. Т.4. Ч. 1. – 743 с.
86. Философия Канта и современность [Текст] / под общ. ред. Т. И. Ойзермана. – М.: Мысль, 1974. – 469 с.
87. Гегель Г.В.Ф. Философия права [Текст] / Г. В. Ф. Гегель. – М.: Мысль, 1990. – 524 с.
88. Шалин В.В. Толерантность (культура, норма и политическая необходимость) [Текст] / В. В. Шалин. – Краснодар: Периодика Кубани, 2000. – 256 с.
89. Мизес Людвиг фон. Либерализм в классической традиции [Текст] / Л. фон Мизес. – М.: Социум, 2001. – 344 с.
90. Гаусс Дж. Ф. Многообразие видов всеобъемлющего либерализма: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.libertarium.ru/mgrig>.
91. Hardin Russell. Morality within the Limits of Reason. – Chicago: University of Chicago Press, 1988. – 254 p.
92. Дубко Е.Л. Этическое содержание концепции прав человека. Этика прав человека [Текст] / Е. Л. Дубко // Материалы международной конференции. – Тула: изд-во ТГПУ им. Л.Н. Толстого, 1994. – 285 с.
93. Декларация прав человека и гражданина, принята депутатами Генеральных штатов 24 августа 1789 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.agitclub.ru/spezhran/spezdeclaracial789.htm>
94. Декларация независимости США от 4 июля 1776 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/indpndnc.htm>
95. Титаренко А.С. Права человека - защита достоинства и самоценности личности. Этика прав человека [Текст] / А. С. Титаренко // Материалы международной конференции. – Тула: Изд-во ТГПУ им. Л.Н. Толстого, 1994. – С. 7-12.

96. Уорнер Д. Этика прав человека - два взаимосвязанных недоразумения // Этика прав человека. [Текст] / Д. Уорнер // Материалы международной конференции. – Тула: Изд-во ТГПУ им. Л.Н. Толстого, 1994. – С. 24-28.
97. Политическая и экономическая этика [Текст] / пер. с нем. С. Курбатовой, К. Костюка. – М., 2001. – 366 с.
98. Борубашов Б.И. История государства и права Кыргызской Республики. С древнейших времен до начала XX в. [Текст]: учебник / Б. И. Борубашов. – Б., 2015. Т. 1. – 180 с.
99. Торогельдиева Б.М. Становление парламентаризма в Кыргызстане: реалии и противоречия [Текст] / Б. М. Торогельдиева // Развитие территорий. – 2018. – № 2 (12). – С. 22-26.
100. Шульженко Ю.Л. Исследование проблем парламентаризма в советский период // Труды Института государства и права РАН. 2017. – №2 (60): [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://https://cyberleninka.ru/article/n/issledovanie-problem-parlamentarizma-v-sovetskiy-period>.
101. Земское дело [Текст]. – 1917. – № 23-24. – С. 480-482.
102. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 31. – М., 1969: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://uaio.ru/vil/31.htm>
103. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 34. – М., 1969: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://uaio.ru/vil/34.htm>
104. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 36. – М., 1969: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://uaio.ru/vil/36.htm>
105. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации [Текст]: учебник для вузов / М. В. Баглай. – М., 1997. – 782 с.
106. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть [Текст]: учебник для вузов / отв. ред. Б. А. Страшун. – М., 2005. – 784 с.

107. Конституция Киргизской ССР от 23 марта 1937 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lib.maupfib.kg/wp-content/uploads/KONSTITUCIYA-KIRGIZSKOY-SSSR-1937.pdf>
108. Конституция Киргизской ССР от 20 апреля 1978 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205064>
109. Кучуков М.М. Основные этапы становления Жогорку Кенеша (парламента) Кыргызской Республики в 1990-2000-е годы [Текст]: дис. ... докт. юрид. наук: 07.00.02 / М. М. Кучуков. – Б., 2004. – 252 с.
110. Отчет о деятельности Жогорку Кенеша двенадцатого созыва за период 1990-1994 годов [Текст] / Текущий архив ЖК КР – Бишкек, 1994.
111. Курманов И. Законодательная власть Кыргызской Республики в глобализирующемся мире: эволюция, проблемы, перспективы [Текст] / И. Курманов. – Бишкек, 2012. – С. 48-66.
112. Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан от 15 декабря 1990 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205081?cl=ru-ru>
113. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года № 1186-ХП: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1/30?cl=ru-ru>
114. Укушев М.К., Бокоев Ж.А. Президент Кыргызской Республики [Текст] / М. К. Укушев, Ж. А. Бокоев. – Бишкек, 1997. – 148 с.
115. Курманов З., Курманов И. Парламентаризм в Кыргызстане: особенности, проблемы, достижения [Текст] / З. Курманов, И. Курманов // Центральная Азия и Кавказ. – Том 16. – Вып. 2. – 2013: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/parlamentarizm-v-kyrgyzstane-osobennosti-problemy-dostizheniya>
116. Акаев А.А. Социально-экономическая политика и принципы формирования государственного бюджета 1997 [Текст] / А. А. Акаев. – Бишкек, 1996. – С. 15-17.

117. Указ Президента Кыргызской Республики от 3 января 1996 года № 2 «О референдуме в Кыргызской Республике 10 февраля 1996 года» (с изменениями от 26.01.1996 г.): [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30213851
118. Закон Кыргызской Республики от 16 февраля 1996 года № 1 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/608?cl=ru-ru>
119. Кыргыз Республикасынын Жогорку Кенешинин [Текст] // Парламенттин кундолугу. – 1999. – №1. – С.97-100.
120. Послание Президента Кыргызской Республики А. Акаева к народу и Жогорку Кенешу «Судьба земли-судьба народа» 20 апреля 1999 года [Текст]. – Бишкек, 1999. – С. 17-20.
121. Слово Кыргызстана [Текст]. - 1998. – 23 окт.
122. Укушов М. Кыргызстан и парламентская форма правления: опыт разочарования. Часть 2: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://center.kg/article/91>
123. Слово Кыргызстана [Текст]. – 1996. – 25 февр
124. Слово Кыргызстана [Текст]. – 1998. – 21 окт.
125. Выборы депутатов Законодательного собрания и Собрания народных представителей ЖК КР 2000. Цифры и факты [Текст]. – Бишкек, 2001. – 502 с.
126. Отчет Торага СНП Жогорку Кенеша Кыргызской Республики А. Борубаева о работе СНП ЖК КР 2000 года [Текст]. – Бишкек, 2000. – 67 с.
127. Заключение о конституционной ситуации в Кыргызской Республике Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) 14-15 декабря 2007 года, 73 пленарное заседание: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)015-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)015-rus).

128. Каптагаев Ж. В Кыргызстане сложилась система криминально-бандитского правления: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.kyrgyznews.com/news/4559/zh-kaptagaev-v-kyrgyzstane-slozhilas-sistema-kriminalno-banditskogo-pravleniya>.
129. Карыбаева А.С. Государственно-правовое развитие Кыргызстана: XX – начало XXI века [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Карыбаева – М., 2007. – 189 с.
130. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202914?cl=ru-ru>
131. Заключение о конституционной ситуации в Кыргызской Республике Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) 4 июня 2010 года, 83 пленарное заседание: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)015-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)015-rus).
132. Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» от 28 декабря 2016 года № 218: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111484?cl=ru-ru>
133. Тультеев И.Т. Правотворческая деятельность парламента: содержание и приоритетные направления ее совершенствования [Текст]: учебное пособие / И. Т. Тультеев, Г. Т. Тастанбекова, А. К. Янгибаев. – Т.: Академия МВД Республики Узбекистан, 2016. – 62 с.
134. Савельева Е.М. Проблемы совершенствования законодательной деятельности в России на федеральном уровне [Текст] / Е. М. Савельева // Государство и право. – 2001. – №9. – С.5-10.
135. Пискунова Е.А. Понятие законодательного процесса в Российской Федерации [Текст] / Е. А. Пискунова // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 9. – С. 54-58.

136. Мукамбаева Г.А. Теория государства и права [Текст]: учеб-метод. пособие / Г. А. Мукамбаева. – Б.: Просвещение, 2005. – 236 с.
137. Найманбаев А.Б. Развитие законодательства в современных условиях: вопросы теории [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. Б. Найманбаев. – Москва, 2011. – 26 с.
138. Осмоналиев К.М., Жумабекова О. Научно-практический комментарий к Конституции Кыргызской Республики [Текст] / К. М. Осмоналиев, Т. А. Жумабекова. – Б.: Алтын принт, 2018. – 360 с.
139. Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 24 апреля 2019 года по делу о проверке конституционности пункта 35 части 1 статьи 3 Закона Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в связи с обращением председателя Верховного суда Кыргызской Республики: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2019/04/predst.-Verhovnogo-suda.pdf>.
140. Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 11 апреля 2014 года по делу о проверке конституционности абзаца второго части 2 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы» и абзаца второго части 2 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» в связи с представлением Правительства Кыргызской Республики: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2014/04/reshenie-po-predstpravleniyu-Pravitel-stva.pdf>.
141. Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 1 ноября 2018 года по делу о проверке конституционности статьи 15, пункта 4 статьи 17 Закона Кыргызской Республики «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» в связи с обращением

Султаналиева Марата Бакаевича, представляющего интересы Мамбекова Азамата Альбертовича: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2018/11/resh.-Mambekov-A..pdf>.

142. Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 11 марта 2020 года по делу о проверке конституционности постановления Правительства Кыргызской Республики от 16 октября 2017 года № 671 «О поэтапном введении аренды учебников в общеобразовательных организациях Кыргызской Республики» в связи с обращением Ирлан уулу Алманбета: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2020/03/98.-Irlan-uulu-A..pdf>.

143. Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 20 ноября 2019 года по делу о проверке конституционности части 17 статьи 8, пунктов 2, 3, 4 части 2 статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» в связи с обращением Рыскулова Самата Ислановича, Цой Инны Владимировны, Бекешева Дастана Далабайевича: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2019/11/Ry-skulov-S.I..pdf>.

144. Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 30 октября 2019 года по делу о проверке конституционности подпункта 9 пункта 21 Положения о минимальных требованиях к порядку предоставления финансовых услуг и рассмотрения обращений потребителей, утвержденного постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики от 24 июня 2015 года № 35/10 в связи с обращением Турдубекова Улукбека Бактыбековича: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2019/10/Turdubekov-U.B....pdf>.

145. Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики 11 сентября 2019 года по делу о проверке конституционности

части 3 статьи 333 Кодекса Кыргызской Республики о нарушениях в связи с обращениями Жорокулова Максатбека Мергенбаевича, Тишиной Ксении Леонидовны, Джаныкуловой Бермет Тазабековны, открытого акционерного общества Производственно-строительная фирма «Бишкеккурулуш»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2019/09/94...ZHorokulov-M.M.-s-osob.-mn..pdf>.

146. Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 17 апреля 2019 года по делу о проверке конституционности пункта 4 части 2 статьи 19 закона Кыргызской Республики «Об Адвокатуре Кыргызской Республики и адвокатской деятельности» в связи с обращением Токтомадова М. Э.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2019/04/Toktomatov-M.-rusk..pdf>.

147. Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 20 февраля 2019 года по делу о проверке конституционности нормативного положения части 2 статьи 3, части 1 статьи 6 Закона Кыргызской Республики «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров», выраженного словами «физическим лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность» в связи с обращением Рябушкина А. А.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2019/03/Ryabushkin-A.A.-ot-20.02.2019-g..pdf>.

148. Отчет по итогам исследования «Количественный и качественный анализ ошибок и противоречий в законах и их причины». Программа USAID/DFID по содействию Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 21 мая 2013 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.usaid.gov/node/121346>

149. Проект Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах КР»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minjust.gov.kg/ru/news/view/id/1971/>.

150. Постановление Правительства КР от 17 августа 2015 года № 580 «О мерах по оказанию государственной поддержки открытому акционерному обществу «Кыргызский камвольно-суконный комбинат» предусматривает поручение Министерству финансов о реструктуризации кредиторской задолженности открытому акционерному обществу «Кыргызский камвольно-суконный комбинат» по Долговому обязательству от 1 января 1997 года и Долговому обязательству от 1 марта 1997 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/58192?cl=ru-ru>
151. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 5 апреля 2018 года № 186 «О создании государственного учреждения «Кыргызтест»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12224>
152. Закон Кыргызской Республики от 28 января 2010 года № 16 «О списании безнадежной задолженности потребителей электроэнергии, электрических распределительных компаний, основных поставщиков электроэнергии по основным долгам, начисленным процентам, пени, финансовым, штрафным и налоговым санкция»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202707?cl=ru-ru>
153. Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 года № 241 «Об нормативных правовых актах Кыргызской Республики»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591>
154. Правительство КР приняло постановление «Об отзыве проекта закона «О нормативно-правовых актах» от 14 мая 2018 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.akchabar.kg/ru/news/npa-zakon/>.
155. Закон Кыргызской Республики от 5 апреля 2008 года «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202266?cl=ru-ru>

156. Закон Кыргызской Республики от 1 февраля 2001 года № 15 «О защите прав предпринимателей»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/397>
157. Авакьян С.А. Конституционное право России [Текст]: учебный курс / С. А. Авакьян. – М.: Юристъ, 2005. Т. 2. – 749 с.
158. Золотухина Т.А. Законотворческая деятельность в концепции правотворческой политики Российской Федерации [Текст]: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / Т. А. Золотухина. – Белгород, 2017. – 452 с.
159. Тотубаева А.Т. Институт законодательной инициативы как форма участия граждан Кыргызской Республики в управлении делами государства в законодательной власти. International Journal of Humanities and Natural Sciences, vol.1-2: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/institut-zakonodatelnoy-initsiativy-kak-forma-uchastiya-grazhdan-kyrgyzskoy-respubliki-v-upravlenii-delami-gosudarstva-v>
160. Закон Кыргызской Республики от 16 ноября 2011 года № 212 «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203452>
161. Аверьянова Н.Н., Локтионова Е.О. Экспертиза законопроектов в законотворческом процессе [Текст] / Н. Н. Аверьянова, Е. О. Локтионова // Известия Саратовского ун-та. – Экономика. Управление. Право. – 2016. Т. 16. – Выпуск 1. – С. 107-112.
162. Закон Кыргызской Республики от 25 ноября 2011 года № 223 «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203166?cl=ru-ru>
163. Теория государства и права [Текст]: учебник для юридических вузов / под ред. А. С. Пиголкина. – М.: Городец, 2003. – 743 с.

164. Мозолев В.В. Участие Правительства Российской Федерации в законотворческом процессе: конституционно-правовые и организационные аспекты [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. В. Мозолев. – Москва, 2008: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.dissercat.com/content/uchastie-pravitelstva-rossiiskoi-federatsii-v-zakonotvorcheskom-protssesse-konstitutsionno-pr/read>
165. Стрыгина И. А. Участие Правительства РФ в законотворческом процессе как актуальная тема отрасли Конституционного права [Текст] / И. А. Стрыгина // Актуальные проблемы права: материалы I Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2011 г.). – Москва: Ваш полиграфический партнер, 2011. – С. 47-49: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://moluch.ru/conf/law/archive/40/1240/>.
166. Закон Кыргызской Республики № 121 от 13 августа 2004 года «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1520?cl=ru-ru>
167. Программа Правительства Кыргызской Республики от 27 октября 2015 года № 736 по развитию сферы культуры до 2020 года, утвержденного постановлением Правительства КР: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98149>.
168. Национальная Программа по сохранению, изучению и популяризации эпоса "Манас" на период 2012-2017 годы, утвержденная постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 января 2012 года № 67: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93599>.
169. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 2 августа 2017 года № 459 «Об утверждении Концепции развития органического сельскохозяйственного производства в Кыргызской Республике на 2017-2022

- годы: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/100185>.
170. Регламент законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 октября 2012 года № 748: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94780/20?mode=tekst>.
171. Распоряжение Правительства Кыргызской Республики от 17 января 2020 года № 9-р «Об утверждении Плана законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики на 2020 год»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minjust.gov.kg/ru/content/1371>.
172. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по инвентаризации нормативных правовых актов» от 4 июня 2018 года № 265: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/11900>
173. Распоряжение Правительства КР от 14 февраля 2001 года № 44-р: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/15543>.
174. Постановление Правительства КР от 30 июля 2001 года № 388 «Об итогах работы Правительственной комиссии по инвентаризации нормативных правовых актов Кыргызской Республики»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/33533>.
175. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 20 сентября 2002 года № 639 «О ходе выполнения Плана законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики за I полугодие 2002 года и проводимой Министерством юстиции Кыргызской Республики работе по координации нормотворческой деятельности министерств, государственных комитетов, административных ведомств и государственных комиссий»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/53837/20?mode=tekst>.

176. Стратегия развития Жогорку Кенеша Кыргызской Республики до 2021 года, утвержденная постановлением Жогорку Кенеша КР от 6 октября 2016 года № 958-VI: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/77848>.
177. Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591/135?mode=tekst>.
178. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 13 мая 2015 года № 287 «Об отчете об исполнении республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2014 год»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97546?cl=ru-ru128>
179. Бюджетный Кодекс Кыргызской Республики от 16 мая 2016 года № 59: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111338>.
180. Конституционный Закон Кыргызской Республики от 11 октября 2021 года № 122 «О Кабинете Министров Кыргызской Республики»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203685/60?mode=tekst>.
181. Конституция Республики Казахстан, принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1005029#sub_id=0
182. Чикеева З.Ч. Национальная правовая система Кыргызской Республики в переходный период: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=621%3A031013-18&catid=78%3A1-1013&Itemid=97&lang=ru.
183. Егоров А.М. Судебные акты и судебное правотворчество в российской правовой системе: перспективы официального признания [Текст] / А. М. Егоров // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – №2. – 2010. – С. 98-99.

184. Лившиц Р.З. Судебная практика как источник права [Текст] / Р. З. Лившиц. – М.: Институт государства и права РАН, 1997. – 48 с.
185. Доклад судьи Бобукеевой М.Р. на XXI Ереванской международной конференции на тему «Роль и значение решений Конституционной палаты ВС КР в преодолении законодательных пробелов и правовой неопределенности» 20-23 октября 2016 года, г. Ереван, Республика Армения: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2017/03/Doklad-Armeniya-Vobukeeva.pdf>.
186. Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по делу о проверке конституционности нормы статьи 271 Административно-процессуального кодекса Кыргызской Республики в связи с обращениями Муратбаева К.Н. в интересах А.А. и общества с ограниченной ответственностью «Малаташ Голд» от 26 июня 2019 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2019/06/Aribzhanova-A.-rus.-ispr..pdf>.
187. Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по делу о проверке конституционности абзаца второй части 7 статьи 28 Конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» в связи с обращением Жорокулова М.М. от 18 марта 2020 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2020/06/ZHorokulov-M.M.-ot-18.03.2020-g.-rusk.pdf>.
188. Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по делу о проверке конституционности абзаца 4 подпункта «а» пункта 1 Ставок государственной пошлины, утверждённых постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 июля 1994 года № 521, в связи с обращением Самедова С. А. оглы, представляющего интересы Бейшембаевой Н.А., от 16 января 2019: [Электронный ресурс]. – Режим

доступа: http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2019/01/Samedov_S.A._russ.pdf.

189. Конституционный Закон Кыргызской Республики от 15 ноября 2021 года № 134 «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112315>

190. Постановление Пленума Верховного суда Кыргызской Республики от 24 мая 2019 года «О некоторых вопросах судебной практики по спорам о недействительности сделок и о добросовестном приобретении имущества»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sot.kg/post/postanovlenie-plenuma-verhovnogo-suda-kyrgyzskoj-respubliki-proekt-ot-29-04-19g>.

191. Регламент Верховного суда Кыргызской Республики от 11 января 2019 года №1: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sot.kg/post/reglament-2>.

192. Постановление Пленума Верховного суда Кыргызской Республики от 24 мая 2019 года «О некоторых вопросах судебной практики по применению законодательства о залоге»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sot.kg/post/o-nekotoryh-voprosah-sudebnoj-praktiki-po-primeneniyu-zakonodatelstva-o-zaloge>.

193. Постановление Пленума Верховного Суда Кыргызской Республики № 13 от 22 марта 2018 года «О некоторых вопросах ликвидации юридических лиц, их филиалов и представительств»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sot.kg/post/postanovlenie-plenuma-verhovnogo-suda-kyrgyzskoj-respubliki-13-o-nekotoryh-voprosah-likvidatsii-yuridicheskikh-lits-ih-filialov-i-predstavitelstv>.

194. Горобец В.Д. Конституционно-правовой статус парламента Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / В. Д. Горобец. – М., 2000. – 38 с.

195. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] / А. А. Мишин. – М., 1996. – 264 с.
196. Шеховцов В.А. Развитие российского парламентаризма [Текст] / В. А. Шеховцов. – Владивосток: Дальнаука, 2002. – 321 с.
197. Тынымсеитова С.М. Парламентская форма правления в Кыргызской Республике: вопросы теории и практики. [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / С. М. Тынымсеитова. – Бишкек, 2018. – 25 с.
198. Чиналиев У.К. Реализация принципа разделения властей в современном Кыргызстане [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://be2.fictionbook.ru/get_file/42912901/58867651/Chinaliev_U_Realizaciya_Principa_Razd.a6.pdf?md5=570dd4e9102aaba0615a4cdedd4da7f3&t=1580359741&s=yes
199. Ивакина Д. С. Роль принципа разделения властей в современном демократическом государстве [Текст] / Д. С. Ивакина, А. В. Митюхин // Молодой ученый. – 2019. – № 43 (281). – С. 89-91.
200. Левакин И.В. Философско-правовые и исторические основы разделения государственной власти [Текст] / И. В. Левакин // Законодательство и экономика. – 2005. – №1. – С. 18-22.
201. Демократическое правовое государство и гражданское общество в странах Центрально-Восточной Европы [Текст]. – М.: Наука, 2005. – 184 с.
202. Николаев Е.А. Принцип разделения власти и проблемы государственного строительства [Текст] / Е. А. Николаев // Право и политика. – 2003. – №12. – С. 12-21.
203. Радько Т. Н., Лазарев В. В., Морозова Л. А. Теория государства и права [Текст]: учебник для бакалавров / Т. Н. Радько, В. В. Лазарев, Л. А. Морозова. – Москва: Проспект, 2016. – 564 с.
204. Молочков А.А. Проблемные аспекты регламентации и реализации принципа разделения властей в современной России [Текст] / А. А.

- Молочков // Вестник Белгородского юридического института МВД России. – 2018. – № 3. – С. 30-36.
205. Шерипов Н.Т. Административное право Кыргызской Республики [Текст]: учебник / Н. Т. Шерипов. – Б: Нур-Ас, 2009. – 544 с.
206. Лапина М.А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения // Финансы: теория и практика. – 2016. – №4: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/suschnost-gosudarstvennogo-kontrolya-nadzora-i-genezis-ego-zakonodatelnogo-opredeleniya>.
207. Яценко О.В. Парламентский контроль в России как фактор формирования правового государства и гражданского общества // Вестник Таганрогского института управления и экономики. – 2010. – № 1: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/parlamentskiy-kontrol-v-rossii-kak-faktor-formirovaniya-pravovogo-gosudarstva-i-grazhdanskogo-obschestva>.
208. Бендюрина С.В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование [Текст] / С. В. Бендюрина. – Екатеринбург, 2003. – 223 с.
209. Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. [Текст] / Е. В. Коврякова. – М., 2005. – 192 с.
210. Бердникова Е.В. Актуальные вопросы правового регулирования и реализации парламентского контроля в Российской Федерации [Текст] / Е. В. Бердникова // Известия Саратовского университета. – Экономика. Управление. Право. – 2015.Т. 15. – Выпуск 4. – С. 431-437.
211. Лексин И.В. Контроль в системе разделения властей: специфика Российской Федерации [Текст] / И. В. Лексин // Государственное управление. Электронный вестник – № 51. – 2015: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontrol-v-sisteme-razdeleniya-vlastey-spetsifika-rossiyskoj-federatsii>.

212. Попова Е.П. Место парламентского контроля в системе сдержек и противовесов [Текст] / Е. П. Попова // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2010. – № 4 (46). – С. 77-81.
213. Синцов Г.В. Институт парламентского контроля в Российской Федерации [Текст] / Г. В. Синцов // Труды Института государства и права Российской академии наук. – № 5. – 2015. – С. 94-103.
214. Демидов М.В. Классификация видов и форм парламентского контроля [Текст] / М. В. Демидов // Вестник Чебоксарского кооперативного института 2008. – №2. – С. 129-139.
215. Колсариева Н.Ш. Политико-правовая природа формы правления в Кыргызской Республике: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://bilim.akipress.org/lib/book:1012//?f=cp>
216. Бейшеналиев З.Ш. Принцип разделения власти и институт президентства в Кыргызской Республике [Текст] / З. Ш. Бейшеналиев // Вестник КГЮА. – 2014. – №1. – С. 23-25.
217. Краснов Ю.К. Принцип разделение властей в России: теория и практика [Текст] / Ю. К. Краснов // Право и управление. XXI век. – 2005. – №1. – С. 14-18.
218. Долгопят А.О. Понятие и содержание принципа законности [Текст] / А.О. Долгопят // Бизнес в законе. – 2008. – №4. – С. 242-244.
219. Теория государства и права [Текст]: курс лекций / Под ред. Н.А. Катаева, В.В. Лазарева. – Уфа, 1994. – 776 с.
220. Боннер А.Т. Принцип законности в советском гражданском процессе [Текст] / А. Т. Боннер. – М., 1989. – 81 с.
221. Алексеев С.С. Теория государства и права [Текст]: учебник для ВУЗов. 3-е издание. – М., 2005. – 317 с.
222. Петухова Н.В. Правовая природа целей и принципов федерального парламентского контроля [Текст] / Н. В. Петухова // Журнал российского права. – 2016. – №16. – С. 28-34.

223. Корнилаева А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. А. Корнилаева. – Уфа, 2002. – 26 с.
224. Диваева Г.Ю. Институт парламентского контроля: конституционно-правовой аспект [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Г. Ю. Диваева. – Казань, 2004. – 32 с.
225. Зубарев А.С. Контроль Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов исполнительной власти [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. С. Зубарев. – Белгород, 2015. – 156 с.
226. Зайцева И.В. Формы непосредственного парламентского контроля за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Дальневосточного федерального округа) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / И. В. Зайцева. – Хабаровск, 2014. – С. 60-61.
227. Арабаев А., Арабаев Р., Береналиева А. Парламентское право Кыргызской Республики [Текст] / А. Арабаев, Р. Арабаев, А. Береналиева. – Бишкек: КНУ, Юрид. Ин-т, 2013 – 480 с.
228. Казаков Е.А. Контроль законодательных органов власти субъектов Российской Федерации за органами исполнительной власти [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Е. А. Казаков. – Чебоксары, 2016. – 123 с.
229. Камбаров Ч.С. Организационно-правовые основы развития органов прокуратуры Кыргызской Республики (1922-2005 гг.) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ч. С. Камбаров. – Москва, 2006. – 198 с.
230. Петухова Н.В. Парламентский контроль в системе народного представительства Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н. В. Петухова. – Москва, 2017. – 193 с.
231. Закон Кыргызской Республики от 24 августа 2020 года № 143 «О Прокуратуре Кыргызской Республики»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112108>

232. Курманова М. Жогорку Кенеш и права человека в Кыргызстане: проблемы законодательного урегулирования. Материалы научно-практической конференции Становление и развитие парламента и парламентаризма в Кыргызстане: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.docsity.com/ru/razvitie-parlamentarizma-v-kyrgyzstane/2175767/>
233. Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики 27 декабря 2013 года по делу о проверке конституционности части 1 статьи 30 конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики» в связи с обращениями граждан Миронова Андрея Михайловича в интересах гражданина Султанова Кушчубая Култаевича, Насировой Ташкан Жумабаевны, Саатова Таалайбека Джапаровича в интересах Эркебаевой Гулайым Абдыганиевны, МаксUTOва Закира Сатаровича: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/9622>
234. Закон Кыргызской Республики «Об Акыйкатчы (Омбудсмене) Кыргызской Республики»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1093>
235. Права человека [Текст] / отв. ред. Е. А. Лукашева. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 512 с.
236. Клопов А.С. Проблемы функционирования института Омбудсмена (Акыйкатчы) как органа государственной защиты прав человека в Кыргызстане: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://jurnal.org/articles/2016/polit3.html>.
237. Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 20 ноября 2019 года № 3362-VI «Об утверждении Концепции применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля ЖогоркуКенеша Кыргызской Республики»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kenesh.kg/ru/article/show/6071/ot-20-noyabrya-2019-goda-3362-vi-ob-utverzhdanii-kontseptsii-primeneniya-instrumentov->

otsenki-v-ramkah-realizatsii-funktsiy-parlamentskogo-kontrolya-zhogorku-kenesha-kirgizskoy-respubliki

238. Положение по формированию Бюджетной резолюции Кыргызской Республики, утвержденное постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 14 марта 2018 года № 2295-VI: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/82221?cl=ru-ru>

239. Интервью Председателя правления Представительства Transparency International в Кыргызстане Адылбека Шаршенбаева: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cabar.asia/ru/adylbek-sharshenbaev-obshchestvennost-kyrgyzstana-poka-eshche-malo-vliyaet-na-protsess-formirovaniya-byudzheta-v-gosudarstvennykh-organakh/>

240. Алтыбаева А.Т. Особенности нормативно-правового обеспечения бюджетного контроля парламента // Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. – 2020. – № 7. – С. 162-169.

241. Закон Кыргызской Республики от 13 августа 2004 года № 117 «О Счетной палате Кыргызской Республики»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1516?cl=ru-ru>

242. Отчет об аудите исполнения республиканского бюджета КР за 2018 год: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.esep.kg/images/docs/budjet2018.pdf>

243. Распоряжение Правительства Кыргызской Республики №217-р от 25 июня 2018 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/217788>.