

**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 I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА	16
1.1. Понятие, сущность и правовая природа парламентаризма	16
1.2. Институт парламента в рамках концепта разделения властей.....	31
1.3. Контекстуальные рамки существования парламента при диалоге государственной власти и общества	49
ГЛАВА II. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА	59
2.1. Объект, предмет и методология исследования института парламентаризма.....	59
2.2. Культурно-исторический метод исследования аксиологии парламентаризма.....	69
2.3. Разрешение методологической дилеммы парламентаризма в практике реализации либерализма и концепции прав человека	90
ГЛАВА III. ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	116
3.1. Исторические предпосылки зарождения парламентаризма в Кыргызской Республике	116
3.2. Эволюция парламентаризма в Кыргызской Республике в период с 1991 по 1998 гг.	128
3.3. Парламентаризм в Кыргызской Республике в период с 1998 по 2024 гг.....	157
ГЛАВА IV. ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ОСНОВНАЯ ФУНКЦИЯ ПАРЛАМЕНТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	177
4.1. Общее значение законотворческого процесса Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в правотворческой деятельности	177
4.2. Участие исполнительной и судебной властей Кыргызской Республики в законотворческом процессе	212
ГЛАВА V. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОНТРОЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ ПАРЛАМЕНТА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	235
5.1. Контрольная функция парламента и принцип разделения властей	235
5.2. Принципы и формы контрольных функций парламента.....	252
5.3. Особенности нормативного правового обеспечения парламентского контроля в бюджетной сфере.....	267
ВЫВОДЫ	278
ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	291
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	296

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертации. Среди значимых вопросов становления правовой государственности в Кыргызской Республике (далее – КР) первоочередной является организация публичных институтов, деятельность которых основана на принципе разделения властей и закреплена на конституционном уровне. При этом Жогорку Кенешу КР (парламенту) отводится роль высшего представительного органа, осуществляющего законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий.

На протяжении последних тридцати лет в Кыргызстане проводятся реформы политического и административного характера, в результате которых произошли определенные позитивные изменения в системе государственного управления.

Однако появляются новые задачи, требующие оперативного решения с долгосрочной перспективой. Только тщательный научный анализ динамики происходящих процессов позволит решить указанные задачи. Речь, в частности, идет о необходимости исследования вопросов становления и развития правового государства в КР с фокусом, направленным на представительный орган государственного управления. Данный вопрос не получил должного внимания в науке, что существенным образом сказывается на качестве трансформации механизма государства и правовой системы в целом.

Согласно Конституции КР, кыргызстанское общество избрало путь построения демократической модели государственного управления. Построение такой модели возможно только с учетом той роли, которую играет парламент, поскольку является высшим представительным органом, демонстрирующим степень институционализации принципа народного суверенитета. Это обусловлено тем, что парламент осуществляет свою деятельность в трех направлениях: представление интересов общества,

законодательная деятельность и парламентский контроль. При этом следует отметить, что законодательная функция реализуется намного активнее, чем остальные.

Правовой основой организации и деятельности Жогорку Кенеша КР является Конституция, конституционные законы, а также общепризнанные принципы и нормы международного права. Экзистенциальную его основу образует принцип народного суверенитета, включающий такие базовые идеи, как конституционность, объективность, рациональность, открытость деятельности и ответственность перед избирателями.

Демократический вариант государственного устройства КР 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 кыргызской 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 КР, но и международный опыт, ибо изучение его достижений и недостатков даст возможность учитывать все позитивы и негативы демократических преобразований.

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

Диссертационное исследование тесно связано с концептуальными документами, определяющими основные направления развития Кыргызстана. К ним относятся: Национальная стратегия развития КР на 2018-2040 гг., Национальная программа развития КР до 2026 г., Концепция правовой политики Кыргызской Республики на 2020-2024 гг.

Цели и задачи исследования. Целью диссертационной работы является комплексное теоретическое и историко-правовое исследование становления и развития парламентаризма в КР, а также разработка практических рекомендаций по совершенствованию деятельности Жогорку Кенеша КР.

Достижение поставленной цели обусловило постановку и решение следующих задач:

- проанализировать существующие в науке подходы к определению понятия «парламентаризм»;
- исследовать теоретические подходы к определению места и роли парламента в рамках теории разделения властей;
- обозначить контекст существования парламента при диалоге государственной власти и общества;
- раскрыть значение культурно-исторического метода исследования аксиологии парламентаризма;
- рассмотреть возможности разрешения методологической дилеммы парламентаризма в практике реализации либерализма и концепции прав человека;
- проанализировать исторические предпосылки зарождения парламентаризма в Кыргызстане;
- исследовать историю становления и развития парламентаризма в КР в период с 1991 по 1998 гг., проанализировать конституционное

законодательство с целью определения представленности признаков парламентаризма в период проведения в республике конституционных реформ;

- выделить особенности развития парламентаризма в КР в период с 1998 по 2024 гг.;

- проанализировать правовые основы регулирования правотворческой деятельности Жогорку Кенеша КР;

- исследовать и проанализировать вопросы правового регулирования участия органов исполнительной и судебной властей КР в законотворческом процессе;

- исследовать принципы и формы контрольных функций парламента; определить соотношение контрольных функций парламента и принципа разделения властей;

- проанализировать основы 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 традиционно предлагаемые его трактовки.

Впервые в юридической науке предлагается понимание парламентаризма в историко-правовом контексте, а именно, как результат организации социально-политической жизни, представляющего собой форму реализации принципов народного представительства, идеологического многообразия, разделения властей и законности посредством диалога общества и государства. В процессе деятельности государственного механизма именно — это сочетание отправных начал обуславливает существование института парламентаризма, несущего в себе

структурообразующую компоненту властеотношений общества и государства.

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

Практическая значимость результатов диссертационного исследования заключается в возможности их использования в дальнейших научных исследованиях, посвященных рассматриваемой проблематике. Выводы и рекомендации проведенного научного исследования могут быть использованы в нормотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Материалы и результаты диссертационного исследования могут быть использованы при преподавании курса по проблемам общей теории государства и права, истории правовых и политических учений, конституционного и избирательного права.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Дефинитивный анализ категории «парламентаризм» показал, что при ее определении исследователи ставят акцент на его сущностном содержании, который распределяется между формой правления, политическим режимом либо политической системой общества. В этой связи обосновывается вывод о том, что парламентаризм не следует сводить к указанным категориям теории государства и права. Парламентаризм как социальное, политико-правовое явление охватывает практически все политические процессы в государстве, которые связаны с организацией и осуществлением государственной власти.

2. Обосновано положение, согласно которому 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».

3. 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.

4. Выдвигается тезис о том, что истоки парламентаризма в Кыргызстане существовали еще в период родоплеменных отношений; он не был привнесен как реципированный институт английского парламентаризма в ходе таких исторических событий, как вхождение в состав Российской империи или Советского государства. Одним из признаков проявления парламентаризма того периода являлось функционирование представительных органов в виде курултаев, жыйынов и т.д. Указанные народные собрания осуществляли только функции представительного органа, тогда как законодательные функции в принципе не могли осуществляться в связи с особенностями системы права того времени, представлявшей собой обычное право.

5. Принципиальное методологическое значение для адекватного анализа проблем генезиса парламентаризма в КР придается периодизации истории, выделяющей в качестве «отправной точки» реформы конституционного законодательства. На основе исследования и анализа истории становления и развития парламентаризма в КР в период с 1991 по 2024 гг. выделены ее основные этапы:

- 1-ый этап (1991-1995 гг.) - период становления суверенного Кыргызстана, характеризующийся принятием первой Конституции и других основополагающих актов, закрепивших конституционный статус национального парламента – Жогорку Кенеша КР. Особенностью принятых нормативных документов было закрепление двух основных признаков парламентаризма - принципа разделения властей и выделение руководящей роли парламента в управлении государством.

Особенностью данного периода является также проведение в 1994 г. республиканского референдума, по результатам которого введен двухпалатный парламента; проведены первые выборы депутатов Жогорку Кенеша КР;

- 2-ой этап (1996-1998 гг.): период проведения конституционного референдума, в результате которого: введен новый принцип организации государственной власти - верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемым главой государства - Президентом КР; исключены контрольные функции парламента; изменен процесс принятия законов (проекты законов вносятся в обе палаты парламента); начинается процесс постепенного оформления перехода к президентской форме правления;

- 3-й этап (1998-2002 гг.) - этап дальнейшего совершенствования конституционно-правовых основ организации и деятельности Жогорку Кенеша КР, начавшийся с принятия Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики», принятым на

референдуме 17 октября 1998 г. На данном этапе принят ряд основополагающих актов, регулирующих статус Жогорку Кенеша КР: Кодекс КР о выборах, Закон КР «О политических партиях», Регламент Жогорку Кенеша КР. В соответствии с указанными актами в 2000 г. были проведены выборы Жогорку Кенеша по мажоритарно-пропорциональной системе;

- 4-ый этап (2003-2006 гг.) характеризуется принятием новой редакции Конституции КР (2003 г.), предусматривающая формирование однопалатного парламента. Депутаты избираются по одномандатным избирательным территориальным округам. Право выдвижения кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша КР принадлежит политическим партиям, а также гражданам путем самовыдвижения.

В соответствии с Конституцией Жогорку Кенешу возвращены контрольные функции, полномочие давать согласие на привлечение депутатов к ответственности и др.

- 5-ый этап (2007-июнь 2010 г.): на этом этапе принят Закон КР «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики», на основе которого проведены выборы в IV созыв Жогорку Кенеша КР, сформированного исключительно по партийным спискам. Конституция закрепила иной порядок участия Президента и Жогорку Кенеша в формировании исполнительной власти и порядке отрешении ее членов от должности и ряд других нововведений.

Положения новой редакции Конституции 2007 г. свидетельствовали об укреплении позиции Президента и ослаблении позиции Жогорку Кенеша КР;

- 6-ой этап (2010-2015 г.): в результате конституционного референдума, проведенного 27 июня 2010 г., была принята новая редакция Конституции КР, согласно которой Жогорку Кенеш состоял из 120 депутатов, избираемых по пропорциональной системе. Впервые была предпринята попытка перехода к парламентской форме правления;

- 7-ой этап (2016-2020 гг.). Данный этап характеризуется проведением очередного конституционного референдума (декабрь 2016 г.), по итогам которого в Конституцию республики были внесены изменения и дополнения, которые непосредственно касались полномочий Жогорку Кенеша КР. Анализ конституционных поправок свидетельствовал о расширении полномочий Премьер-министра КР;

- 8-ой этап (2021 – по настоящее время): проведение республиканского референдума (январь 2021 г.) по форме правления; принятие новой Конституции КР, содержащей изменения по вопросам установления президентской формы правления и сокращения полномочий Жогорку Кенеша КР. Конституция 2021 г. направлена на установление президентской системы правления и предлагает совершенно новый порядок распределения полномочий между ветвями государственной власти.

6. Аргументированы предложения по совершенствованию нормативной правовой базы КР, регулирующей участие Жогорку Кенеша в законотворческом процессе. В связи с этим предлагается:

- создать Центр законотворчества Жогорку Кенеша КР, основной задачей которого является оказание депутатам парламента профессиональной методической помощи в подготовке законопроектов;

- разработать новую Инструкцию по законодательной технике, поскольку действующая не соответствуют положениям нового Закона КР «О нормативных правовых актах»;

- создать при Жогорку Кенеше КР Центр перспективных разработок, основной целью которого является разработка стратегического планирования развития парламентаризма, оказание аналитической поддержки деятельности парламента по проведению исследований по общественно значимым вопросам.

7. В целях совершенствования нормативной правовой базы КР, регулирующей деятельность Кабинета министров КР предлагается:

- исключить из Конституционного закона КР «О Кабинете министров Кыргызской Республики» норму (ст. 27), предусматривающую обязательное представление заключения Кабинетом министров КР к проектам законов, инициированных депутатами, на стадии согласования проекта закона;

- дополнить ст. 28 Конституционного закона КР «О Кабинете министров Кыргызской Республики» нормой следующего содержания: «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 выражении позиции Кабинета министров по всем текстам и проектам законов, инициированных депутатами Жогорку Кенеша КР. Заключения, представленные постоянным представителем Кабинета министров в Жогорку Кенеше к проектам и текстам проектов, являются позицией Кабинета министров Кыргызской Республики»;

- внести в Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» норму следующего содержания: «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 возможности разработки и принятия проекта закона Кыргызской Республики».

8. 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.

9. Обоснован вывод о том, что 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 соблюдение всех соответствующих норм проведения контрольных мероприятий.

10. Анализ законодательства КР, регулирующего контрольные функции Жогорку Кенеша, показал, что Жогорку Кенеш КР не обладает полномочием заслушивать отчет Кабинета министров. Единственным видом контроля Жогорку Кенеша является направление парламентского запроса, который всегда носит точечный характер и не является системным и комплексным.

Существующий механизм парламентского контроля является явно недостаточным для влияния законодательной ветви власти на исполнительную, что свидетельствует о значительном перекосе баланса властей в сторону последней, что негативно сказывается на развитии и оформлении института парламентаризма в КР.

11. На основе анализа контрольных функций Жогорку Кенеша КР обосновывается вывод о необходимости внесения в Закон КР «О порядке

осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики»:

- нормы, определяющей конкретную цель, объекты и способы (критерии и индикаторы) осуществления парламентского контроля;
- нормы, устанавливающей четкие критерии эффективности исполнения республиканского бюджета КР;
- положения об оценке исполнения республиканского бюджета, предоставляемой Счетной палатой Жогорку Кенешу, проверку его соответствия государственным программам и стратегиям;
- нормы, предусматривающей ежеквартальный и ежемесячный мониторинг исполнения республиканского бюджета Жогорку Кенешем КР.

Личный вклад соискателя. Основные положения диссертационной работы, вынесенные на защиту, теоретические выводы и практические рекомендации сформулированы соискателем лично. Результаты исследования свидетельствуют о личном вкладе автора в юридическую науку Кыргызстана. Диссертант являлся инициатором и разработчиком следующих законопроектов: «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»; «Стратегии развития Жогорку Кенеша до 2016 года»; «Стратегии развития Жогорку Кенеша до 2021 года»; «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»; «О выборах депутатов местных кенешей».

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования отражены в реализованных автором проектах («Служба экспертизы законопроектов», «Служба аутентичности текстов», «Научно-исследовательский центр»), основной целью которых являлось научно-правовое обеспечение законодательной деятельности парламента. Итогом реализации указанных проектов является создание государственного учреждения «Центр развития парламента и демократии» при ЖК КР.

Полученные в ходе диссертационного исследования теоретические выводы и рекомендации были представлены в докладах, подготовленных диссертантом в комиссиях Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств (СНГ), других межпарламентских площадках Центральной Азии и Европы, а также в выступлениях на различных международных научно-практических конференциях, круглых столах и научных семинарах.

Основные положения и результаты диссертационной работы обсуждались на заседании кафедры государственно-правовых дисциплин Академии МВД КР.

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

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

Объем диссертации составляет 295 страниц (без библиографического списка).

ГЛАВА 1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

1.1. Понятие, сущность и правовая природа 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 правоведы заявляют о том, что большой удельный вес в юриспруденции принадлежит политическим процессам. Поэтому представительские институты не могут быть рассмотрены вне политического контекста. Более того, в юриспруденции используются категории, разработанные политологической наукой для характеристики деятельности парламента.

Юриспруденция достаточно длительное время использует категорию «парламентаризм». Им пытаются охарактеризовать 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 не наблюдается однозначность 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 КР 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 автор исходит 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. Учитывая это, в работе проведен анализ существующих в науке определений парламентаризма. Это, в свою очередь, предотвратит имеющееся некорректное использование термина «парламентаризм» со стороны представителей различных гуманитарных наук, которые употребляют его слишком широко, пытаясь охватить им все, что касается деятельности парламента.

Итак, история парламентаризма насчитывает несколько столетий развития. Известно, что еще в первой четверти XVIII в. 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. 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, за исключением некоторых определений, в которых парламентаризм раскрывается посредством категориального аппарата общей теории государства и права. При этом используются такие сочетания, как «государственный режим», «форма правления», «политическая система общества». Существуют также и другие определения парламентаризма, смысловая нагрузка которых остается примерно такой же, как и вышеуказанных сочетаний. К ним относятся такие конструкции, как «общественно-политический строй», «организация государственной власти», «государственное руководство обществом». Смысловая схожесть указанных сочетаний выявлена в результате тщательного анализа существующих в науке 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 «парламентаризмом». Следовательно, в этом исследовательском контексте парламентаризм представляет собой форму правления в государстве [1, с. 10].

Аналогичного мнения придерживался В.М. Гессен. Именно парламентарный строй, на его взгляд, способен стать основой для самого главного качества государственной власти – ее монолитности, поскольку в парламентарной модели полностью исключается вероятность борьбы монарха и парламента. Эта ситуация возникает благодаря тому, что законодательная власть имеет превосходство над исполнительной, которое обеспечивает подотчетность и ответственность министров. Суть парламентаризма при этом заключается в том, что законодательный орган наделяется правом выражения 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 касаются вторичных признаков [2, с. 416].

Несколько отличную точку зрения выразил российский ученый-правовед М.М. Ковалевский, который рассматривал механизм парламентаризма следующим образом: 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.

В качестве критерия выделения парламентаризма в качестве имеющего самостоятельное значение института С.А. Котляровский рассматривал согласованность в работе законодательной и исполнительной власти. Его позиция основывалась на общем понимании автономности этих двух ветвей власти. Однако появляется необходимость в придании баланса между ними, который может быть установлен только в том случае, если представительный и исполнительный органы одновременно вместе будут принимать участие в одном акте проявления государственной воли. Именно в этом единодушии и консолидации усилий и заключается суть парламентаризма [3, с. 6].

Следует обратить внимание на то, что С.А. Котляровский 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.

Парламентаризм понимается также, как «... система государственного устройства, в рамках которой у парламента ведущая функция, для чего ему придается статус верховного контрольного и законодательного органа» [4, с. 816].

При определении парламентаризма А.А. Алексеев использует такие понятия как «режим», «строй», «политическая система», «система

управления»); парламентаризм рассматривается в качестве формы правления, а именно парламентской формы. Так, в известном труде «К учению о парламентаризме» говорится следующее: «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» [5, 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 разившись в условиях монархического строя, тем не менее, не исключает возможности и республиканской формы государственного устройства, что мы видим на примере современной Франции» [5, с. 11]; «ответственность министров составляет жизненный нерв парламентарного строя, его «двигательную пружину» [5, 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» [5, с. 85-86].

Парламентаризм по мнению П.Г. Мижужева, предстает уже не как форма, а как особая организованность власти, выражающаяся в отношениях, в которые вступают законодательный и исполнительный органы; в этих отношениях у парламента превосходящее положение [6, с. 6]. Со всей очевидностью в этом контексте парламентаризм предстает уже как политико-правовой режим, то есть как средство реализации государственной власти [7, с. 92]. Он определяет то, каким образом политическая система может быть организована через господство парламента. Форма правления же уходит на задний план.

Существует точка зрения, согласно которой парламентаризм представляет собой лишь характеристику государства, т.е. «парламентарные государства есть государства представительные» [8, с. 400-401]. 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. Данная позиция сводит институт парламентаризма к формальной стороне организации государственной власти.

Парламентаризм, по мнению, Ч. Бенуа, есть некая система управления, которая реализуется через такие характеристики разделения публичной власти, как «разделение», «сношение», «баланс».

Исследуя государственное управление в Англии, Брайс пишет, что «... 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 страну управляют эти представители через посредство избранных ими агентов. Таким образом, и исполнительная власть, и власть законодательная, в сущности, принадлежат большинству палаты представителей» [9, 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 [10, с. 45]. При таком подходе парламентаризм может иметь место только в рамках парламентарных форм правления.

Анализ правовых учений начала XX в. позволил сделать вывод о том, что практически все исследователи рассматривают парламентаризм в рамках формы правления, с помощью которой демонстрировался способ организации государственной власти и взаимодействия ее ветвей. Парламентская модель организации власти включал в себя как монархию, так и республику. Только два подхода фактически сводили парламентаризм к методу осуществления государственной власти.

В советской правовой науке деятельность законодательного органа, модель парламентского правления, а также теория разделения властей практически не рассматривались. 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. Не игнорировался и 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 и то, что демократия возможна лишь при наличии представительного института. Тем более если речь идет о демократии пролетарской. Что касается парламентаризма, то его отсутствие вовсе не означало отсутствие демократии [11, с. 48].

По этому поводу Л.А. Григорян отмечал, что «... 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» [12, с. 132].

Концепция советской юридической науки заключалась в том, что эффективность имеет слияние исполнительной власти с законодательной, воплощенное 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 замечен в связи с принятием Конституции СССР 1936 г. Ее структура в части организации высших органов государственной власти напоминала Конституцию Веймарской Германии. Именно в последней появилась идея создания представительной системы, при которой законодательным органом становился Верховный Совет. Однако, в советской правовой действительности парламентская модель приобрела собственные специфические свойства [13, с. 11].

Как уже отмечалось выше, правовые учения советского периода характеризовались критикой 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» [12, с. 133].

Аналогичного мнения придерживался и Степнов И.М., который критиковал парламентаризм за его направленность на создание условий для привилегированного статуса депутатов парламента. Порочной виделась практика оторванности законодательных учреждений от таких функций, как контрольная, исполнительная и распорядительная.

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 [14, с. 136-137].

Как видно, 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. По его утверждению, «Буржуазные юристы под парламентаризмом понимают политический режим, при котором в государственном аппарате хотя бы не фактически, а лишь формально руководящую роль играет парламент» [14, с. 136-137].

В качестве политического режима парламентаризм рассматривал И.Д. Левин, считавший, что «... буржуазная наука понимает под парламентаризмом режим, характеризуемый парламентскими кабинетами и парламентской ответственностью правительства» [15, 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» [16, 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 [17, с. 8].

В вышедшей в 1930 г. 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» [18, с. 158].

В 1968 г. вышел в свет справочник «Парламенты зарубежных стран», написанный С.А. Авакьяном, в котором содержатся 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» [19, с. 5].

В Большой советской энциклопедии парламентаризм охарактеризован несколько упрощенно - как простое наличие парламента в системе государственного управления [20, с. 353]. Институт парламентаризма в рассматриваемый период продолжал развиваться и в зарубежной научной

литературе. Показательными в этом плане являются разработки французского государствоведа Г. Бурдо. 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. Как видно, указанный автор понимает парламентаризм как смешанную форму правления.

Таким образом, анализ подходов советских и зарубежных ученых к пониманию парламентаризма показал, что они практически не отличались от теоретических наработок начала XX в. Парламентаризм в их понимании, являлся формой правления, либо разновидностью политического режима.

Современная теория права опирается на правовую мысль предыдущих этапов развития науки. Так, парламентаризм определяется как система в правлении, при которой происходит четкое разграничение законодательной и исполнительной функций, где безусловное юридическое доминирование принадлежит парламенту [21, с. 416]; парламентаризм есть форма государственного строя [22, с. 469].

Парламентаризм понимается также как разновидность политико-правового режима; юридически и фактически парламенту принадлежит господствующее положение, означающее полный контроль правительства и его ответственность перед парламентом [23, с. 26].

Определенный интерес вызывает позиция автора, не придающего парламенту лидирующего положения в системе организации государственной власти. Парламентаризм рассматривается в качестве политической системы общества, в которой функционирует высший представительный орган, формируемый 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 [24, с. 4].

Другие исследователи рассматривают парламентаризм в качестве некоторого барометра, демонстрирующего те ценности, которые являются господствующими в обществе, а именно: верховенство закона; верховенство права; разделение государственной власти на автономные ветви. Парламентаризм свидетельствует о наличии гражданского общества и, соответственно фактической реализации принципа демократизма, а также высокой степени правовой культуры [25, с. 100].

Таким образом, анализ существующих научных подходов к определению понятия парламентаризм показал, что он понимается в качестве определенной системы: системы политической структуризации государства, где законодательные и исполнительные полномочия четко разграничены с явным доминированием представительного органа [26, с. 880]; системы «государственного руководства обществом, характеризующейся четким распределением законодательных и исполнительных функций при привилегированном положении законодательного органа - парламента по отношению к другим государственным органам» [27, с. 246]; системы «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» [28, с. 5]; системы «государственно-политического порядка, в рамках которой парламент имеет высший статус и играет ведущую роль в осуществлении государственной власти» [29, с. 256]; системы «государственного руководства обществом, которая характеризуется разделением труда законодательного и

исполнительного при существенной политической и идеологической роли парламента» [30, с. 417].

Многообразие научных подходов к определению понятия парламентаризма является результатом существующего разнообразия идей и концепций относительно организации и осуществления государственной власти. В этой связи рассмотренные дефиниции могут быть разделены следующим образом:

- 1) парламент – это форма правления;
- 2) парламент является одним из видов политико-правового режима;
- 3) парламент - система политического характера;
- 4) парламент – это идея.

Как видно, парламентаризм содержит элементы, которые могут относиться и к организации государственной власти, к способам ее реализации, а также к политической системе общества. Именно это усложняет определение сущностных свойств парламентаризма в рамках теории права.

Таким образом, исследование существующих в науке подходов к определению понятия и сущности парламентаризма показал следующее:

1) множественность научных подходов к определению понятия «парламентаризм» имеет гносеологические, политические, социальные-экономические, а также идеологические причины. При этом важным является их объективная оценка, критическое переосмысление некоторых взглядов (к примеру, советской концепции), что позволит выявить позитивное содержание многих учений о парламентаризме.

2) парламентаризм рассматривается как: форма правления, политико-правовой режим, а также политическая система общества.

3) принцип разделения властей является необходимым условием реализации парламентаризма.

1.2. Институт парламента в рамках концепции разделения властей

В предыдущем разделе диссертационной работы были исследованы существующие в юридической науке дефиниции парламентаризма, в ходе чего выделена общая тенденция относительно содержания данной категории, а именно, в основу парламентаризма всегда был положен характер взаимоотношения между исполнительной и законодательной ветвями государственной власти. Сами по себе эти взаимоотношения представляют собой необходимые условия для существования парламентаризма.

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 варианты их взаимовлияния определяют существование или отсутствие 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 в данной работе не рассматриваются. В тоже время нельзя не учитывать, что от эффективного правосудия зависит качество деятельности законодательной и исполнительной властей. В свою очередь от характера взаимоотношений последних зависит эффективность правосудия.

Представляется, что глубокое исследование природы парламентаризма следует начать с определения влияния на него принципа разделения властей, а именно, определение роли парламента в качестве необходимого условия существования парламентаризма.

Одним из способов решения поставленной задачи является исследование принципа разделения властей в исторической ретроспективе.

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 в 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 являются основой теории разделения властей, которая предполагает создание такого механизма, при котором нивелируются возможные риски сосредоточения властных полномочий в каком-либо одном органе. Для этого в теории разделения властей был выработан особый механизм, 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. Уместно, в связи с этим высказывание, что «... историю учения о разделении властей рассматривать как историю не только теоретического развития самой идеи, но и практического ее воплощения в жизнь» [31, с. 51].

Идеи разделения властей стали явными на фоне политических событий, произошедших в Англии XVII в. и Франции XVIII в. Как известно, 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.

Об этом свидетельствует В.А. Муравский, который 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 в настоящее время можно было назвать местным самоуправлением. Причем подобная автономность выражалась и в наделении общины некоторой долей судебных полномочий, что давало на местном уровне возможность создавать такие правовые нормы, которые

были актуальны в рамках конкретной местности. Именно этим объясняется то, насколько долго просуществовала модель управления, заложенная в Законах Хамураппи. Интуитивно, на Древнем Востоке правовая система и система государственного управления опиралась на то, что называется социологическим подходом. Именно по этому подходу суды должны быть наделены правом создания актуальных правовых норм, выражающихся в формуле – «право состоит из норм, которые устанавливает суд, определяя права и обязанности сторон» [32, с. 26].

Говоря об античности, следует отметить, что вопросы построения идеальной конструкции управления государством рассматривались Платоном (428 г. до н.э. – 348 г. до н.э.). Исследуя природу органов государственной власти, их цели и функции, он выдвигал идею справедливого и открытого правосудия: «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» [33, с. 119].

Эта идея нашла свое продолжение в трудах Аристотеля (384 г. до н.э. – 322 г. до н.э.), который писал, что «... в любом государстве на первом месте должны быть представлены два органа – законосовещательный и судебный».

Полибий в работе «Всеобщая история» (II в. до н.э.) также рассматривал смешанную модель государственного управления и считал, 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. Преимущество подобной системы заключается в том, что каждая институция может предотвращать злые умыслы других, активно вмешиваясь в их деятельность.

Марк Тулий Цицерон (106 г. до н.э. – 43 г. н.э.) тоже отстаивал идею предотвращения узурпации государственной власти и установления такой модели управления, при которой «права распределяются равномерно между высшими органами управления государством, как и их обязанности и полномочия [34, с. 49].

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.

Сказанное позволяет заключить, что в трудах античных авторов отчетливо прослеживается тенденция к оформлению разделения властей в завершенную теорию, что является необходимой предпосылкой для дальнейших теоретических построений категории «парламентаризма».

Что касается Средних веков, то в этот период не прослеживаются какие-либо тенденции 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. И светские

общества должны были строиться по некоему подобию, 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 представляло собой достаточно закономерный характер. Об этом свидетельствуют взгляды таких мыслителей, как М. Падуанский, Н. Макиавелли, Ж. Боден, Т. Гоббс.

Уже в начале XIV в. М. Падуанский привнес 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 и должна было формировать государственные органы.

Макиавелли Н., рассматривая сущностные аспекты государства, попытался обосновать его естественную природу, в основе которой мыслитель видел общество [35, с. 48].

Ж. Боден в своем труде «Метод легкого изучения истории» (1566 г.) 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 он категорически отрицает идею 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.

В XVII в. отмечается тенденция к изменению размышлений ученых-философов о государстве, хоть и остается в поле монархического правления. Так, Т. Гоббс в своем труде «Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского» (1651 г.) 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. Являясь сторонником правового позитивизма, он 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» [36, с. 254].

В законченном виде теория разделения властей предстала в результате гражданских войны в Англии (1640-1660 гг.) и 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.

В XVII в. в Англии появились труды Дж. Локка («Опыт веротерпимости», «Опыт о человеческом разумении» и «Два трактата о правлении»), в которых он усматривал эффективное правление в выделении трех ветвей — законодательной, исполнительной и федеративной

(природной). В основе законодательной власти лежит видение конечного результата ее деятельности - фактическая урегулированность общественных отношений. В силу этой задачи законодательной власти отводится роль верховной по отношению к двум другим: «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» [37, с. 346-347].

Исполнительная власть, по мнению Дж. Локка, 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» [37, с. 347].

Третья власть по локковской модели – федеративная. Институтам, представляющим эту ветвь, отводится роль обеспечения международного сотрудничества, к которым причисляется «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» [37, с. 348].

Ш.-Л. Монтескье в своем труде «О духе законов» утверждал, что в основе государственной власти лежат три начала: законодательное, исполнительное и судебное. Посредством принимаемых законов законодательная власть приводит общественную жизнь в порядок. Основная задача исполнительной власти – создавать условия для того, чтобы принятые правовые установления применялись в том виде, в котором задумывались. Исполнительную власть он делит на две разновидности: первая вбирает в себя полномочия по решению вопросов международного права, вторая разбирается с проблемами гражданского права. Правосудие же должно находиться в руках судебной власти.

Монтескье также утверждал, что, 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 [38, с. 284].

Монтескье сформировал идею, которая затем превратилась в классическую модель сдержек и противовесов при разделении ветвей власти. Следует отметить, что он не оставил в стороне модель, предложенную Локком, и попытался рассмотреть ее с точки зрения взаимодействия властей друг с другом.

Положения теории Монтескье впервые были реализованы в Конституции США 1787 г., в основу которой были положены следующие принципы: 1) народ - источник государственной власти; 2) высшие органы государственной власти формируются независимо друг от друга и имеют различные сроки полномочий; 3) создание двухпалатного парламента, обеспечивающего интересы народа и субъектов федерации; 4) независимость суда; 5) президент обладал правом вето и роспуска парламента; 6) запрет на обладание одним органом законодательных и исполнительных полномочий; 7) ответственность высших должностных лиц перед парламентом.

Как видно, Конституция США закрепила ключевые принципы, характерные для парламентаризма.

Принцип разделения властей подробно рассматривался в трудах российских правоведов XIX и XX вв.

Так, С.Е. Десницкий в своем труде «Представление об учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи» писал, 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» [39, с. 47].

М.М. Сперанский указывал, что: «... 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 тройкий порядок сил установлений. Одно установление должно действовать в образовании закона, другое - в исполнении, третье - в части судной» [40, с. 31].

П.И. Пестель предложил свой вариант формирования механизма государства, воплотившийся в «Русской правде», согласно которому законодательная власть осуществлялась Народным вече, исполнительная - Державной думой, избираемой Народным вече, судебная власть - Верховным собором. При этом предельно четко действовало «правило определенности круга полномочий» [41, с. 49].

Н.М. Муравьев опирался на идею установления конституционной монархии, где законодательные полномочия должны были перейти парламенту - Народному 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 делал его «верховным чиновником государства», подконтрольным парламенту, а единственным источником власти провозглашался народ.

Б.Н. Чичерин основным звеном государственного механизма, связующего начало власти (монарх), закон (аристократия) и свободу (народ), считал принцип разделения властей при единстве управления, которое исключает полновластие какого-либо одного элемента общества. Принцип разделения - это имманентный признак смешанной формы правления; он призван функционировать на основе сдержек и противовесов. Особая роль в этой системе отведена монархической власти: «Либеральные меры, предоставляющие обществу самостоятельную деятельность, обеспечивающие свободу мысли и совести, дают возможность высказываться всем законным желаниям. 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» [42, с. 199-200].

А.Д. Градовский придавал существенное значение троякому устройству государства. Однако суть его воззрений сводится к видению приоритета императорской власти над всеми другими институтами: «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 он допускал проявление разделения властей, существующего в виде «посредствующих властей, действующих именем императора, но самостоятельно в кругу предоставленных им дел» [43, с. 348].

М.М. Ковалевский рассматривал принцип разделения властей в качестве лекарственного средства, необходимого при такой болезни как деспотия. При этом не имеет значения, какая это деспотия – монархическая или парламентская. Всю государственную власть предлагалось распределить между несколькими органами, что предотвратит возможную узурпацию [44, с. 101].

Н.М. Коркунов в своих размышлениях о праве говорил о «природном законе», который представлял 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» [45, 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» [46, с. 124].

В.М. Гессен 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, которая предполагает обособление властей» [47, с. 12].

Н.И. Лазаревский писал, что «... 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» [48, с. 30]. Он считал, что король действует совместно с парламентом, а исполнительная и судебная власти строго подзаконны им. Вместе с тем он признавал за Монтескье

великую историческую заслугу - он сделал мировым достоянием идею гарантированности гражданской свободы посредством трех равных властей.

Ю.С. Гамбаров также придерживался передовой идеи разделения властей: «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» [49, с. 279].

Что касается современной трактовки принципа разделения властей, то все они представляют собой тот или иной вариант изложенных выше исследовательских формулировок. В юридической науке они сводятся к трем подходам относительно отношений между ветвями государственной власти – разделение, равновесие либо же их единство. Согласно теории разделения властей, преобладающей признается законодательная.

Так. Д.Л. Сурков полагает, что в такой ситуации судебная власть «... часто замыкается в себе, и, в связи с этим, слабо поддается описанию, с точки зрения разделения властей» [50, с. 13].

Это объясняется тем, что природа судебной власти заключается в отсутствии у нее полномочий принимать управленческие решения. Она лишь арбитр в спорах между двумя другими ветвями; доминирующая ветвь власти будет определять основу правосудия.

Дж. Локк также считал законодательную власть верховной. Общество доверяет власть непосредственно ей и этот принцип неизменный: «... то, что может создавать законы для других, необходимо должно быть выше их» [50, с. 350].

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, но при этом не отдается предпочтения одной.

К примеру, М. Ориу считал, что «Одним из преимуществ теории равновесия является то, что она придает смысл и значение многочисленным разделениям, 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» [51, 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 [52, 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, заключавшееся в разделении труда в пределах коммуны. Коммуна занималась тем, что издавала и исполняла законы. В свое время еще Гегель рассматривал ветви власти как функциональное проявление государственной власти [53, с. 265-267].

Французский правовед Л. Дюги, придерживаясь теории солидаризма и социальной справедливости признавал, что разнообразные государственные органы должны принимать участие в управлении государством, отрицая при этом систему сдержек и противовесов.

Подобных взглядов придерживался Б.Н. Чичерин, считая, что согласованное действие в реализации принципа разделения властей является основным критерием его эффективности. В этой связи Г.Ф. Шершеневич отмечал, что одинаковых по силе властей не может быть: «... законодательство, исполнение (управление) и суд — это не три власти, это только три функции проведения единой неделимой государственной власти» [54, с. 34].

Таким образом, анализ основных теорий о принципе разделения властей показал особенности и преимущества разделения, баланса и единства властей государственной власти. В связи с чем представляется необходимым рассмотреть вопрос о соотношении принципа разделения властей и парламентаризма, являющегося ключевым для настоящего исследования.

Как известно, определение понятия «парламентаризм» отражает определенные качества формы правления либо политического режима или политической системы. Но общим для всех подходов является наличие

основного принципа парламентаризма – разделение государственной власти на три ветви. Другим неперенным условием выступает главенство представительного органа над остальными органами. В результате взаимодействия законодательных и исполнительных органов, первый ставится в оппозицию органам правоприменения.

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.

Сторонники возможности совмещать парламентский и министерский посты выдвигают свои соображения по этому поводу. В числе их аргументов следующие: министры доступны для депутатов, что 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 парламенту, 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 наличие законодательного органа, осуществляющего представительские функции. Конечно, парламент – 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 налицо проявление принципа разделения властей.

Как видно, налицо 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.

Таким образом, исследование природы парламентаризма в рамках теории и принципа разделения властей позволило сделать следующие выводы:

1. Распределение власти между различными государственными органами не играет существенного значения для их баланса. Равновесие между ними может быть обеспечено посредством обеспечения гарантий независимости каждой ветви власти и ее защиты от возможных посягательств.

2. Парламентаризм характеризуется следующими признаками: главенство законодательного органа в системе разделения властей; на парламент возлагаются функции определения государственной политики и идеологии;

3. Наличие парламента в механизме государства не означает наличие парламентаризма. 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

Как видно, в классическом варианте парламентаризм предполагает, что законодательная власть занимает доминирующее положение в механизме государства. В формальном выражении парламентаризм проявляется в виде парламента, выступающего в качестве 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.

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 и условий верховенства представительных органов власти. С этой целью необходимо определить ту степень влияния, которое оказывает парламент на правовую систему в рамках формирования правового сознания и режима законности.

Вопрос о верховенстве парламента и причин такого положения не является предметом острых научных дискуссий. В юридической литературе

выдвигается лишь один аргумент - парламенты наделены правотворческими полномочиями.

Вместе с тем следует отметить, что законы содержат в себе оформленную волю государства в виде общеобязательных норм, обладающих высшей юридической силой. Эти нормы направлены на регулирование наиболее важных 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 которого выступает народное представительство, лежащее в основе функционирования государственной власти.

В свое время Н.М. Коркунов, анализируя народное представительство, выделил три способа существования – представительство по личному праву, по назначению и через выборы, которые показывают два вида представительства – частное и публичное. [55, с. 420]. 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 КР, Греции [56], Германии, Польши [57] содержат положения о том, что государственная власть осуществляется народом непосредственно либо через органы государственной власти и местного самоуправления; высшей формой выражения власти народа является референдум. С содержательной стороны эти нормы содержат 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, представляющие 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.

Исследуя вопросы народного представительства, Н.А. Богданова в его понятие вкладывает отношения, в которых возникают, функционируют и несут ответственность органы, цель которых состоит в согласовании и выражении интересов социальных, политических и демографических групп на той или иной ступени иерархии государственной власти [58, 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 особый интерес вызывает вопрос о предмете представительства; это воля народа или власть народа [59, с. 26; 60, с. 80].

Так, Г. Брум считает, что в основе этого института положение о том, 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» [61, с. 27].

Складывается 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. К примеру, в Конституционном законе КР «О референдуме КР» говорится, что референдум есть непосредственное выражение воли народа наряду со свободными выборами. [62, с. 44].

Как видно, народ передает своим представителям не власть, которая традиционно определяется как средство функционирования любой социальной общности, основанное на отношениях господства воли и подчинения воле эта дефиниция делает власть частью процесса выражения воли; она выступает в качестве проводящего инструмента воли. Из этого следует вывод о том, что представителю народа передается воля совершать те или иные действия.

Б.Н. Чичерин также утверждал, что воля граждан переносится на представителя, который обладает только выбором.

Однако данная точка зрения представляется некорректной, поскольку 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» [63, с. 5]. Сказанное предполагает введение 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. В данном случае имеется в виду, что народ передает представителю часть власти, что 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» [64, 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 правового сознания общества зависит от степени сведения разнообразия потребностей в единый интерес. Само правосознание напрямую зависит от того, насколько верно понимается этот интерес со стороны представителей народа, состоящего из индивидов, которые ставят перед собой определенные цели, каждая из которых продиктована интересами, постоянно сталкивающимися в процессе социального общения.

Общество не выглядит как цельная личность, наделенная одним сознанием и опирающаяся на единые потребности. Подобное отражено и в Конституции КР, устанавливающая, что «... политические партии

содействуют многообразному выражению политического волеизъявления различных социальных слоев и групп общества» [65]. Более конкретно об идеологическом многообразии говорят, например, Конституционный акт Канады [66], Конституция ЮАР [67] и большинство конституций стран мира. Как правило, идеология берется в качестве концепта общественной и государственной жизни. Она формально закрепляется в нормах национального права, содержащих в себе механизм защиты интересов. Право в этом смысле представляет собой выразительную форму идеологии.

Верное понимание публичного интереса является основным условием для его выражения в законе. От того, насколько полно будет воспринят публичный интерес, будет зависеть состояние законности и правового порядка, поскольку законность есть формальная сторона правореализации [68, с. 9]. Она является своего рода связующим и переходным звеном «... 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 правовые предписания, как правила, не реализуются; результатами этого является проявление всех форм правового нигилизма. В конечном счете, 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 [69, с. 14-15]. Представительство следует понимать через термин «субсидиарная власть». Народовластие опирается исключительно на выборность, благодаря чему представительство понимают, как проявление демократии. Следует отметить, что типичным в характеристике представительства является то, что

к представителю предъявляется ряд требований, которые включают в себя обладание адекватными жизненными ориентирами, способствующими отстаивать интересы избирателей и понимать публичный интерес.

Другая сторона представительства – это активное избирательное право. При этом следует отметить, что 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 преодоления избирательного порога, который является барьером для кандидатов в представители народа. При этом нельзя игнорировать и факт идейных разногласий внутри общества относительно кандидатов. В этой ситуации от чистоты технического сопровождения выборов зависит реальная картина, описывающая солидарность общества в отношении тех или иных кандидатов. Именно в этом смысле представительство определяется как условный принцип, воплощение которого в жизнь демонстрирует политические настроения в обществе, а также степень восприятия гражданами норм национального права.

Граждане могут принимать нормы действующего права в качестве обязательных правил поведения, могут не принимать или отвергать. Это чувство социальной справедливости включено в правовое сознание, которое является неотъемлемым элементом правовой действительности, представляет собой один из «обязательных механизмов (инструментов) реализации, воплощения в жизнь права» [70, 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» [71, с. 267-268].

Правовому сознанию сопутствует категория «правовая идентичность», представляющая собой форму «... личностного бытия, развития и самореализации личности, основанная на знании, освоении и принятии права как ценности и определяющая юридически значимое поведение индивида» [72, с. 5].

Как видно, существенной разницы между правовым сознанием и правовой идентичностью нет. Более того, из предложенной дефиниции видно, что правовая идентичность направлена на те же области, что и правосознание. Это познание, выраженное в усвоении того, что происходит в правовой реальности, и оценка, предполагающая 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. Она включает в себя два уровня – психологический и идеологический; в этой структуре правовая идентичность входит в состав правосознания.

Дело в том, что правовая психология и правовая идеология отличаются по качеству. Правовая психология выражает обыденный уровень правового сознания, опирается на чувственно-эмоциональную сферу личности, выражающую соответствующее ее отношение к действующему или желаемому праву. А правовая идеология представляет собой совокупность теорий, идей, концепций, и, потому соответствует доктринальному уровню правосознания. Психологический и идеологический компоненты в результате сходятся в правовой идентичности.

Иными словами, правовая идентичность – это результат осмысления индивидом права, который 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. Связующими 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. Однако на сегодняшний день следует констатировать, что этот элемент публичного представительства практически не учитывается; ему не придается определяющего значения, что приводит к правовому негативизму и нигилизму. Постепенно из общественного сознания пропадает стремление воспринять и освоить право в качестве социальной ценности, что в негативной форме выражается в правовом поведении граждан.

Таким образом, исследование роли и значения парламента во взаимоотношениях с обществом позволили сформулировать определенные выводы.

Во-первых, при исследовании сущности парламентаризма выявлена причинная связь с его свойством доминирования парламента в системе органов государственной власти, которая исходит из принципа народного

представительства. От полноты реализации активного избирательного права зависит уровень восприятия народными представителями общественных интересов и адекватности их отражения в нормах позитивного права.

Во-вторых, выявлена закономерность, которая выражается во взаимосвязи следующих негативных последствий, наступающих в случае отсутствия должного внимания к условиям реализации гражданами своего активного избирательного права: 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. В-третьих, психологический и идеологический компоненты правового сознания в конечном счете сходятся в правовой идентичности, которая является результатом восприятия индивидом права. Данный результат следует рассматривать как конечный этап формирования личности. Это состояние, когда личность ассоциирует себя с той правовой общностью, к которой принадлежит. При этом связующими элементами выступают национальное самосознание, история, культура и духовность. Внешняя выраженность этого этапа – поведение, которое в зависимости от степени правовой идентификации носит правомерный, неправомерный или нейтральный характер.

ГЛАВА 2. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

2.1 Объект, предмет и методология исследования института парламентаризма

Справедливо мнение исследователей, что правильное определение объекта и предмета научного исследования является достаточно сложным, поскольку их корректное определение требует глубокого и всестороннего осмысления проблемы, определения ее научной новизны и возможного практического использования ее результатов [73, с. 186-187].

При этом следует указать на многообразие научных подходов к определению понятия этих категорий и выяснения их сущности.

Так, исследуя проблемы разграничения объекта и предмета научного исследования, И.В. Понкин излагает существующие в науке трактовки термина «объект исследования»: это «содержание нашей мысли, что противоположно мыслящему субъекту»; «это то, что существует вне нас и независимо от нашего сознания, явление внешнего мира»; «явление, предмет, на который направлена чья-нибудь деятельность, чье-нибудь внимание» [74, с. 65].

Не вдаваясь в подробное описание каждого из научных концептов, уместным представляется привести мнение, согласно которому под *объектом* научного исследования следует понимать процесс или явление, которое порождает проблему и избрана для изучения [75, с. 61].

В контексте диссертационного исследования объектом являются общественные отношения, складывающиеся в процессе становления и развития института парламентаризма в КР.

Что касается *предмета научного исследования* следует отметить, что этот вопрос также является предметом научной дискуссии, когда обсуждается предметно-объектная область исследования какого-либо научного направления.

В юридической науке предмет научного исследования понимается как: материальное явление или вещь; структура системы, взаимодействие ее элементов, различные свойства, закономерности развития системы; тот (то), на кого (что) направлена мысль, какое-нибудь действие и т.д. Устоявшимся является представление о предмете научного исследования как более узком понятии, нежели объекте; он отражает часть, черту или признак объекта исследования, т.е. является образом чего-то частного в объекте [74, с. 65].

В качестве предмета настоящего диссертационного исследования определены: закономерности развития парламентаризма как социально-политического феномена; нормативные и ненормативные акты отечественного и зарубежного законодательства, регулирующие статус парламента; научные разработки по рассматриваемым вопросам; результаты социологических исследований.

Методология – это концептуальное изложение цели, содержания исследования методов исследования, которое обеспечивает максимально объективной, точной, систематизированной информации о происходящих процессах и явлениях. По оценке экспертов, современная наука характеризуется наличием многоуровневой концепцией методологического знания [76].

Что касается методологии юридической науки, она представляет собой сложное образование, включающее систему различных методов, логических приемов и средств познания [77, с. 35]:

- 1) философские, мировоззренческие методы познания тех или иных правовых явлений;
- 2) общенаучные методы и способы исследования, к которым относятся: конкретно-исторический, сравнительный, социологический, системный;
- 3) частноправовые методы, которые характерны только для юридической науки – формально-юридический, метод правового моделирования и др.

Философские, мировоззренческие методы познания правовых явлений, по мнению ученых, лежат в основе методологии юридической науки, и означают, что источники возникновения и развития различных государственно-правовых явлений находятся в постоянном движении и развитии. Общефилософские методы позволяют изучить государственные институты в неразрывной связи с общественной практикой, т.е. явлениями реальной общественной жизни [77, с. 35].

В качестве ключевых философских методов исследования выделяют: диалектический, герменевтический и иные методы.

Методологический потенциал философских методов познания проявился при анализе развития парламентаризма через призму ценностного отношения к нему для более полного понимания в контексте истории и культуры. Исследования философских воззрений Древнего Рима и Греции, эпох Возрождения, Реформации и Нового времени о данном правовом явлении показали, что они явились основой для развития идей парламентаризма.

Диалектический метод познания определяет наиболее общие тенденции развития природы, общества и мышления, а также используется в большей степени для определения различных подходов к изучению объективной реальности [78].

Важнейшим структурным элементом диалектики выступают ее законы, которые отражают объективный процесс познания окружающей реальности. В частности, одним из законов диалектики определено, что фундаментальной основой самоорганизации и саморазвития материальных и идеальных систем выступают единство и борьба противоположностей (закон диалектической противоположности). В течение времени своего существования такие системы «переживают» не только равномерное эволюционное развитие, но и «скачкообразное» качественное изменение своего содержания. Такая особенность заложена в основе следующего закона диалектики – закона

взаимоперехода количественных и качественных изменений. Основные направления развития системы определяются законом диалектического синтеза, который заключается в следующем: каждый новый последующий этап развития системы повторяет предыдущий, но на более высоком и качественном уровне [79, с. 37].

Вышеуказанные законы диалектики применяются и к вопросу о становлении и развитии отечественного института парламентаризма. В частности, современные формы народного волеизъявления имеют глубокие исторические корни и обращаются к архаичным своим прототипам – курултаям и жыйынам, сохранив при этом накопленный предыдущий опыт и преемственность к ключевым ценностным ориентирам. Преодолев долгий путь от народных собраний до полноценного представительного органа государственной власти, отечественный парламент активизировал политическую жизнь страны и заложил основу для формирования новых политических сил.

Процесс более глубокого понимания значения и роли парламентаризма в системе государственного управления невозможен без использования *герменевтического метода*, который сводится к облегчению понимания объективной реальности посредством интерпретации текстов, символов, знаков, чувств и др. Это универсальный способ организовать прочную основу для коммуникации и освоения человеком мира, включая процесс взаимодействия не только с собой, но и окружающими людьми. При этом важно подчеркнуть, что ценность герменевтического метода заключается в обязательном формировании «герменевтического круга», т.е. жизненной причастности интерпретатора к своему объекту интерпретирования [80, с. 60].

В отношении современного института парламентаризма герменевтический подход в большей степени используется в процессе юридического толкования нормативных правовых актов в целях выявления

воли законодателя, уяснения смысла правовой нормы, ее основной цели и социальной направленности. Юридическая герменевтика законотворческого процесса, как верно подчеркивают большинство авторов, есть искусство толкования юридических терминов и понятий, сочетающая в себе «уточненные юридические знания, правовую культуру и правовое сознание» [81].

Общенаучные методы и способы исследования позволяют получить конкретные знания об определенных закономерностях развития и функционирования изучаемых правовых явлений. К ним относятся: конкретно-исторический, сравнительно-правовой, формально-логический, социологический, системный и статистический методы.

В диссертационной работе *конкретно-исторический метод* позволил провести тщательный анализ существующих в науке дефиниций парламентаризма. Данный метод показал, что парламент представляет собой: определенную форму правления в государстве; институт, наделенный исключительным правом выражения так называемого вотума недоверия; одну из форм правления, характеризующаяся консолидацией и согласованностью законодательной и исполнительной ветвей власти; систему государственного устройства, в рамках которой ведущая функция принадлежит парламенту, вследствие чего ему придается статус верховного контрольного и законодательного органа; особую организованность государственной власти, выраженная в отношениях, в которые вступают законодательный и исполнительный органы; лишь характеристику государства, сводящий институт парламентаризма к формальной стороне организации государственной власти; орган, который должен состоять из представителей народа и непосредственно осуществлять исполнительные полномочия наряду с законодательными; особую государственную систему, при помощи которой осуществляется управление в обществе; разновидность политического режима; систему правления, при которой четко разграничены

законодательная и исполнительная функции, где безусловное юридическое доминирование принадлежит парламенту.

Исторический метод позволил также исследовать эволюцию развития парламентаризма в Кыргызстане, начиная с родоплеменного строя и до настоящего времени. С помощью данного метода было установлено, что прототипом современного парламентаризма в Кыргызстане были народные собрания - курултай, жыйыны, советы аксакалов и др. Эти институты, по сути являясь представителями знати, принимали стратегические решения путем прямого голосования.

С помощью этого метода был исследован процесс становления парламентаризма в период нахождения Кыргызстана в составе Российской империи. Согласно исследованным источникам, система управления представляли собой одно из связующих звеньев местного сообщества на уровне волости с царской системой управления.

Конкретно-исторический метод позволил изучить особенности становления и развития парламентаризма в советский период, когда Советы, как представительные органы народа, выполняли функции законодательного и исполнительного органа. Анализ советского законодательства показал, что законодательные органы были формально существующими органами, а их нормативные акты были заменены решениями коммунистической партии.

Использование конкретно-исторического метода позволило выявить и проанализировать изменения в структуре органов государственной власти в результате обретения республиками СССР своего национального суверенитета, а также признания принципа разделения властей в качестве официальной доктрины. Было установлено, что в истории независимого Кыргызстана Верховный Совет КССР двенадцатого созыва, названный «легендарным парламентом», был сформирован в результате первых демократических выборов на основе отечественной правовой базы в условиях рыночных отношений. С помощью исторического метода была

изучена история становления и развития правовой основы деятельности Жогорку Кенеша, закономерности и тенденции в развитии национального законодательства, а также исторических факторов, повлиявших на его становление и дальнейшее развитие.

С помощью *сравнительного метода* исследуются правовые памятники различных эпох; он применяется при исследовании предметов и явлений, которые существуют в определенный исторический период.

В данной работе сравнительный метод применялся при исследовании различных научных подходов к определению понятия парламентаризм. С помощью этого подхода было определено, что парламентаризм представляет собой сложное, многогранное политико-правовое и культурно-этическое образование. Сравнение правовых учений начала XX в. и современных подходов показало определенную схожесть дефиниций парламентаризма, поскольку были обусловлены необходимостью определения сущности, смысла и социального назначения парламентаризма.

Сравнительный метод исследования был использован при изучении истории парламентаризма в Кыргызстане, когда анализировались основные предпосылки становления и развития этого института. Сравнение истории возникновения парламентаризма в европейских странах и Кыргызстане позволило выделить специфические особенности становления и развития национального парламента.

Социологический метод достаточно широко используется при изучении государственно-правовых явлений. Целесообразность и эффективность использования социологических приемов и методов в исследовании политико-правовой жизни общества обусловлены рядом факторов. По мнению исследователей, ценностно-прикладное значение социологических методов заключается в необходимости решения государством и обществом определенных задач, к которым относятся [82, с 60.];

- 1) повышение качества правотворческой деятельности;
- 2) повышение качества правореализационной деятельности;
- 3) оптимизация правоинтерпретационной деятельности;
- 4) повышение уровня правосознания и правовой культуры.

В контексте исследования вопроса становления парламентаризма в Кыргызстане социологический метод использован при изучении вопросов повышения эффективности законотворческой деятельности Жогорку Кенеша. Результатами исследования являются рекомендации автора диссертационной работы по повышению эффективности законодательных функций парламента. Данный метод использован при исследовании правотворческих функций других органов государственной власти КР. С его помощью определена степень эффективности функционирования исполнительных органов власти, их взаимодействия с законодательными и судебными органами.

Социологическое исследование содействовало разработке ключевых вопросов теории государства и права, а именно, разработке нового (авторского) определения парламентаризма.

С помощью социологического метода исследована правовая система Кыргызстана и ее отдельные элементы на различных этапах конституционных реформ.

Формально-логический метод позволяет проанализировать и сопоставить понятия о исследуемом предмете с конкретными историческими фактами, событиями и процессами. Так, с помощью этого метода были проанализированы и объективно оценены различные теории и концепции о смысле, сущности и основной цели парламентаризма. Сопоставление научных подходов к определению понятия «парламентаризм» и их критическое переосмысление (к примеру, советской концепции) позволило сделать вывод о том, что парламент представляет собой сложное, многогранное политическое образование, обусловленное конкретно-

историческими факторами. Логичным, в связи с этим, является вывод о том, что парламент: представляет собой определенную форму правления; является одним из видов политико-правового режима; это система и идея, носящая политический характер.

Формально-логический метод показал, что многообразие научных взглядов о парламентаризме имеет гносеологические, политические, социальные-экономические, а также идеологические причины.

Частноправовые методы включают: формально-юридический, метод правового моделирования. Так, *формально-юридический метод* применим при исследовании правовой природы государственно-правовых институтов, анализе нормативно-правовой основы их организации и деятельности. Кроме этого, указанный метод позволяет исследовать внутреннее строение норм права и права в целом, проанализировать источники права, методы и систематизацию нормативного материала, а также правила юридической техники [83, с. 15].

В данной диссертационной работе формально-юридический метод позволил проанализировать комплекс нормативно-правовых актов, регулирующих правовой статус парламента КР, начиная с 1993 г. по настоящее время. Анализ редакций Конституции и других нормативных актов позволил выделить основные этапы развития парламентаризма в Кыргызстане, обусловленные реформами конституционного законодательства. Формально-юридический метод способствовал систематизации и классификации различных редакций Конституции КР, в результате чего были выявлены основные тенденции развития конституционного законодательства, регулирующего статус Жогорку Кенеша. С его помощью были изучены и проанализированы другие источники права, а именно, законы и подзаконные акты, регулирующие вопросы организации и деятельности Жогорку Кенеша. Среди

рассмотренных источников права следует указать на акты, принятые Жогорку Кенешем, а также другими органами государственной власти.

Суть *метода правового моделирования* заключается в установлении определенного сходства между различными государственными и правовыми явлениями. По мнению исследователей, применение моделей в юриспруденции является одним из важных методологических инструментов познания действительности и приращения новых знаний [84, с. 64].

В настоящее время одной из актуальных проблем государственного устройства КР является создание эффективной правовой модели парламента. В этой связи в диссертационной работе метод правового моделирования позволил исследовать и познать политико-правовую природу парламента, создать его современную теоретическую и правовую модель. Разработке отечественной правовой модели парламента способствует разработка автором диссертационной работы ряда предложений по научно-правовому обеспечению законодательной и контрольной функций Жогорку Кенеша КР (создание Центра законотворчества и Центра перспективных разработок при Жогорку Кенеше КР, разработка новой Инструкции по законодательной технике).

2.2. 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» [85, 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 нем 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 [86]. 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» [86].

Средние века характеризуются развитием идей светского государства, источником которых стало стремление отделить государство и церковь, нивелировать влияние церкви на государственную власть. Считалось, что власть имеет два начала, две сферы: 1) церковная власть, авторитет которой строится на чистоте веры и институционально представлена в виде сообщества верующих; 2) 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.

Аналогичных взглядов придерживались и другие ученые-философы, которые считали, что государство следует воспринимать как сообщество семей, а принципами государственного управления являются авторитет и разум; лучшей формой государственной власти представлялась монархия [87, с. 310-312].

Возрождение и Реформация меняют подход к самому понятию человек: он понимается как существо социальное через его способность к созданию и участию совместно с другими людьми в объединениях для достижения определенных целей. Как отмечают исследователи, «... именно с этого момента можно говорить, что природе человека принадлежит «социальность», жизнь в обществе» [88, с. 179].

В эпоху Возрождения возникают новые социально-политические концепции-утопии о наилучшем государстве. 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» [88, с. 130].

Реформацию принято считать переходной эпохой, поскольку происходит кардинальное изменение парадигм сознания, причиной которого явился «кризис традиционного христианства, кризис католической церкви» [88, 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 ознаменовало 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» [89, с. 181].

Таким образом в указанную эпоху политическая жизнь стала отождествляться с жизнью общественной, так как политика стала функцией общества, что обусловило постановку вопросов о свободе, равенстве, справедливости, гражданском обществе в философии Нового времени» [90, с. 180].

Идея парламентской культуры находит свои основы в концепциях гражданского общества, отраженных в философских и политических трудах Гоббса и Локка. Так, в предложенной ими теории об общественном договоре о происхождении государства, говорится о главенствующей роли государственной власти и права в установлении общественного порядка. Сущность государственной власти заключается в том, что она сосредоточена в руках одного человека или собрания людей, которое «...большинством голосов могло бы свести все воли граждан в единую волю». Для установления общей власти необходимо, считали они, чтобы «... люди назначили одного человека или собрание людей, которые явились бы их представителями» [36, 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»; этот момент указывает на рождение государства [36, 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. Исходя из этого, он выделил ценности государственного устройства: в конституционно-монархической форме оно ограничено парламентом; свобода понимается как свобода государства, а свобода

граждан ограничена законом, обусловлена равенством граждан перед государством [91, с. 188].

Теория общественного договора, оказавшая влияние на развитие английского парламентаризма, получила свое дальнейшее развитие в трудах Д. Локка, в которых он критикует идею установления диктата монархии как верховной власти, вместе с тем отмечая важность установления парламентаризма, основанного на демократических принципах. Безопасность собственности народа, по его мнению, может быть обеспечена тогда, когда законодательная власть отдается в руки коллективного органа, «... который можно назвать сенатом, парламентом или как угодно» [37, с. 316-317].

Локк считал, что 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. При этом ни для одного человека, находящегося в гражданском обществе, «...не может быть сделано исключений из законов этого общества» [37, с. 316-317].

Идеи Локка нашли свое отражение в «Декларации прав», когда был достигнут консенсус между монархией и парламентом, что явилось началом правового государства.

По заключению современных исследователей, до Локка в парламенте не видели средств для формирования гражданского общества, поскольку законы, издаваемые парламентом, по сути являлись не законами, а ратификациями (к примеру, утверждение указа короля о сборе новых налогов). Теперь же парламент стал действительно представительным органом, олицетворяя собой народовластие, который сосредотачивал в себе законотворческий процесс и в котором парламентарий 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» [92].

То есть парламент того времени в Англии стал органом, воплотившим теоретические идеи своего современника в реальность путем институциональной представленности, которая осуществляла правотворчество.

Один из концептов теории общественного договора выразил И. Бентам, считавший благополучие граждан государства мерилom справедливости в государстве. Целью справедливости является «наибольшее счастье наибольшего количества людей» [93, с. 79].

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 был 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 послужило основой теории утилитаризма, построенного на следующих принципах:

1) этическое обоснование необходимости получения и преумножения удовольствий взамен аскезы;

2) удовольствия должны быть рациональны, т.е. полезны и разумны, а не продиктованы чувствами;

3) моральное обоснование недопустимости единоличного управления государством и гегемонии одного класса над другим [94, с. 508-509].

Представители утилитаризма стремились к балансу частных и общих интересов, а в идеальном виде - их совпадение. К примеру, Б. Мандевиль считал такое совпадение естественным, поскольку для удовлетворения частных интересов индивиды должны вступать во взаимодействие друг с другом. Такие общественные отношения предполагают наличие у индивидов взаимного интереса, которые в комплексе представляют собой интерес всеобщий. При этом 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.

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

По Ж.Ж. Руссо человек естественный вне цивилизационного и исторического контекста предстает в виде одинокого индивида, который находится в постоянном поиске способов обеспечения безопасности, сохранения своей жизни и защиты от внешних угроз. Такая способность как бы превращает человека естественного в человека социального («искусственного»), что создает основу общественной жизни, где возникает неравенство: «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» [95, с. 126].

Как видно, между концепцией Руссо и теорией общественного договора Локка есть определенное сходство. Так, Руссо считал, что 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» [95, 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 другой. 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 [96, 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» [97, 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» [98, 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» [98, 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» [98, 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» [98, 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» [98, 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» [98, 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» [98, 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» [99, 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» [100, 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 доктрине 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» [100, 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» [1011].

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» [101].

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» [85, 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» [102, 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.

2.3. 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» [103, 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» [104]. 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» [105].

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» [104]. 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» [104].

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» [105]. 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» [103, 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» [105].

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» [104].

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)» [106, 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 г. в США принимается Хартия ООН по правам человека, а уже в 1948 г., 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 г. и не имела юридической силы до 1976 г. 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» [103, 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 [104]:

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 ст. 4-21 посвящены гражданским и политическим правам, а ст. 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 г. по отдельности [107, 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 [107, 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» [107, 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» [106, 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 [103, 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 [100, 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 [108, 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, предопределяя 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 парламентских традиций в Кыргызстане берет своё начало в древние времена, когда родоплеменной строй был основной формой социальной организации. В то время высшая власть находилась в руках народных собраний, в которые входили взрослые члены племени. Эти собрания решали важнейшие вопросы и защищали интересы всего рода. Вожди и военачальники, которые руководили народом, выбирались непосредственно на таких собраниях. Эти народные советы, известные как курултай, жыйыны, советы аксакалов и другие, в определённой мере были прототипами современных парламентских институтов.

Однако в тот период парламентаризм имел лишь одну черту современной системы представительство народа. Законодательные функции, характерные для современных парламентов, не могли быть реализованы, поскольку правовая система того времени основывалась на обычаях, а не на формальном законодательстве.

С течением времени, с изменением общественно-политического строя, роль народных собраний менялась. Постепенно они становились форумами, где преобладала знать, а не все слои населения, что указывало на постепенную эволюцию этих собраний от общенародных к более элитарным.

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 [109, 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. Как отмечают отечественные исследователи, «... гуньмо находился в большой зависимости от старейшин и племенных вождей (беков), которыми он провозглашался на престол» [109, с. 26]. Однако со временем власть гуньмо становится абсолютной, а престол передавался по наследству.

В государстве-преемнике Давань сохранялись элементы парламентаризма через существование совета старейшин, который принимал ключевые решения по важнейшим вопросам государственного управления. В их компетенцию входили такие вопросы, как отстранение монарха от власти и применение к нему высшей меры наказания — смертной казни. Совет старейшин также играл важную роль в принятии решений о начале или прекращении военных действий и в установлении дипломатических связей с другими государствами. Примечательно, что решения совета были обязательны для исполнения всеми, включая самого правителя.

Во времена существования государства Кыргыз наивысшим органом власти выступал курултай, который занимался рассмотрением вопросов, предлагаемых каганом, и определял внутреннюю и внешнюю политику. В состав курултая входили представители знати — наместники кагана, би, беки, которые одновременно осуществляли функции исполнительной власти.

В Тюркском и Западно-Тюркском каганате при кагане функционировал совет, состоящий из представителей знати, в том числе родственников кагана

и чиновников, выполнявших административные и исполнительные обязанности. Хотя обычное право предписывало обязательность решений совета для кагана, в реальности власть часто узурпировалась, и каган единолично принимал решения, касающиеся важнейших государственных вопросов.

Империя Чингисхана также сохранила элемент парламентаризма в виде курултаев, которые созывались нерегулярно для обсуждения ключевых вопросов. Курултай не являлись постоянным органом, их участниками были представители знати и другие влиятельные личности. Во время курултаев проводились выборы военачальников. Участие в работе курултая не носило обязательный характер.

В период существования государства Моголистан власть правителя была ограничена маджлисом — советом, являвшимся частью центрального аппарата власти. Маджлис, в который входили приближенные хана и представители знати, принимал важные государственные решения. В Кокандском ханстве также функционировал совет, но его решения носили в основном консультативный характер, а состав совета определялся 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. Считалось, 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» [110, с. 22].

Историю становления парламентаризма традиционно связывают с Англией, в которой в XIII в. власть короля была ограничена сословно-представительным органом, собранием крупных феодалов, высшего духовенства, представителей городов, графств, развившиеся в последующем в представительные учреждения [111].

Дальнейшее развитие парламентаризм получил в странах Европы, России и других странах, в том числе и Кыргызстане.

Парламентаризм в период нахождения Кыргызстана в составе Российской империи. В начале установления контроля над новыми территориями, Российская империя стремилась сохранить существующие в кыргызском обществе устои, включая отдельные элементы системы управления регионом. Согласно "Положению 1886 года", царские власти сохранили реформированные народные институты, такие как выборные административные органы и народный суд, с целью обеспечения определенной степени экономической, политической и культурной автономии местного населения. Однако, достоверных источников, подтверждающих сохранение народных собраний в том виде, в каком они существовали до включения региона в состав Российской империи, не имеется. [109, С. 262].

Для регламентации административно-территориального устройства, структуры органов управления, суда и финансово-экономических отношений в регионе царской администрацией были приняты специальные нормативные правовые акты: Временное положение об управлении Туркестанской областью от 1865 года, Проект положения об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областей от 11 июля 1867 года, Положение об управлении Туркестанским краем от 2 июня 1886 года, Положение об управлении Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской областями от 25 марта 1891 года, Указ российского императора Александра

По ликвидации Кокандского ханства и образованию Ферганской области от 19 февраля 1876 года.

Исследование указанных документов выявило отсутствие норм, регулирующих создание централизованного управленческого органа, наподобие курултая, или ведущей роли одного лидера, как старшего манапа, что было характерно для предыдущего периода. Авторитет власти оставался на локальном уровне и чаще всего концентрировался в руках индивидуального управляющего, например, волостного управителя или айильного старшины, а не коллективного органа в лице народного собрания, которое функционировало до вхождения территории в состав Российской империи. Местные жители участвовали в выборах представителей власти, голосуя за кандидатов. Право голоса предоставлялось владельцам кибиток, что отражает кочевой образ жизни населения или стационарное проживание в домах. Избрание происходило на трехлетний срок и осуществлялось через двухуровневую систему: представители избирались от каждого пятидесяти домохозяйств с одним голосом за уровень, а затем от десяти домохозяйств с решением простым большинством голосов. [109, с. 264].

Волостные управители и айильные старшины выполняли административные и исполнительные функции; в условиях двоевластия указанные лица полностью зависели от царской администрации в лице уездного начальника, военного губернатора.

Как показали исследования, в существовавшей на тот период системе управления присутствовал такой признак представительности власти как местное самоуправление, состоящий из двух уровней: у кочевников – аульные, волостные и чрезвычайные съезды; у оседлого населения – сельские сходы и частные сходы. Волостной съезд выборных состоял из представителей от каждого айла, которые, в свою очередь, избирались айильными сходами, состоящими из всех домохозяев. Если на сходе участвовало меньше половины всех домохозяев айла, выборы проводились

простым большинством голосов по одному от каждого 50 домохозяев. Сход считался состоявшимся, если на нем присутствовало не менее 2/3 всех выборных. В аилах таким органом являлись айльные сходы кочевников [109, с. 265].

Согласно Временному положению об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областей от 1867 года айльные съезды осуществляли представительные, административные и даже судебные функции на местном уровне [109, с. 265].

Однако данные органы, как и народные собрания, не обладали нормотворческой функцией.

Волостные съезды также осуществляли представительные, распорядительные и исполнительные функции [109, с. 265].

Они представляли собой одно из связующих звеньев местного сообщества на уровне волости с царской системой управления.

Исследование этапов становления и развития парламентаризма в Кыргызстане в составе Российской империи показало, что представительство «туземного» населения, к которым, в частности, относились кыргызы, в Государственной думе (1906 г.) было ограничено практически одним лицом (Байсар уулу Кыдыр-аке).

Становление парламентаризма в Кыргызстане в советский период.

В качестве прототипа парламента в период формирования советской власти можно рассматривать Временный Совет, функционировавший с 20 сентября по 25 октября 1917 г. Данный орган объединял представителей земского и городского самоуправления, Центрального исполнительного комитета Советов и кооперативных объединений. По мнению российских исследователей, Временный Совет не соответствовал характеристикам полноценного парламента, а представлял собой лишь консультативный орган при Временном правительстве. Основной функцией Совета было обсуждение предложений по законодательству, которые требовали экспертного заключения

со стороны Совета, а также разработка собственных законодательных инициатив, передаваемых для утверждения Временному правительству. [111].

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 [112, с. 480].

Представляется, что указанные характеристики дают возможность считать, что данный орган вполне можно назвать «предпарламентом».

Однако последующие годы становления советской власти характеризовались курсом отказа от парламентаризма. Прежде всего, отрицалась целесообразность разделения властей – одного 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 ...» [11, с. 48].

Таковыми органами явились Советы, организованные прежде всего для борьбы рабочего класса; именно они признавались наиболее целесообразной формой организации государственной власти рабочего класса, его диктатуры в условиях социализма [113, с. 115].

Поскольку принцип разделения властей был отвергнут как буржуазный пережиток, Советы выполняли как законодательную, так и исполнительную функции [114, с. 35].

Считалось, что это обеспечит «... постепенный переход к выполнению функций законодательства и управления государством поголовно всем трудящимся населением» [114, с. 481].

Очевидно, что такие особенности данных органов свидетельствуют об их несоответствии принципам парламентаризма. Отсутствие разделения властей сыграло ключевую роль в том, что Советы не смогли

эволюционировать в полноценный высший орган власти. В то же время исполнительные структуры, лишённые должного контроля, постепенно трансформировались в неконтролируемый орган, не несущий ответственности за свои действия.

Современные российские исследователи указывают на этот феномен, отмечая: «Неограниченная исполнительная власть, установленная большевиками, стала одной из наибольших угроз для государственной правовой системы. При полном отрицании прав и свобод граждан эта власть быстро заняла доминирующее положение, оставаясь вне судебного контроля, что привело к масштабным злоупотреблениям. Негласные приказы стали причиной массовых расстрелов, тысяч арестов, выселений из жилья и вынужденной эмиграции» [115, с. 45].

Фактически высшим органом власти стала коммунистическая партия, в лице своих генеральных секретарей, первых секретарей, Политбюро, центрального комитета, которые издавали «... непрерываемые указания к законодательным, исполнительным и судебным органам» [116, с. 511].

Это привело к тому, что программы КПСС заменили собой конституции, а решения, документы съездов, конференций, заседаний пленумов ЦК КПСС были выше законов. Полномочием издавать законы обладали съезды Советов рабочих и крестьянских депутатов (позже депутатов трудящихся); между съездами законы могли издаваться ЦИК, его президиумом. 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 СССР – высший законодательный орган, правовой статус которого был закреплён Конституцией 1937 года, где указывалось, что он представляет собой непосредственно избранный однопалатный орган, обладающий

исключительным правом издания законов. Президиум Верховного Совета имел полномочие вносить изменения в законы, в т.ч. в Конституцию путем принятия указов.

Что касается отечественной практики, то правовой статус Верховного Совета Киргизской ССР (КССР), как высшего законодательного органа, регулировался Конституцией Киргизской ССР 1937 года. Так, согласно ст. 21 «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» [117].

В ст. 31 Конституции были закреплены основные полномочия Президиума Верховного Совета КССР [117].

В 1978 г. была принята новая Конституция КССР, которая также утвердила в качестве высшего государственного органа Верховный совет КССР, обладающего исключительным полномочием издавать законы. В ней была закреплена единая система органов государственной власти, а также исполнительные и контрольные полномочия Верховного совета (ст.ст. 78, 82, 97) [118].

Кардинальные изменения в статусе парламента начали происходить в период так называемой «перестройки», положившей начало конституционным реформам в СССР. Изменение отношения к принципу разделения власти в политике и идеологии отразилось в принятых в то время союзными республиками декларациях о государственном суверенитете. Расширение применения системы сдержек и противовесов выразилось в создании Комитета конституционного надзора СССР; данная концепция становится официальной доктриной [119, с. 22].

Началом демократических изменений в КССР стали выборы депутатов Верховного Совета двенадцатого созыва, состоявшихся в феврале 1990 г., которые, по оценке отечественных ученых, создали фундамент для парламента нового типа суверенного государства; он закрепил «... переход суверенного государства от одной общественно-экономической формации к другой и обеспечил плавный переход страны на рыночные рельсы» [119, с. 24].

Проведенные альтернативные выборы отразились на количественном и качественном составе депутатов; отмечается достаточно высокий образовательный уровень, политическая и профессиональная подготовленность депутатов.

Анализ нормативной правовой базы Верховного Совета данного созыва, а также его практической деятельности показал, что он обладал достаточно широкими полномочиями, рычагами воздействия на исполнительную власть; он являлся не только законодательным, но и распорядительным и контрольным органом. Организационно-правовой формой работы Верховного Совета являлись сессии; в двенадцатом созыве работало 14 сессий, пять из которых явились внеочередными (вторая, пятая, шестая, седьмая и десятая) [120, с. 8].

За время работы первой сессии Верховного Совета двенадцатого созыва (апрель 1990 г.) были приняты 10 законов, 48 постановлений.

На второй внеочередной сессии (октябрь 1990 г.) принимаются законы о гражданстве, об образовании республиканского Государственного комитета КССР по внешнеэкономическим связям, о внесении дополнения в ст. 26 Закона «О Совете Министров Киргизской ССР». Кроме законов принято 21 постановление, одним из важных из которых является Постановление «О программе стабилизации народного хозяйства Киргизской ССР и переходе к рыночной экономике» [119, с. 32].

На третьей сессии (февраль 1991 г.) были приняты законы: о реорганизации системы органов государственной власти и управления и внесении изменений и дополнений в Конституцию КССР, о совершенствовании областного деления КССР и образовании новых областей, о праздновании «Дня Республики Кыргызстан», о внесении изменений в Закон КССР «О выборах народных депутатов местных Советов, о местном самоуправлении» [119, с. 33].

По мнению ученых, Советы являлись «...полноправными, полноценными и всецело признанными мировой парламентской практикой представительными законодательными органами власти». Нельзя отрицать их огромную роль в становлении и развитии кыргызской государственности, в том числе и правопорядка на территории бывшего СССР. Не следует умалять их роль и значение; они сыграли важную роль в последующем становлении парламентаризма уже в независимом Кыргызстане [121, с. 50].

Анализ советского законодательства, регулирующего правовые основы организации и деятельности органов государственной власти, показал, что Кыргызстан являлся парламентской республикой. Вместе с тем следует отметить, что несмотря на то, что Конституция КССР 1978 г., провозгласила Верховный Совет высшим органом государственной власти в республике, фактически верховная власть осуществлялась коммунистической партией.

Таким образом, результатом исследования исторических предпосылок зарождения парламентаризма в КР послужили следующие выводы.

1. Истоки парламентаризма в Кыргызстане можно обнаружить еще в период существования родоплеменного строя; единственным признаком парламентаризма того периода являлось функционирование представительного органа в виде курултаев, жыйынов и т.д., которые решали наиболее важные для государства и племени вопросы; со временем они стали представлять собой собрание знати, которое впоследствии потеряло влияние на принятие решений в жизни государства.

2. Парламентаризм в период нахождения Кыргызстана в составе Российской империи претерпел определенные изменения. На данном этапе местная власть была представлена на уровне местного самоуправления, которое существовало параллельно с имперскими органами власти на местах. Представительными органами на тот период были волостные и айильные съезды, которые решали важные вопросы на уровне своей территории и выступали своего рода «мостом» между волостью или айлом и местной царской администрацией;

3. Как известно, в советском государстве принцип разделения властей, а также идеи парламентаризма отрицались, несмотря на признание важности сохранения представительства народа в органах государственной власти. В результате чего Советы, как представительные органы народа, выполняли функции законодательного и исполнительного органа. Причем последняя функция осуществлялась отдельно и исполнительными органами. Такое «единство» закономерно привело к тому, что исполнительная власть приобрела гипертрофированную форму и стала выражением верховной власти в стране. Законодательные же органы были формально существующими органами, нормативные акты которых были заменены решениями коммунистической партии.

4. Изменения в распределении власти между органами государственной власти произошли в результате обретения республиками СССР своего национального суверенитета, а также признания принципа разделения властей в качестве официальной доктрины.

5. В истории независимого Кыргызстана Верховный Совет КССР двенадцатого созыва назван «легендарным парламентом», поскольку был сформирован в результате первых демократических выборов; в результате его деятельности была сформирована правовая база суверенного государства в условиях рыночных отношений.

3.2. Эволюция парламентаризма в Кыргызской Республике в период с 1991 по 1998 годы

Принятие Декларации о государственном суверенитете Республики Кыргызстан Верховным Советом 15 декабря 1990 года, стало важным шагом на пути к обретению республикой независимости. В документе было провозглашено, что «государственный суверенитет Республики Кыргызстан означает верховенство государственной власти республики на всей её территории и независимость во внешних сношениях».

Формальное начало становления независимого Кыргызстана связано с принятием Декларации о государственном суверенитете 31 августа 1991 года. В преамбуле этого документа Верховный Совет вновь провозгласил государственный суверенитет республики, подчеркивая верховенство государственной власти и независимость во внешних делах.

Декларация также закрепляла принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. В документе содержались ключевые гарантии суверенитета, такие как верховенство Конституции на всей территории Кыргызстана, самостоятельное принятие законов, ратификация актов СССР, а также создание независимых банковской, финансовой и налоговой систем. В случае необходимости Декларация предусматривала введение национальной денежной единицы, что подчеркивало экономическую независимость республики [122].

Как видно, 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. Важной ролью Декларации является отражение концептуальных основ 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 независимого государства. В связи с этим 5 мая 1993 г. после трехлетнего обсуждения в обществе, парламентом принимается Конституция суверенной КР, в которой используется новое название парламента – Жогорку Кенеш КР.

В этой связи представляется необходимым провести анализ 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 КР, определении основных особенностей его развития и влияния на общественно-политическую жизнь и политическую стабильность в государстве, что позволит прогнозировать его дальнейшее развитие.

Согласно Конституции 1993 года Жогорку Кенеш является постоянно действующим высшим представительным органом, который осуществляет законодательную власть; состоит из 105 депутатов, избирается на 5 лет и обладает контрольными функциями.

Отметим важность закрепления такого изменения, сравнив его с деятельностью действовавшего до этого Верховного Совета КССР, 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.

Конституция закрепляла норму о том, что Жогорку Кенеш является одним из двух институтов (еще одним институтом указан Президент), который имеет право выступать от имени народа, т.е. Основной закон

определял и институт парламента, и институт президента как формы выражения народовластия. Как и в Декларации, в Конституции содержалась норма о суверенитете и о принципе разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, которые осуществляют свои полномочия самостоятельно, взаимодействуя друг с другом (ст. 7). Указанная норма отмечала важность позиции Президента как лица, выступающего гарантом единства государственной власти, не относя его ни к одной ветви власти.

Согласно Конституции, за Жогорку Кенешем были закреплены определенные полномочия по вопросам введения в республике чрезвычайного и военного положения. Важной, с точки зрения обеспечения баланса государственной власти, является норма о том, что, 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.

Конституция определяла достаточно широкие полномочия парламента в финансово-экономической сфере жизнедеятельности государства: утверждение республиканского бюджета, представляемого правительством (ст. 11); установление налогов; учреждение специальных внебюджетных фондов; утверждение отчетов об исполнении республиканского бюджета и внебюджетных фондов.

Согласно статье 46 Конституции, Президент обладал полномочиями по формированию структуры Правительства с согласия Жогорку Кенеша. К компетенции Президента также относилось выдвижение кандидатуры премьер-министра, принятие прошений Правительства об отставке, а также решение о досрочном сложении полномочий Правительства. Однако Жогорку Кенеш не располагал эффективными механизмами контроля за деятельностью исполнительной власти, представленной Правительством. В то время как Президент обладал правом роспуска парламента по результатам

референдума, а также правом назначения на ключевые государственные должности, такие как Генеральный прокурор, председатели Национального банка, Конституционного суда, Верховного суда, Высшего Арбитражного суда, председатели местных судов, а также главы дипломатических миссий, с согласия парламента.

Парламент, в свою очередь, обладал полномочием отстранять судей Конституционного суда, Верховного суда и Высшего Арбитражного суда на основании заключения Конституционного суда.

Конституция предусматривала различные механизмы взаимодействия между Президентом и Жогорку Кенешем, которые представляли собой элементы системы сдержек и противовесов. В частности, ч. 4 ст. 46 наделяла Президента правом законодательной инициативы, что позволяло ему вносить законопроекты в парламент. Президент обязан был подписать законы, принятые Жогорку Кенешем, в течение двух недель или вернуть их с возражениями на повторное рассмотрение. Если Жогорку Кенеш подтверждал своё решение большинством в две трети голосов от общего числа депутатов, Президент обязан был подписать закон. Если же Президент не высказывал своего отношения к закону в установленные сроки и не требовал его повторного рассмотрения, он был обязан подписать его [123].

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

Президент имел право влиять на Жогорку Кенеш 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 ст.53 устанавливалось, что в случае невозможности исполнения главой государства своих полномочий, данные полномочия переходят к Торага Жогорку Кенеша (спикеру) парламента, если последний не имеет возможности исполнять полномочия Президента, то они переходят к премьер-министру.

Конституция Кыргызской Республики закрепляла за депутатами институт неприкосновенности и иммунитета. В частности, ст. 56 предусматривала, что депутаты не могут быть преследуемы за свои высказывания, сделанные в рамках осуществления депутатской деятельности, а также за результаты их голосования. Депутаты не подлежат задержанию, аресту, обыску или личному досмотру, за исключением случаев, когда они были застигнуты на месте совершения преступления.

Для рассмотрения правомерности действий правоохранительных органов в отношении депутата Жогорку Кенеш может создавать временную комиссию, уполномоченную отменить решения данных органов. Помимо этого, депутат может быть привлечен к уголовной или административной ответственности только с согласия парламента. Решение о лишении депутата мандата может быть принято исключительно парламентом в случае признания депутата судом недееспособным, совершения им преступления или его добровольного ухода в отставку.

Конституция Кыргызской Республики наделяла Жогорку Кенеш контрольными функциями, предоставляя депутатам право направлять запросы в государственные органы и должностным лицам, которые были обязаны предоставить ответы на заседании парламента. Помимо этого, Жогорку Кенеш заслушивал и утверждал ежегодный отчет Правительства о его деятельности или отчеты отдельных членов правительства.

В соответствии с положениями Конституции 1993 года, Жогорку Кенеш является высшим законодательным органом республики. В его компетенцию входит право вносить изменения в Конституцию, принимать законы, а также вносить в них поправки и дополнения. Жогорку Кенеш также наделен полномочиями по контролю за исполнением законов и предоставлению их официального толкования. Кроме того, в его функции входит ратификация и денонсация международных договоров (ст. 58 Конституции).

Кроме Жогорку Кенеша и Президента, правом законодательной инициативы обладали Правительство КР, Верховный суд, Высший Арбитражный суд, а также 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 $\frac{2}{3}$ 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.

Согласно Конституции, именно Жогорку Кенешу принадлежало право определять основные направления внутренней и внешней политики, решать вопросы войны и мира, регулировать денежную систему страны, решать вопросы изменения границ государства, административно-территориального устройства республики, объявлять референдум по наиболее важным для государства вопросам.

Конституция Кыргызской Республики содержала положения, регламентирующие организацию и деятельность Жогорку Кенеша, выступающего в качестве высшего законодательного органа государства. В рамках этих норм Жогорку Кенеш осуществлял свою деятельность через Торага, парламентские комитеты и комиссии. Торага, как глава парламента, избирался депутатами посредством тайного голосования и мог быть освобожден от должности по их решению.

Торага выполнял ключевые функции в организации работы парламента, включая ведение заседаний, координацию подготовки вопросов, выносимых на обсуждение, и руководство деятельностью Президиума. Кроме того, он подписывал распорядительные акты Жогорку Кенеша, обеспечивая их юридическую силу.

Президиум, состоящий из Торага, его заместителей и председателей комитетов, играл важную роль в обеспечении эффективной работы парламента. Его задачи включали подготовку заседаний Жогорку Кенеша, координацию деятельности комитетов и временных комиссий, а также организацию всенародного обсуждения проектов законов и иных значимых вопросов государственной политики (ст. 59, 60 Конституции). Это подчеркивало значимость Президиума как органа, обеспечивающего согласованность и эффективность законодательного процесса в республике [123].

Анализ деятельности Жогорку Кенеша показал его активное участие в законотворческом процессе. Так, было принято 148 новых законов КР, 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.

Особое внимание заслуживает деятельность Жогорку Кенеша XII созыва в области решения вопросов административно-территориального устройства государства и организации местного самоуправления. В рамках своей работы Жогорку Кенеш по запросам местных кенешей инициировал процесс, в результате которого Аппарат Правительства подготовил свыше ста документов, направленных на урегулирование различных вопросов, связанных с административно-территориальным устройством страны.

За время работы XII созыва было принято около пятидесяти постановлений, касающихся административных преобразований. В частности, были созданы новые области — Чуйская и Джалал-Абадская, а также восстановлены ранее упраздненные Нарынская и Таласская области. Помимо этого, были образованы новые районы, такие как Суусамырский, Уч-Терекский и Чон-Алайский, а также новые айильные кенешы.

Одной из важных инициатив Жогорку Кенеша стало переименование и восстановление исторических названий ряда административных единиц. В результате были уточнены и восстановлены названия девяти районов, четырёх городов, двадцати девяти айильных кенешей, одного поселкового кенеша и сорока девяти сельских населенных пунктов [120].

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.

По заключению исследователей, Жогорку Кенешем двенадцатого созыва 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 государственной власти [119, с. 44].

Рассматриваемый этап развития парламентаризма представляет собой наиболее сложный процесс принятия ключевых решений; это период

становления суверенитета, и отказа от тоталитарного режима в пользу демократического, что в конечном итоге привело к конституционному оформлению страны в качестве унитарного светского, демократического государства.

Таким образом, анализ норм Конституции 1993 года показывает, что она, прямо не указывая на форму устройства власти и правления, закрепила по сути смешанную форму правления, где Президент обладал большим объемом полномочий по сравнению с теми полномочиями, которые были закреплены в Конституции 1978 года. В свою очередь Конституция 1978 года закрепляла классическую форму парламентской республики, когда государством управлял Верховный Совет, а Президент выполнял представительские функции. Конституция 1978 года закрепляла модель государственного управления, при которой президент обладал ограниченными полномочиями, а парламент, напротив, играл центральную роль. Данная форма правления, по оценке отечественных исследователей, характеризовалась как система «слабый президент — сильный парламент», что фактически отражало парламентскую форму правления.

В рамках этой системы была создана структура «сдержек и противовесов», которая позволяла президенту сохранять определённую степень самостоятельности в принятии решений и обеспечивать формальный контроль за деятельностью высших органов законодательной и исполнительной власти. Однако одновременно президент находился под строгим контролем Верховного Совета, который наделялся правом вмешиваться в любые вопросы, отнесенные к компетенции Киргизской Советской Социалистической Республики (ст. 98 Конституции). Таким образом, президент выполнял свои полномочия «с совета и согласия» Верховного Совета, что ограничивало его влияние и подчеркивало доминирующую роль парламента в системе государственной власти [124, с. 25].

Как представляется, такой баланс, к сожалению, не был сохранен в Конституции 1993 года; наблюдалось определенное усиление роли главы государства.

Далее, процесс дальнейшего становления и развития парламентаризма в КР привязаны к конституционным реформам, которые проводились на основе решений, принятых во время референдумов. В 1994 г., в результате всенародного референдума, Жогорку Кенеш был преобразован в двухпалатный парламент. В его состав вошли две палаты: Законодательное собрание (ЗС), состоящее из 35 депутатов, и Собрание народных представителей (СНП), включающее 70 депутатов. Законодательное собрание, функционирующее на постоянной основе, представляло интересы всего населения республики, в то время как Собрание народных представителей, работающее сессионно, было призвано представлять территориальные интересы различных регионов страны.

Создание двухпалатного парламента обеспечивало более широкое представительство как общенациональных, так и региональных интересов, что являлось важным шагом в реформировании системы законодательной власти и в установлении баланса между центром и регионами в процессе законотворчества и принятия ключевых политических решений [125, с. 116].

Выборы в Жогорку Кенеш состоялись на основании Указа Президента от 27 октября 1994 г. «О назначении выборов в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики» и Закона «О выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Выборы проходили на основе закрепленного в ст. 5 Конституции 1993 года принципа всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Активным избирательным правом были наделены граждане КР, достигшие 18-тилетнего возраста, пассивным избирательным право – граждане КР, достигшие 25-тилетнего возраста, прожившие в республике перед выдвижением более 5 лет. Согласно ст. 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 устанавливал, что за организацию и проведение выборов депутатов отвечают избирательные комиссии, формируемые из представителей политических партий, трудовых коллективов и собраний избирателей по месту жительства. Кандидатов в депутаты могли выдвигать политические партии, их объединения, трудовые коллективы, а также собрания избирателей по месту жительства.

Финансирование подготовки и проведения выборов осуществлялось за счёт средств республиканского бюджета, а также из специальных добровольных фондов, созданных при Центральной избирательной комиссии (ЦИК) и избирательных комиссиях округов. Эти фонды формировались за счёт добровольных взносов физических и юридических лиц, при этом запрещалось принимать взносы, направленные на поддержку конкретных кандидатов.

Для обеспечения честности и прозрачности избирательного процесса закон закреплял ответственность членов избирательных комиссий за фальсификацию и иные нарушения, а также предусматривал наказание для лиц, пытавшихся препятствовать проведению выборов. Особое внимание уделялось оперативному рассмотрению заявлений о нарушениях избирательного законодательства: жалобы, поданные в день голосования, должны были рассматриваться в этот же день, а заявления, поступившие в ходе подготовки к выборам или после их завершения, - в течение трёх 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 СНП было образовано 70 избирательных округов, в каждом из которых было закреплено равное количество избирателей, и 35 избирательных округов для

выборов депутатов ЗС, 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 осуществляли регистрацию кандидатов в депутаты при наличии следующих документов: письменного согласия кандидата на участие в выборах, подписных листов, документа, подтверждающего внесение избирательного залога, решения заседания политической партии или объединения партий о выдвижении кандидата либо протокола собрания избирателей, а также заявления о самовыдвижении.

После регистрации кандидаты в депутаты приобретали определённый статус, предусматривающий иммунитет. Это означало, что они не могли быть привлечены к уголовной ответственности или подвергнуты административным взысканиям без согласия Центральной избирательной комиссии (ЦИК). Также было запрещено увольнять кандидатов по инициативе их руководства по месту работы в период избирательной

кампании, что обеспечивало защиту их прав и свобод в ходе выборного процесса.

5 февраля 1995 г. на основании Указа Президента КР от 27 октября 1994 г. были проведены первые в истории суверенного Кыргызстана выборы депутатов Жогорку Кенеша. Результаты первых выборов депутатов в Жогорку Кенеш были следующие: было избрано 105 депутатов, из них в ЗС 35 депутатов, в СНП - 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 первого созыва двухпалатного парламента Кыргызской Республики, начавшего свою работу 28 марта 1995 года, отличался высоким профессионализмом. В Собрании народных представителей (СНП) лишь один из 70 депутатов не имел высшего образования. Среди депутатов были 9 докторов наук, 7 кандидатов наук, 4 академика и один член-корреспондент Национальной академии наук, а также 7 академиков отраслевых международных и республиканских академий. Кроме того, 10 депутатов имели два высших образования.

В Законодательном собрании (ЗС) все 35 депутатов обладали высшим образованием. Из них 6 человек имели степень доктора наук, 5 — кандидата наук, а 8 депутатов имели два и более высших образования. Некоторые из парламентариев обладали званиями членов-корреспондентов и академиков Национальной академии наук Кыргызской Республики, а также членами международных академий.

Кроме того, значительное количество депутатов имели почётные звания заслуженных работников различных отраслей, а также были награждены орденами и медалями Кыргызской Республики, Советского

Союза и других государств. В общей сложности среди депутатского корпуса таких депутатов насчитывалось 33 человека [126, с. 15-16].

Следующим этапом развития парламентаризма стали конституционные поправки, принятые в результате конституционного референдума, проведенного в 1996 г. Так, 3 января 1996 г. 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» [127].

10 февраля 1996 г. проводится 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 ч. 1 ст. 7 новый принцип организации государственной власти следующего содержания: «верховенство власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемым главой государства - Президентом Кыргызской Республики» [128].

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 ст. 7) теперь Президент помимо парламента, исполнительной власти и судебных органов относится к институтам, которые осуществляют и представляют государственную власть. В соответствии с новой редакцией ст. 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 ст.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 ст. 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 чини и иных специальных званий Кыргызской Республики; учреждение государственных наград и почетных званий Кыргызской Республики; издание актов об амнистии» [128].

Согласно ч. 3 ст. 58 Конституции, Собрание народных представителей (СНП) наделено следующими полномочиями: одобрение законов, принятых Законодательным собранием, в случаях, предусмотренных 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 [128].

Остальные решения в Жогорку Кенеше принимаются совместно обеими палатами. Согласно ст. 59 Конституции, законы о внесении изменений и дополнений в Конституцию, конституционные законы, акты об изменении государственных границ Кыргызской Республики, а также толкования Конституции и конституционных законов принимаются большинством не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов обеих палат.

Законы, принятые Законодательным собранием по вопросам налогов и сборов, финансового и таможенного регулирования, банковской деятельности, ратификации и денонсации международных договоров, а также акты об амнистии подлежат обязательному рассмотрению в Собрании народных представителей. Они считаются одобренными, если за них проголосовало более половины общего числа депутатов СНП [128].

В случае, если Собрание народных представителей (СНП) не одобряет решение, принятое Законодательным собранием (ЗС), это решение может быть повторно принято депутатами ЗС. Для этого необходимо, чтобы за соответствующий вопрос проголосовало большинство, составляющее не менее 2/3 от общего числа депутатов Законодательного собрания.

Решения об утверждении республиканского бюджета и отчета о его исполнении, а также другие важные решения должны быть одобрены большинством, составляющим более половины от общего числа депутатов ЗС. Если же Законодательное собрание не одобряет решение СНП, оно может быть преодолено, если за это проголосует большинство в размере не менее 2/3 голосов депутатов Собрания народных представителей.

Ст. 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 ст. 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 КР. В целом подавляющее большинство норм, внесенных в результате конституционной реформы 1996 г., 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.

Интерес представляет новый механизм отрешения Президента от должности, введённый в результате конституционных поправок 1996 г. В соответствии с этими изменениями, Президент мог быть отрешён от должности решением Собрания народных представителей (СНП), если за это проголосовало не менее 2/3 депутатов палаты. Основанием для такого решения являлось обвинение в совершении преступления, которое должно было быть подтверждено заключением Конституционного суда. Обвинение выдвигалось Законодательным собранием (ЗС) на основании решения, принятого большинством в 2/3 голосов от общего числа депутатов, и

инициировалось большинством при наличии заключения специальной комиссии ЗС.

В случае если Конституционный суд представлял отрицательное заключение по выдвинутому обвинению, Законодательное собрание подлежало роспуску. Если же Собрание народных представителей не принимало решение об отрешении Президента в течение двух месяцев с момента выдвижения обвинения, считалось, что СНП отклонило 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 ст. 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 претерпел существенные изменения в результате внесения поправок в Конституцию Кыргызской Республики в 1996 году. Законопроекты, инициированные в рамках законодательной

инициативы, поступали на рассмотрение обеих палат парламента. Особо оговаривалось, что проекты законов, касающиеся республиканского бюджета, а также предусматривающие сокращение доходной части или увеличение расходной, могли быть внесены на рассмотрение только при согласии исполнительной власти.

Законопроект считался принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов. После принятия закона парламентом он направлялся на подпись Президенту. Президент обладал правом либо подписать законопроект, либо вернуть его с возражениями на повторное рассмотрение. В случае если палата вновь примет отклонённый законопроект большинством не менее $2/3$ голосов, Президент был обязан подписать закон в течение семи рабочих дней.

Также следует отметить, что Законодательное собрание (ЗС) и Собрание народных представителей (СНП) могли на срок до одного года передать свои полномочия по принятию законов Президенту. В этом случае Президент получал право издавать указы, которые имели юридическую силу законов. Если одна из палат парламента была распущена, Президент временно осуществлял нормотворческие функции, принадлежащие только этой палате.

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 г. 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 (СНП) Жогорку Кенеша характеризуется высоким уровнем законодательной активности, что проявляется в регулярной работе парламента и значительном количестве принятых правовых актов. В течение 17 сессий было проведено 186 пленарных заседаний, в рамках которых СНП утвердил 987 постановлений и 268 законов, из которых 157 получили одобрение. Это свидетельствует о значительной роли данного органа в регулировании ключевых общественно-политических и социально-экономических процессов.

Одними из важнейших законодательных актов, принятых СНП, являются законы о республиканском бюджете, банках и банковской деятельности, а также налоговый и таможенный кодексы. Эти нормативные акты формируют основу финансово-экономической системы государства, обеспечивая правовую регламентацию её основных механизмов.

Важным направлением деятельности СНП стало ратифицирование международных договоров и соглашений, что подтверждает вовлеченность Кыргызской Республики в международное правовое пространство. В частности, СНП ратифицировал более 140 международных договоров, что

является существенным вкладом в интеграцию республики в международные процессы и правовые отношения.

Примером является работа палаты в 1995 г., когда в ходе четырёх сессий было принято 235 постановлений и одобрено 40 международных договоров. В 1996 г. палата провела три сессии, на которых рассмотрела и утвердила 247 решений, среди которых 18 законов и 22 международных соглашения. В 1997 г. в течение четырёх сессий, которые включали 51 день работы и 118 пленарных заседаний, было принято 236 решений, включая 58 законов, из которых 45 получили одобрение, а 36 международных договоров, конвенций и соглашений были ратифицированы.

Данные факты свидетельствуют о высокой интенсивности законотворческой работы СНП, что подчёркивает его значимость в системе государственной власти и в правовом регулировании ключевых сфер жизнедеятельности общества [129, 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 г. была одобрена новая концепция, имевшая в своей основе два важных принципа: во-первых, бюджет - стимулятор хозяйственного развития и основной инструмент реализации политики экономического роста и его

прозрачность; во-вторых, обеспечение полноценного и своевременного финансирования всей социальной сферы [126, с. 17].

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

Кроме вопросов внутренней политики депутаты принимали важнейшие решения, касающиеся внешней политики. Так, в 1996 г. депутатский корпус инициировал изучение вопроса о долевом участии 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 г. на основе детального изучения вопросов деятельности коммерческих банков, положения на валютном рынке, заслушивания отчета Национального банка депутатский корпус СНП внес соответствующие изменения в Закон КР «О Национальном банке» и Закон КР «О банках и банковской деятельности».

С введением института частной собственности на землю в Кыргызской Республике возникла необходимость радикального пересмотра нормативной базы, регулирующей земельные отношения, а также разработки новых законодательных актов, направленных на правовую регламентацию изменившихся социально-экономических условий. В связи с этим были подготовлены проекты ключевых законодательных актов, таких как «Земельный кодекс», «Об ипотеке», «О кооперации» и «О крестьянском (фермерском) хозяйстве». Эти законопроекты прошли всенародное обсуждение, в ходе которого были учтены многочисленные мнения и предложения, отражающие общественный запрос на установление эффективного правового регулирования в сфере земельных отношений.

После обсуждений указанные проекты были представлены на рассмотрение в Жогорку Кенеш. Важно отметить, что принятие данных законов стало реакцией на изменившиеся обстоятельства, вызванные земельной и аграрной реформой, и направлено на создание всеобъемлющей правовой базы для регулирования земельных правоотношений. Установленные законодательные нормы обеспечили правовые основания для передачи земель в бессрочное владение, что значительно расширило возможности крестьянских и фермерских хозяйств в вопросах долгосрочного и стабильного пользования землей. Это стало важным шагом в процессе формирования правовой системы, способствующей развитию частной собственности и укреплению аграрного сектора экономики [13, с. 17].

Проведем анализ деятельности ЗС 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 ЗС. Вместе с тем исследование деятельности ЗС осложнялось тем, что такая палата функционировала впервые в истории Кыргызстана, что лишает возможности провести сравнительный анализ с другими подобными институтами. При этом изучение статистики 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.

В течение 1995 и 1996 гг. Законодательное собрание Жогорку Кенеша внесло изменения и дополнения в ряд фундаментальных законодательных актов, регулирующих ключевые аспекты государственной власти и функционирования правопорядка в Кыргызской Республике. Среди них можно выделить такие законы, как «О выборах Президента Республики Кыргызстан», «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики», а также закон «О государственных наградах» и закон «О порядке отзыва депутата Законодательного собрания и Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Эти изменения отражали эволюцию правового порядка в условиях развивающегося политического ландшафта.

В 1997 г. были приняты законы, которые оказали значительное влияние на структуру государственной власти и её механизм функционирования. Среди них — закон «О Правительстве Кыргызской Республики», закон «О статусе депутата Законодательного собрания и статусе депутата Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», а также закон «О системе арбитражных судов». Эти нормативные акты были

призваны укрепить систему управления и правосудия, что обеспечило правовую стабильность в государственном устройстве.

В 1998 г. важным шагом стало принятие Кодекса о выборах в Кыргызской Республике, который обеспечил правовую основу для проведения выборов в соответствии с принципами демократического государства. В этот же период были приняты законы «О политических партиях» и «О государственной службе», что свидетельствовало о попытке институционализировать политическую и административную деятельность через создание чёткой правовой регламентации. Эти законодательные изменения и дополнения демонстрируют стремление кыргызского законодателя к формированию целостной и эффективной правовой системы, отражающей динамику политических и общественных преобразований.

Такая активность в принятии законодательных актов, в частности, своевременное принятие 15 законов позволило государству стать первым государством на территории СНГ, вступившим в 1998 г. во Всемирную Торговую Организацию (ВТО), что дало возможность экспортировать продукцию из развитых стран. Благодаря деятельности ЗС Кыргызстан стал 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, механизм их реализации, а также гарантии защиты 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 проходило не формально, а с анализом нарушений в его 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 г. постановления, в котором указывалась необходимость финансирования бюджетных учреждений и мероприятий исключительно в соответствии с принятым законом.

Таким образом, анализ конституционных положений, закрепляющих полномочия и ответственность Президента, Жогорку Кенеша и Правительства, позволил констатировать следующее:

1) Конституция КР 1993 года. обеспечила формализацию КР как суверенного, независимого государства.

Согласно Конституции, Президент обладал широким кругом полномочий по назначению основных государственных должностей. При этом требовалось согласие ЖК, либо утверждение ЖК. Президент выступал в качестве гаранта Конституции и законов, прав и свобод граждан КР, обеспечивал согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов, обеспечивал единство государственности конституционного строя. Президент вел международные переговоры и подписывал межгосударственные договоры КР; ему принадлежало право внесения вопросов государственной важности на референдум.

Жогорку Кенеш обладал основными полномочиями по: определению внутренней и внешней политики; назначению на должности в органы судебной власти; внесению изменений и дополнений в Конституцию; внесению вопросов государственной жизни на референдум.

Премьер-министр с согласия местных кенешей и утверждения Президента назначает глав государственных администраций районов, городов по представлению глав государственных администраций областей и г. Бишкек.

2) в результате референдума, проведенного в 1996 г., был учрежден двухпалатный Жогорку Кенеш, состоявший из ЗС и СНП. ЗС выступало как постоянно действующая палата, избираемая на основе представительства интересов всего населения республики, а СНП работало сессионно на основе представительства территориальных интересов. Основной функцией ЗС являлось законотворчество, а СНП занималось вопросами социально-экономического и общественно-политического развития республики.

На основе анализа истории становления и развития парламентаризма в Кыргызстане в период с 1991 по 1996 гг. сформулированы следующие выводы.

Во-первых, Декларация о государственном суверенитете КР заложила основу для развития парламентаризма; она содержала основные принципы этого института, которые впоследствии нашли свое отражение и дальнейшее развитие в Конституции 1993 года и других нормативных правовых актах.

Во-вторых, сравнительный анализ норм Конституций 1978 года и 1993 года показал усиление позиции главы государства. В свою очередь, Жогорку Кенеш обладал достаточно широкими ключевыми полномочиями, присущими парламентаризму: осуществлял формирование Правительства; полномочие выражать вотум недоверия Правительству.

Конституция 1993 года продемонстрировала приверженность идеям парламентаризма, установлению парламентско-президентской формы правления, где основную роль играл парламент.

В-третьих, несмотря на сложности процесса реформирования государственной и общественной жизни, первый этап в развитии парламентаризма в суверенном Кыргызстане характеризовался введением

двухпалатного парламента с недостаточно четким разделением полномочий и слабой связью с Правительством КР. В тоже время отмечается достаточно плодотворная законотворческая деятельность Жогорку Кенеша, в основном касающаяся выборного процесса.

В-четвертых, реформы, проводимые в Кыргызстане в 1994 и 1996 гг. имели общую закономерность: изменения и дополнения, внесенные в Конституцию страны, имели целью усиление полномочий главы государства и уменьшением властных функций парламента.

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

Следующий этап в развитии парламентаризма в Кыргызской Республике характеризуется дальнейшим совершенствованием конституционно-правовых основ организации и функционирования Жогорку Кенеша. Этот этап был ознаменован принятием закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики», утверждённого на всенародном референдуме 17 октября 1998 г.

Данный законодательный акт стал важным шагом на пути к укреплению принципов конституционализма и демократического управления. Внесённые изменения отражали стремление к адаптации правовой системы к новым политическим и социальным реалиям, которые требовали более гибкой и эффективной структуры парламентского управления. Эти поправки укрепили конституционные основы разделения властей и усилили роль парламента как ключевого института в системе сдержек и противовесов.

Таким образом, принятие поправок 1998 г. ознаменовало новый этап эволюции кыргызского парламентаризма, закрепив правовые механизмы, направленные на создание стабильной и устойчивой правовой среды, способной реагировать на вызовы современного политико-правового развития[131].

1 сентября 1998 г. был обнародован Указ Президента Кыргызской Республики о проведении всенародного обсуждения проекта закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики». Одним из ключевых аргументов в пользу увеличения количества депутатов было указание на невозможность дальнейшего функционирования законодательного органа при условиях, когда законы, имеющие существенное значение для общества и государства, могли приниматься простым большинством в 17-18 голосов депутатов. Такая система приводила

к частым задержкам в принятии важных и неотложных законодательных инициатив, а иногда даже к их блокировке из-за отсутствия всего нескольких депутатов. Эта ситуация, как отмечали критики, также способствовала развитию лоббизма со стороны различных ведомств, депутатов и представителей бизнеса, что дополнительно ослабляло эффективность законодательного процесса.

На третьем референдуме, состоявшемся 17 октября 1998 г., было вынесено пять ключевых вопросов, среди которых — увеличение числа депутатов Законодательного собрания с 35 до 60 мест и сокращение числа депутатов в Собрании народных представителей с 70 до 45 мест. Поправки были одобрены 95,4% избирателей, что свидетельствовало о широкой поддержке этих изменений среди населения.

В новой редакции Конституции, предложенной на референдуме, была закреплена норма, согласно которой депутаты обеих палат на протяжении всего срока своих полномочий не могли подвергаться преследованию или нести ответственность за свои высказывания или голосование в рамках исполнения своих депутатских обязанностей. Эта норма явилась результатом политического противостояния между парламентом и президентом, разворачивавшегося в 1997-1998 гг. Отечественные исследователи отмечают, что в этот период власти предпринимали попытки давления на Жогорку Кенеш, включая возбуждение уголовных дел против трёх депутатов Законодательного собрания и девяти депутатов Собрания народных представителей. Однако обе палаты отказали Генеральному прокурору в даче согласия на привлечение этих депутатов к уголовной ответственности, ссылаясь на конституционный принцип депутатской неприкосновенности [132]. 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» [132].

Внесённые изменения коснулись также процедуры избрания депутатов Собрания народных представителей (СНП). Согласно новому порядку, кандидатом в депутаты мог быть избран любой гражданин Кыргызской Республики, достигший ко дню выборов 25-летнего возраста, обладающий избирательными правами и постоянно проживающий на территории республики не менее пяти лет до момента выдвижения. При этом из этих пяти лет, по крайней мере, три года кандидат должен был проживать на территории соответствующей области или в городе Бишкек.

Эти изменения подчёркивают стремление законодателя к установлению более строгих требований для кандидатов, что обусловлено необходимостью обеспечения тесной связи депутатов с регионом, который они будут представлять. Данная правовая норма также направлена на укрепление регионального представительства в парламенте и повышение ответственности депутатов перед своими избирателями [133].

Проект закона предусматривал, что политическим партиям, преодолевшим минимальный 5-процентный избирательный барьер, будет предоставлено 25% мест в составе депутатов. В дополнение к этому, были предложены и другие изменения в п. 1, 3 и 6 ст. 56 Конституции. Одним из важных требований к кандидатам в депутаты Собрания народных представителей (СНП) было установление ценза оседлости, что напрямую связано с конституционной обязанностью депутата представлять интересы территорий. Такое требование подчеркивало необходимость знания кандидатом специфических проблем регионов, которые он будет представлять в парламенте.

Проект закона также устранял противоречия между статьями Конституции, касающимися принципа равенства перед законом и судом. Действующие на тот момент нормы закрепляли абсолютную депутатскую

неприкосновенность, что создавало юридический дисбаланс при совершении депутатами правонарушений. Новая редакция ограничивала иммунитет депутатов только их профессиональной деятельностью, подразумевая, что за иные правонарушения они должны нести ответственность на общих основаниях, что соответствует мировой практике. Кроме того, изменения усиливали полномочия Центральной избирательной комиссии (ЦИК) в вопросах досрочного прекращения полномочий депутатов и лишения их мандатов, что направлено на упорядочение избирательного процесса и повышение подотчётности депутатов.

Позитивные изменения были также предусмотрены в области бюджетной политики. Теперь, при формировании расходной части республиканского бюджета, предусматривалось исходить из реальных доходов государства, что стало важным шагом к обеспечению финансовой дисциплины. Впоследствии были приняты законы, регулирующие аналогичные вопросы. Например, в период финансового кризиса 1998 года закон «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в высокогорных условиях» предусматривал дополнительные расходы в размере всего 36,1 млн сомов. Поправки к закону «Об образовании» увеличили расходы на 41 млн сомов, а изменения в законе «О государственных пособиях» добавили ещё 17,2 млн сомов.

Такое наращивание бюджетных расходов привело к увеличению задолженностей по республиканскому бюджету. В связи с этим, в новой редакции п.2 и 3 ст. 65 Конституции предусматривалось, что любые изменения в закон о республиканском бюджете, равно как и принятие законопроектов, предусматривающих увеличение бюджетных расходов, должны согласовываться с Правительством Кыргызской Республики, что укрепляло баланс между законодательной и исполнительной ветвями власти.

Согласно Конституции, Жогорку Кенеш является государственным органом, обладающим неограниченной компетенцией в сфере

законотворческой деятельности (ст. 7, 54) [133]. Каждая палата Жогорку Кенеша обладала исключительной компетенцией, заседала отдельно и самостоятельно решала вопросы, относящиеся к ее ведению, обеспечивая тем самым систему сдержек и противовесов.

Кодекс о выборах, принятый в 1999 г., закрепил новую усложненную избирательную систему и включал следующие положения: новые процедуры реализации принципа свободных и справедливых выборов; использование субъектами избирательного процесса равных и состязательных методов предвыборной борьбы; обязанность создания кандидатами, политическими партиями и их блоками избирательных фондов для финансирования своей деятельности; возможность привлечения кандидатов к ответственности за предоставление недостоверных или недостаточных данных о своем имуществе или имуществе членов своих семей; статус избирательных комиссий, их полномочия и принципы деятельности; закреплён институт уполномоченного представителя кандидатов.

На основе Кодекса в 2000 г. состоялись выборы Жогорку Кенеша КР, в ходе которых депутаты ЗС избирались по мажоритарно-пропорциональной системе, т.е. 45 депутатов избирались по одномандатным округам, а 15 - по единым республиканским округам на основе партийных списков. Депутаты СНП (45 человек) избирались по прежней мажоритарной системе.

Согласно оценке зарубежных наблюдателей, выборы депутатов второго созыва Жогорку Кенеша ознаменовали собой один из важных этапов в становлении демократических институтов в КР. Отмечалась роль избирательных комиссий, предпринявших необходимые усилия для реализации избирательного законодательства, а также высокая явка избирателей, свидетельствующая о высокой гражданской активности и ответственности граждан.

Анализ деятельности ЗС показал, что им было принято свыше 500 законов; 13 из них – кодифицированные акты, которые послужили

нормативной основой создания правовой государственности в КР. Данная палата ратифицировала более 20 международных и межправительственных договоров и соглашений.

В свою очередь, СНП в 2000 г. было проведено свыше 1000 приемов, обработаны более 1000 обращений граждан, которые были либо исполнены, либо исполнение которых взято на контроль [134, с. 18].

Как известно, основным критерием оценки работы парламента является принятие качественных и своевременных нормативных правовых актов. С учетом этого был проведен анализ деятельности Жогорку Кенеша за указанный период, в результате которого были выявлены следующие недостатки в его работе:

1) отсутствие концептуального документа, основанного на комплексном научном анализе, определяющего основные 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;

2) отсутствие четкого долгосрочного плана нормотворческой деятельности Жогорку Кенеша, в результате чего в принятых законах и подзаконных актах не соблюдены принципы приоритетности и финансовой обоснованности. Имело место практика, когда правительство представляло в парламента собственный график законопроектных работ. Таким образом исполнительная власть осуществляла пассивное лоббирование своих интересов;

3) отсутствие институциональной представленности нормотворческой работы в виде центра или института, как профессиональной организации, которая, действуя на постоянной профессиональной основе, явилась бы

площадкой для выработки актуальных проектов нормативных правовых актов; крайне слабая работа субъектов законодательной инициативы;

4) слабая работы парламента по инвентаризации и систематизации законодательства;

5) низкая эффективность работы отдельных депутатов по разработке и принятию нормативных правовых актов, их низкий профессиональный уровень;

6) отсутствие четкого законодательного разграничения полномочий между органами государственной власти, механизмов взаимодействия между ними либо усложненные процедуры согласования действий друг с другом;

7) несовершенство механизма мониторинга и контроля над исполнением принятых нормативных правовых актов, что негативно отражалось на их эффективности;

8) отсутствие политической воли и сознания депутатского корпуса; выраженная лояльность депутатов к политическим партиям или лидерам; 9) ограниченный доступ населения и гражданского общества к объективной информации о деятельности ЗС, крайне низкое взаимодействие данной палаты со СМИ и гражданами.

Следующий этап развития парламентаризма в КР связан с принятием Закона КР «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 г, предусматривающий создание однопалатного парламента.

Как показывает практика существования парламента, двухпалатный законодательный орган характерен для государств с федеративной формой государственного устройства, поскольку требует представительства интересов субъектов федерации, наций и народностей, которые проживают на их территории. Примером могут служить Россия, США, Германия и др. Для Кыргызстана, являющийся унитарным государством, двухпалатный законодательный орган не совсем подходит.

Аргументы в пользу перехода к однопалатной структуре парламента в Кыргызской Республике основывались на ряде важных доводов, связанных с эффективностью и рациональностью законодательного процесса. Во-первых, двухпалатная система значительно увеличивала расходы на содержание парламента, поскольку каждая палата обладала собственным аппаратом, службами и отделами, что создавало финансовую нагрузку на государственный бюджет. Во-вторых, работа двух палат «подрывала стабильность финансовой и правовой системы», приводила к нарушению правопорядка, а также способствовала распространению ложных представлений в общественном сознании и поведении, что в конечном итоге ущемляло законные интересы государства.

Третьим аргументом стало отсутствие логики и системности в процессе принятия нормативных правовых актов. Законопроекты часто принимались без должного обсуждения, а поправки вносились непосредственно в ходе обсуждения, без учёта мнений исполнительной власти, которая обязана была провести предварительные расчёты и прогнозы. Четвёртым фактором стала практика принятия законов, носивших декларативный характер, что приводило к дополнительным расходам бюджета и вызывало общественное недовольство. Наконец, пятым аргументом было постоянное напряжение между палатами Жогорку Кенеша, Президентом и Правительством, которое порождалось функционированием двух отдельных законодательных органов.

Анализ новой редакции Конституции КР 2003 года показал, что многие её положения повторяли нормы Конституции 1993 года, существовавшие до изменений 1996-1998 гг. Главное отличие заключалось в закреплении полномочий однопалатного парламента. Согласно новой редакции, Жогорку Кенеш вновь был наделён полномочиями утверждать структуру Правительства, предложенную Президентом, а также давать согласие на кандидатуру Премьер-министра. Жогорку Кенешу также было возвращено право на утверждение судей местных судов, председателя Счётной палаты и

представителей дипломатических служб, при этом согласие на назначение последних теперь выдаётся соответствующими парламентскими комитетами.

Изменения также коснулись процедуры отрешения Президента от должности. Теперь, согласно ст. 51 Конституции, для выдвижения обвинения в адрес Президента необходимо не только заключение Конституционного суда, но и заключение специальной комиссии Жогорку Кенеша. После получения положительного заключения Конституционного суда Жогорку Кенеш должен вновь рассмотреть вопрос об отрешении Президента, для принятия которого необходимо большинство не менее 4/5 голосов депутатов.

Согласно новой Конституции, Жогорку Кенешу были возвращены контрольные функции, а также восстановлено право политических партий и самовыдвиженцев выдвигать кандидатов в депутаты. Важным нововведением стало право Жогорку Кенеша на дачу согласия на привлечение депутатов к ответственности. Среди других значимых изменений стоит отметить следующие конституционные положения: лишение депутата мандата за систематическое отсутствие на заседаниях парламента, утверждение общегосударственных программ социально-экономического развития, выражение недоверия Правительству большинством не менее 2/3 голосов, избрание половины состава Центральной избирательной комиссии и Омбудсмена Кыргызской Республики, а также заслушивание ежегодных отчётов должностных лиц, кандидатуры которых были утверждены парламентом.

Эти нововведения отражают стремление к укреплению института парламента и обеспечению более сбалансированной системы сдержек и противовесов, что в свою очередь направлено на повышение эффективности работы государства и защиту интересов общества.

Согласно ч. 2 ст. 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, одной 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. Конституционное право на выражение недоверия Правительству ограничено определёнными условиями, направленными на обеспечение стабильности исполнительной власти. В частности, Жогорку Кенеш не вправе инициировать вотум недоверия в течение года после одобрения Программы деятельности Правительства, что служит гарантией для реализации правительственных инициатив и программ без угрозы их преждевременного прекращения.

В случае выражения недоверия Правительству, Президент имеет дискреционное право либо принять решение о роспуске Правительства, либо отклонить решение парламента, что подчёркивает баланс между ветвями власти и необходимость взвешенного подхода в политическом процессе. Если же в течение трёх месяцев после первого вотума недоверия Жогорку Кенеш повторно решает выразить недоверие Правительству, то Президент вынужден сделать выбор между отставкой Правительства и роспуском парламента.

Данная правовая конструкция отражает стремление к поддержанию стабильности государственной власти и созданию системы сдержек и противовесов, которая предотвращает чрезмерное усиление одной ветви власти в ущерб другой. При этом такие механизмы позволяют сохранять баланс интересов между законодательной и исполнительной ветвями власти, избегая политической нестабильности и обеспечения плавности государственного управления.

В новой редакции Конституции Кыргызской Республики были закреплены значительные изменения, одно из которых наделяло Президента правом издавать указы, обладающие юридической силой закона. Это

нововведение фактически стёрло границы между нормотворческими полномочиями парламента и Президента, что стало предметом острой критики. Усиление позиций главы государства, вопросы, связанные с его возможным переизбранием, а также прохождение в парламент близких родственников Президента привели к нарастанию общественно-политического кризиса в 2005 г.

Несмотря на это, третий созыв парламента, избранный в феврале 2005 г., функционировал до 2007 г., после чего был досрочно распущен. В ответ на общественные требования, 8 ноября 2006 г. оппозиционные депутаты Жогорку Кенеша предложили проект Конституции, который был принят парламентом. Однако пропрезидентская группа депутатов инициировала свои поправки, принятые 30 декабря 2006 г. Конституционный суд, однако, 14 сентября 2007 г. аннулировал эти изменения и вернул в действие Конституцию редакции 18 февраля 2003 г.

Очередной конституционный референдум, проведённый 21 октября 2007 г., стал важным шагом в развитии парламентаризма в Кыргызстане. 95,44% избирателей поддержали новую редакцию Конституции. На основе принятого закона «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» были проведены выборы в IV созыв Жогорку Кенеша, который впервые был полностью сформирован по партийным спискам. Пропрезидентская партия получила подавляющее большинство мест — 71 мандат из 90.

Нововведения новой Конституции касались порядка участия Президента и Жогорку Кенеша в формировании исполнительной власти и процесса отрешения её членов от должности. Согласно ст. 69, депутаты парламентского большинства предлагают Президенту кандидатуру Премьер-министра, который формирует структуру Правительства, подлежащую утверждению Жогорку Кенешем. Далее, члены Правительства назначаются Президентом. Если парламент не способен выполнить эту процедуру, Президент поручает другой партии сформировать коалиционное

большинство и предложить кандидатуры. Если и эта попытка не увенчается успехом, Президент может распустить парламент и сформировать Правительство самостоятельно. Президент также наделён правом по собственной инициативе отправить в отставку Премьер-министра, Правительство или отдельных его членов.

Процедура отрешения Президента также была изменена. Для предъявления обвинения необходимо не только заключение Конституционного суда и специальной комиссии Жогорку Кенеша, но и заключение Генерального прокурора. В случае, если Президент не может исполнять свои обязанности, их временно передаёт Торага Жогорку Кенеша, а при его невозможности — Премьер-министру.

Кроме того, ст.56 Конституции закрепляет депутатскую неприкосновенность и иммунитет, при этом для привлечения депутата к ответственности необходимо согласие Жогорку Кенеша. Исключением является случай совершения особо тяжкого преступления. Также был введён новый механизм лишения депутатского мандата: исключение депутата из политической партии или прекращение деятельности самой партии.

Анализ новой редакции Конституции показывает тенденцию к дальнейшему усилению президентской власти и ослаблению роли Жогорку Кенеша. Венецианская комиссия, проводившая оценку изменений, отметила несколько ключевых проблем: тенденцию к авторитаризму, нарушение принципа разделения властей, отсутствие механизмов гражданского контроля за действиями власти, а также риск насильственной смены государственной власти из-за отсутствия механизмов её мирной передачи [135].

По мнению ряда специалистов, государственная власть, установленная новой редакцией Конституции, получила черты криминально-семейного правления. Этот термин отражает опасение, что механизмы власти были деформированы в пользу узкого круга лиц, тесно связанных с Президентом,

что создавало риски концентрации власти в руках семейных и клановых групп. В результате таких изменений, возможность надлежащего функционирования принципов правового государства и демократии оказалась под угрозой. Доминирование узких интересов в управлении государством препятствует эффективному разделению властей, подрывает правовые институты и создает благодатную почву для коррупции и злоупотребления властью.

Это явление также угрожает общественному доверию к государственным институтам и способствует деградации системы сдержек и противовесов, что неизбежно приводит к ослаблению законности и правопорядка. Таким образом, сложившаяся модель власти может рассматриваться как одна из причин нарастающих политических кризисов и социальной нестабильности в стране [136].

Нарастающее общественное недовольство в Кыргызстане достигло кульминации в 2010 г., когда произошло свержение власти, что стало итогом длительных политических и конституционных кризисов. Проведённые конституционные реформы 1996, 1998, 2003 и 2007 гг. демонстрировали устойчивую тенденцию к усилению президентской власти, что значительно изменило баланс между ветвями власти. Отечественные исследователи отмечают, что неоднократный пересмотр Конституции привёл к созданию одной из наиболее неустойчивых моделей правления — президентско-парламентской.

Неустойчивость данной модели проявлялась через несколько структурных дефектов. Во-первых, двойная легитимность власти — президент и парламент избирались всенародно, что создавало конкуренцию за верховенство и подрывало концепцию единства государственной власти. Во-вторых, усиление исполнительной власти до уровня единоличного доминирования Президента, что приводило к снижению реальной эффективности других ветвей власти, включая парламент. Напряжённые

отношения между президентом и парламентом становились причиной постоянных конфликтов и кризисов, так как баланс интересов был нарушен. В-третьих, ограничения на переизбрание Президента порождали нестабильность, поскольку каждый новый президент стремился к быстрому накоплению власти для реализации своей программы в условиях краткосрочного политического цикла.

В условиях слабой демократии такая концентрация власти в руках Президента приводила к атрофии системы сдержек и противовесов, гипертрофии бюрократии и распространению коррупции. Президент становился центральной фигурой политической системы, что разрушало институциональные механизмы взаимодействия между ветвями власти и подрывало основы конституционного правления. Это, в свою очередь, провоцировало социальные и политические конфликты, которые углубляли кризис доверия к государственным институтам и создавали условия для насильственных перемен в стране [137, с. 4].

После свержения власти Президента в 2010 г. управление государством перешло к Временному Правительству КР, которое одновременно исполняло функции как законодательной, так и исполнительной власти. На Председателя Временного Правительства были возложены полномочия Президента КР и, что подчёркивает уникальный характер временной концентрации властных полномочий в условиях политического кризиса.

В результате конституционного референдума, состоявшегося 27 июня 2010 г., была принята новая редакция Конституции, которая внесла значительные изменения в политическую систему Кыргызстана. Жогорку Кенеш был реорганизован в однопалатный парламент, состоящий из 120 депутатов, избираемых по пропорциональной избирательной системе, что усилило роль партий в парламентской системе. Конституция установила ограничение на получение более 65 мандатов одной политической партией, что было направлено на предотвращение монополизации политической

власти и создание более сбалансированной системы парламентского представительства.

Кроме того, была снижена возрастная планка для реализации пассивного избирательного права, что позволило гражданам, достигшим 21 года, избираться в парламент. Это нововведение отражает стремление к инклюзивности и расширению возможностей участия молодёжи в политическом процессе. Важным аспектом новой Конституции стало также закрепление нормы об обязательном объединении депутатов в парламентские фракции, что подчёркивает усиление партийной дисциплины и структурированной работы законодательного органа.

Одним из значимых изменений стало введение дополнительного основания для сложения депутатского мандата — выход из фракции. Эта норма направлена на поддержание единства и стабильности внутри парламентских блоков, а также на предотвращение политического дробления и нарушения партийной дисциплины, что имеет важное значение для функционирования пропорциональной системы представительства [138].

Одним из ключевых нововведений конституционной реформы стало расширение роли парламента в процессе формирования исполнительной власти. Жогорку Кенеш получил исключительное право на утверждение программы деятельности Правительства, определение его структуры и состава, за исключением руководителей государственных органов, отвечающих за оборону и национальную безопасность. Такая мера существенно усилила подотчётность Правительства перед парламентом и привела к повышению роли Жогорку Кенеша в политической системе страны.

Широкие полномочия парламента распространились также на формирование судейского корпуса, что подчёркивает стремление к усилению парламентского контроля над судебной ветвью власти. Важным аспектом стало право Жогорку Кенеша давать согласие на назначение и освобождение

от должности Генерального прокурора, что укрепило его контрольные функции в отношении деятельности прокуратуры.

Парламент также получил право избрания членов Центральной избирательной комиссии (ЦИК), что обеспечило большее влияние на организацию избирательных процессов и контроль за соблюдением демократических процедур. В дополнение к этому, Жогорку Кенеш наделён правом избирать и освобождать от должности Акыйкатчы (Омбудсмана) и давать согласие на его привлечение к уголовной ответственности, что обеспечило механизм защиты прав человека в республике и усилило подотчётность данного института.

Эти изменения подчёркивают значительное перераспределение полномочий в сторону законодательной ветви власти, что отражает стремление к усилению парламентаризма и контролю над деятельностью исполнительных и судебных органов [138]. Жогорку Кенеш стал обладать правом вносить изменения и дополнения в Конституцию, назначать референдум. В соответствии с Конституцией процедура отрешения от должности Президента предусматривает необходимость дачи заключения специальной комиссии Жогорку Кенеша.

Анализ положений Конституции от 27 июня 2010 г. свидетельствует о том, что был сделан решительный шаг в сторону парламентской формы правления. Эта реформа стала важной вехой в конституционной эволюции Кыргызской Республики, направленной на перераспределение властных полномочий в пользу законодательного органа. Основная цель реформы заключалась в создании системы, при которой парламент играет ведущую роль в процессе формирования исполнительной власти и осуществлении контроля за её деятельностью.

Заключение Венецианской комиссии по данной Конституции подтверждало, что она полностью соответствует демократическим стандартам. Конституция предусматривала создание парламентской формы

правления — уникальной для Центральной Азии, где традиционно доминировали президентские модели правления. Этот шаг был направлен на укрепление принципов демократии, прозрачности и подотчётности власти, а также на ограничение концентрации власти в руках одного лица или органа.

Таким образом, Конституция 2010 г. представляла собой важный прецедент в регионе, отражая стремление Кыргызской Республики к более сбалансированной системе правления, основанной на принципах разделения властей и верховенства закона [139].

В апреле 2010 г. IV созыв Жогорку Кенеша был досрочно распущен, а в октябре того же года, на основе новой редакции Конституции и избирательного законодательства, прошли выборы в парламент. В результате был сформирован V созыв Жогорку Кенеша, состоящий из 120 депутатов, представляющих пять политических партий. В октябре 2015 г. состоялись очередные парламентские выборы, по итогам которых в VI созыв прошли шесть политических партий.

Декабрьский конституционный референдум 2016 г. внёс важные изменения и дополнения в Конституцию КР, которые напрямую касались деятельности Жогорку Кенеша. Согласно ч. 3 ст. 70 Конституции, решение о выходе фракции из коалиции парламентского большинства может быть принято не менее чем двумя третями голосов членов фракции. Это положение укрепляет механизм формирования парламентского большинства, обеспечивая его устойчивость.

В ст. 72 Конституции было закреплено, что депутат может совмещать свой мандат с должностью Премьер-министра или первого вице-премьер-министра. Данное нововведение вызывает сомнения с точки зрения принципа сдержек и противовесов, поскольку позволяет представителю законодательной ветви власти осуществлять функции исполнительной власти, что нарушает баланс между ветвями власти.

Внесённое дополнение в ст. 82 устанавливает, что проект закона о республиканском бюджете не может быть подписан Президентом, если Премьер-министр обращается с просьбой о возвращении такого закона без подписания. Эта норма усиливает роль Премьер-министра в бюджетном процессе. Ст. 86 Конституции увеличивает количество обращений Премьер-министра в парламент по вопросу о доверии Правительству, что также расширяет его полномочия.

Конкретизация в ст. 84 о том, что отсутствие парламентского большинства приводит к отставке Правительства и формированию его нового состава, направлена на укрепление стабильности во взаимодействии между исполнительной и законодательной ветвями власти. В соответствии с ч. 5 ст. 87, Премьер-министр может самостоятельно освободить члена Правительства, если Президент не издаёт соответствующий указ в течение пяти рабочих дней. Кроме того, установлено, что если Президент не назначает нового члена Правительства на вакантную должность, то кандидат считается назначенным автоматически.

Анализ изменений и дополнений, внесённых в Конституцию в 2016 г., показывает явную тенденцию к расширению полномочий Премьер-министра. Можно предположить, что такие изменения были сделаны в интересах конкретной политической фигуры, что стало одной из причин дестабилизации общественно-политической ситуации в стране и привело к свержению власти Президента в октябре 2020 г.

Отечественные исследователи справедливо отмечают, что каждый этап становления и развития Жогорку Кенеша сопровождался противоречиями между ветвями власти, а реформы, как правило, становились результатом кризисов и перераспределения полномочий в пользу одной из ветвей власти [119, с. 268].

После октябрьских событий 2020 г., в январе 2021 г. состоялся референдум, на который был вынесен вопрос о форме правления в

республике. В итоге, 5 мая 2021г. была принята новая Конституция КР, закрепляющая президентскую форму правления. Основные положения Конституции: 1) преобразование Правительства в Кабинет министров, члены которого подотчетны только Президенту; исключена их подотчетность Жогорку Кенешу; 2) персональная ответственность Президента за результаты деятельности Кабинета министров и других органов исполнительной власти. Однако, в случае признания Жогорку Кенешем отчета об исполнении республиканского бюджета неудовлетворительным, то ответственность Кабинета министров рассматривается Президентом; 3) закреплён широкий перечень субъектов законодательной инициативы; 4) Конституционный суд является высшим судебным органом, осуществляющим конституционный контроль КР с правом толкования Конституции КР; 5) усиление роли и полномочий Народного курултая, представители которого входят в состав Совета по делам правосудия.

Согласно Конституции, численность депутатов Жогорку Кенеша сокращена до 90; он осуществляет ограниченные законодательные и контрольные функции. Кроме того, включена норма, предусматривающая возможность отзыва депутатов.

Таким образом, исследование процесса становления и развития парламентаризма в КР в период с 1998 г. по настоящее время позволило сформулировать следующие выводы.

1. В результате конституционной реформы, проведенной в Кыргызстане в 1998 г., изменился количественный состав ЗС и СНП Жогорку Кенеша. Введена норма, не допускающая возможность привлечения депутата Жогорку Кенеша к ответственности за высказанное в связи с его деятельностью мнение, а также голосование в парламенте по тому или иному вопросу.

2. Нормотворческая деятельность Жогорку Кенеша КР характеризовалась бессистемностью и слабой работой по инвентаризации и систематизации действующего законодательства КР.

3. Итогом конституционной реформы 2003 г. явилась новая редакция Конституции КР, которая по содержанию была аналогична Конституции 1993 года, до внесения в нее конституционных поправок в 1996, 1998 гг.

Согласно Конституции, вновь предусмотрен однопалатный парламент, характерный для унитарных государств.

4. Редакция Конституции КР 2007 г. также содержала нормы, направленные на ослабление позиции Жогорку Кенеша с одновременным усилением роли Президента КР.

5. Конституция КР 2010 г. содержала принципиально новые нормы, касающиеся реализации принципа разделения властей. Расширение полномочий Жогорку Кенеша свидетельствовало о наличии парламентаризма в КР со всеми характерными признаками.

6. Очередная конституционная реформа 2016 г. была направлена на расширение полномочий главы правительства с одновременным сужением полномочий парламента.

7. Конституция КР 2021 года впервые закрепила президентскую форму правления, при которой члены Кабинета министров подотчетны только главе государства. Роль и полномочия Жогорку Кенеша значительно сокращены.

ГЛАВА 4. ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ОСНОВНАЯ ФУНКЦИЯ ПАРЛАМЕНТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

4.1. Общее значение законотворческого процесса Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в правотворческой деятельности

В юридической теории законотворчество рассматривается как специализированная профессиональная деятельность, осуществляемая парламентариями и экспертами в области права. Этот процесс включает в себя последовательное проведение оценки необходимости принятия новых правовых норм, разработку их концепции и структуры, а также процедуру принятия, изменения или отмены законов. Законотворчество направлено на адекватное реагирование на изменения в общественных отношениях и призвано обеспечивать эффективное правовое регулирование различных сфер жизни общества.

Основная цель законотворческого процесса заключается в удовлетворении потребностей системы правового регулирования, которая должна быть гибкой и соответствовать требованиям времени. В процессе разработки законодательных актов применяются разнообразные методы и приемы, обеспечивающие их соответствие принципам правопорядка, справедливости и правовой определённости. Каждый этап законотворчества требует взвешенного подхода и всестороннего анализа, что делает этот процесс ключевым для функционирования правовой системы и обеспечения верховенства права в государстве [141, с. 12].

Законотворческий процесс представляет собой сложную и многогранную деятельность, основанную на сочетании познавательных и творческих аспектов, направленных на разработку и принятие законов. Этот процесс включает в себя не только техническую и формальную сторону подготовки законодательных актов, но и глубокое исследование общественных потребностей, правовых принципов и возможных последствий

введения новых норм. Творческая составляющая законоотворчества проявляется в необходимости поиска оптимальных решений для регулирования общественных отношений, исходя из принципов справедливости, правопорядка и эффективности.

Законотворческая деятельность требует от её участников высокого уровня профессиональных знаний и способности к аналитическому мышлению, так как каждый законодательный акт должен быть не только юридически грамотным, но и отвечать задачам правового регулирования, изменяющимся в зависимости от общественных и экономических условий. Таким образом, законоотворчество является динамичным процессом, требующим постоянного обновления правовых инструментов для обеспечения их адекватности и актуальности [143, с. 54-58].

Законодательная деятельность определяется как структурированная система действий государственных органов, направленных на разработку, рассмотрение, принятие и обнародование законов. Этот процесс можно охарактеризовать как алгоритм взаимосвязанных процедур, обеспечивающий последовательное движение законопроектов от их зарождения до вступления в силу в качестве нормативных правовых актов.

Субъектами законодательного процесса выступают органы государственной власти и их должностные лица, которые наделены полномочиями по созданию и изменению правовых норм. Каждая стадия этого процесса — от инициирования законопроекта до его обнародования — требует строгого соблюдения установленных процедур и регламентов, что гарантирует легитимность и обоснованность принимаемых решений.

Таким образом, законодательная деятельность представляет собой комплексный процесс, требующий участия различных государственных институтов, с целью создания правовой базы, регулирующей общественные отношения в соответствии с принципами правопорядка и верховенства права [142, с. 5].

Исходя из вышеизложенного, можно заключить, что законотворческий процесс является сложным и многогранным явлением, будучи неотъемлемой частью правотворческой деятельности государства. Он охватывает как предметную область правового регулирования, так и субъектов, наделённых полномочиями по разработке, принятию и изменению законов.

В Кыргызской Республике, согласно конституционному законодательству, законотворческая деятельность возложена на Жогорку Кенеш как высший законодательный орган государства. Жогорку Кенеш не только обладает правом принимать законы, но и выполняет контрольные функции, следя за исполнением законодательных норм и соблюдением законности в деятельности органов государственной власти. Таким образом, парламентский контроль и законотворчество тесно связаны между собой, обеспечивая баланс интересов государства и общества, а также развитие правовой системы в соответствии с принципами демократии и верховенства закона [65].

Анализируя положения Конституции КР, некоторые отечественные исследователи отмечают, что законодательная инициатива принадлежит отдельным субъектам; право принять или отклонить закон принадлежит парламенту [144, с. 130].

По мнению других ученых, парламент представляет собой единственный орган, уполномоченный издавать законы [146, с. 181].

Ряд исследователей отмечают, что законодательные полномочия могут принадлежать не только представительным органам, но и непосредственно народу. В рамках их подхода, закон определяется как нормативный акт высшей юридической силы, который принимается либо Жогорку Кенешем, либо народом через механизмы прямой демократии по вопросам, имеющим особое значение для социально-экономического развития общества.

Этот взгляд подчёркивает важность народного участия в законодательном процессе, особенно в условиях демократического

устройства государства, где референдумы и другие формы непосредственного волеизъявления играют значительную роль в принятии важнейших политико-правовых решений. Таким образом, закон, принятый народом, приобретает особый легитимный статус, так как он непосредственно отражает волю граждан и социальные процессы, происходящие в обществе.

Этот подход подчёркивает принцип народовластия и расширяет представление о законотворческой функции государства, признавая за народом право участвовать в решении ключевых вопросов общественной жизни [145, с. 9].

Таким образом, анализ представленных положений позволяет сделать вывод о том, что законодательная деятельность осуществляется преимущественно парламентом, который в правовых государствах является ключевым звеном системы разделения властей. В соответствии с конституционными нормами, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики выступает в качестве высшего представительного органа, обладающего прерогативой законодательной власти. Следует отметить, что Конституция не использует термины «законотворческий процесс» или «законодательная деятельность» напрямую, вместо этого подчёркивается концепция «законодательной власти» (ст. 70), что подчеркивает исключительное право парламента на принятие законов.

Однако, Конституция Кыргызской Республики не ограничивает законодательную деятельность только парламентом. В ней также закреплено право народа на участие в законодательном процессе, особенно через механизм референдума, когда на рассмотрение выносятся наиболее важные государственные вопросы или законопроекты. Это положение свидетельствует о том, что народ играет важную роль в процессе принятия решений на ключевых этапах законотворчества, что укрепляет демократические принципы в государственном управлении.

Интересную позицию в этом контексте занимает судебная власть, которая, выполняя функцию правосудия, на практике демонстрирует суть и интерпретацию конкретных правовых норм. В решении Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 24 апреля 2019 г., рассматривающем конституционность норм Регламента, было отмечено, что принципы демократии в современном мире предполагают чёткое разделение властей. Согласно этому решению, законодательная деятельность принадлежит законодательным органам, исполнительные функции осуществляются органами исполнительной власти, а судебные функции — судами.

Таким образом, система разделения властей, закреплённая в Конституции, отражает баланс между ветвями власти, где парламент выполняет ключевую роль в процессе законотворчества, однако участие народа через референдумы также является важным элементом демократического правопорядка[147]. В юридической теории разделение властей рассматривается как естественное распределение функций между органами, отвечающими за законотворчество, государственное управление и правосудие. Такое разделение полномочий является фундаментальной основой правового государства и обеспечивает баланс между различными ветвями власти. В этом контексте особое значение приобретает учредительная и институционализирующая деятельность законодателя, которая отражает не только идею разделения властей, но и концепцию парламентаризма, или парламентской демократии.

Учредительная роль парламента выражается в его способности формировать и определять правовые рамки, в которых функционируют государственные институты, закрепляя их полномочия и компетенции. Этот процесс отражает не только стремление к эффективной организации власти, но и уважение к принципу народного суверенитета, где законодательная власть является выразителем воли народа. Институционализация через

законотворчество также способствует укреплению демократии, создавая условия для стабильного функционирования системы правления на основе разделения властей.

Таким образом, законодательная деятельность играет ключевую роль в формировании правовых основ государственности, обеспечивая не только правовую определённую и предсказуемость, но и поддержку демократических принципов и парламентской формы правления [147].

Рассматривая вопрос об участии Жогорку Кенеша КР в бюджетном процессе, Конституционная палата Верховного суда в своем решении по делу о проверке конституционности абз. 2 ч. 2 ст.5 Закона КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы» и абз. 2 ч. 2 ст. 5 Закона КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы», принятого на основании представления Правительства КР от 11 апреля 2014 г, подтвердила исключительность полномочий парламента по принятию законов. Эти полномочия основаны на принципе разделения властей и подчеркивают важную роль Жогорку Кенеша в формировании и контроле за бюджетной политикой государства.

Решение Конституционной палаты подтверждает, что участие парламента в бюджетном процессе не является просто процедурной обязанностью, а выступает ключевым элементом контроля над исполнительной властью. Принятие законов о республиканском бюджете парламентом обеспечивает прозрачность и подотчётность в распределении государственных финансовых ресурсов, что соответствует конституционным принципам демократического правопорядка. Этот процесс укрепляет систему сдержек и противовесов, гарантируя, что бюджетные решения принимаются в интересах общества и подлежат парламентскому надзору.

Исключительное право Жогорку Кенеша на принятие законов, включая бюджетные акты, является важнейшей составляющей парламентаризма и

механизмом обеспечения подотчетности исполнительной власти перед представительным органом [148].

В решении Конституционной палаты по делу о проверке конституционности ст. 15 и п. 4 ст. 17 Закона КР «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» в связи с обращением М.Б. Султаналиева, представляющего интересы А.А. Мамбекова, Конституционная палата, ссылаясь на ч. 5 ст. 99 Конституции КР, отметила, что субъективные права участников судебного процесса определяются исключительно законом. Данное положение подчёркивает, что установление таких прав относится к исключительным полномочиям парламента.

Исходя из этого, законодательная власть наделена прерогативой закрепления норм, регулирующих процессуальные права и обязанности участников судебного процесса. Это подчёркивает центральную роль парламента в формировании правовых основ судебной системы и гарантировании процессуальных прав граждан в рамках правосудия. Законы, принятые парламентом, играют ключевую роль в обеспечении справедливости и правопорядка, так как они устанавливают конкретные механизмы реализации конституционных гарантий [149].

Таким образом, принятие законов является исключительной прерогативой Жогорку Кенеша как непосредственного участника процесса правотворчества; это является отражением разделения системы государственной власти.

В свете рассматриваемого вопроса следует более подробно рассмотреть вопросы нормативного регулирования законотворческой деятельности в КР.

Согласно нормам Конституции КР на ее основе принимаются конституционные законы, законы и иные нормативные акты.

Так, в Конституции 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 Кабинет Министров – осуществляющий реализацию, в том числе законов.

Участие субъектов в правоотношениях осуществляется на основании норм закона, которые могут предусматривать как предоставление преимущественных прав гражданам, так и их ограничения. Законы также определяют обязанности государства по выполнению обязательств, направленных на реализацию субъективных прав граждан, закреплённых в законодательстве.

Нормы права играют ключевую роль в обеспечении равенства участников правоотношений, устанавливая правовые рамки для реализации прав и обязанностей, а также определяя пределы допустимого государственного вмешательства в сферу частных интересов. Преимущественные права и ограничения, закреплённые законодательно, служат инструментами для обеспечения социальной справедливости и правопорядка, создавая баланс между правами граждан и обязанностями государства.

Конституция КР закрепляет ключевые принципы реализации власти граждан, прав собственности и защиту прав и свобод личности. Так, согласно ч. 3 ст. 2 Конституции, граждане КР осуществляют свою власть непосредственно через выборы и референдумы, а также посредством

системы государственных органов и органов местного самоуправления на основе Конституции и законов.

Часть 2 ст. 15 Конституции устанавливает, что изъятие имущества против воли собственника допускается только по решению суда и в установленном законом порядке. В случае изъятия имущества для общественных или государственных нужд, такое изъятие должно быть осуществлено с предоставлением справедливого и предварительного возмещения.

Часть 3 ст. 15 Конституции предусматривает, что национализация имущества, находящегося в частной собственности, допускается только на основании закона с обязательным возмещением стоимости изъятого имущества и причинённых убытков.

Часть 4 ст. 16 Конституции закрепляет, что гарантии защиты прав собственников земли определяются законом, что подчёркивает особое внимание к правам собственников в сфере земельных отношений.

Часть 1 ст. 24 Конституции не считает дискриминацией специальные меры, направленные на обеспечение равных возможностей для различных социальных групп, если такие меры соответствуют международным обязательствам государства.

Конституция также защищает права и свободы граждан от отмены или умаления (ч. 2 ст. 56), и устанавливает, что любые ограничения прав и свобод могут вводиться только на основании Конституции и законов, и лишь в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности (ч. 2 ст. 23).

При этом, согласно ч. 4 ст. 23, любые ограничения прав и свобод не могут превышать мер, предусмотренных Конституцией.

Ч. 3 ст. 59 закрепляет, что никто не может быть задержан или лишен свободы без решения суда и только на основании закона, что гарантирует судебный контроль за ограничением личной свободы.

Ст. 41 Конституции предусматривает право каждого на экономическую свободу и свободное использование своих способностей и имущества для законной экономической деятельности.

Наконец, ч.1 ст. 52 закрепляет принцип равенства прав и обязанностей иностранных граждан и лиц без гражданства с гражданами КР, за исключением случаев, предусмотренных законами или международными договорами, ратифицированными в установленном порядке [65].

Конституция КР также устанавливает ключевые нормы, касающиеся финансово-налогового регулирования. В частности, ч. 2 ст. 18 Конституции закрепляет, что на территории Кыргызской Республики действует единая налоговая система, и право установления налогов принадлежит исключительно Жогорку Кенешу. Данное положение подчеркивает исключительные полномочия парламента в налоговой сфере. Важным аспектом является запрет на придание обратной силы законам, устанавливающим новые налоги или ухудшающим положение налогоплательщиков, что служит гарантом правопорядка и защиты прав граждан.

Кроме того, ст. 50 Конституции обязывает каждого гражданина уплачивать налоги и сборы в случаях и порядке, предусмотренных законом. Это положение отражает важнейший принцип правового государства — обязательность соблюдения налогового законодательства всеми гражданами и юридическими лицами, что является основой финансирования общественных нужд и государственного бюджета [65].

Конституция КР содержит положения, в которых термин «закон» упоминается по ряду оснований. Во-первых, это обусловлено значимостью данного понятия для его закрепления в Основном законе. Во-вторых, необходимость принятия законов по вопросам, связанным с процедурными аспектами разработки, принятия и исполнения законов. В-третьих, закрепляются нормы, регулирующие участие субъектов в различных

правоотношения на основании закона, введение норм о преимущественных правах граждан или их ограничениях, а также выполнение государством обязательств для реализации субъективных прав, предусмотренных законом. В-четвертых, законы необходимы для регулирования финансовых и налоговых вопросов.

Анализируя полномочия Жогорку Кенеша как законодательного органа, следует отметить, что принятие законов является одним из его ключевых полномочий. Однако эта исключительность не подразумевает «вседозволенности». Принцип разделения властей и система сдержек и противовесов вносят свои коррективы в законодательный процесс, обеспечивая баланс между ветвями власти и предотвращая концентрацию полномочий.

Интересен подход судебной ветви власти к данному вопросу. В ряде решений Конституционная палата даёт оценку действиям законодателя, то есть Жогорку Кенеша, по вопросам принятых им норм. Так, в решении Конституционной палаты от 11 марта 2020 г. по делу о проверке конституционности постановления Правительства Кыргызской Республики от 16 октября 2017 г. № 671 «О поэтапном введении аренды учебников в общеобразовательных организациях Кыргызской Республики» палата, ссылаясь на статью 10 Конституционного закона «О Правительстве Кыргызской Республики», отметила, что именно исполнительная власть проводит государственную образовательную политику. В этом контексте было подчеркнуто, что Жогорку Кенеш справедливо обязал Правительство разработать правовые нормы, регулирующие порядок аренды учебников в образовательных учреждениях.

Таким образом, Конституция и решения судебных органов подтверждают ключевую роль законодательной власти в правотворчестве, при этом процесс принятия законов регулируется системой сдержек и

противовесов, что обеспечивает баланс между различными ветвями власти и предотвращает концентрацию полномочий в одних руках [150].

В другом решении Конституционной палаты по делу о проверке конституционности ч.17 ст. 8 и п. 2, 3, 4 ч. 2 ст. 14 Закона КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 20 ноября 2019 г., в связи с обращением Рыскулова С.И., Цой И.В. и Бекешева Д.Д., палата указала на важность конституционных норм и положений статей 8–14 данного закона. В своем решении Конституционная палата подтвердила, что установление квалификационных требований, в том числе требований к стажу работы на государственной или муниципальной службе, относится к полномочиям Жогорку Кенеша.

Мы видим, что законодательная власть, в лице Жогорку Кенеша, играет ключевую роль в формировании квалификационных требований для государственных служащих, что подчеркивает важность соблюдения парламентом установленных норм при регулировании кадровых вопросов в системе государственной и муниципальной службы. Закрепление квалификационных стандартов на уровне закона обеспечивает прозрачность и предсказуемость при формировании кадрового состава государственных и муниципальных органов, что способствует эффективному функционированию системы государственного управления [151].

Конституционная палата в ряде своих решений прямо указывает на наличие у законодателя, в лице парламента, полномочий по установлению определённых норм права. В частности, в вышеупомянутом решении Конституционной палаты от 20 ноября 2019 г. отмечается, что «учитывая специфику государственной службы как профессиональной деятельности, направленной на обеспечение выполнения полномочий государственных органов на благо 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 учётом особенностей задач, принципов организации и функционирования государственной службы».

Право парламента устанавливать квалификационные требования для государственных служащих, включая специфические критерии отбора, обусловлено важностью обеспечения профессионализма в государственных органах и надлежащего выполнения ими своих функций. Это подчёркивает значимость парламента в формировании правовых норм, которые направлены на эффективное управление и поддержание высокого уровня государственной службы, что в конечном итоге способствует общественному благу и поддержке принципов правового государства [151].

В последующем Конституционная палата пришла к выводу, что «законодатель, исходя из конституционного положения о необходимости регулирования законом вопросов, связанных с обеспечением равного доступа к государственной и муниципальной службе (ч. 4 ст. 52 Конституции), принял Закон КР "О государственной гражданской службе и муниципальной службе". Этот закон устанавливает правовые, организационные и финансово-экономические основы функционирования государственной гражданской службы, а также содержит чётко определённые квалификационные требования к кандидатам на государственные и муниципальные должности».

Данное заключение Конституционной палаты подчёркивает важность законодательства, направленного на обеспечение равного доступа к государственной и муниципальной службе. Законодательные акты, регулирующие эту сферу, играют ключевую роль в установлении справедливых и объективных стандартов для граждан, претендующих на должности в системе государственной службы. Таким образом, правовые нормы, установленные законодателем, способствуют поддержанию высокого уровня профессионализма и эффективности государственного управления,

что, в свою очередь, укрепляет правовое государство и демократические процессы[151].

В решениях Конституционной палаты прослеживается не только признание соответствия актов и решений, принятых парламентом, конституционным нормам, но и предположения о мотивах принятия тех или иных правовых норм. Например, в своём решении по делу о проверке конституционности подпункта 9 п. 21 Положения о минимальных требованиях к порядку предоставления финансовых услуг и рассмотрения обращений потребителей, утверждённого постановлением Правления Национального банка КР от 24 июня 2015 г. № 35/10, в связи с обращением Турдубекова У.Б. от 30 октября 2019 г., Конституционная палата отметила, что законодатель, устанавливая исключительно судебный порядок обращения взыскания на предметы залога, исходил из особой социальной значимости объектов жилой недвижимости, которые могут подлежать взысканию.

Кроме того, Конституционная палата подчеркнула, 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, среди которых могут быть и несовершеннолетние. Это подчёркивает важность баланса между принципами свободы договора и социальной ответственностью в правовых отношениях, связанных с залогом жилой недвижимости.

Нам представляется, решения Конституционной палаты демонстрируют глубокое понимание социального контекста и интересов третьих лиц при правовом регулировании вопросов, связанных с недвижимостью. Это отражает важность правовой защиты социально уязвимых категорий граждан в рамках договорных обязательств, особенно в случаях, затрагивающих вопросы жилищной собственности[152].

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 г. 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» [152].

Конституционная палата в своих решениях подчёркивает исключительность законодательных полномочий Жогорку Кенеша, которые, однако, ограничены определёнными рамками, предписаниями и правовыми ценностями. Например, в решении по делу о проверке конституционности ч. 3 ст. 333 Кодекса Кыргызской Республики о нарушениях, рассмотренном в связи с обращениями Жорокулова М.М., Тишиной К.Л., Джаныкуловой Б.Т. и ОАО «Производственно-строительная фирма "Бишкеккурулуш"» от 11 сентября 2019 г., Конституционная палата отметила важность того, что для реализации конституционных норм законодатель обязан принять процессуальные нормы, которые обеспечат суду легитимность его деятельности и законность принимаемых судебных актов.

Конституционная палата особо подчеркнула, что законодатель наделён дискреционными полномочиями при установлении правового регулирования судебной системы, основываясь на правовой природе общественных отношений. Это регулирование должно быть направлено на эффективное разрешение споров, восстановление нарушенных прав или обеспечение надлежащего поведения в обществе путём интерпретации закона или других нормативно-правовых актов. Специфика и содержание процессуальных норм формируются на основе материального права, которое предписывает составы правонарушений, запрещает определённое поведение или возлагает на лиц обязанность к активным действиям.

Мы видим, что решения Конституционной палаты демонстрируют, что процессуальные нормы играют ключевую роль в обеспечении верховенства права и легитимности судебной деятельности. Эти нормы обеспечивают правовую основу для разрешения споров и поддержания правопорядка в обществе [153]. 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 п. 4 ч. 2 ст. 19 Закона КР «Об Адвокатуре Кыргызской Республики и адвокатской деятельности» в связи с обращением Токтоматова М. Э. 17 апреля 2019 г. 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 [154].

Конституционная палата в своих решениях подчёркивает необходимость, чтобы парламент при правовом регулировании различных вопросов руководствовался не только внутренними нормами законодательства, но и положениями международных соглашений. Примером может служить решение Конституционной палаты по делу о проверке конституционности отдельных норм ст. 3, ч.2 и ст. 6, части 1 Закона КР «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров», выраженных словами «физическим лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность». Это дело было рассмотрено в связи с обращением Рябушкина А.А. 20 февраля 2019 г..

В данном случае Конституционная палата указала на важность учета международных обязательств и норм, закрепленных в соответствующих международных соглашениях, что особенно актуально для вопросов, связанных с интеллектуальной собственностью. Такое положение укрепляет

правовой режим защиты товарных знаков, знаков обслуживания и наименований мест происхождения товаров в рамках правового поля, который согласуется с международными стандартами [155].

В юридической науке закрепляется тезис о том, что несмотря на исключительность полномочий законодательной ветви власти в принятии законов, эти полномочия не могут быть абсолютно неограниченными. Решения Конституционной палаты подтверждают, что законотворчество, осуществляемое Жогорку Кенешем, должно соответствовать основным принципам, заложенным в Конституции КР, а также обеспечивать соблюдение прав и свобод человека. Это свидетельствует о наличии системы сдержек и противовесов, где судебная власть играет роль гарантии правомерности законодательного процесса, защищая граждан от возможных превышений полномочий законодательной власти.

Таким образом, важность решений судебных органов заключается в установлении четких границ для правотворческой деятельности парламента, что обеспечивает соблюдение прав и свобод граждан на основе конституционных положений и принципов правового государства.

Возвращаясь к вопросам нормативного регулирования, можно отметить, что Конституция КР, как и любая основополагающая норма, лишь задает базис для правового регулирования, оставляя значительное пространство для детализации через иные нормативные акты. Конституция охватывает ключевые вопросы государственного устройства и прав граждан, однако все аспекты жизнедеятельности общества невозможно детализировать в рамках одного акта.

В этом контексте особое значение приобретает Закон КР «О нормативных правовых актах», принятый в 2009 г., который определяет систему нормотворчества и регулирования в государстве. Этот закон выступает важной составляющей нормативной базы, регулирующей вопросы разработки, принятия и отмены нормативных правовых актов. Закон также

определяет механизм взаимодействия различных субъектов нормотворческой деятельности, включая стадии обсуждения и принятия актов, методы устранения коллизий и делегирование прав.

Тем не менее, за годы существования данный закон показал свою недостаточную эффективность в создании целостной системы законодательства. В частности, наблюдается проблема с качеством принимаемых законов, которые зачастую не учитывают текущие реалии, что приводит к их частому изменению и снижению авторитета закона как нормативного акта. Это обстоятельство свидетельствует о необходимости улучшения подготовки законопроектов с учетом принципов стабильности и правовой определенности [145, с .3, 4].

Исследование «Количественный и качественный анализ ошибок и противоречий в законах и их причины», проведенное экспертной группой в 2013 г., выявило множество проблем в процессе принятия законов и реализации закона КР «О нормативных правовых актах». Среди основных недостатков отмечены слабости на этапе разработки законопроектов, особенно со стороны Правительства. Проблемы включают в себя отсутствие должного планирования, что приводит к принятию законов во внеплановом порядке. Также было зафиксировано, что справки-обоснования зачастую не соответствуют установленным требованиям, а анализ регулятивного воздействия не проводится должным образом из-за нехватки квалифицированных специалистов среди разработчиков.

Еще одной критической проблемой стало недостаточное привлечение общественности к процессу разработки законопроектов, что вызывает оторванность принимаемых решений от реальных общественных нужд. Кроме того, отсутствие согласованности с общегосударственными программами и стратегическими документами также подрывает эффективность законодательства. Законопроекты разрабатываются без

участия научного сообщества, что приводит к недостаточной их проработанности и, как следствие, к правовым тупикам.

Недостатки в соблюдении нормотворческой техники, отсутствие должного финансирования законодательных инициатив и неподкреплённость бюджетными средствами усугубляют проблемы на этапе правоприменения. Эти факторы в итоге создают препятствия для реализации законов и порождают правовые коллизии в будущем [156, с. 7, 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.

Заключение экспертной группы подчеркивает важные моменты, которые влияют на качество законов на этапах их рассмотрения и принятия. Были выявлены следующие проблемы:

Противоречия в экспертизе по национальной безопасности: Заключение экспертных служб, предоставляемые Торага Жогорку Кенеша, зачастую не соответствуют нормам Конституции и Закона о Регламенте.

Определение профильного комитета: Практика распределения законопроектов по комитетам сталкивается с субъективными факторами. Некоторые законопроекты направляются в комитеты, которые не обладают нужной экспертизой для вынесения квалифицированного заключения.

Отсутствие планов работы комитетов и нарушение сроков: В законодательном процессе отсутствуют четкие планы работы комитетов, а сроки рассмотрения законопроектов часто нарушаются.

Ограниченность во времени на пленарных заседаниях: В рамках пленарных заседаний на обсуждение законопроектов отводится недостаточно

времени, что не позволяет в полной мере учесть все предложения и замечания.

Отсутствие механизма обратной связи: Рекомендации, внесенные гражданским обществом, не находят обратной связи, что снижает их влияние на законодательный процесс.

Нарушение Закона о Регламенте: Парламент часто принимает решение отправить законопроект на доработку, что не предусмотрено Законом о Регламенте, хотя данное положение существует в законе "О нормативных правовых актах".

Недостаточное взаимодействие между Правительством и Жогорку Кенешем: Зачастую депутаты вносят альтернативные законопроекты к законопроектам Правительства, что приводит к отсутствию согласованности между различными законодательными инициативами.

Низкая квалификация экспертов: Недостаточный уровень квалификации экспертов, отсутствие прямой ответственности за заключения, а также их неопределенный статус негативно влияют на качество принимаемых законов.

Нужда в обновлении инструкции по законодательной технике: Инструкция устарела и не соответствует современным требованиям и новым положениям Закона "О нормативных правовых актах". Необходимо обновить инструкцию и расширить ее действие на всех субъектах права законодательной инициативы.

Таким образом, экспертное заключение указывает на необходимость серьезных изменений в законодательной практике и совершенствования правотворческих процессов в Кыргызской Республике [156, с. 8-10].

В 2016 году, в целях совершенствования системы правового регулирования нормативных актов, экспертным сообществом были разработаны и предложены изменения в действующее законодательство, регулирующее нормотворческую деятельность. Эти предложения касались

Закона КР «О нормативных правовых актах» и Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», которые играют ключевую роль в определении порядка разработки, принятия и применения нормативных правовых актов, а также организации парламентской деятельности.

Основываясь на выводах экспертной группы, было признано необходимым создание более действенных механизмов, обеспечивающих качественную нормотворческую деятельность. В частности, был выявлен недостаточный уровень планирования законодательного процесса, а также слабая согласованность между правотворческими инициативами различных субъектов, что вело к частым изменениям уже принятых законов и снижению их правового значения. В числе основных проблем отмечались также низкое качество законопроектов, отсутствие достаточной экспертизы и участия научного сообщества, что отражалось на эффективности принимаемых нормативных актов.

В связи с этим, распоряжением премьер-министра КР от 6 апреля 2016 г. №160 была создана специальная рабочая группа. Ее целью стало всестороннее реформирование системы нормотворчества, основанное на принципах правовой определенности, правового прогноза и участия широкой общественности в законодательном процессе. Рабочая группа, учитывая потребности современного правового регулирования, разработала концепцию новой редакции Закона о нормативных правовых актах, призванную устранить существующие пробелы и создать условия для более устойчивого и последовательного законотворчества.

Предложенные изменения направлены на институционализацию более качественного законодательного процесса, где системность нормотворчества и правовая стабильность становятся основными ориентирами развития правовой системы КР [157].

Представленный проект закона прошел несколько этапов согласования с различными государственными органами, что свидетельствует о важности

его правовой корректировки. Основное внимание было уделено разделению нормативных и ненормативных актов, что является ключевым аспектом в процессе правового регулирования. В данном контексте нормативные акты регулируют общие отношения и содержат обязательные предписания для неопределенного круга лиц, в то время как ненормативные акты касаются конкретных случаев и направлены на урегулирование частных вопросов.

В некоторых ситуациях Правительство КР принимало акты, имеющие нормативный характер, хотя по своей природе они могли регулироваться ненормативными документами. Это свидетельствует о недостаточной правовой систематизации и возможных коллизиях между нормативными и ненормативными актами. Разделение этих актов позволит четко определить сферу их применения и избежать правовых неопределенностей, что, в свою очередь, повысит эффективность правоприменения и стабильность законодательства [157]. Например, Постановление Правительства КР от 17 августа 2015 г. № 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 г. и долговому обязательству от 1 марта 1997 г. на конкретных условиях [158]. Также Постановлением Правительства КР от 5 апреля 2018 г. № 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 [159].

Жогорку Кенеш также принимает акты, которые регулируют ненормативные отношения. Например, Закон КР от 28 января 2010 г. № 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 [160].

Как отмечается в справке-обосновании к проекту Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» 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 [157]. Далее, в указанной справке-обосновании также отмечается, что неоправданное объединение двух понятий – нормативного и ненормативного характера ведет разрушению целостности системы законодательства [157].

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 [157].

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 [157].

Проект закона также предусматривает принципиальный запрет на закрепление полномочий органов исполнительной власти в отраслевых законах. Это обосновано положениями ст. 10 и 11 Конституционного закона Кыргызской Республики «О Правительстве КР», согласно которым

исключительное право на установление полномочий исполнительных органов принадлежит Правительству, а не Жогорку Кенешу.

Такое разделение прав и полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти направлено на предотвращение правовых коллизий и избыточного вмешательства парламента в вопросы, находящиеся в компетенции исполнительной власти. Данный подход способствует укреплению принципа разделения властей и повышению функциональной независимости исполнительных органов, что необходимо для обеспечения гибкости и оперативности их работы[157].

В предлагаемой редакции закона исключается планирование законопроектной работы. Поскольку согласно статистике в справке в период с 2012 по 2016 гг. Правительством инициировано около 650 законопроектов, из которых 157 – плановых, 493 – внеплановых [157]. Соответственно в большей мере Правительством КР были инициированы внеплановые проекты, что исключает необходимость аккумуляирования правительственных усилий для введения работ по законопроектной деятельности [157].

В проекте закона предлагается исключить институт толкования нормативных правовых актов. Это предложение связано с устранением необходимости в официальных разъяснениях, предусмотренных статьей 31 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». В соответствии с этой статьей, официальное толкование давалось в случае обнаружения неясностей в нормативных правовых актах или при возникновении противоречивой практики их применения.

Отказ от института толкования предполагает, что нормативные правовые акты должны быть изначально составлены так, чтобы исключать возможность различных интерпретаций, обеспечивая максимальную правовую определенность и единообразие применения норм права[161]. Предлагаемое изменение в проекте закона указывает на необходимость

устранения возможности принятия толкования нормативных правовых актов нормотворческими органами или должностными лицами. Согласно этому положению, акты о толковании не обладают нормативным характером, так как они направлены на разовое применение и не имеют долговременной юридической силы. В результате, толкование нормативного акта не должно быть предметом отдельного правового акта, поскольку это противоречит принципам правовой определенности и правовой предсказуемости, являясь, по сути, операцией разъяснения, а не установления новых норм.

Данное положение предлагает внедрение более строгого подхода к правотворчеству, когда акты должны быть ясными и не требовать дополнительных разъяснений. Это связано с необходимостью поддержания правовой определенности и избегания излишнего административного вмешательства в правоприменительную практику[157].

В проекте закона «О нормативных правовых актах» КР отражается основная концепция построения системы законодательства, где законы, принимаемые Жогорку Кенешем, играют ключевую роль. Формирование иерархии нормативных актов предполагает обязательное согласование принимаемых правовых документов с Конституцией и законами государства.

Однако предложенные изменения в законодательстве вызывают дискуссии, особенно в предпринимательской среде. Придание нормативного характера актам, издаваемым министерствами и ведомствами, воспринимается бизнес-сообществом как угроза правам предпринимателей. Опасения связаны с возможностью произвольного толкования законов министерствами и издания подзаконных актов, что может создать правовую неопределенность. Это привело к тому, что Правительство отозвало данный законопроект в 2018 г.[162].

Опасения, высказанные бизнес-сообществом, указывают на более глубокие структурные проблемы в системе государственного управления. Несмотря на наличие Закона КР от 5 апреля 2008 г. «Об оптимизации

нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности», который формально должен способствовать упрощению и улучшению условий для ведения бизнеса, предприниматели выражают недоверие к государственным органам. Это свидетельствует о том, что нормы этого закона, по сути, остаются декларативными и не обеспечивают должного уровня защиты и реализации прав бизнеса на практике [163].

Законы, регулирующие предпринимательскую деятельность в КР, формально устанавливают требования к обеспечению защиты прав бизнеса и государственную поддержку. Среди таких нормативных актов можно выделить Закон «О защите прав предпринимателей», Закон «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» и Закон «О государственной поддержке малого предпринимательства». Однако, несмотря на существование данных нормативных документов, их фактическое исполнение и действенность остаются под вопросом. Недостаточное исполнение положений этих законов и их ограниченная эффективность ставят под сомнение реальную защиту предпринимателей и продвижение интересов малого бизнеса в условиях правовой системы страны. Это вызывает обоснованную обеспокоенность бизнес-сообщества, что усиливает их недоверие к органам государственной власти и подрывает основы правовой стабильности в данной сфере. [164].

Следующим вопросом, требующим внимания, является законотворческий процесс. В теории конституционного права высказываются различные мнения ученых по поводу количества и содержания стадий законотворческого процесса. Так, по мнению некоторых ученых, он состоит из следующих стадий: парламентская; предпарламентская; постпарламентская [165]. Аналогичное понимание содержится и у других исследователей [166].

Важным аспектом предпарламентской стадии является наличие субъектов права законодательной инициативы, которые четко обозначены в

Конституции КР. В соответствии со статьей 85, правом законодательной инициативы наделены: 10 тысяч избирателей (в рамках народной инициативы), депутаты Жогорку Кенеша, Президент, Председатель Кабинета Министров, Верховный суд, Народный Курултай и Генеральный прокурор. Для осуществления данного права гражданами принят Закон Кыргызской Республики «О народной законодательной инициативе», вступивший в силу в 2011 году. Это право вытекает из основополагающего конституционного принципа участия граждан в законодательном процессе и в принятии решений, имеющих республиканское значение (ч. 4 ст. 37 Конституции).

Процедура народной законодательной инициативы, как формальный элемент, регламентируется указанным Законом на всех своих этапах, начиная с формирования инициативной группы, которая должна состоять как минимум из 10 граждан КР, обладающих активным избирательным правом. Важно отметить, что взаимодействие с органами государственной власти предусмотрено на всех стадиях данного процесса. Некоторые исследователи, анализируя положения Регламента Жогорку Кенеша, указывают на отсутствие четкого определения видов избирательного права в данном документе[167, с. 199].

Согласно указанному Закону, следует полагать, что речь идет исключительно об активном избирательном праве, поскольку пассивное избирательное право определяется более четко в конкретных случаях. Критерии активного избирательного права варьируются в зависимости от роли кандидата в процессе выборов конкретного органа.

Инициативная группа должна пройти регистрацию в Министерстве юстиции КР, для чего ей необходимо предоставить следующий пакет документов: протокол собрания, на котором принято решение о внесении проекта закона в Жогорку Кенеш; список членов инициативной группы, содержащий такие данные, как фамилия, имя, отчество, дата рождения, место жительства (постоянного или временного), а также серия и номер паспорта;

текст проекта закона, включая его электронную версию; справка-обоснование; сравнительная таблица (если вносятся изменения или дополнения в существующий нормативный акт) либо новая редакция документа [168].

В случае предоставления недостоверной информации о членах инициативной группы, а также несоответствия проекта закона требованиям нормотворческой техники или другим нормам законодательства о нормативных правовых актах, Министерство юстиции вправе отказать в регистрации инициативной группы. Данное решение может быть обжаловано в суде, либо после устранения недостатков инициативная группа имеет право повторно обратиться за регистрацией.

Кроме того, при успешной регистрации инициативной группы Министерство публикует на своем сайте информацию об инициативной группе, проекте закона и сопутствующих материалах. Инициативная группа также обязана разместить указанные материалы в печатном издании [168].

Агитация, связанная с инициативой, строго регламентирована и разрешает участие исключительно членов инициативной группы. Запрещены любые действия, направленные на подкуп граждан или на разжигание социальной, религиозной, расовой и национальной ненависти, а также призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного порядка, нарушению целостности государства, пропаганду войны и злоупотребление свободой средств массовой информации.

Сбор подписей может начаться только по истечении 30 дней после публикации проекта в средствах массовой информации. Процесс сбора подписей осуществляется в местах проживания, работы, службы, учебы граждан, а также в других общественных местах, однако сбор подписей в местах выдачи заработной платы является недопустимым. После завершения сбора подписей инициативная группа составляет итоговый протокол, который впоследствии направляется в парламент [168].

Ключевым аспектом народной законодательной инициативы является положение, согласно которому определенные проекты законов не могут быть инициированы в рамках народной инициативы. К таким проектам относятся: законопроекты, касающиеся изменения государственной границы; законопроекты о формировании республиканского бюджета; законопроекты об амнистии и помиловании; законопроекты, связанные с международными отношениями; а также законопроекты о введении военного или чрезвычайного положения [168].

Эти вопросы, с одной стороны, оказывают влияние на целостность государства, а с другой — предполагают необходимость учета мнения иностранных государств, что касается вопросов изменения границ и международных отношений [167].

Некоторые вопросы не могут быть решены в рамках народной инициативы, поскольку граждане не располагают необходимыми данными и информацией для обеспечения сбалансированного выполнения обязательств государства по республиканскому бюджету. Кроме того, при принятии решений граждане склонны руководствоваться собственными интересами.

В условиях военного или чрезвычайного положения функционирование государства, защита прав человека и система власти ориентируются на преодоление возникших трудностей. Конституция допускает в таких случаях ограничения прав граждан и недопустимость проведения выборов. Следовательно, осуществление и реализация права народной инициативы в данной ситуации считается недопустимым, так как это может привести к непродуманным решениям.

В завершение, следует отметить, что последним этапом реализации народной инициативы является обязательство парламента рассмотреть инициированный проект. Жогорку Кенеш обязан согласно Регламенту обсудить и выразить свое мнение по предложенному проекту, который не может остаться без должного внимания [167].

В допарламентской стадии ключевую роль играет реализация права законодательной инициативы со стороны Правительства Кыргызской Республики. В странах с парламентской формой правления подавляющее большинство законов инициируется именно правительством. Однако в нашей стране наблюдается более высокая законодательная активность со стороны депутатов, которые также выступают в качестве субъектов права законодательной инициативы и активно занимаются разработкой 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 КР такая практика имеет определенные риски. Согласно нормам Основного закона, правом законодательной инициативы обладает председатель Кабинет министров 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 КР, если

понимать под ним орган, который реализует исполнительную власть, то это неверно, так как в качестве исполнительной власти выступает не Кабинет министров 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 ст. 7 Конституции КР «Народный Курултай – общественно-представительное собрание ... как совещательное, наблюдательное собрание дает рекомендации по направлениям общественного развития» [65]. Указанная норма также закрепляет, что правовой статус собрания определяется Конституционным законом «О Народном Курултае».

В парламентской стадии законопроекты рассматриваются Жогорку Кенешем, который затем принимает решение о принятии или отклонении проекта. Прежде чем проект будет обсужден на пленарном заседании, он проходит рассмотрение в комитетах и соответствующих структурных подразделениях для подготовки экспертизы. Проект также размещается на официальном сайте для сбора предложений и замечаний от представителей гражданского общества.

Далее необходимо провести правовую, правозащитную, гендерную и другие экспертизы, которые осуществляются самим нормотворческим органом. При этом проведение экспертиз является обязательным и начинается еще на допарламентской стадии [169, с. 109].

По итогам экспертиз подготавливается заключение службы, которое направляется в ответственный комитет. На основании свода мнений и заключений экспертной службы, фракций, депутатов и представителей гражданского общества ответственный комитет рассматривает проект закона на своем заседании.

В своем заключении ответственный комитет должен отразить следующие аспекты: концепцию проекта закона; соответствие содержания

проекта заявленной концепции; состояние нормативной базы, регулирующей общественные отношения, предусмотренные законопроектом; предложения по результатам анализа регулятивного воздействия на проект закона, касающегося предпринимательской деятельности; рекомендации по результатам проведенных экспертиз; мнения независимых экспертов и организаций, если такие имеются; предложения по итогам общественных обсуждений, если они проводились; мнения фракций, комитетов и депутатов относительно проекта закона; особое мнение члена комитета, если таковое существует; а также рекомендации по принятию решения Жогорку Кенешем в соответствии с ч.4 ст. 56 Регламента[170].

Если будут представлены альтернативные проекты законов, комитет также принимает решения по ним. Важно отметить, что ответственный комитет не ограничивается лишь принятием заключения по конкретному проекту; дальнейшее сопровождение проекта до его рассмотрения в Жогорку Кенеше является одной из ключевых полномочий комитетов.

В Жогорку Кенеше законопроекты принимаются в трех чтениях, при этом промежуток между чтениями составляет от 10 до 30 дней. Однако допускается принятие одновременно в трех чтениях при наличии положительного заключения фракций и комитетов в следующих случаях:

1. Приведение норм закона в соответствие с Конституцией.
2. Приведение действующего закона в соответствие с нормами вновь принятого закона.
3. Приведение одних статей закона в соответствие с другими статьями этого же закона.
4. Исправление грамматических ошибок в тексте закона.
5. Устранение несоответствий между текстами закона на государственном и официальном языках.
6. Рассмотрение проекта закона о ратификации международных договоров, за исключением кредитных соглашений.

7. Рассмотрение проектов конституционного закона и закона, вытекающих из решений Конституционной палаты Верховного суда [170].

Каждое чтение законопроекта сопровождается голосованием в парламенте. Следует отметить, что парламент рассматривает все проекты в соответствии с ежемесячным планом, но также предусматривается возможность включения вопросов и проектов законов в повестку во внеочередном порядке, например, для проектов конституционных законов и законов, вытекающих из решений Конституционной палаты, если нормы закона или закон в целом признаны неконституционными.

Для формирования стратегического видения и оказания аналитической поддержки парламентской деятельности по исследованию и разработке общественно значимых вопросов было бы целесообразно создать в Жогорку Кенеше Центр перспективных разработок, который вырабатывал бы рекомендации и предложения к стратегическим документам.

Также необходимо подчеркнуть, что некоторые проекты законов имеют свои особенности при рассмотрении и принятии парламентом. Например, проект закона о республиканском бюджете рассматривается по процедуре полного обсуждения в трех чтениях (ст. 72 Регламента Жогорку Кенеша КР).

Заключительной стадией законотворческого процесса является подписание Президентом КР закона, принятого Жогорку Кенешем. В теории существует ряд мнений относительно этого заключительного этапа, включая необходимость включения в него таких процедур, как подписание Президентом, опубликование закона и его вступление в силу. Совокупность этих действий называется промульгацией [166, с. 175-176]. В литературе существует мнение, что подписание закона Президентом, его опубликование и вступление в силу представляют собой различные процедуры, не связанные друг с другом. Сторонники этого взгляда подчеркивают, что каждая из этих

процедур выполняет свою уникальную функцию в законотворческом процессе и не может рассматриваться как единое целое [171]. Указанные процедуры, безусловно, "календарно" связаны, поскольку каждое действие подразумевает следующее. При поступлении закона, принятого парламентом, Президент Кыргызской Республики должен в течение одного месяца принять решение о его подписании или возврате с возражениями. Это право Президента подчеркивает его активное участие в законодательном процессе и позволяет ему выразить собственное мнение относительно законопроекта.

Важно отметить, что законодательство не устанавливает четких критериев или случаев, когда Президент может воспользоваться правом вето или вернуть закон с возражениями. Также не определено, каким документом оформляются эти возражения.

Согласно ст.87 Конституции КР, Президент вправе вернуть закон для повторного рассмотрения, а парламент, в свою очередь, имеет право преодолеть вето большинством не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов либо согласиться с возражениями главы государства. Если парламент преодолевает вето, Президент обязан подписать законопроект в течение 14 рабочих дней. Эта конструкция является оптимальной, так как позволяет парламенту полноценно реализовывать свои нормотворческие полномочия, одновременно соблюдая принцип сдержек и противовесов.

Таким образом, исследование нормативной правовой базы, регулирующей участие Жогорку Кенеша КР в законотворческом процессе, предоставило возможность сформулировать следующие выводы.

1. Принятие законов является исключительной прерогативой Жогорку Кенеша как непосредственного участника правотворческого процесса, что является отражением системы разделения государственной власти.

2. Исключительное право Жогорку Кенеша принимать законы не следует понимать, как «вседозволенность», поскольку принцип разделения

властей предоставляет возможность другим ветвям власти влиять на принятие законов и их дальнейшее функционирование.

3. Рассмотренные решения, принятые в свое время Конституционной палатой Верховного Суда КР, показывают определенные ограничения права Жогорку Кенеша принимать законы; эти ограничения предусмотрены Конституцией КР.

4. Законотворческий процесс состоит из следующих стадий: парламентская, предпарламентская, постпарламентская; стадии имеют свои особенности и взаимосвязаны между собой;

5. К недостаткам законотворческой деятельности Жогорку Кенеша КР следует отнести: систематическое внесение изменений и дополнений в действующее законодательство страны, обусловленное отсутствием взаимосвязи законов с действующими рыночными отношениями и государственными программами, следствием чего, как правило, является их финансовая необеспеченность и неисполнение.

6. Действующая Конституция КР содержит расширенный перечень субъектов законодательной инициативы; Жогорку Кенеш, имеющий исключительное право принятия законов, наделен также обязанностью рассматривать инициированные законопроекты и принимать по ним решение.

4.2. Участие исполнительной и судебной властей Кыргызской Республики в законотворческом процессе

В правовой теории отсутствует единое и однозначное определение понятия «парламентаризм», что приводит к разнообразию трактовок этого феномена. Однако, большинство концепций сходятся в одном: основополагающим элементом парламентаризма является принцип разделения властей, центральным аспектом которого является система сдержек и противовесов. Парламентаризм не может существовать как замкнутая система, ограниченная лишь деятельностью законодательного органа — для его полноценного функционирования необходим баланс полномочий между ветвями власти. Этот баланс выражается в четком разграничении функций и сфер ответственности законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, а также в механизмах взаимодействия и взаимоконтроля между ними.

Особенно важно оценить степень вовлеченности исполнительной и судебной властей в законотворческий процесс, поскольку это позволяет проанализировать, насколько эффективно реализуется принцип сдержек и противовесов в рамках парламентской системы. Это также открывает возможности для изучения уровня взаимодействия различных ветвей власти и того, как законодательная ветвь выполняет свою основную функцию — создание законов. Такой анализ, в свою очередь, помогает определить степень развитости парламентаризма в Кыргызской Республике и его соответствие современным правовым стандартам.

Исполнительная власть играет важную роль в процессе создания и реализации правовой базы государства. Согласно ст. 89 Конституции КР, исполнительная власть осуществляется Президентом, который формирует Кабинет Министров. Обладая широкими полномочиями, исполнительная власть направлена на реализацию как социально-экономических задач, так и политических инициатив. В статье 91 Конституции указано, что Кабинет

Министров обеспечивает исполнение Конституции и законов, реализует внутреннюю и внешнюю политику, а также принимает меры по обеспечению законности, охране прав и свобод граждан, поддержанию общественного порядка и борьбе с преступностью.

Такой объем обязанностей свидетельствует о существенной вовлеченности органов исполнительной власти в государственное управление и законотворческую деятельность. Научные исследования также подчеркивают важность этой ветви власти в создании законов, утверждая, что она должна быть одним из главных участников данного процесса. Эта позиция основана на конституционном статусе исполнительной власти и на предоставленных ей полномочиях, которые делают ее участие в законотворческой деятельности приоритетным направлением деятельности государственного аппарата [173].

Основополагающая правовая норма, закрепляющая участие исполнительной власти в законотворческом процессе, содержится в статье 85 Конституции КР, согласно которой право законодательной инициативы предоставляется как Председателю Кабинета Министров, так и Президенту. Данная норма подчеркивает активную роль исполнительной ветви власти в инициировании и разработке законопроектов.

Кабинет Министров, как основной исполнитель законов и других нормативных актов, также находится под постоянным контролем со стороны законодательной власти. Парламент осуществляет контроль за исполнением законов, что регламентируется Законом КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики». Такой подход укрепляет систему сдержек и противовесов, что является важным элементом разделения властей и обеспечивает прозрачность в законотворческом процессе [174].

Поскольку Кабинет Министров несет ответственность за исполнение законов, он в первую очередь иницирует проекты, направленные на

социально-экономическое развитие государства. Например, в Программе Правительства КР по развитию сферы культуры до 2020 г., утвержденной постановлением Правительства КР от 27 октября 2015 г. № 736 установлено, что одной из задач программы является внедрение партнерских принципов сотрудничества государства с творческими союзами через разработку проекта Закона КР «О творческих союзах», которые будет реализовывать Министерство культуры КР [175].

Кроме того, Национальная Программа по сохранению, изучению и популяризации эпоса «Манас» на период 2012-2017 годы., утвержденная постановлением Правительства КР от 31 января 2012 г. № 67 и плане ее реализации устанавливает необходимость разработки Министерством культуры КР проекта Закона КР «Об охране нематериального культурного наследия Кыргызской Республики», проведения научно-исследовательских работ, подготовки Национального перечня объектов нематериального культурного наследия КР [176]. Также Постановлением Правительства КР от 2 августа 2017 г. № 459 «Об утверждении Концепции развития органического сельскохозяйственного производства в Кыргызской Республике на 2017-2022 годы» перед Министерством сельского хозяйства ставится задача разработки проекта Закона КР «Об органическом сельскохозяйственном производстве» [177].

Данные проекты нормативных правовых актов будут разрабатываться в рамках реализации указанных общих программных документов.

Кабинет Министров КР несет ответственность за ежегодное планирование законопроектной работы. В соответствии со статьей 18 Закона КР «О нормативных правовых актах КР», Кабинет Министров разрабатывает и утверждает план законопроектной работы, принимая во внимание различные предложения и обращения, включая инициативы Президента, депутатов Жогорку Кенеша, а также представителей гражданского общества и научных учреждений.

Для упорядочения и координации этого процесса был принят Регламент законопроектной работы Правительства, утвержденный постановлением от 24 октября 2012 г. Этот документ определяет процедуру организации и проведения законопроектной деятельности министерств и ведомств, с целью повышения качества разрабатываемых нормативных актов [178].

В соответствии с ч. 9 данного Регламента предложения по законопроектной деятельности, которые формируют План законопроектной работы, разрабатываются на основе: общегосударственных программ; программ действий Правительства; поручений Президента КР, Премьер-министра КР, рекомендаций Жогорку Кенеша; предложений других государственных органов КР, государственных и иных организаций, научных учреждений, граждан и их объединений; международных обязательств КР, предусматривающих принятие новых законов, внесение изменений и дополнений в законодательство КР [178].

Каждый год утверждается план законопроектной работы Правительства КР. Например, план на 2020 год, утвержденный распоряжением Правительства КР от 17 января 2020 г. № 9-р, включал около 30 законопроектов, которые должны быть инициированы различными министерствами и ведомствами.

Исполнительная власть также активно участвует в законотворческой работе через процесс инвентаризации нормативных правовых актов, осуществляемый Межведомственной комиссией. Эта комиссия оценивает проекты нормативных актов на соответствие Конституции, полноту правового регулирования, устранение противоречий и минимизацию коррупционных рисков [180].

В начале 2000-х годов в Кыргызстане была инициирована масштабная работа по инвентаризации нормативных правовых актов. В рамках этого процесса распоряжением Правительства КР от 14 февраля 2001 г. № 44-р

была создана Правительственная комиссия. Ее главной задачей стало совершенствование правовой базы путем устранения противоречий между нормативными правовыми актами разных уровней. По результатам инвентаризации Комиссии было поручено разработать и представить на рассмотрение Правительства предложения по дальнейшей корректировке нормативных актов [181].

К середине 2001 г. были подведены первые итоги работы по инвентаризации законодательства. В постановлении Правительства КР от 30 июля 2001 г. № 388 «Об итогах работы Правительственной комиссии по инвентаризации нормативных правовых актов Кыргызской Республики» подчеркивается, что совершенствование законодательства является одной из приоритетных задач деятельности правительства. В документе содержится призыв к проведению более тщательного анализа нормативных правовых актов для устранения противоречий между ними, что должно способствовать укреплению правовой системы страны [182].

Таким образом, еще около двух десятилетий назад была начата работа по инвентаризации нормативных правовых актов, что было вызвано нарастающей необходимостью упорядочивания законодательства в условиях увеличения числа нормативных актов. Рост числа законодательных актов объясняется объективными процессами, связанными с развитием рыночных отношений, требующих детальной правовой регламентации. Однако к 2003г. стало очевидным, что процесс инвентаризации нормативных актов был недостаточно упорядочен. В постановлении Правительства КР от 20 сентября 2002 г. № 639 отмечалось, что инвентаризация законодательства проводилась хаотично, отсутствовал системный подход, а работа по координации нормотворческой деятельности была недостаточно эффективной [183].

После подписания Конституции Кыргызской Республики в 2021 г. Правительству было рекомендовано провести полную инвентаризацию всех принятых концепций, стратегий, программ и законов по отраслям права.

Целью этой инвентаризации является проверка их соответствия положениям новой Конституции, принципам социальной справедливости и партнерства. Кроме того, анализ должен быть направлен на определение необходимости и целесообразности указанных актов, оценку их эффективности, а также выявление достаточности правового регулирования. Особое внимание было уделено устранению внутренних противоречий, коллизий и пробелов в праве, что позволит обеспечить более качественное и эффективное законодательное регулирование.

Согласно указа Президента КР «О проведении инвентаризации законодательства Кыргызской Республики», инвентаризация подразумевает под собой оптимизацию и изменения, основанных на пересмотре действующих ценностей и принципов, новых ориентиров, и направленной на защиту прав и интересов гражданина и юридического лица.

Инвентаризация законов КР проходит по принципу «Гильотины», 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 КР до 2021 г., утвержденной постановлением Жогорку Кенеша КР от 6 октября 2016 г. № 958-VI, где были определены приоритеты и конкретные действия по совершенствованию законодательной деятельности парламента, в том числе отмечены недостатки законопроектной работы Правительства КР [184]. 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» [184]. Кроме того, обозначена задача, направленная на совместную «... с правительством реализацию четкого планирования законопроектной работы, учитывающего краткосрочные и долгосрочные приоритеты развития соответствующих отраслей» [184].

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» [184].

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 [185]. Согласно статье 21 вышеупомянутого Закона, проекты, которые касаются сокращения доходов или увеличения государственных расходов, должны быть обязательно согласованы с Министерством финансов КР до их внесения на рассмотрение Президенту или Правительству. Это требование направлено на обеспечение финансовой стабильности и предотвращение принятия решений, которые могут негативно сказаться на бюджете страны [185]. Это связано с необходимостью уточнения наличия источников финансирования к соответствующему проекту, при отсутствии которого нормативный акт окажется нереализованным. Так, в 2015 г. 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 [186б]. Поэтому это важная часть подготовки проекта нормативного правового акта, поскольку учитывает ресурсы, необходимые для его реализации, в противном случае документ будет носить декларативный характер.

В этой связи, в 2016 г. с принятием нового Бюджетного кодекса была введена норма, которая не обязывает, а устанавливает более строгие правила касательно нормативных правовых актов, влияющих на доходы и расходы бюджетной системы КР. В соответствии со ст. 4, такие акты, принятые после 31 марта, должны вступать в силу не ранее 1 января, следующего за очередным бюджетным годом. Эта норма направлена на упорядочение бюджетного планирования и предотвращение неожиданных финансовых нагрузок на государственную систему [187].

Таким образом, устанавливается принцип, согласно которому, если проект закона требует какого-либо финансирования, его вступление в силу откладывается до января следующего года. Иными словами, нормативные правовые акты не могут быть приняты без наличия финансового обеспечения. Более того, данная норма также предусматривает, что принятие новых расходных обязательств, включая обязательства, основанные на вновь принятых нормативных правовых актах, осуществляется либо в следующем финансовом году, либо в текущем году, но только при условии внесения соответствующих изменений в бюджет. При этом выполнение таких дополнительных расходных обязательств возможно лишь при наличии достаточных бюджетных средств [187]. 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 [170].

Исполнительная власть обладает исключительным правом на инициирование законопроектов, касающихся ключевых финансово-

экономических сфер государственной деятельности. В частности, к ее компетенции относятся проекты нормативных правовых актов, регулирующие вопросы республиканского и местных бюджетов, бюджета судебной системы, а также проекты бюджетов Счетной палаты, Социального фонда и Фонда обязательного медицинского страхования [187].

Проекты нормативных правовых актов, касающиеся бюджета, разрабатываются соответствующими уполномоченными государственными органами. В частности, проект республиканского бюджета разрабатывается Министерством финансов КР, что подтверждает важность профессиональной компетенции органов исполнительной власти в финансовом планировании и управлении ресурсами государства.

Исполнительная власть участвует в законодательном процессе путем обязательного представления заключений к проектам законов, инициированным депутатами. В соответствии с конституционным законом КР «О Кабинете Министров», обязательные заключения Кабинета Министров требуются по ряду ключевых проектов, таких как внесение изменений в закон о республиканском бюджете, увеличение бюджетных расходов или сокращение доходов, введение или отмена налогов, а также изменение финансовых обязательств государства [188].

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 ч. 3 ст. 27 Закона КР «О Кабинете Министров КР», данный орган не дает заключения по проектам, инициированным самим Кабинетом министров. 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 КР, утвержденный постановлением Правительства КР от 24 октября 2012 г. № 748 в п. 36 обозначил возможности Правительства КР по внесению предложений в парламент в им же инициированный законопроект в форме постановлений Правительства КР [178].

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 Кабинета министров 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 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 ст. 27 конституционного закона КР «О Кабинете министров Кыргызской Республики».

Представляется, что в данной ситуации вышеуказанный Закон и Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» не корреспондируются друг с другом, поскольку отсутствует взаимосвязь 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 г., утвержденной постановлением Жогорку Кенеша КР от 6 октября 2016 г. № 958-VI [184], 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 Кабинетом Министров 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» [178].

Представляется, указанные проекты могут быть подготовлены инициаторами без участия Кабинета Министров КР и соответственно после подготовки проекта нет необходимости представлять его исполнительной власти для получения ее мнения.

На основании вышеизложенного, предлагаем исключить ст. 27 конституционного закона КР «О Кабинете Министров Кыргызской Республики», предусматривающую представление заключения Кабинетом министров 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 Законе КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» [170]. 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 достоинства и недостатки правовой регламентации тех или иных взаимоотношений; вопрос, в этом случае, будет концептуально решен. Однако в Законе КР «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» отсутствует указание на такой субъект как «постоянный представитель»

Кабинета министров в Жогорку Кенеше. Вместе с тем анализ указанного Закона позволяет сделать вывод, что данные функции теперь должен выполнять Председатель Кабинета Министров КР. Представляется, что необходимо внести позицию постоянного представителя Кабинета министров в Жогорку Кенеше, поскольку его функции несколько отличаются от полномочий Председателя Кабинета министров КР.

На основании вышеизложенного, предлагаем дополнить ст. 28 Конституционного закона КР «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» нормой следующего содержания: «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 выражении 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.

Для совершенствования процесса инвентаризации и законопроектной работы требуется более активное взаимодействие между исполнительной властью и парламентом. Необходимо пересмотреть норму об обязательном заключении Кабинета Министров к законопроектам, инициированным депутатами, на этапе согласования. Поскольку Кабинет Министров владеет ключевой информацией, касающейся финансовых и иных аспектов, отраженных в справке-обосновании, его участие должно быть интегрировано на стадии разработки проекта. В этом процессе важно, чтобы Кабинет Министров предоставлял разработчикам всю необходимую информацию и представлял заключение через своего постоянного представителя.

В романо-германской правовой системе, к которой принадлежит Кыргызстан, судебные решения традиционно не оказывают прямого влияния на законодательную систему. Однако глобализация привела к необходимости сближения различных правовых систем. Примером этого может служить Казахстан, где судебные постановления стали частью действующего права. В частности, статья 4 Конституции Казахстана указывает, что нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда республики приравниваются к законам и являются частью правовой системы[189].

Современные отечественные юристы также начали замечать размывание границ между различными правовыми системами. В своих исследованиях они подчеркивают, что правовая система должна выполнять

свои функции вне зависимости от влияния римского, немецкого, английского или французского права. В этом контексте, опираясь на концепцию правового круга, ученые утверждают, что разделение между традиционными правовыми семьями и системами должно быть переосмыслено. Они отмечают, что в процессе эволюции законодательные системы претерпели такие изменения, что судебная практика, особенно конституционная, создала значительную казуистику, что делает невозможным строгое различие между правовыми системами, основанными на законодательной или судебной практике [190].

В научной литературе продолжают активные дискуссии о значимости судебной власти в законотворческом процессе. Существует несколько подходов к этому вопросу. Одни исследователи полностью отрицают возможность судебного законотворчества, аргументируя это тем, что суды не должны заменять законодательные органы. Другие, напротив, признают такую возможность, считая судебную практику важным источником права. Третья группа исследователей также отвергает судебное законотворчество, однако отмечает необходимость учета судебной практики при разработке и принятии законодательных актов [191].

Точка зрения о наличии в государстве трех категорий актов — законодательных, управленческих и судебных — интересна с позиции принципа разделения властей. Это подразумевает существование судебных актов, которые обладают нормотворческим значением, хотя и создаются в процедурах, отличающихся от процессов принятия законов. Современные исследования подчеркивают, что судебное законотворчество является одной из уникальных форм правотворческой деятельности. В рамках концепции разделения властей судебная система не только занимает автономное место, но и выполняет функцию правотворчества в пределах своих компетенций. С этим можно согласиться: несмотря на отсутствие прямого нормотворческого статуса в понимании Закона КР "О нормативных правовых актах", суды,

особенно Конституционный и Верховный, имеют в распоряжении инструменты для создания правовых норм.

Судебные решения, такие как акты Конституционного суда и постановления Пленума Верховного суда по толкованию законодательства, представляют собой важные элементы правотворческой работы. Например, ст.97 Конституции КР закрепляет за Конституционным судом статус высшего органа судебной власти, который обеспечивает конституционный контроль через специализированные процедуры. Этот орган уполномочен официально толковать нормы Основного закона, решать вопросы о конституционности международных договоров и разрешать споры о компетенциях ветвей власти. Более того, каждый гражданин имеет право оспаривать конституционность нормативных актов, что подчеркивает роль Конституционного суда как главного защитника конституционного строя.

Интересно отметить, что в соответствии с Регламентом Жогорку Кенеша КР, проекты законов, проистекающие из решений Конституционной палаты, рассматриваются в особом порядке. Эти законопроекты должны отражать суть и содержание решений Конституционной палаты Верховного суда, что укрепляет взаимодействие между законодательной и судебной ветвями власти в процессе правотворчества [170].

В конституционном законе КР "О Конституционном суде Кыргызской Республики" четко определены субъекты, ответственные за подготовку законопроектов на основании решений данного судебного органа. Согласно ст. 53 этого Закона, если нормативный правовой акт признан противоречащим Конституции или выявлен пробел в законодательстве, Кабинет Министров КР обязан разработать соответствующий проект нормативного правового акта. Помимо Кабинета Министров, проект может быть инициирован депутатами или другими субъектами, обладающими правом законодательной инициативы. Таким образом, Конституционный суд

играет важнейшую роль в законодательном процессе, влияя на формирование правовой базы страны.

В последние годы внимание судебного сообщества к решениям Конституционного суда значительно возросло, что способствует укреплению общественного доверия к институту конституционного судопроизводства. Примечательно, что конституционный контроль через свои правовые позиции оказывает активное воздействие на процесс нормотворчества, направляя законодателей к последовательной реализации в законодательстве конституционных принципов и ценностей. Важно отметить, что решения Конституционной палаты имеют прямое и значительное влияние на работу законодателей, что подчеркивает роль суда в обеспечении конституционности законодательного процесса [193].

Учитывая значимость решений судебных органов конституционного контроля в процессе формирования законодательства, необходимо обратиться к конкретным примерам таких решений. Так, в одном из решений Конституционной палаты, касающемся проверки конституционности ст. 271 Административно-процессуального кодекса Кыргызской Республики, были исследованы слова «...но не позднее трех лет с момента вступления в законную силу судебного акта». В данном случае решение было вынесено на основании обращений Муратбаева К.Н. в интересах А.А. и общества с ограниченной ответственностью «Малаташ Голд» от 26 июня 2019 г., и было признано, что данная норма противоречит ч. 1, п.п. 3, 8 ч. 5 ст. 20, а также ч. 1 ст. 40 Конституции Кыргызской Республики.

Этот пример подчеркивает важность деятельности конституционного контроля, направленной на выявление противоречий в нормативных актах и их устранение с целью обеспечения верховенства конституционных норм и защиты прав и свобод граждан. Решения Конституционной палаты в таких случаях не только исправляют законодательные пробелы, но и формируют

правоприменительную практику, что оказывает существенное влияние на работу законодателей и правотворческий процесс в целом [194].

Конституционная палата не только принимает решения о конституционности тех или иных норм, но и обращает внимание на необходимость восполнения законодательных пробелов или корректировки нормативных актов. Примером тому является решение по делу о проверке конституционности абз. 2 ч. 7 ст. 28 конституционного Закона КР «О статусе судей Кыргызской Республики» на основании обращения Жорокулова М.М. от 18 марта 2020 г. В этом случае норма была признана соответствующей Конституции. Однако судебный орган также указал на необходимость внесения соответствующих изменений в законодательные акты, что было обозначено в мотивировочной части решения.

Таким образом, деятельность Конституционной палаты выходит за рамки простой проверки соответствия нормативных актов Конституции. Ее решения часто служат основой для совершенствования правового регулирования в стране, исправления недостатков в законодательстве и приведения его в соответствие с конституционными принципами [195].

Конституционная палата не ограничивается простым признанием тех или иных норм конституционными или неконституционными, но также указывает на необходимость их корректировки. Например, в решении по проверке конституционности абз. 4 подпункта «а» п. 1 Ставок государственной пошлины, утвержденных постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 июля 1994 г. № 521, по обращению Самедова С.А. Оглы, представляющего интересы Бейшембаевой Н.А., от 16 января 2019 г., данный абзац был признан неконституционным. Однако, ввиду необходимости устранения законодательного пробела, решение о неконституционности вступило в силу не немедленно, а спустя несколько месяцев, чтобы предоставить время Правительству КР для приведения данного акта в соответствие с Конституцией.

Такие решения демонстрируют не только роль Конституционной палаты в оценке конституционности нормативных актов, но и ее активное участие в обеспечении их приведения в соответствие с основными конституционными принципами, поддерживая баланс между законодательной и исполнительной властью в правовой системе государства [196].

Судебный орган, кроме признания норм конституционными или неконституционными, также способствует решению правовых вопросов, возникающих в процессе их применения. Существенным механизмом участия судебной власти в нормотворческом процессе являются постановления Пленума Верховного суда КР. Согласно п.1 ст. 18 конституционного Закона КР «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах», Пленум рассматривает материалы по обобщению судебной практики и судебной статистики, предоставляя разъяснения судам по вопросам практики применения законодательства Кр. Обсуждение этих вопросов также может включать заслушивание информации от председателей и судей местных судов о практике применения законодательства.

В соответствии с ч. 6 ст. 19 данного закона постановления Пленума Верховного суда обязательны для исполнения всеми судами Кыргызской Республики, что подчеркивает важность этих разъяснений в процессе реализации законодательства на практике [197].

Значимость постановлений Пленума Верховного суда КР можно проследить непосредственно на примере данных документов. Например, ст. 197 Гражданского кодекса КР гласит, что сделки, совершенные под влиянием обмана, насилия, угрозы и иных факторов, могут быть признаны недействительными. В этом случае другой стороне возвращается все полученное по сделке. Однако термин "потерпевший" в гражданском законодательстве четко не раскрыт, что может привести к толкованию, будто

потерпевший должен быть признан таковым в рамках уголовного процесса, прежде чем подать иск о признании сделки недействительной.

Тем не менее, постановление Пленума Верховного суда КР от 24 мая 2019 г. № 11, касающееся разъяснений по спорам о недействительности сделок, установило, что "потерпевшим" в данном контексте является лицо, пострадавшее от действий другой стороны, независимо от возбуждения уголовного дела. Такое разъяснение устраняет двусмысленность в толковании нормы статьи 197 ГК КР, внося ясность и возвращая "прямое" толкование законодательно закрепленной нормы. Здесь можно наблюдать, как судебная власть своими решениями фактически интерпретирует и уточняет применение законодательных актов.

Однако возникает вопрос: может ли суд интерпретировать норму по собственному усмотрению? Для ответа на этот вопрос следует обратить внимание на функции суда по изучению и обобщению судебной практики. В рамках своей компетенции, закрепленной Конституционным законом КР «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах», судебные органы анализируют и обобщают судебную практику, давая разъяснения по вопросам применения нормативных правовых актов.

Обобщение судебной практики является важной частью деятельности судов, наряду с вынесением решений по конкретным делам. Такие разъяснения направлены на формирование единого подхода к применению законодательства судебной властью. Согласно п. 4.2. Регламента Верховного суда КР, принятого постановлением Пленума от 11 января 2019 г. № 1, разъяснения по применению законов и иных нормативных актов Кыргызской Республики обязательны для исполнения всеми судами страны, что подчеркивает их важность в правоприменительной практике [199].

Обобщение судебной практики обязательно для судебных органов, и они применяют законодательные нормы на основании своего внутреннего убеждения. Важно отметить, что обобщение и разъяснение норм посредством

постановлений Пленума Верховного суда КР, в отличие от решений Конституционного суда, не требует обязательного внесения изменений в нормативные правовые акты. Тем не менее, в действующей редакции Конституции КР Верховный суд наделен правом законодательной инициативы по вопросам, относящимся к его компетенции. Это право позволяет предположить, что результаты обобщения судебной практики могут лечь в основу законодательных инициатив суда.

Примером применения норм, вытекающих из обобщения судебной практики, является постановление Пленума Верховного суда КР от 24 мая 2019 г. № 10 «О некоторых вопросах судебной практики по применению законодательства о залоге». В п. 4 данного постановления указано, что «предметом залога могут быть не только предметы, указанные в статье 4 Закона «О залоге», но и права, такие как право на получение денежных средств, права арендатора, права на интеллектуальную собственность и иные договорные обязательства». Это разъяснение расширяет применение залогового законодательства, устраняя неопределенность по данному вопросу.

С учетом большого объема законодательства в Кыргызстане, где законы нередко вступают в противоречие, Пленум, разъясняя их применение, вносит необходимую ясность. Например, постановление Пленума Верховного суда КР от 16 декабря 2016 г. № 13 «О некоторых вопросах ликвидации юридических лиц, их филиалов и представительств» содержит важные разъяснения. В частности, п.14 обращает внимание на то, что ст. 6 Закона КР «О профессиональных союзах» предусматривает возможность приостановления деятельности республиканских объединений профсоюзов на срок до шести месяцев или ее полного запрета решением Верховного суда по представлению Генерального прокурора. Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст.96 Конституции КР, Верховный суд рассматривает пересмотр судебных

актов местных судов, однако ГПК КР не наделяет его полномочиями первой инстанции[65].

«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» [201]. Тем самым суд установил, что при противоречии норм законов следует руководствоваться нормой того закона, который специально регулирует данные правоотношения.

Таким образом, судебная власть выступает как значимый участник процесса формирования законодательной базы, хотя и не обладает прямыми нормотворческими полномочиями. С одной стороны, решения Конституционной палаты, признающие те или иные нормы правовых актов противоречащими Конституции, становятся правовой основой для разработки и последующего принятия новых законов. С другой стороны, обобщение судебной практики способствует корректному применению существующих правовых норм, одновременно являясь инструментом для совершенствования законодательства через право законодательной инициативы, принадлежащее Верховному суду Кыргызской Республики.

Исследование правовых основ, регулирующих участие исполнительных и судебных органов Кыргызской Республики в законодательной деятельности, позволяет сделать следующие ключевые выводы:

Во-первых, исполнительная власть напрямую участвует в законотворческом процессе посредством реализации права законодательной инициативы. Она наделена исключительными полномочиями по инициированию законопроектов, касающихся республиканского бюджета, а также правом выражать мнение относительно законов, принимаемых Жогорку Кенешем. Однако, работа по инвентаризации законодательства и

законотворческой деятельности требует дальнейшего совершенствования, что может быть достигнуто посредством активного взаимодействия с парламентом.

Во-вторых, назрела необходимость усовершенствования правового регулирования полномочий Кабинета министров в части подготовки и дачи заключений к законопроектам, инициированным депутатами. Кабинет министров, обладая наиболее полной информацией о финансовых аспектах и других важных вопросах, должен активно участвовать в процессе разработки проектов законов, а не только на стадии их согласования.

В-третьих, одним из эффективных инструментов взаимодействия между Жогорку Кенешем и Кабинетом министров может стать институт полномочного представителя Кабинета министров в парламенте. Этот представитель мог бы обеспечить постоянное взаимодействие между исполнительной и законодательной ветвями власти, привлекать необходимые ведомства для предоставления информации, а также выражать консолидированную позицию правительства по каждому законопроекту, инициированному депутатами. Он мог бы также участвовать в разработке законопроектов, определяя источники финансирования и основные концептуальные положения.

В-четвертых, судебная власть является активным субъектом законотворческого процесса. Решения Конституционного суда (ранее — Конституционной палаты) становятся основой для внесения изменений в действующие нормативные акты или для принятия новых в случае признания существующих норм неконституционными или при наличии правовых пробелов. Обобщение судебной практики способствует не только правильному применению законов, но и служит отправной точкой для их улучшения, особенно с учетом того, что Верховный суд КР имеет право законодательной инициативы.

ГЛАВА 5. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОНТРОЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ ПАРЛАМЕНТАВ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

5.1. Контрольная функция парламента и принцип разделения властей

Анализ парламентских контрольных функций, закрепленных в основном законе государства, представляет интерес с точки зрения их корреляции с принципом разделения властей и признаками парламентаризма как системы управления. В этой связи необходимо обратиться к исследованиям, посвященным данному вопросу.

Некоторые ученые предлагают определять парламентаризм как особую форму государственного управления, базирующуюся на принципе разделения властей. При этом особое внимание уделяется специфическому соотношению законодательной и исполнительной ветвей власти, что предполагает их взаимодействие, взаимозависимость и взаимопроникновение, а также признание ответственности правительства перед парламентом [202, с. 24].

В соответствии с альтернативными подходами, парламентаризм можно рассматривать как особую форму системы государственного управления, в которой законодательная и исполнительная ветви власти функционируют на основе разделения труда, однако парламент занимает привилегированное положение. Этот акцент на превосходство парламента в структуре власти позволяет определить парламентаризм как систему, где решающая роль отводится законодательному органу, что создает баланс между различными ветвями власти, обеспечивая их взаимодействие [203, с. 174];

парламентаризм, как система руководства обществом, предполагает разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви, при этом парламент играет существенную политическую и идеологическую роль. В таком контексте парламент выполняет не только функцию законодательного органа, но и выступает ключевым институтом,

определяющим политическую повестку и выступающим гарантом баланса между другими ветвями власти. [204, с. 5].

Как видно, одним из основных признаков парламентаризма 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.

По заключению некоторых исследователей, подобное разделение властей с соответствующим их взаимодействием действует во многих странах мира [205, с. 14].

Исторически теория разделения властей развивалась параллельно с развитием института государства. Впервые об этой концепции заговорил Платон, считавший, что в идеальном обществе необходимо разделение труда между различными сословиями. Полноценное оформление эта доктрина получила в средние века, благодаря трудам Джона Локка и Шарля Монтескье, которые полагали, что для защиты прав человека необходимо ограничение государственной власти, что достигается посредством её разделения.

Джон Локк выделял три ветви власти: законодательную, исполнительную и федеративную. Законодательная власть, по его мнению, создает законы для общественного блага; исполнительная – обеспечивает их исполнение; а федеративная – отвечает за внешние сношения государства. Локк настаивал на сбалансированности и взаимной зависимости властей, считая, что даже законодательная власть не должна становиться высшей силой. По его мнению, она представляет собой «доверенную власть», подотчетную народу, который сохраняет право изменить её состав или отстранить её.

Шарль Монтескье предложил более детализированную систему разделения властей, включающую законодательную, исполнительную и судебную. Важной составляющей его учения стало предотвращение концентрации власти в одних руках, что, по его мнению, было необходимо для недопущения злоупотребления властью. Разделение функций между ветвями власти должно способствовать их взаимному сдерживанию и обеспечивать баланс. Монтескье утверждал, что недопустимо, чтобы одни и те же лица участвовали в реализации нескольких властей, так как это подорвало бы систему разделения властей и привело бы к узурпации функций одной ветви другой [206].

Принцип разделения властей представляет собой фундаментальное теоретическое основание, которое выработывалось на протяжении всего существования института государства. Его главная цель — установление четких границ между полномочиями различных ветвей власти, что необходимо для создания такой структуры власти, которая служит интересам общества. Реализация этого принципа способствует распределению государственной власти между различными органами, что предотвращает ее концентрацию в руках одного субъекта, не допускает монополизации власти и, следовательно, способствует предотвращению установления недемократических режимов.

В этом контексте уместно привести мнение о том, что «принцип разделения властей создает дополнительные гарантии для эффективного управления, обеспечения свободы в обществе и защиты прав и свобод личности». Этот принцип является неотъемлемой составляющей правового государства и действует в тесной связи с такими принципами, как законность, взаимная ответственность государства и личности, а также реальность и защита прав личности [208, с. 16].

Как представляется, принцип разделения властей включает в себя народовластие, разделение власти по выполняемым им функциям, единство системы государственной власти, а также систему сдержек и противовесов.

Народовластие предполагает, что народ является единственным источником государственной власти. Одним из ключевых способов реализации народовластия является избрание органов государственной власти. В государствах, где преобладает стремление к парламентаризму, таким органом выступает законодательный орган, который, будучи представительским, выражает волю и интересы народа. При рассмотрении принципа разделения властей, важно выделить функциональное разделение, которое не сводится лишь к формальному распределению власти, а основывается на характерных функциях каждой из ветвей. Основной функцией законодательной ветви власти является издание законов.

Особое положение парламента, как органа, наделенного полномочиями устанавливать законы, регулирующие общественные отношения, связано с тем, что он является представительным органом. Это значит, что парламент выражает интересы народа или большинства, поскольку народ наделяет его властными полномочиями. Парламент, как коллегиальный орган, способен принимать решения, учитывающие различные интересы, что обеспечивает баланс и компромиссы при выработке законодательства.

Как показал анализ существующих точек зрения по вопросу определения природы парламентаризма, одним из признаков является его «привилегированное» положение, его существенная роль. Изложенное понимать, как верховенство парламента над другими ветвями власти является не совсем верным, поскольку определение какого-либо органа в качестве верховного создает риск узурпации им 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» [209, 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» [210, 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 уравнивая 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» [211, с. 557].

На таком взаимодействии и взаимосотрудничестве настаивают множество ученых, аргументируя такую необходимость логикой единства государственной власти, единого направления государственной политики [212, 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.

Понятие контроля, в частности государственного контроля, в юридической науке чаще всего рассматривается в рамках административного права. Отечественные ученые, изучая механизмы обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти, отмечают, что контроль — это многогранная категория, которая может трактоваться как одна из функций государственного управления, а также как управленческий этап. Контроль позволяет оценить, соответствуют ли предпринимаемые меры установленным правовым нормам и стандартам [213, с. 360].

Согласно другому исследователю, контроль не ограничивается лишь выявлением недостатков в процессе управления, но также включает меры по их устранению. Основной задачей административного надзора является поддержание правопорядка, который обеспечивается через совокупность правовых, организационных, экономических и иных инструментов. Итогами такого контроля являются устранение и корректировка выявленных проблем,

оценка эффективности работы контролируемых объектов, а также обеспечение устойчивости и сохранения достигнутых результатов [214].

Контроль, как концепция, предполагает четкую постановку задач с последующей оценкой для достижения определенных целей. В рамках государственного управления контроль выступает основным элементом, поддерживающим функциональность и эффективность всей системы государственной власти. В Конституции Кыргызской Республики прямо закреплена возможность парламентского контроля, при этом Жогорку Кенеш определен как представительный законодательный орган, наделенный правом осуществления контрольных функций [65].

По утверждению некоторых ученых, до настоящего времени в науке отсутствует единообразное понимание парламентского контроля [215]. Согласно мнению некоторых исследователей, парламентский контроль представляет собой деятельность, осуществляемую парламентом или его отдельными представителями, направленную на мониторинг и выявление нарушений норм законодательства, допущенных уполномоченными лицами и органами [216].

Согласно иной точке зрения, парламентский контроль можно охарактеризовать как совокупность правовых норм, которые регулируют процесс мониторинга и проверки, осуществляемых как парламентским большинством, так и оппозицией. В этом контексте контроль осуществляется также специализированными парламентскими органами, цель которых состоит в оценке деятельности государственных структур и установлении ответственности за выявленные нарушения [217, с. 12].

Некоторые ученые, исследуя зарубежный опыт парламентского контроля, отмечают, что он имеет свои особенности в зависимости от формы правления. В парламентских системах ключевой формой контроля является выражение вотума недоверия правительству и его возможная отставка. В президентских республиках такие механизмы отсутствуют, а контрольные

функции парламента реализуются, в частности, через участие в процессе формирования правительства [218, с. 432].

Таким образом, можно сделать вывод о наличии двух аспектов понимания парламентского контроля: в широком и узком смыслах. В более обширном толковании парламентский контроль представляет собой одну из форм государственного контроля, реализуемую законодательной властью в пределах предоставленных ей полномочий. В этом контексте контроль выступает важной частью управленческого цикла парламента, отражающей его способность выполнять свои представительские и законотворческие функции через наблюдение за действиями подконтрольных субъектов. В этом и заключается ключевая сущность парламента как законодательного органа. В узком же смысле, парламентский контроль сводится к надзору за деятельностью органов исполнительной власти.

В контексте взаимоотношений парламентского контроля и принципа разделения властей, некоторые исследователи подчеркивают, что отсутствие четко выстроенной системы разделения властей трансформирует контроль в формальный акт предоставления отчетов подчиненных структур вышестоящим инстанциям. В этом смысле, взаимный контроль между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти становится возможным только через реализацию принципа их разделения. Такой контроль, согласно этим взглядам, является производным от концепции разделения властей, создавая основу для независимого и эффективного функционирования каждой из ветвей власти [219].

В связи с этим, парламентский контроль нельзя воспринимать как нечто противопоставляемое теории разделения властей. Наоборот, его существование служит механизмом реализации задач и полномочий законодательного органа, а также формулирует пределы его компетенции. Важным аспектом является то, что в системе разделения властей парламентский контроль представляет собой инструмент взаимного контроля

между различными ветвями государственной власти. В этом контексте обоснованным кажется утверждение, что парламентский контроль органически вытекает из самой природы разделения властей [220, с. 78].

Парламентский контроль тесно переплетается с принципом разделения властей, выступая важным элементом механизма взаимного контроля между различными ветвями власти. Несмотря на то, что на практике это может порождать впечатление о доминирующей роли законодательной власти, что якобы подрывает баланс властей, необходимо подчеркнуть: контрольные функции парламента не ставят целью усиление его приоритета. Напротив, парламентский контроль служит инструментом реализации закрепленных полномочий законодательного органа.

Контроль со стороны законодательной власти охватывает широкий круг полномочий в отношении государственных органов. Принцип разделения властей при этом не отменяется; напротив, четкая регламентация парламентского контроля способствует укреплению эффективности работы правительства и государственных структур в целом [221, с. 101].

Контроль со стороны парламента за деятельностью исполнительной власти, выраженный в форме представления докладов руководителями исполнительных органов о результатах их работы, не нарушает принцип разделения властей. Это условие соблюдается до тех пор, пока за такими докладами не следует право парламента выносить решения, которые могли бы предусматривать ответственность должностных лиц. В данном контексте контрольная функция остается в пределах законодательной компетенции, не превращаясь в инструмент для влияния на кадровые или управленческие решения, которые принадлежат исполнительной ветви власти [222, с. 132].

Судебные органы в своей деятельности подтверждают, что законодательная власть не должна обладать всеобъемлющим приоритетом над другими ветвями власти. Этот принцип находит отражение в национальной практике. Например, в решении Конституционной палаты КР

от 11 апреля 2014 года указано, что парламентский контроль является одним из ключевых видов государственного надзора, однако он не должен использоваться как инструмент влияния на административную и распределительную деятельность исполнительной власти. В данном решении было признано неконституционным право профильного комитета Жогорку Кенеша, предусмотренное Законом о республиканском бюджете, расширенно согласовывать с Правительством КР статьи расходов, касающиеся капитальных вложений [148].

Судебное решение подтвердило недопустимость наделения Жогорку Кенеша абсолютными полномочиями по осуществлению властных функций, касающихся оперативной деятельности Правительства КР. Законодательный орган не может вмешиваться в реализацию операционных прав исполнительной власти. Вместе с тем, контроль за деятельностью правительства в сфере расходования государственных средств остается за парламентом посредством утверждения отчета о республиканском бюджете.

В своем решении от 24 апреля 2019 г. Конституционная палата КР признала неконституционным положение, предоставлявшее парламенту право заслушивать ежегодную информацию председателя Верховного суда о деятельности судебной системы. Основным аргументом заключался в том, что такая норма нарушала принцип разделения властей, так как парламент фактически приобретал приоритетное положение над судебной властью. Это противоречило базовому конституционному принципу независимости судей и самостоятельности ветвей власти, которые должны функционировать на основе системы сдержек и противовесов, не допуская концентрации власти в руках одного органа [147].

В отечественных исследованиях отмечается, что принцип разделения властей не предусматривает абсолютного приоритета одной из ветвей, а направлен на четкое разграничение функций между тремя ветвями власти. Даже в случае гипотетического приоритета одной ветви, это не должна быть

законодательная власть, поскольку общество нуждается в механизмах защиты от возможного произвола парламента. В таком случае приоритет должна иметь судебная власть, как наиболее независимая и нейтральная в системе сдержек и противовесов. [223, с. 48].

Другие ученые также утверждают недопустимость доминирования одной ветви власти над другой [224, с. 25].

Рассмотрим более детально, как реализуется парламентский контроль с точки зрения принципа разделения властей в Кыргызской Республике. В соответствии с Конституцией КР, государственная власть разделена на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Законодательная власть принадлежит Жогорку Кенешу, судебная реализуется через систему судов, а исполнительная – через Президента и Кабинет Министров.

Следуя Конституционному закону КР «О Кабинете Министров КР», данный орган является высшим коллегиальным институтом исполнительной власти, подчиняющимся и отчитывающимся перед Президентом.

Далее, хотя целью данного исследования не является подробный анализ механизма системы сдержек и противовесов между этими ветвями, мы ограничимся анализом роли парламента, особенно в части его контрольных полномочий. Контроль за судебной властью через ее подотчетность парламенту нарушает как принцип независимости судов, так и принцип разделения властей. Это связано с тем, что независимость судебной власти является необходимым условием обеспечения справедливого правосудия. Однако парламентский контроль может проявляться в таких сферах, как формирование состава судейского корпуса или прекращение их полномочий. Такое вмешательство допустимо на начальном или финальном этапах деятельности судей, но не в процессе самого правосудия, что гарантирует их независимость. Так, согласно Конституции КР, Жогорку Кенеш избирает судей Верховного и Конституционного судов на основании предложений Совета по делам правосудия и представления Президента [65].

Исходя из содержания данной нормы, возникает обоснованный вопрос о реальной значимости участия парламента в процессах, затрагивающих формирование судебного корпуса. Ведь, как явствует из положений статьи 80 Конституции КР, именно глава государства, а не законодательный орган, выступает ключевым субъектом в процедурах назначения судей и их освобождения от должности. В таком случае парламентский контроль над судебной властью носит скорее номинальный характер, чем фактический.

Не менее важным представляется исследование вопроса о парламентском контроле за исполнительной властью. Многие исследователи отмечают, что контроль парламента ассоциируется преимущественно с надзором за деятельностью исполнительной ветви власти. Это особенно актуально в контексте того, что исполнительная власть в КР реализуется через Президента и Кабинет Министров. В соответствии с п. 1 ч.5 ст. 80 Конституции КР, парламента ежегодно заслушивает послания и отчеты Президента, что также является формой контроля. [65].

В данном контексте следует подчеркнуть, что речь идет не о формальной подотчетности главы государства парламента, а о представлении им общих сведений о состоянии дел в стране, проблемах, успехах и перспективных планах. Здесь отсутствует отчетная форма взаимодействия с законодательным органом, что объясняет отсутствие в Конституции положений, устанавливающих механизмы парламентского реагирования, такие как вотум недоверия, на предоставленную информацию. Следовательно, в данном случае исполнительная власть в лице Президента не является подотчетной парламента, а речь не идет о парламентском контроле в классическом его понимании. Однако Конституция КР все же предусматривает возможность влияния парламента на главу государства через процедуру его отрешения от должности. В ч. 2 ст.73 Конституции указаны основания для отрешения, включающие нарушение Конституции и

законов, а также незаконное вмешательство в деятельность Жогорку Кенеша и органов судебной власти [65].

Изложенные основания для отрешения главы государства от должности вызывают определённые вопросы, прежде всего в части их ясности и конкретики. Понятие «нарушение законов» представляется слишком широким и неопределённым, поскольку может включать любое нарушение законодательства страны. Неясным остаётся и вопрос, кто именно уполномочен фиксировать факт такого нарушения. Процедура отрешения начинается с создания специальной комиссии в Жогорку Кенеше, которая должна подготовить заключение о предъявлении обвинений президенту. Инициатива по выдвижению обвинения должна исходить от не менее чем половины депутатов, а поддержка необходима со стороны двух третей состава парламента. Далее, заключение комиссии направляется Генеральной прокуратуре и Конституционному суду. Генеральный прокурор оценивает наличие признаков преступления в действиях президента, что, вероятно, говорит о том, что основания для отрешения связаны с преступной деятельностью. Конституционный суд, в свою очередь, должен вынести заключение о соблюдении процедуры предъявления обвинений. Завершающий этап — решение о снятии президента с должности, принимаемое большинством в две трети голосов парламента.

Эта процедура, несмотря на свою логичную структуру, представляется чрезмерно сложной и многоступенчатой. Она создаёт значительные препятствия для её успешного завершения, особенно если учесть роль президента в назначении ключевых лиц, принимающих участие в оценке его действий. Это, в свою очередь, снижает реалистичность применения механизма парламентского контроля в отношении главы государства.

Кроме того, согласно ст. 66 Конституции КР, президент обеспечивает единство государственной власти и одновременно возглавляет исполнительную ветвь. Это положение, где одно лицо воплощает как

функцию координации между ветвями власти, так и управление одной из них, нарушает базовый принцип разделения властей. В условиях, когда глава государства концентрирует полномочия обеих ролей, наблюдается опасное смешение властных функций. Логично утверждать, что президент в таком случае должен занимать роль «арбитра» между различными ветвями власти, а не доминировать над ними [225, с. 14].

В контексте реализации парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти, и в частности её высшего органа — Кабинета министров КР, Конституция устанавливает обязательство главы правительства представлять ежегодный отчет об исполнении республиканского бюджета. Однако данный отчет не охватывает весь спектр деятельности Кабинета министров за год, а касается лишь реализации бюджетных средств. Конституция не предусматривает иных механизмов парламентского контроля за этим органом. Даже в случае неудовлетворительной оценки исполнения бюджета, парламент не обладает правом влиять на Кабинет министров, так как решение о дальнейших мерах принимает глава государства. Это свидетельствует о достаточно ограниченных возможностях парламента в контроле исполнительной власти.

Осознание слабости парламентского контроля на сегодняшний день подчеркивает необходимость его усиления для эффективного осуществления принципа разделения властей. Контроль со стороны парламента играет важнейшую роль в развитии парламентаризма и поддержании баланса между различными ветвями государственной власти, предотвращая концентрацию полномочий в одной из них.

Таким образом, исследование теоретических основ и практических механизмов парламентского контроля в рамках принципа разделения властей в Кыргызской Республике позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Принцип разделения властей, формировавшийся параллельно с развитием государственного института, имеет своей целью четкое

разграничение компетенций между ветвями власти и создание баланса через механизмы взаимодействия и взаимного контроля, что обеспечивает их служение обществу. Это концептуальное ядро правового государства и устойчивого демократического правления.

2. Парламентский контроль, будучи неотъемлемой частью данного принципа, представляет собой важный механизм реализации системы сдержек и противовесов. Он не должен восприниматься как превосходство законодательной власти над остальными, а как составной элемент общей структуры контроля и взаимодействия, обеспечивающей гармоничное функционирование всех ветвей власти. В этом смысле, контрольные функции парламента являются одним из инструментов взаимодействия властей.

3. В широком значении парламентский контроль можно трактовать как одну из форм государственного надзора, осуществляемого законодательной властью через выполнение ее представительских и законотворческих обязанностей, направленных на регулирование действий исполнительной власти. В узком смысле это контроль непосредственно за деятельностью исполнительных органов.

4. Современная судебная практика подчеркивает недопустимость доминирования законодательной ветви над другими, определяя, что парламентаризм не предусматривает идеи превосходства парламента над другими властями. В этом смысле разделение властей предполагает паритетное взаимодействие.

5. Анализ конституционных норм показывает, что инструменты парламентского контроля за деятельностью судебной и исполнительной ветвей власти в Кыргызской Республике слабы, что создает риск подрыва принципа разделения властей и потенциальную угрозу 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» (ст. 3) [174].

Принцип разделения властей, как показывает теория, является предметом многочисленных интерпретаций и дискуссий. Он зачастую рассматривается как обязательное условие для обеспечения стабильного правопорядка, регулирующего поведение субъектов правовых отношений. В некоторых трактовках данный принцип выступает в роли общеобязательного правила, предопределяющего характер и направления правоприменения.

С точки зрения реализации правовых норм субъектами, принцип разделения властей формирует границы их полномочий и механизмы взаимодействия, что в конечном итоге влияет на структурирование и функционирование правовой системы. В этом контексте обсуждение разделения властей можно рассматривать не только как способ организации власти, но и как фундаментальный элемент правового регулирования, обеспечивающий баланс интересов всех участников правовых отношений. [227, с. 389].

Некоторые исследователи полагают, что принцип законности следует рассматривать отдельно от самого понятия «законность». Согласно данной точке зрения, принцип законности и само понятие «законность» не идентичны, они различаются по содержанию и объему. Советские ученые в свое время подчеркивали, что «понятие законности шире, чем принцип

законности» — принцип является лишь частью более сложной системы законности, одной из её составных частей.

Такое разграничение объясняется тем, что законность как понятие охватывает целый комплекс правовых явлений, в то время как принцип законности выражает фундаментальную идею соблюдения закона как основного регулятора общественных отношений. Соответственно, принцип представляет собой базовое теоретическое положение, которое составляет ядро более обширного понятия законности [228, с. 8].

Осмысление принципа законности в контексте парламентского контроля требует углубленного анализа, поскольку данный принцип тесно переплетается с процедурой контроля за исполнением норм законодательства. Принцип законности выступает фундаментом для парламентского контроля, так как контроль в этом случае подразумевает наблюдение за соблюдением правовых норм. С одной стороны, законность становится внутренней сущностью процесса контроля, а с другой — этот принцип обеспечивает исполнение нормативных требований в ходе контрольной деятельности.

Следовательно, принцип законности выполняет двойственную функцию: во-первых, контроль, который осуществляется парламентом, направлен на отслеживание выполнения законодательства; во-вторых, сам контроль должен быть реализован в строгом соответствии с правовыми нормами. Таким образом, этот принцип гарантирует соблюдение законности как объектом контроля, так и процедурой его проведения, закрепляя важность правопорядка на всех уровнях контрольной деятельности.

Законность как общеправовая категория включает в себя следующие принципы: верховенство закона; равенство людей перед законом; приоритет прав граждан; единство законности в масштабах всего государства [229, с. 67].

Следующим важным принципом осуществления парламентского контроля является *независимость* его проведения, означающая самостоятельность, автономность, беспристрастность рассмотрения вопросов, подлежащих выяснению. Независимость предполагает также недопустимость оказания влияния на субъекты, осуществляющих данный контроль и их подчиненность. В свою очередь, субъект, осуществляющий контроль, должен обладать инициативностью, которая заключается в самостоятельности и предполагает несвязанность внутрипарламентских официальных групп или депутатов.

Принцип системности, по своей сути, предполагает создание упорядоченной и целостной структуры парламентского контроля, в которой все его формы гармонично взаимосвязаны и подчинены общей логике. Этот принцип также предполагает тесное взаимодействие контрольной функции с другими направлениями деятельности парламента, что способствует реализации целостного подхода в управлении и надзоре.

Принцип гласности, в свою очередь, выражает обязательность открытости всех парламентских полномочий, что отражает публичную природу деятельности представительного органа. Как наиболее доступная и транспарантная структура, парламент обязан быть близким к обществу, его гражданам и различным общественным организациям. Гласность служит основой для доверия к парламенту и укрепления диалога между властью и гражданским обществом [230, с. 33].

Принципы парламентского контроля создают условия для того, чтобы данная форма надзора выполняла свою ключевую роль в обеспечении подотчетности и прозрачности в деятельности государственной власти. Их соблюдение позволяет не только регулировать процессы контроля, но и гарантировать, что контрольная деятельность остается эффективной, справедливой и служит интересам общества, что, в свою очередь, укрепляет основы демократического правового государства.

Особый интерес представляет вопрос о формах и видах парламентского контроля. Так, существует классификация парламентского контроля, в основу которой положены виды органов, его осуществляющих, время его проведения, а также по его содержанию [231, с. 25-26].

К указанным основаниям классификации некоторые исследователи добавляют также форму правления в конкретные государства, а также процедуру осуществления такого контроля [232, с. 17-18].

В основу другой классификации парламентского контроля положен субъект его проведения, на основании чего выделяются: бикамеральный, общепалатный, комитетский или комиссионный, а также индивидуальный виды контроля [233, с. 48]. Данная классификация, по мнению других исследователей, является не полной, поскольку не учитывает участие отдельных государственных органов в его проведении парламентского контроля, которые не входят в состав парламента, например, Счетная палата и др. [234, с. 61].

Анализ существующих в науке подходов к классификации парламентского контроля показал многообразие форм его проявления.

Отечественные ученые также констатируют многообразие форм осуществления парламентского контроля [235, с. 390]; многие из них закреплены на законодательном уровне: ежегодные отчеты, «правительственный час», «парламентский запрос» и др. [146, с. 181-182].

Одним из важных видов парламентского контроля является контроль за исполнительной властью. Следует отметить, что ключевой контрольной функцией парламента является его участие в формировании правительства, выражении вотума недоверия и отправлении его в отставку.

Парламентаризм как форма 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 формирования правительства.

Что касается отечественной практики, то согласно действующей Конституции КР указанный выше признак парламентаризма отсутствует, поскольку парламент не участвует в формировании Кабинета министров, не имеет права выразить ему вотум недоверия и не обладает полномочием его отправки в отставку; указанные функции выполняет глава государства. Единственной формой участия Жогорку Кенеша в формировании Кабинета Министров является согласование с ним кандидатуры Председателя Кабинета Министров, который назначается Президентом.

Мы уже подчеркивали, что ключевая черта парламентской формы правления заключается в установлении прямого контроля парламента над исполнительной властью. В частности, в Конституции КР 2010 года закреплялось право парламента влиять на формирование структуры и состава Правительства. Так, в соответствии со ст. 84, право выдвижения кандидатуры на пост Премьер-министра принадлежало фракции, которая обладала более чем половиной депутатских мандатов, либо коалиции фракций. Кандидат, предложенный на должность Премьер-министра, обязан был представить на рассмотрение парламента программу деятельности, структуру и состав будущего Правительства. В случае если Жогорку Кенеш не смог бы сформировать Правительство, фракции получали право самостоятельно создать парламентское большинство и предложить своего кандидата на пост Премьер-министра [138].

Иными словами, в контексте парламентского контроля взаимодействие между Жогорку Кенешем и исполнительной властью должно основываться не только на иерархических отношениях, где парламента выступает контролирующим органом, а исполнительная власть является объектом контроля. Исполнительная власть, по сути, должна являться «результатом» деятельности парламента. Важно отметить, что контроль парламента за правительством имеет ключевое значение, так как именно исполнительная ветвь направлена на реализацию принятых парламентом законов и решений.

Исследователи подчеркивают, что функция исполнительной власти заключается в управлении всеми сферами жизни страны через специальные формы, методы и средства, обеспечивая исполнение законов и нормативных правовых актов [236].

Ещё одной формой парламентского контроля является заслушивание ежегодного отчета правительства перед законодательной ветвью власти. Согласно Конституции КР, Жогорку Кенеш рассматривает ежегодный отчет Кабинета министров по исполнению республиканского бюджета. Примечательно, что правительство подотчетно парламенту лишь в рамках этого конкретного вопроса. Если Жогорку Кенеш признает отчет неудовлетворительным, то у него отсутствуют прямые механизмы воздействия на работу Кабинета министров, такие как выражение вотума недоверия. Вопрос о дальнейшей ответственности Кабинета министров рассматривается Президентом, которому правительство подотчетно и под руководством, которого оно функционирует.

Как уже отмечалось, Кабинет Министров отчитывается не по всей своей деятельности, не по выполнению своей программы за год, а только по вопросу исполнения республиканского бюджета. При этом программа деятельности правительства утверждается самой исполнительной властью в лице Президента, а значит не требует контроля со стороны законодательной власти.

Парламентский контроль устанавливается и в отношении органов со специальным статусом - прокуратуры, Национального банка, Счетной палаты (п. 3 ч. 5 ст. 80 Конституции КР) [65].

Исследователи отмечают, что прокуратура является независимым органом, чья деятельность ориентирована на поддержание законного порядка и развитие государства в рамках соблюдения законности. Важность её функционирования обусловлена заранее определённой ролью в системе

разделения властей, где прокуратура выполняет ключевую задачу обеспечения законности на всех уровнях [238].

Подтверждением значимой роли прокуратуры в системе государственного управления служит регламентация её статуса в Конституции КР, а также порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора. Согласно Конституции, Генеральный прокурор назначается, освобождается от должности и привлекается к ответственности Президентом с одобрения парламента, что требует согласия не менее половины от общего числа депутатов Жогорку Кенеша. Также предусмотрена возможность освобождения Генерального прокурора по инициативе парламента, если эта инициатива поддержана не менее 2/3 голосов. Кроме того, парламента имеет право заслушивать ежегодные отчёты Генерального прокурора, что подчёркивает важность его подотчётности и надзора за деятельностью прокуратуры.

Конституционный Закон КР «О прокуратуре Кыргызской Республики» уточняет, что данный отчет представляет собой информацию о состоянии законности в КР (ст. 13) [239].

Анализ содержания указанных норм показывает, что Жогорку Кенеш 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. 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 ст. 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» [65].

Поскольку данный орган играет крайне важную роль в обеспечении финансовой стабильности в стране, в Основном законе страны предусмотрен особый порядок назначения его руководителя. Так, в соответствии с п. 5 ч. 3 ст. 80 Конституции КР Председатель Национального банка избирается и освобождается парламентом по представлению Президента. Кроме того, Председатель Национального банка обязан представлять ежегодный отчет Жогорку Кенешу (п. 3 ч. 5 ст. 80 Конституции КР). Таким образом, Конституция КР закрепила достаточные полномочия для осуществления Жогорку Кенешем контроля в отношении Национального банка. Однако ключевая роль в назначении главы данного органа Президентом еще раз подтверждает главенствующую позицию последнего, что указывает на расклад власти «сильный президент – слабый парламент».

Жогорку Кенеш КР осуществляет обладает рядом контрольных полномочий в отношении судебной власти [240, с. 96; 223]. Однако законность подотчетности судебной власти перед законодательной ставится под сомнение. Так, в ранее рассмотренном решении Конституционной палаты от 24 апреля 2019 г. норма, закрепляющая полномочия парламента заслушивать ежегодные отчеты Председателя Верховного суда, была признана не соответствующей Конституции [147]. В данном решении подчеркивается значимость парламентского контроля как одного из ключевых механизмов государственного надзора, посредством которого обеспечивается наиболее скоординированная и эффективная работа органов

государственной власти. Это способствует предотвращению злоупотреблений властью и защите прав и свобод граждан, а также реализации конституционных норм и требований законодательства. Вместе с тем, отмечается, что «парламентская демократия не предполагает прямого вмешательства высшего законодательного органа в работу других государственных органов, равно как и постоянного их контроля в любой момент времени» [147].

В решении также указано, что "Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, осуществляя свои полномочия по парламентскому контролю, заслушивая информацию от государственных органов, не вправе устанавливать такие правовые механизмы, которые нарушали бы баланс между ветвями власти и позволяли бы вмешательство в их деятельность, создавая тем самым доминирующее положение законодательной ветви над остальными. Иное бы означало нарушение конституционных принципов разделения функций и полномочий государственных органов, а также принципа разделения властей. Таким образом, парламент не может обладать большими властными полномочиями в отношении других ветвей власти, чем это предусмотрено Конституцией" [147]. В решении отмечается также, что для обеспечения открытости и прозрачности деятельности судебных органов сведения о работе последних должны быть доступны для всех [147].

Рассмотренное решение Конституционной палаты является вторым подобным актом, посвященным изучению проблем правовой регламентации реализации принципа разделения властей. Конституционная палата в 2013 г. приняла решение по делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 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 [241]. 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.

Основной формой парламентского контроля является, безусловно, контроль в сфере защиты прав и свобод человека. Как указано в статье 109 Конституции Кыргызской Республики: «... парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике осуществляется Акыйкатчы (Омбудсменом)» [65].

Аналогичная норма содержится в Законе КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» (ст. 1) [242]. Кроме того, данный Закон определяет правовой статус омбудсмена, круг его компетенций, правовые возможности осуществления им деятельности, а также порядок избрания и освобождения от должности. Таким образом, регулирование института Омбудсмена на конституционном уровне и специальным законодательством говорит о его важности в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Как отмечают ученые, институт омбудсмена не является единственным органом, который осуществляет защиту прав человека, однако его выступление является необходимым составляющим демократического развития [243, с. 395].

Вместе с тем нельзя не согласиться с мнением других экспертов, указывающих на достаточно низкий уровень работы указанного органа. По их оценке, в настоящее время органы исполнительной власти в большинстве своем игнорируют рекомендации Омбудсмена [244].

Еще одной формой парламентского контроля выступает *парламентский запрос*, который регулируется Законом КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» (ст. 110).

В соответствии с данной нормой, право инициирования депутатского запроса принадлежит Тораге, фракции, комитету или группе депутатов. Основная цель таких запросов заключается в контроле со стороны Жогорку Кенеша за реализацией законов и решений по вопросам общественного интереса, а также по вопросам, связанным с социально-экономической политикой, проводимой Правительством, и практикой применения законов [170].

Анализ законодательства показывает, что после утраты Жогорку Кенешем полномочий по заслушиванию отчетов правительства, был сохранен механизм контроля через направление парламентских запросов. Однако, такой способ контроля за деятельностью правительства не может быть приравнен к полноценной подотчетности, как в случае с отчетами. Это объясняется тем, что парламентский запрос носит локальный и несистемный характер, не охватывая всю полноту деятельности. Запрос передается в Координационный совет, который включает его в повестку дня заседания парламента, где он обсуждается, и принимается решение о направлении соответствующему должностному лицу. Адресатами запроса могут быть руководители государственных органов, органов местного самоуправления, юридических лиц с государственным участием, а также организаций, финансируемых из бюджета. Ответ на запрос подлежит обсуждению на заседании Жогорку Кенеша, после чего парламент может выразить свою позицию посредством принятия постановления. Следует отличать парламентский запрос от депутатского запроса. Основным отличием является субъект - инициатор запроса. Так, если запрос исходит от законодательного органа, то данный запрос является парламентским; депутатский запрос исходит от конкретного депутата. 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 [170].

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. В целях недопущения 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» [170]. Прописано также, что депутатский запрос должен осуществляться с учетом самостоятельности и независимости данных органов и лиц» [170].

Парламентское расследование является важным инструментом парламентского контроля, применяемым в случае возникновения угроз государственному суверенитету, национальной безопасности, общественному порядку, территориальной целостности, а также политическим, экономическим и иным интересам государства. Согласно ч. 1 ст. 106 Регламента Жогорку Кенеша, расследование может охватывать как незаконные действия органов государственной власти, так и частных лиц, чья деятельность играет значительную роль в экономике страны.

Незаконные деяния включают в себя такие действия, как проведение незаконных сделок, легализация доходов, полученных преступным путем (отмывание денег), поддержка террористических организаций, нецелевое использование государственных средств, а также другие действия,

наносящие ущерб государству в крупных размерах. Для проведения расследования создается специальная временная комиссия, которая по завершению своей работы обязана представить заключение. В содержании заключения отражаются выявленные факты, причины их возникновения, сделанные выводы и рекомендации. В случае необходимости комиссия также может предложить изменения в законодательстве, привлечь виновных к ответственности или предложить меры по совершенствованию деятельности органов государственной власти и местного самоуправления [170].

Парламентские контрольные функции реализуются через такие механизмы, как "правительственный час" и "правительственный день". Согласно ст. 104 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша», каждый четверг на заседании парламента отводится время для вопросов депутатов полномочному представителю правительства. Ежемесячно в последний четверг парламент может проводить "правительственный час" с участием Премьер-министра, членов правительства и руководителей государственных органов. Продолжительность "правительственного часа" составляет один час, с возможностью продления на дополнительный час по решению парламента. Также не реже одного раза в квартал проводится "правительственный день", продолжительность которого определяется временем заседания Жогорку Кенеша [170].

Как показал анализ законодательства КР, регулирующего контрольные функции Жогорку Кенеша, ключевых способов контроля и влияния на исполнительную власть у парламента не имеется. В этой связи в научной среде высказывается мнение о том, что парламент не осуществляет свои контрольные функции на должном уровне. Так, «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» [223].

В контексте критики парламентской деятельности отмечается, что "слабость парламента заключается в искусственности его организационной структуры и неспособности квалифицированно и эффективно осуществлять контроль за исполнением законов, а также в разобщенности законодательных и контрольных процессов внутри Жогорку Кенеша." [240, с. 112].

Для повышения эффективности реализации своих контрольных функций Жогорку Кенеш в 2019 г. принял Концепцию применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля [245]. Система мониторинга и оценки в рамках осуществления контрольных функций Жогорку Кенеша обозначена в числе приоритетных направлений деятельности законодательного органа в Стратегии развития Жогорку Кенеша Кыргызской Республики до 2021 года. [184].

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» [245].

В Концепции справедливо отмечается, 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; 2) анализ реакции и действий в ответ на выводы и рекомендации оценки» [245]. 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. Анализ правовых норм, регулирующих контрольные функции Жогорку Кенеша КР, позволяет сделать следующие выводы:

1. Принципы парламентского контроля эффективно способствуют достижению его основной цели. Принцип законности играет двойную роль: с одной стороны, контроль направлен на проверку соблюдения законов, а с другой — обеспечивает выполнение всех правил, касающихся проведения контрольных мероприятий.
2. Многообразие научных подходов к классификации форм парламентского контроля свидетельствует о его разнообразных проявлениях.
3. В КР парламентский контроль осуществляется Жогорку Кенешем и другими органами государственной власти. Основные формы контроля включают парламентские и депутатские запросы, парламентское расследование, а также «парламентский день» и «парламентский час».
4. Недостаток полномочий у Жогорку Кенеша для контроля за деятельностью Кабинета министров приводит к нарушению баланса властей и ограничивает реализацию принципа разделения властей.
5. Жогорку Кенеш продолжает совершенствовать процедуру оценки исполнения законов, что положительно влияет на развитие парламентского контроля.

5.3. Особенности нормативного правового обеспечения парламентского контроля в бюджетной сфере

Вопрос организации бюджетного процесса является ключевым в деятельности государства, поскольку именно от него 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 Конституцией КР, поскольку за Жогорку Кенешем закреплено полномочие утверждать республиканский бюджет. Согласно п. 3 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодекса КР «бюджет - форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» [187], т.е. представляет собой государственный фонд, в котором аккумулируются денежные средства, направляемые для реализации обязательств страны перед обществом и гражданами. Конституция КР предоставляет Жогорку Кенешу право утверждать бюджет и контролировать его выполнение, заслушивая ежегодные отчеты Кабинета министров о его реализации. В соответствии с Бюджетным кодексом КР, парламент участвует в процессе формирования бюджета, включая принятие бюджетной резолюции и внесение изменений в параметры бюджета во время его исполнения. Бюджетная резолюция представляет собой основные направления бюджетной политики на среднесрочный период и приоритеты государственного бюджета, которые утверждаются Жогорку Кенешем и служат ориентиром для Правительства при разработке республиканского бюджета [187].

Таким образом, роль Жогорку Кенеша в бюджетном процессе не сводится исключительно к его утверждению и контролю; он участвует еще на этапе его формирования, определяя направления бюджетной политики для Кабинета министров, т.е. создает основу для работы последнего при подготовке проекта бюджета. Важность роли бюджетной резолюции заключается в ее закреплении в содержании одного из принципов бюджетной системы государства, а именно, принципа приоритетности, под которым понимается «... формирование бюджетов в соответствии с ориентирами, определенными в бюджетной резолюции Жогорку Кенеша и программ социально-экономического развития Кыргызской Республики и ее регионов» [187].

В целях реализации полномочий по определению бюджетной резолюции Жогорку Кенеш в 2018 г. утвердил Положение по формированию Бюджетной резолюции КР [246]. Бюджетная резолюция служит для обеспечения следующих целей: строгое соблюдение Конституции Кыргызской Республики, регламентов Жогорку Кенеша и Правительства в пределах их полномочий, а также положений Бюджетного кодекса и других законов в области бюджетного регулирования. Она направлена на поддержание фискальной дисциплины в среднесрочной перспективе, предсказуемости в бюджетном процессе, оптимизации государственных расходов в соответствии со стратегическими целями страны. Резолюция обеспечивает связь между принятыми законами, утвержденными программами и бюджетами, а также координирует работу комитетов Жогорку Кенеша в области бюджетного регулирования [246].

Основные направления бюджетной политики на среднесрочный период формируются в соответствии с рекомендациями Жогорку Кенеша, направленными на дальнейшее совершенствование и окончательный переход бюджетного процесса КР к международным стандартам, адаптацию к

прогрессивным новшествами в сфере управления государственными финансами [246].

Основой бюджетной резолюции, точнее предполагаемых расходов из республиканского бюджета, являются государственные программы, законы КР, а также ратифицированные международные договоры. 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 (ст. 80 Бюджетного кодекса КР) [187]. Согласно Кодексу, республиканский бюджет 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 и исходит от Правительства [187].

В связи с изложенным становится не совсем ясно, какой конкретно из рассмотренных актов должен стать основой для подготовки республиканского бюджета. В этой связи данное положение требует уточнения, особенно в свете того, что Жогорку Кенеш в настоящий момент не имеет легальных рычагов воздействия на исполнительную власть. Как следствие, возможен риск игнорирования бюджетной резолюции, подготовленного Жогорку Кенешем. Процедура утверждения проектов бюджетов отдельных государственных органов в силу исключительной важности их деятельности, а также в целях обеспечения их независимости имеет свои особенности. Так, «в случае недостижения согласия предложения Совета судей и заключение Правительства по проекту бюджета судебной системы одновременно направляются на рассмотрение Жогорку Кенеша» (ст. 92 Бюджетного кодекса) [187]. Как видно, принятие окончательного решения остается за Жогорку Кенешем. Свои особенности имеет процедура

утверждения бюджета Счетной палаты КР. Так, согласно ст. 93 Бюджетного кодекса после получения заключения Кабинета министров Счетная палата направляет проект своего бюджета в профильный комитет Жогорку Кенеша 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 Кабинет министров вносит его на рассмотрение и утверждение в Жогорку Кенеш. 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. Такие слушания проводятся отдельно органами исполнительной и законодательной властей (ст. 127, 93 Бюджетного кодекса). Уместно, в связи с этим мнение экспертов, что «... информирование и вовлечение населения в процесс по формированию и исполнению бюджета является очень важным составляющим демократического общества» [247].

Парламентские бюджетные слушания играют важную роль в обеспечении прозрачности и подотчетности, вовлекая общество в процесс формирования основного финансового документа страны. Это усиливает контроль парламента за использованием государственных средств, способствуя более ответственному управлению бюджетными ресурсами [248, с. 162].

Согласно Конституции и Закона «О Счетной палате Кыргызской Республики» государственным органом, осуществляющим

профессиональную оценку исполнения республиканского бюджета является Счетная палата КР [249].

Согласно ст. 103 Закона КР "О Регламенте Жогорку Кенеша КР," правительство обязано не позднее 15 мая каждого года представить отчет об исполнении республиканского бюджета за предыдущий год, вместе с проектами законов об утверждении данных отчетов. До рассмотрения парламентом, Счетная палата проводит аудит исполнения бюджета, который должен быть представлен не позднее 1 сентября года, следующего за отчетным. Таким образом, отчет об исполнении республиканского бюджета оценивается с учетом результатов аудита. 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 с Законом 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 (ст. 60) [249]. Так, «... в 2018 году Жогорку Кенеш направил 58 запросов о предоставлении отчетов и информации по результатам проведенных аудитов, 15 поручений о проведении аудита» [248, с. 163].

Счетная палата, в своей подотчетности Жогорку Кенешу, планирует свою работу с учетом поручений парламента, как указано в статье 11 Закона "О Счетной палате КР". В своей деятельности она также ориентируется на документы и решения, принятые парламентом. В отчете об аудите исполнения республиканского бюджета за 2018 год указано, что из-за невыполнения ориентиров бюджетной резолюции возникли проблемы с администрированием специальных счетов, что привело к созданию непредусмотренных источников доходов на сумму 1,2 млрд. сомов, выплате

премий и социальных гарантий на сумму 2 млрд. сомов и другим нарушениям [250, с. 34].

Следует отметить, что в рассматриваемом Законе сказано, что Счетная палата не имеет права продвигать политические цели объектов аудита [249]. Как видно, данная норма исключает возможность участия Счетной палаты или ее использования политическими силами для достижения своих целей, а также обеспечивает возможность реализации принципа объективности в ее деятельности. Следует также отметить, что данная норма направлена на осуществление парламентом контроля без использования своей контрольной функции в собственных политических интересах. Далее, согласно положениям Бюджетного кодекса, Счетная палата может вносить свои предложения Жогорку Кенешу по результатам проведенных аудитов. Одним из таких предложений может быть предложение о введении ограничений в финансировании тех или иных программ [187].

Анализ нормативной правовой базы, регулирующей полномочия Счетной палаты КР, позволяет сделать вывод о том, что она является органом со специальным статусом, осуществляющим парламентский контроль за использованием государственных средств; для этого она обладает всеми необходимыми рычагами по его реализации [248, с. 164].

Парламентские контрольные функции включают не только оценку итогов исполнения республиканского бюджета, но и анализ промежуточных отчетов, которые ежеквартально представляются Счетной палатой в профильный комитет Жогорку Кенеша. Важным является положение, позволяющее оперативно вносить изменения в бюджетные параметры согласованно с профильным комитетом Жогорку Кенеша без полного прохождения процедур рассмотрения в парламенте, если это необходимо до принятия поправок к бюджету [248, с. 165].

Контроль бюджета Жогорку Кенешем в период его исполнения, 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 г. 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 [251].

Однако, в свое время, Конституционная палата Верховного суда КР выразила свое несогласие с тем, что Жогорку Кенеш должен иметь полномочия по согласованию с ним изменений в процессе реализации республиканского бюджета. Так, в своем решении по делу о проверке конституционности абз. 2 ч. 2 ст. 5 Закона КР о республиканском бюджете на 2013 г. и абз. 2 ч. 2 ст. 5 Закона о республиканском бюджете на 2014 г. на основании представления Правительства КР 11 апреля 2014 г. указывает, что указанные нормы противоречат Конституции КР. Речь шла о том, что указанные нормы законов предусматривали необходимость согласования с профильным комитетом парламента планирования капитальных вложений из республиканского бюджета [148]. Конституционная палата, обосновывая свое решение, указывала, что вопрос исполнения республиканского бюджета является исключительной прерогативой Правительства КР. Об этом говорилось в п. 5 ч. 1 ст. 88 действовавшей на тот момент Конституции КР [148]. Правовая позиция Конституционной палаты выражалась в следующем: 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. Из анализа положений Бюджетного кодекса КР следует,

что Жогорку Кенеш участвует в определении объектов, куда будут направлены капитальные вложения. Так, согласно ст. 29 Кабинет Министров составляет перечень таких объектов и направляет данный перечень на утверждение в Жогорку Кенеш. Несмотря на то, что парламент получает уже утвержденный перечень, на который никак не может повлиять, у него есть возможность проанализировать официально предоставленную информацию и представить собственное видение [248, с. 164].

Еще одним способом осуществления парламентского контроля является согласование с Жогорку Кенешем возможности использования бюджетного резерва Правительством КР (ч. 5 ст. 23 Бюджетного кодекса КР), под которым понимаются средства в составе республиканского бюджета для финансирования непредвиденных неотложных расходов [187]. К таким случаям относятся 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; 6) исполнение в установленном законодательством КР порядке решений международных третейских судов (арбитражей) по искам к КР [187].

Следующим способом участия Жогорку Кенеша в бюджетном процессе, как инструменте реализации своих контрольных функций, является согласование с ним Правительства вопроса по реструктуризации бюджетных кредитов (ст. 31 Бюджетного кодекса КР). По оценке экспертов, полномочие парламента по реструктуризации этих кредитов является правильным [248, с. 165].

Жогорку Кенеш реализует свои контрольные функции в бюджетном процессе при осуществлении государственного заимствования. Так, согласно положениям Бюджетного кодекса, Правительство обязано получить одобрение парламента при привлечении заемных средств (ч. 3 ст. 59). Такое

положение является закономерным, поскольку уровень долга может повлиять на выполнение обязательств государства перед обществом, поэтому разумный контроль со стороны парламента должен присутствовать [248, с. 165].

Бюджетный кодекс предусматривает участие Жогорку Кенеша в процедуре получения государственных займов. Так, согласно ст. 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 [187].

В первом случае подразумевается, что договор подлежит ратификации парламентом, согласование во втором и третьем случаях оформляется утверждением Жогорку Кенешем. Согласно Бюджетному кодексу КР, участие Жогорку Кенеша в бюджетном процессе выражается также через работу Совета Правительства, координирующего действия органов исполнительной власти по формированию Основных направлений фискальной политики на среднесрочный период. В состав этого Совета входят представители Жогорку Кенеша, включая депутатов и членов профильного комитета парламента. [187].

Таким образом, изучение контрольных функций Жогорку Кенеша за бюджетным процессом позволяет сделать вывод, что процедуры их реализации являются достаточно расплывчатыми, не имеющими четкой регламентации. При этом 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 этой связи 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 парламента, 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 Жогорку Кенешем 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. 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. 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 реципированный 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 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 айильные съезды, которые решали важные вопросы на уровне своей территории и выступали «мостом» между волостью или айлом 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, лишенные 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 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.

8. Декларация о государственном суверенитете КР 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.

9. Сравнительный анализ норм Конституций 1978 и 1993 годов 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.

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

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

15. 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.

16. 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.

17. 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.

18. В 2003 г. 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.

19. 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 годах. Однако прослеживалось усиление позиции главы государства, в частности, указам Президента придавалась юридическая сила законов.

20. Принятая в 2007 г. 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.

21. В 2010 г. 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.

22. В результате очередной конституционной реформы в 2016 г. основным корректировка подвергся как раз институт парламентаризма, а именно расширение полномочий главы правительства с одновременным сужением полномочий парламента.

23. Принятие законов представляет собой исключительное полномочие Жогорку Кенеша, что отражает основополагающий принцип разделения государственной власти. В соответствии с этим, Жогорку Кенеш занимает уникальное положение в структуре органов власти, обладая исключительным правом осуществлять законотворческую деятельность.

24. Исключительность законодательных полномочий Жогорку Кенеша не подразумевает "вседозволенность". Принцип разделения властей и механизм сдержек и противовесов корректируют этот процесс, предоставляя иным ветвям власти возможность участвовать в принятии законов или их дальнейшей реализации, что обеспечивает баланс и ограничивает чрезмерное влияние одной из ветвей.

25. Конституция КР определяет ряд норм, в которых указаны случаи и основания для принятия различных законов. Однако невозможно, чтобы основной закон содержал исчерпывающие ответы на все вопросы нормативного регулирования общественной жизни. В этой связи нормативная база дополняется другими правовыми актами, среди которых важнейшее место занимает закон КР "О нормативных правовых актах", принятый в 2009 году.

26. Решения Конституционного суда КР демонстрируют определенные ограничения исключительного права законодательной ветви власти в вопросах принятия законов, исходя из норм Конституции и необходимости обеспечения прав и свобод человека. Таким образом, действие системы сдержек и противовесов, как ключевого элемента принципа разделения властей, проявляется в данном контексте.

27. 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.

28. 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 .

29. 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.

30. Исполнительная власть принимает активное участие в законотворческом процессе через использование права законодательной инициативы. Она наделена исключительными полномочиями в вопросах инициирования законопроекта о республиканском бюджете, а также имеет возможность выражать своё мнение относительно законов, принимаемых Жогорку Кенешем. В то же время работа в сфере инвентаризации и разработки законопроектов нуждается в улучшении, особенно через более тесное взаимодействие с парламентом страны.

31. На данный момент необходима корректировка норм, регулирующих подготовку заключений Кабинетом Министров КР по

законопроектам, инициированным депутатами. Поскольку Кабмин располагает полной информацией о финансовых и иных аспектах, взаимодействие между исполнительной и законодательной ветвями власти не должно ограничиваться предоставлением заключений только на стадии согласования. Исполнительная власть должна быть вовлечена уже на этапе разработки законопроекта депутатами, что позволит учесть все необходимые вопросы заранее.

32. 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, инициированным депутатами Жогорку Кенеша КР. 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.

33. 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.

34. Принцип разделения властей, формировавшийся с момента возникновения института государства и обоснованный широкими теоретическими основами, призван четко разграничить полномочия различных ветвей власти. Его целью является создание механизма взаимодействия и взаимного контроля между этими ветвями для построения такой структуры власти, которая будет направлена на служение обществу и предотвращение концентрации власти в одних руках.

35. Принцип разделения властей служит фундаментом для осуществления парламентского контроля, который одновременно является инструментом реализации этого принципа. Он отражает взаимный контроль ветвей власти, поддерживая работу системы сдержек и противовесов. В этом контексте неверно интерпретировать парламентский контроль как установление доминирования законодательного органа над другими ветвями власти, что иногда трактуют как парламентаризм. Контрольные полномочия парламента необходимо рассматривать в качестве элемента взаимного контроля всех ветвей власти.

36. Парламентский контроль в широком смысле может быть охарактеризован как форма государственного контроля, осуществляемого законодательной ветвью власти, в рамках её представительских и законотворческих полномочий, направленных на наблюдение за деятельностью соответствующих органов. В узком смысле он подразумевает контроль законодательного органа преимущественно за исполнительной властью, с целью обеспечения соблюдения законности и эффективности её работы.

37. Судебные органы четко подчеркивают недопустимость установления абсолютного приоритета законодательной власти над другими ветвями. Они констатируют, что принцип разделения властей и концепция

парламентаризма не предполагают верховенства парламента в системе государственной власти.

38. 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.

39. Принципы парламентского контроля в действительности способствуют достижению его основной цели. Важно отметить, что принцип законности в рамках парламентского контроля выполняет две ключевые функции: с одной стороны, он направлен на мониторинг и проверку исполнения законов, а с другой обеспечивает соблюдение всех процедурных норм, связанных с проведением контрольных мероприятий.

40. 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.

41. 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».

42. 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.

43. Парламент предпринимает меры по улучшению процедуры оценки исполнения нормативных актов, которая напрямую влияет на

совершенствование парламентского контроля. Так, в 2019 г. была утверждена Концепция применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля Жогорку Кенеша КР.

44. 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.

45. 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.

46. 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.

47. 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.

48. 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.

49. Представляется целесообразным осуществлять ежеквартальный и ежемесячный мониторинг исполнения республиканского бюджета парламентом страны на основе разработанных методик мониторинга.

50. Предлагается авторская дефиниция парламентаризма-это основанное на либеральной модели качественное состояние политической системы общества, которое характеризуется ведущей ролью парламента в механизме разделения властей и предполагает посредством народного представительства выработку консолидированного публичного интереса, предопределяя форму государственного управления.

51. Теоретико-правовые, историко-правовые исследования, анализ трансформации парламентаризма в КР позволяет сделать вывод 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 айылных кенешах существует мажоритарная система, депутаты

городских кенешей избираются по пропорциональной системе, национальный парламент формируется по смешанной системе. Пропорциональная избирательная система формирования Жогорку Кенеша, городских и айылных кенешей способствует развитию партийной системы, появлению партий с общенациональными программами развития и ответственными за будущее страны.

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 пункт 4 статьи 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.

б. 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 г. № 122, 13 июля 2012 г. № 109.).

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 был разработан, автор состоял в числе разработчиков- депутатов шестого созыва ЖК КР.

7. Представляется целесообразным осуществлять ежеквартальный и ежемесячный мониторинг исполнения республиканского бюджета парламентом страны на основе разработанных методик мониторинга.

8. Предлагается разработать новую редакцию закона КР «О политических партиях». Действующий закон КР «О политических партиях», был принят в 1999 г. 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, совместно с группой депутатов шестого созыва ЖК КР.

9. 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».

10. Предлагается создать Центр развития при Жогорку Кенеше КР, для выработки стратегического видения и оказания аналитической поддержки деятельности парламента, развитию парламентаризма, по проведению исследований и разработок по общественно значимым вопросам, выработке рекомендаций и предложений к стратегическим документам.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Герье, В.И. О конституции и парламентаризме в России [Текст] / В. И. Герье. – М., 1906. – 31 с.
2. Гессен, В.М. Основы конституционного права [Текст] / В. М. Гессен. – Петроград, 1918. – 445 с.
3. Котляревский, С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских основных законов [Текст] / под ред. и с предисловием В. А. Томсинова. – М., 2004. – 392 с.
4. Брокгауз, Ф.А., Ефрон, И.А. Энциклопедический словарь. Репринтное воспроизведение [Текст] / Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон. – М., 1992. Т. 44. – 850 с.
5. 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.
6. Мижухев, П.Г. Парламентаризм и представительная форма правления в главных странах современной Европы [Текст] / П. Г. Мижухев. – СПб., 1906. – 165 с.
7. 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.
8. Соколов, К.И. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентарного строя [Текст] / К. И. Соколов. – СПб., 1912. – 432 с.
9. Брайс. Американская республика 1889 г. [Текст] / Брайс // Журнал Министерства Юстиции. – 1908. – Апрель. – Т. 1. – С. 305-315.
10. Дайси, А. Основы государственного права Англии [Текст] / А. Дайси. – М., 1905. – 681 с.
11. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений [Текст] / В. И. Ленин. – М.: Издательство политической литературы, 1969. Т. 33. – 644 с.

12. Григорян, Л.А. 60 лет советской государственности. К 60-летию Советской власти [Текст] / Л. А. Григорян. – М., 1977. – 336 с.
13. 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.
14. Бельсон, Я.М. Современное буржуазное государство и «народное представительство» [Текст] / Я. М. Бельсон. – М., 1960. – 200 с.
15. Левин, И.Д. Современная буржуазная наука государственного права [Текст] / И. Д. Левин. – М.: Изд-во АН СССР, 1960. – 399 с.
16. Мишин, А.А. Центральные органы власти буржуазных государств [Текст] / А. А. Мишин. – М., 1972. – 285 с.
17. Трегуб, Г.М. Парламентаризм советский: истоки, многопартийность, блоки. Справочное пособие [Текст] / Г. М. Трегуб. – М., 1991. – 92 с.
18. Энциклопедия государства и права [Текст]. – М., 1930. Т. 3. – 836 с.
19. Авакьян, С.А. Парламенты зарубежных стран [Текст]: справочник / под общ. ред. И. В. Спиридонова. – М.: Политиздат, 1968. – 128 с.
20. Большая советская энциклопедия [Текст]. – М., 1955. Т. 32. – 648 с.
21. Большой юридический словарь [Текст] / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – М., 2004. – 704 с.
22. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации [Текст]: учебник для вузов / М. В. Баглай. – М., 2007. – 784 с.
23. Могунова, М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика [Текст] / М. А. Могунова. – М., 2001. – 348 с.

24. Рыбкин, И.П. Становление и развитие парламентаризма в России [Текст]: автореф. дис. ... докт. полит. наук: 23.00.02 / И.П. Рыбкин. – М., 1995. – 21 с.
25. Миронов, О.О. Истоки российского парламентаризма [Текст] / О. О. Миронов // Представительная власть. – 1996. - № 4-5. – С. 100-103.
26. Большой энциклопедический словарь [Текст] / гл. ред. А. М. Прохоров. – М., 1997. – 1456 с.
27. Общая и прикладная политология [Текст]: учебное пособие / под общ. ред. В. И. Жукова, Б. И. Краснова. – М., 1997. – 992 с.
28. Парламентское право России [Текст]: учебное пособие / под. ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. – М., 1999. – 392 с.
29. Енгибарян, Р.В., Тадевосян, Э.В. Конституционное право [Текст] / Р. В. Енгибарян, Э. В. Тадевосян. – М., 2000. – 492 с.
30. Козлова, Е.И., Кутафин, О.Е. Конституционное право России [Текст]: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М., 2005. – 592 с.
31. Баренбойм, П.Д. Первая Конституция мира. Библейские корни независимости суда [Текст] / П. Д. Баренбойм. – М.: Белые альвы, 1997. – 144 с.
32. Муравский, В.А. Органическая концепция разделения властей [Текст] / В. А. Муравский // Российский юридический журнал. – 2010. – Т. 71. - № 2. – С. 22-31.
33. Кечекьян, С.Ф. Учение Аристотеля о государстве и праве [Текст] / С. Ф. Кечекьян. – М.-Л.: АН СССР, 1947. – 222 с.
34. Цицерон, М. Диалоги [Текст] / М. Цицерон. – М., 1966. – 224 с.
35. Макиавелли, Н. Государь. Размышления над первой декадой Тита Ливия [Текст] / Н. Макиавелли. – М., 2005. – 153 с.
36. 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.

37. Локк, Дж. Сочинения. В 3-х тт. [Текст] / Дж. Локк. – Т. 3. – М., 1988. – 668 с.
38. Монтескье, Ш.-Л. Избранные произведения [Текст] / Ш.-Л. Монтескье. – М., 1955. – 803 с.
39. Исаев, И.А., Золотухина, М.Н. История политических и правовых учений России [Текст] / И. А. Исаев, М. Н. Золотухина. – М., 1995. – 378 с.
40. Сперанский, М.М. План государственного преобразования графа М.М. Сперанского [Текст] / М. М. Сперанский. – М., 1905. – 359 с.
41. Пестель, П.И. Русская, правда [Текст] / П. И. Пестель. – М., 1993. – 256 с.
42. Чичерин, Б.Н. Несколько современных вопросов [Текст] / Б. Н. Чичерин. – М., 1862. – 265 с.
43. Градовский, А.Д. Начала русского государственного права [Текст] / А. Д. Градовский. – СПб: Типография М. Стасюлевича, 1875. Т. 1. – 436 с.
44. Ковалевский, М.М. Общее конституционное право. Лекции, читанные в С.-Петербургском Университете и Политехникуме, 1907-1908 [Текст] / М. М. Ковалевский. – СПб., 1908. – 120 с.
45. Коркунов, Н.М. Лекции по общей теории права [Текст] / Н. М. Коркунов. – СПб., 1914. – 420 с.
46. Коркунов, Н.М. Русское государственное право [Текст] / Н. М. Коркунов. – СПб., 1909. Т. 2. – 580 с.
47. 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.
48. Лазаревский, Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Том 1. Конституционное право [Текст] / Н. И. Лазаревский. – СПб., 1908. – 479 с.

49. Гамбаров, Ю.С. Свобода и ее гарантии. Популярныe социально-юридические очерки [Текст] / Ю. С. Гамбаров. – СПб., 1910. – 288 с.
50. 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 / Д.Л. Сурков. – М., 1999. – 43 с.
51. Ориу, М. Основы публичного права [Текст] / пер. с французского Е. Пашуканис. – М.: Изд-во Ком. Акад., 1929. – 783 с.
52. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея [Текст] / под общ. ред., с предисл. Я.Я. Яковлева. – М., 1994. – 592 с.
53. Гегель, Г. В. Ф. Сочинения. Философия права. [Текст] / пер. с немецкого Б. Столнера. – М.-Л.: Соцэкгиз, 1934. Т. 7. – 380 с.
54. Шершеневич, Г.Ф. Общее учение о праве и государстве. Лекции [Текст] / Г. Ф. Шершеневич. – М., 1908. – 159 с.
55. Коркунов, Н.М. Русское государственное право: Введение и общая часть [Текст] / Н. М. Коркунов. – СПб., 1914. Т. 1. – 580 с.
56. Конституция Греческой Республики от 11 июня 1975 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitutions.ru/archives/249>. – Загл. с экрана.
57. Конституция Республики Польша от 02 апреля 1997 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/konl.htm>. – Загл. с экрана.
58. 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.
59. 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.

60. Керимов, А.Д. Современное государство: вопросы теории [Текст] / А. Д. Керимов. – М., 2007. – 144 с.
61. 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.
62. 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.
63. Чичерин, Б.Н. О народном представительстве [Текст] / Б.Н. Чичерин // Историческое развитие представительных учреждений в Европе. Кн. III. – М., 1899. – 838 с.
64. Гачек, Ю. Общее государственное право на основе сравнительного правоведения. Часть I: Право современной монархии [Текст] / Ю. Гачек. – Рига: Наука и жизнь, 1917. – 216 с.
65. 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>. – Загл. с экрана.
66. Конституционный акт Канады от 17 апреля 1982 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/archives/47>. – Загл. с экрана.
67. Конституция Южно-Африканской Республики от 08 мая 1996 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/archives/78>). – Загл. с экрана.
68. Теткин, Д.В. Законность как реальное выражение права [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Д. В. Теткин. – Тамбов, 2007. – 197 с.
69. 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.

70. Сафронов, В.В. Правосознание гражданина [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В. В. Сафронов. – Красноярск, 2004. – 242 с.

71. Нерсисянц, В.С. Общая теория государства и права [Текст]: учебник / В. Б. Нерсисянц. – М.: Норма, 1999. – 450 с.

72. Исаева, Н.В. Правовая идентичность: проблемы теории и практики [Текст] / Н. В. Исаева. – Иваново, 2009. – 157 с.

73. Зарецкий, А.Д., Иванова, Т.Е. Объект и предмет исследования: значимость формулировок для научной деятельности [Текст] / А.Д. Зарецкий, Т.Е. Иванова // Международный журнал экспериментального образования. – № 11. – 2010. – С. 185-191.

74. Понкин, И.В. Объект и предмет научного или прикладного аналитического исследования [Текст] / И.В. Понкин // Вестник Нижегородской Академии МВД России. – № 3(51). – 2020. – С. 65-69.

75. Кузин, Ф.А. Кандидатская диссертация. Методика написания, правила оформления и порядок защиты. Практическое пособие для аспирантов и соискателей ученой степени [Текст] / Ф.А. Кузин. – М.: «Ось-89», 1997. – 320 с.

76. Липчиу, Н.В., Липчиу, К.И. Методология научного исследования. Учебное пособие. Краснодар, 2013 г.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<https://ftp.kubsau.ru/upload/iblock/d7a/d7a92edf8a3247f2aafc68b6154e1384.pdf>.
– Загл. с экрана.

77. Абдуллаев, М.И., Комаров, С.А. Проблемы теории государства и права [Текст] / М.И. Абдуллаев, С.А. Комаров / Учебник. – СПб.: Питер, 2003. – 576 с.

78. Ксенофонтов, В.А. Диалектика как теория и метод познания [Текст] / В.А. Ксенофонтов // Электронная библиотека БГУ. – 2021.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/275707/1Ксенофонтов%20В.А.%20С%20>

Нижнева-

Ксенофонта%20Н.Л._ДИАЛЕКТИКА%20КАК%20ТЕОРИЯ%20И%20МЕТОД%20ПОЗНАНИЯ.pdf. – Загл. с экрана.

79. Пузиков, В.Г. Философские методы в научном исследовании [Текст] / В.Г. Пузиков // Наука о человеке: гуманитарные исследования. – 2015. – № 2(20). – С. 36-41.

80. Бусыгина, Н.П. Феноменологический и герменевтический подходы в качественных психологических исследованиях [Текст] / Н.П. Бусыгина // Культурно-историческая психология. – 2009. – № 1. – Т.5. – С. 57-65.

81. Беляева, О.И. Толкование норм права [Текст] / О.И. Беляева // Ученые записки Казанского государственного университета . – 2007. – Т. 149. – Кн. 6. – С. 39-47.

82. Кузьмина, Е.С., Кузьмин, Е.А. Социологические методы в юриспруденции (на примере социально-правовых исследований юридической ответственности [Текст] / Е.С. Кузьмина, Е.А. Кузьмин // Социология и право. № 1(31). – 2016. – С. 59-66.

83. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова [Текст] / В.М. Корельский, В.Д. Перевалов. – Издательская группа НОРМА-ИНФРА. – М., 1998. – 668 с.

84. Тринитка, Д.Г. Моделирование в праве как способ познания правовых явлений [Текст] / Д.Г. Тринитка // Теоретическая и прикладная юриспруденция. – № 1(11). – 2022. – С. 61-67.\

85. Назарова, Ю.В. Аксиология парламентской культуры [Текст]: дис. ... докт. юрид. наук: 09.00.13 / Ю. В. Назарова. – Курск, 2014. – 299 с.

86. Аристотель. Сочинения: В 4-х т. [Текст] / общ. ред. А. И. Доватура. – М.: Мысль, 1984. Т. 4. – 830 с.

87. Данте Алигьери. Малые произведения [Текст] / А. Данте. – М., 1968. – 670 с.
88. 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.
89. Соловьев, Э.Ю. Прошлое толкует нас: (Очерки по истории философии и культуры) [Текст] / Э. Ю. Соловьев. – М., 1991. – 432 с.
90. 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.
91. Динамика гражданского общества, этноконфессиональная толерантность и диалог культур: эпистемологические модели: Коллективная монография [Текст] / Под ред. В.П. Римского. – Белгород: ИД «Белгород», 2012. – 242 с.
92. 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](http://www.lawinstitut.ru/ru/science/vestnik/20011/koreneva.html). – Загл. с экрана.
93. Бентам, И. Введение в принципы нравственности и законодательства [Текст] / И. Бентам. – М.: Росспэн, 1998. – 416 с.
94. Этика. Энциклопедический словарь [Текст] / под ред. Р. Г. Апресяна и А. А. Гусейнова. – М.: Гардарики, 2001. – 671 с.

95. Руссо, Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты [Текст] / пер. с фр. А.Д. Хаютина и В.С. Алексеева-Попова. – М., 1998. – 413 с.
96. 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.
97. Философия Канта и современность [Текст] / под общ. ред. Т. И. Ойзермана. – М.: Мысль, 1974. – 469 с.
98. Гегель, Г.В.Ф. Философия права [Текст] / Г. В. Ф. Гегель. – М.: Мысль, 1990. – 524 с.
99. Шалин, В.В. Толерантность (культура, норма и политическая необходимость) [Текст] / В. В. Шалин. – Краснодар: Периодика Кубани, 2000. – 256 с.
100. Мизес Людвиг фон. Либерализм в классической традиции [Текст] / Л. фон Мизес. – М.: Социум, 2001. – 344 с.
101. Гаусс, Дж. Ф. Многообразие видов всеобъемлющего либерализма: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.libertarium.ru/mgrig>. – Загл. с экрана.
102. Hardin Russell. Morality within the Limits of Reason. – Chicago: University of Chicago Press, 1988. – 254 p.
103. 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.
104. Декларация прав человека и гражданина, принята депутатами Генеральных штатов 24 августа 1789 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.agitclub.ru/spezhran/spezdeclaracial789.htm>. – Загл. с экрана.
105. Декларация независимости США от 4 июля 1776 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/indpndnc.htm>. – Загл. с экрана.

106. 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.

107. 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.

108. Политическая и экономическая этика [Текст] / пер. с нем. С. Курбатовой, К. Костюка. – М., 2001. – 366 с.

109. 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.

110. Торогельдиева, Б.М. Становление парламентаризма в Кыргызстане: реалии и противоречия [Текст] / Б. М. Торогельдиева // Развитие территорий. – 2018. – № 2 (12). – С. 22-26.

111. Шульженко, Ю.Л. Исследование проблем парламентаризма в советский период // Труды Института государства и права РАН. 2017. – №2 (60): [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/issledovanie-problem-parlamentarizma-v-sovetskiy-period>. – Загл. с экрана.

112. Земское дело [Текст]. – 1917. – № 23-24. – С. 480-482.

113. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений. Т. 31. – М., 1969: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://uaio.ru/vil/31.htm>. – Загл. с экрана.

114. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений. Т. 34. – М., 1969: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://uaio.ru/vil/34.htm>. – Загл. с экрана.

115. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации [Текст]: учебник для вузов / М. В. Баглай. – М., 1997. – 782 с.
116. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть [Текст]: учебник для вузов / отв. ред. Б. А. Страшун. – М., 2005. – 784 с.
117. Конституция Киргизской ССР от 23 марта 1937 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lib.maupfib.kg/wp-content/uploads/KONSTITUCIYA-KIRGIZSKOY-SSSR-1937.pdf>. – Загл. с экрана.
118. Конституция Киргизской ССР от 20 апреля 1978 года: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205064>. – Загл. с экрана.
119. 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.
120. Отчет о деятельности Жогорку Кенеша двенадцатого созыва за период 1990-1994 годов [Текст] / Текущий архив ЖК КР – Бишкек, 1994.
121. Курманов, И. Законодательная власть Кыргызской Республики в глобализирующемся мире: эволюция, проблемы, перспективы [Текст] / И. Курманов. – Бишкек, 2012. – С. 48-66.
122. 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>. – Загл. с экрана.
123. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года № 1186-ХII: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1/30?cl=ru-ru>. – Загл. с экрана.
124. Укушев, М.К., Бокоев, Ж.А. Президент Кыргызской Республики [Текст] / М. К. Укушев, Ж. А. Бокоев. – Бишкек, 1997. – 148 с.

125. 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/ar-ticle/n/parlamentarizm-v-kyrgyzstane-osobennosti-problemy-dostizheniya>. – Загл. с экрана.
126. Акаев, А.А. Социально-экономическая политика и принципы формирования государственного бюджета 1997 [Текст] / А. А. Акаев. – Бишкек, 1996. – С. 15-17.
127. 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. – Загл. с экрана.
128. 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>. – Загл. с экрана.
129. Кыргыз Республикасынын Жогорку Кенешинин [Текст] // Парламенттин кундолугу. – 1999. – №1. – С.97-100.
130. 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.
131. Слово Кыргызстана [Текст]. - 1998. – 23 окт.
132. Укушов, М. Кыргызстан и парламентская форма правления: опыт разочарования. Часть 2: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://center.kg/article/91>. – Загл. с экрана.
133. Слово Кыргызстана [Текст]. – 1998. – 21 окт.
134. Отчет Торара СНП Жогорку Кенеша Кыргызской Республики А. Борубаева о работе СНП ЖК КР 2000 года [Текст]. – Бишкек, 2000. – 67 с.

135. 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). – Загл. с экрана.

136. 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>. – Загл. с экрана.

137. Карыбаева, А.С. Государственно-правовое развитие Кыргызстана: XX – начало XXI века [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Карыбаева – М., 2007. – 189 с.

138. 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>. – Загл. с экрана.

139. 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). – Загл. с экрана.

140. 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>. – Загл. с экрана.

141. 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.

142. Савельева, Е.М. Проблемы совершенствования законодательной деятельности в России на федеральном уровне [Текст] / Е. М. Савельева // Государство и право. – 2001. – №9. – С.5-10.

143. Пискунова, Е.А. Понятие законодательного процесса в Российской Федерации [Текст] / Е. А. Пискунова // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 9. – С. 54-58.

144. Мукамбаева, Г.А. Теория государства и права [Текст]: учеб-метод. пособие / Г. А. Мукамбаева. – Б.: Просвещение, 2005. – 236 с.

145. 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.

146. 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.

147. 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>. – Загл. с экрана.

148. 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-predstavleniyu-Pravitel-stva.pdf>. – Загл. с экрана.

149. 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>. – Загл. с экрана.

150. 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>. – Загл. с экрана.

151. 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>. – Загл. с экрана.

152. 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.V....pdf>.

153. 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>. – Загл. с экрана.

154. 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>. – Загл. с экрана.

155. 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>. – Загл. с экрана.

156. 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>. – Загл. с экрана.

157. Проект Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах КР»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minjust.gov.kg/ru/news/view/id/1971/>. – Загл. с экрана.

158. 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>. – Загл. с экрана.

159. 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>. – Загл. с экрана.

160. 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>

161. 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>. – Загл. с экрана.

162. 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/>. – Загл. с экрана.

163. 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>. – Загл. с экрана.

164. 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>. – Загл. с экрана.

165. Авакьян, С.А. Конституционное право России [Текст]: учебный курс / С. А. Авакьян. – М.: Юристъ, 2005. Т. 2. – 749 с.

166. 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.

167. 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>. – Загл. с экрана.

168. 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>. – Загл. с экрана.

169. 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.

170. 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>. – Загл. с экрана.

171. Теория государства и права [Текст]: учебник для юридических вузов / под ред. А. С. Пиголкина. – М.: Городец, 2003. – 743 с.

172. 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>. – Загл. с экрана.

173. 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/>. – Загл. с экрана.

174. 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>. – Загл. с экрана.

175. 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>. – Загл. с экрана.

176. 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>. – Загл. с экрана.

177. 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>. – Загл. с экрана.

178. 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>. – Загл. с экрана.

179. 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>. – Загл. с экрана.

180. 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>. – Загл. с экрана.

181. Распоряжение Правительства КР от 14 февраля 2001 года № 44-р: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/15543>. – Загл. с экрана.

182. 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>. – Загл. с экрана.

183. 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>. – Загл. с экрана.

184. 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>. – Загл. с экрана.

185. 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>. – Загл. с экрана.

186. 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>. – Загл. с экрана.

187. Бюджетный Кодекс Кыргызской Республики от 16 мая 2016 года № 59: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111338>. – Загл. с экрана.

188. 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>. – Загл. с экрана.

189. 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. – Загл. с экрана.

190. 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. – Загл. с экрана.

191. 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.

192. Лившиц, Р.З. Судебная практика как источник права [Текст] / Р. З. Лившиц. – М.: Институт государства и права РАН, 1997. – 48 с.

193. 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. – Загл. с экрана.

194. 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>. – Загл. с экрана.

195. Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики 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: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2020/06/ZHorokulov-M.M.-ot-18.03.2020-g.-rusk.pdf>. – Загл. с экрана.

196. 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. – Загл. с экрана.

197. 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>. – Загл. с экрана.

198. 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>. – Загл. с экрана.

199. Регламент Верховного суда Кыргызской Республики от 11 января 2019 года №1: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sot.kg/post/reglament-2>. – Загл. с экрана.

200. 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>. – Загл. с экрана.

201. 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>. – Загл. с экрана.

202. 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.

203. Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] / А. А. Мишин. – М., 1996. – 264 с.

204. Шеховцов, В.А. Развитие российского парламентаризма [Текст] / В. А. Шеховцов. – Владивосток: Дальнаука, 2002. – 321 с.

205. 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.
206. 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. – Загл. с экрана.
207. 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.
208. Левакин, И.В. Философско-правовые и исторические основы разделения государственной власти [Текст] / И. В. Левакин // Законодательство и экономика. – 2005. – №1. – С. 18-22.
209. Демократическое правовое государство и гражданское общество в странах Центрально-Восточной Европы [Текст]. – М.: Наука, 2005. – 184 с.
210. Николаев, Е.А. Принцип разделения власти и проблемы государственного строительства [Текст] / Е. А. Николаев // Право и политика. – 2003. – №12. – С. 12-21.
211. 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.
212. 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.
213. Шерипов, Н.Т. Административное право Кыргызской Республики [Текст]: учебник / Н. Т. Шерипов. – Б: Нур-Ас, 2009. – 544 с.

214. 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>. – Загл. с экрана.

215. 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>. – Загл. с экрана.

216. Бендюрина, С.В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование [Текст] / С. В. Бендюрина. – Екатеринбург, 2003. – 223 с.

217. Коврякова, Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. [Текст] / Е. В. Коврякова. – М., 2005. – 192 с.

218. 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.

219. 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>. – Загл. с экрана.

220. 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.

221. 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.
222. Демидов, М.В. Классификация видов и форм парламентского контроля [Текст] / М. В. Демидов // Вестник Чебоксарского кооперативного института 2008. – №2. – С. 129-139.
223. Колсариева, Н.Ш. Политико-правовая природа формы правления в Кыргызской Республике: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://bilim.akipress.org/lib/book:1012//?f=cp>. – Загл. с экрана.
224. Бейшеналиев, З.Ш. Принцип разделения власти и институт президентства в Кыргызской Республике [Текст] / З. Ш. Бейшеналиев // Вестник КГЮА. – 2014. – №1. – С. 23-25.
225. 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.
226. Долгопят, А.О. Понятие и содержание принципа законности [Текст] / А.О. Долгопят // Бизнес в законе. – 2008. – №4. – С. 242-244.
227. Теория государства и права [Текст]: курс лекций / Под ред. Н.А. Катаева, В.В. Лазарева. – Уфа, 1994. – 776 с.
228. Боннер, А.Т. Принцип законности в советском гражданском процессе [Текст] / А. Т. Боннер. – М., 1989. – 81 с.
229. Алексеев, С.С. Теория государства и права [Текст]: учебник для ВУЗов. 3-е издание. – М., 2005. – 317 с.
230. Петухова, Н.В. Правовая природа целей и принципов федерального парламентского контроля [Текст] / Н. В. Петухова // Журнал российского права. – 2016. – №16. – С. 28-34.
231. 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.

232. 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.

233. 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.

234. 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.

235. 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.

236. 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.

237. 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.

238. 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.

239. 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>

240. 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/>. – Загл. с экрана.

241. 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>. – Загл. с экрана.

242. Закон Кыргызской Республики «Об Акыйкатчы (Омбудсмене) Кыргызской Республики»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1093>. – Загл. с экрана.

243. Права человека [Текст] / отв. ред. Е. А. Лукашева. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 512 с.

244. 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>. – Загл. с экрана.

245. Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 20 ноября 2019 года № 3362-VI «Об утверждении Концепции применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля Жогорку Кенеша 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. – Загл. с экрана.

246. 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>. – Загл. с экрана.

247. Интервью Председателя правления Представительства Transparency International в Кыргызстане Адылбека Шаршенбаева: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cabar.asia/ru/adylbek-sharshenbaev-obshchestvennost-kyrgyzstana-po-ka-eshche-malo-vliyaet-na-protsess-formirovaniya-byudzheta-v-gosudarstvennykh-organakh/>. – Загл. с экрана.

248. Алтыбаева, А.Т. Особенности нормативно-правового обеспечения бюджетного контроля парламента [Текст] / А.Т. Алтыбаева // Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. – 2020. – № 7. – С. 162-169.

249. 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>. – Загл. с экрана.

250. Отчет об аудите исполнения республиканского бюджета КР за 2018 год: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.esep.kg/images/docs/budjet2018.pdf>. – Загл. с экрана.

251. 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>. – Загл. с экрана.