

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Члена экспертной комиссии

Диссертационного совета Д 12.24.695 при Институте государства и права Национальной академии наук Кыргызской Республики Джумагулова Айдара Муратовича (д.ю.н., доцент (12.00.01)) по диссертации Алтыбаевой Айнуру Тойчиевны, на тему: «Становление и развитие парламентаризма в Кыргызской Республике»(теоретико-правовое, историко-правовое исследование)на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности: 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве; рассмотрев представленную соискателем диссертацию, пришел к следующему заключению:

1. Соответствие работы специальности, по которой дано право диссертационному совету принимать диссертации к защите

Представленная докторская диссертация соответствует профилю диссертационного совета. В работе проводится исследование таких вопросов, как исследовательские нарративы парламентаризма, институт парламента в рамках концепта разделения властей, контекстуальные рамки существования парламента при диалоге государственной власти и общества, культурно-исторический метод исследования аксиологии парламентаризма, разрешение методологической дилеммы парламентаризма в практике реализации либерализма и концепции прав человека, исторические предпосылки зарождения парламентаризма в Кыргызской Республике, эволюция парламентаризма в Кыргызской Республике в период с 1991 по 1996 годы, парламентаризм в Кыргызской Республике в период с 1998 по 2024 годы, общее значение законотворческого процесса Жогорку Кенеш Кыргызской Республики в правотворческой деятельности, участие исполнительной и судебной властей Кыргызской Республики в законотворческом процессе, контрольная функция парламента и принцип разделения властей, принципы и формы контрольных функций парламента, особенности нормативного правового обеспечения парламентарского контроля в бюджетной сфере, что в полной мере отвечает паспорту специальности: 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве, пунктам 1.2., 1.3., 1.4., 1.7., 1.8., 1.9., 1.10., 1.11., 1.13., 1.30., 2.1., паспорта научной специальностей 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве (приложение 1 к постановлению Президиума ВАК Кыргызской Республики №235 от 27 декабря 2016 г.).

2. Целью настоящего диссертационного исследования является правовой анализ вопросов становления и развития парламентаризма в Кыргызской Республике.

Поставленная цель обусловила формулировку следующих исследовательских 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.

Согласно поставленным задачам, цель диссертации достигнута в полном объеме.

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

Предметом 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.

Методы исследования соответствуют задачам диссертации.

Методологической базой диссертационного исследования явились основные положения диалектики, системный и межотраслевые подходы, единство исторического и логического методов, дедукции и индукции, анализ и синтез, формально-логический метод, наблюдение и описание. Использовались работы отечественных и зарубежных авторов в области теории права и гражданского права, относящиеся к проблематике раскрываемой темы.

При этом применялись логический, исторический, конкретно-социологический методы исследования, анализ и обобщение в практической деятельности, а также метод логико-юридического анализа, сравнительно-правовой, компаративный, технико-юридический метод толкования, и другие специально-научные методы юриспруденции.

Требования к исследованию по специальности: 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве – соответствуют.

Актуальность темы диссертации

Среди значимых вопросов становления правовой государственности в Кыргызской Республике первоочередной является организация публичных институтов, деятельность которых основана на принципе разделения властей и закреплена на конституционном уровне. При этом Жогорку Кенешу КР 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.

На основании вышеизложенного, можно заключить, что научное исследование, предпринятое соискателем, представляется весьма актуальным и своевременным.

3. Научные результаты

В работе представлены следующие новые научно-обоснованные теоретические результаты, совокупность которых имеет немаловажное значение для развития юридической науки:

Результат 1

Выявлено, методологическое значение проявляется в том, что по итогам разбора всех вышеизложенных понятий парламентаризма при дефинитивном определении парламентаризма ударение исследователями делается на одной из упомянутых категорий: форма правления, государственный (политический) режим, политическая система. При этом учеными практически всегда подчеркивается, что парламентаризм в своей основе предполагает разделение властей, причем ключевое значение имеет соотношение законодательной и исполнительной ветви в системе публичной власти, и необходимость функционирования представительных учреждений как головных структур в механизме государства.

Результат 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».

Результат 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.

Результат 4

Определено, 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.

Результат 5

Обосновывается, 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-ий 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.

Результат 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 соответствует 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.

Результат 7

Предложено 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. Заключение, представленное постоянным представителем Кабинета министров в Жогорку Кенеше к проектам и текстам проектов, является 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».

Результат 8

Выделено понимание парламентского контроля в узком и широком смысле. 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.

Результат 9

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

Результат 10

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

Результат 11

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

3.1. Полученные результаты характеризуются научной новизной в рамках современной юридической науки, которая заключается в следующем:

Диссертационная работа представляет собой одно из первых монографических исследований вопроса о месте института парламентаризма в системе современных взаимоотношений государства и общества, а также изучении парламентаризма в единстве его юридических и социальных детерминант. При этом в настоящей работе парламентаризм понимается в более широком смысле, нежели чем традиционно предлагаемые его трактовки.

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

Результат 1

Новая гипотеза, методологическое значение проявляется в том, что по итогам разбора всех вышеизложенных понятий парламентаризма видно, что при дефинитивном определении парламентаризма ударение исследователями

делается на одной из упомянутых категорий: форма правления, государственный (политический) режим, политическая система. При этом учеными практически всегда подчеркивается, что парламентаризм в своей основе предполагает разделение властей, причем ключевое значение имеет соотношение законодательной и исполнительной ветви в системе публичной власти, и необходимость функционирования представительных учреждений как головных структур в механизме государства.

Результат 2

Новое видение, 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».

Результат 3

Новая гипотеза, 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.

Результат 4

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

Результат 5

Новый взгляд, 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.

Результат 6

Новая гипотеза, 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 соответствует 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.

Результат 7

Новая трактовка, 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. Заключение, 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».

Результат 8

Новая трактовка, 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.

Результат 9

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

Результат 10

Новая гипотеза, парламент, лишившись правомочия заслушивать отчет правительства, сохранил такой рычаг контроля за ним как направление парламентского запроса. Вместе с тем, несомненно, что такой способ контроля парламента за правительством не может сравниться с подотчетностью последнего в рамках заслушивания его отчетов, поскольку

парламентский контроль путем направления запросов носит всегда точечный характер, не является системным и комплексным.

Результат 11

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

3.2. Обоснование достоверности научных результатов

Результаты и выводы, сформулированные в диссертационной работе, достаточно обоснованы и достоверны, что определяется используемым методологическим аппаратом.

Результат 1

Достоверно и обосновано, методологическое значение проявляется в том, что по итогам разбора всех вышеизложенных понятий парламентаризма видно, что при дефинитивном определении парламентаризма ударение исследователями делается на одной из упомянутых категорий: форма правления, государственный (политический) режим, политическая система. При этом учеными практически всегда подчеркивается, что парламентаризм в своей основе предполагает разделение властей, причем ключевое значение имеет соотношение законодательной и исполнительной ветви в системе публичной власти, и необходимость функционирования представительных учреждений как головных структур в механизме государства.

Результат 2

Достоверно и 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».

Результат 3

Достоверно и обосновано, 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.

Результат 4

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

Результат 5

Достоверно и обосновано, 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.

Результат 6

Достоверно и обосновано, 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 соответствует 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.

Результат 7

Обосновано, 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».

Результат 8

Обосновано, 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.

Результат 9

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

Результат 10

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

Результат 11

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

3.3. Теоретическое значение работы

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

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

3.4. Соответствие квалификационному признаку

Диссертация на соискание ученой степени доктора наук Алтыбаевой Айнуру Тойчиевны как научно-квалификационная работа соответствует такому квалификационному признаку, как разработка нового научного направления или концептуальное развитие одного из актуальных научных направлений и содержание принципиально новых результатов, совокупность которых является крупным достижением в соответствующей отрасли науки, поскольку выводы, практические рекомендации и предложения, содержащиеся в ней, могут быть использованы для совершенствования института парламентаризма в Кыргызской Республики.

Наряду с изложенным, в диссертации содержится материал для новых подходов в области реализации образовательных программ, в преподавании теоретических и отраслевых юридических дисциплин в высших учебных заведениях, в частности, по курсу «Теория государства и права».

4. Практическая значимость полученных результатов

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

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

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

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

5. Соответствие автореферата содержанию диссертации

Автореферат полностью соответствует содержанию диссертации, поставленной в ней цели и задачам исследования. Автореферат имеет идентичное резюме на кыргызском, русском и английском языках.

6. Замечания

1. В главе 3 анализируя исторические предпосылки зарождения парламентаризма в Кыргызстане, исходя из шифра специальности и темы исследования, полагаем целесообразным уделить больше внимания теоретико-правовым и историческим аспектам развития выборных органов самоуправления в условиях т.н. «кочевой демократии», а также политико-правовых процессов, связанных с проблемами выбора формы государства и основ парламентаризма в первые годы Советской власти (1920-1922 годы) на территории Кыргызстана и в последующем в виде автономий в составе РСФСР, от чего исследование, на наш взгляд существенно выиграло бы и обогатилось.

2. На наш взгляд полагаем возможным сократить объем диссертации в целях приведения в соответствии с требованиями НАК КР.

Данные замечания имеют дискуссионный характер и не умаляют достоинств работы в целом.

7. Предложения

Член экспертной комиссии Диссертационного совета д.ю.н., доцент Джумагулов Айдар Муратович предлагает по докторской диссертации Алтыбаевой А.Т. назначить:

- **в качестве ведущей организации** кафедру государственно-правовых дисциплин Академии МВД КР., адрес: г.Бишкек, ул.Ч.Валиханова 1А.;

- **первым официальным оппонентом** доктора юридических наук, профессора **Мурзаibraимова Нурбека Бектемировича** (специальность по автореферату 12.00.01), члена диссертационного совета Д 12.24.695;

- **вторым официальным оппонентом** доктора юридических наук, профессора **Токтобаева Болота Токтомышевича**, (специальность по автореферату 12.00.01);

- **третьим официальным оппонентом** доктора юридических наук, профессора, **Исманов Таалайбек Кадырович**, (специальность по автореферату 12.00.01).

8. Рекомендации

Рекомендуется дальнейшие научные изыскания по данной теме в направлении связи парламентаризма Кыргызской Республики как с ближними, так и с дальними зарубежными странами.

9. Заключение

Полученные соискателем Алтыбаевой Айнуру Тойчиевной результаты характеризуются внутренним единством и наличием связей результатов в рамках исследуемой проблемы.

Сформулированные в диссертации научные положения, выводы и практические рекомендации основаны на достоверных источниках, анализе отечественного и зарубежного законодательства, а также правоприменительной практики.

Структура диссертационной работы соответствует логике научного исследования и определяется ее целями и задачами. Содержание глав характеризуется цельным внутренним единством. Изложение материала в диссертационной работе характеризуется логической последовательностью и завершенностью.

Диссертация содержит ряд новых научных результатов и положений, имеющих внутреннее единство, что свидетельствует о личном вкладе автора в юридическую науку. Предложенные новые способы решения существующих проблем достаточно аргументированы и критически оценены.

В диссертацию Алтыбаевой Айнуру Тойчиевной на тему: «Становление и развитие парламентаризма в Кыргызской Республике», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности: 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве; **не включены** материалы ее диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, по специальности: 12.00.03 - гражданское право, семейное право, предпринимательское право, международное частное право на тему: «Защита семейных прав по законодательству Кыргызской Республики», которую Алтыбаева А.Т. защитила 21 ноября 2015г.

Электронный вариант диссертации, представленной в Диссертационный совет, соответствует рукописи диссертации.

10. Член экспертной комиссии Диссертационного совета, Джумагулов Айдар Муратович рассмотрев представленные документы, рекомендует Диссертационному совету Д 12.24.695 при Институте Государства и права Национальной академии наук Кыргызской Республики, Кыргызском национальном университете им.Ж.Баласагына и Ошском государственном университете, принять диссертацию Алтыбаевой Айнуру Тойчиевны на тему: «Становление и развитие парламентаризма в Кыргызской Республике», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности: 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Член экспертной комиссии:
доктор юридических наук, доцент

Подпись члена комиссии заверяю:



Джумагулов А.М.