

«УТВЕРЖДАЮ»

Президент

Национальной академии наук
Кыргызской Республики,

член-корреспондент

Абдрахматов К.Е.



2024 г.

ВЫПИСКА ИЗ ПРОТОКОЛА № 3

расширенного заседания отдела государственно-правовых исследований и экспертиз Института государства и права Национальной академии наук Кыргызской Республики

от «04» 03 2024 г.

ПРИСУТСТВОВАЛИ:

Председатель – заведующий отделом государственно-правовых исследований и экспертиз ИГП НАН КР, кандидат юридических наук Калиева Г.У. (12.00.01).

Присутствовали: Вице-президент НАН КР, академик НАН КР, д.ю.н., профессор Арабаев Ч. И., (12.00.02); почетный академик НАН КР, доктор политических наук, заведующий отделом политических исследований и экспертиз ИГП НАН КР Мамытов Т.Б. (23.00.02); доктор политических наук, профессор, заведующий отделом исследования государственно и муниципального управления и экспертиз ИГП НАН КР Шаболотов Т.Т. (23.00.02); доктор политических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела ИГП НАН КР Сааданбеков Ж.С. (23.00.02); член-корреспондент РФ, доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела ИГП НАН КР Джумабекова Т.А. (12.00.01); член-корреспондент НАН КР, доктор экономических наук, профессор, заведующий отделом междисциплинарных исследований, устойчивого развития и экспертиз ИГП НАН КР Джаилов Дж.С. (08.00.05); член-корреспондент НАН КР, доктор экономических наук, старший научный сотрудник отдела междисциплинарных исследований, устойчивого развития и экспертиз ИГП НАН КР Койчуева М.Т. (08.00.01); доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник отдела государственно-правовых исследований и экспертиз ИГП НАН КР Джоробекова А.М. (12.00.08); доктор экономических наук, научный сотрудник отдела междисциплинарных исследований, устойчивого развития и экспертиз ИГП НАН КР Джаманкулов Б.С. (08.00.01); доктор юридических наук, профессор Адамбекова А.Т. (12.00.01); главный научный сотрудник отдела ИГП НАН КР Жоробеков

Ж.Ж. (23.00.02); доктор юридических наук, научный сотрудник отдела государственно-правовых исследований и экспертиз ИГП НАН КР (12.00.11); кандидат философских наук, научный сотрудник отдела ИГП НАН КР Шаршебаева Т.А. (09.00.11); кандидат политических наук, доцент, ведущий научный сотрудник ИГП НАН КР Сыдыкбаев Ч. М. (23.00.02); кандидат философских наук, старший научный сотрудник отдела исследования государственного и муниципального управления и экспертиз Тольбашиева Дж.У. (09.00.11); научный сотрудник отдела политических исследований и экспертиз Барпиев Ш.А.; научный сотрудник отдела ИГП НАН КР Мукамбетова Н.К.

Секретарь – Жусупов Н.Ж.

ПОВЕСТКА ДНЯ:

1. Обсуждение диссертационного исследования соискателя Отдела государственно-правовых исследований и экспертиз Института государства и права Национальной академии наук Кыргызской Республики 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.

Научный консультант – академик, доктор юридических наук, профессор Арабаев Чолпонкул Исаевич.

СЛУШАЛИ:

Председатель заседания Калиева Г.У.: Уважаемые коллеги! Сегодняшнее заседание Отдела государственно-правовых исследований и экспертиз Института государства и права Национальной академии наук Кыргызской Республики посвящено обсуждению и рекомендации к публичной защите диссертации 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, а также утверждение дополнительной программы докторского экзамена по специальности 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Тема диссертационной работы «Становление и развитие парламентаризма в Кыргызской Республике» и научный консультант были утверждены по шифру научной специальности 12.00.01.

Научный консультант – академик, доктор юридических наук, профессор Арабаев Чолпонкул Исаевич.

Для ознакомления и исследования диссертации и дополнительной программы докторского экзамена по специальности, присутствующим была предоставлен заблаговременно текст диссертации, автореферата и дополнительной программы докторского экзамена по специальности. Инструкцией по проведению предварительного рассмотрения диссертации, представленной на соискание ученой степени, утвержденной Министерством

образования и науки Кыргызской Республики и Национальной аттестационной комиссией при Президенте Кыргызской Республики от 23 мая 2017 года, установлено, что обсуждение диссертации по месту ее выполнения считается правомерным, если на заседании участвовали не менее трех докторов наук – специалистов соответствующей отрасли наук и кандидаты наук соответствующей отрасли наук. По списку присутствующих видно, что это требование было выполнено.

Рецензентами диссертационного исследования были назначены: доктор юридических наук Джумабекова Т.А., (12.00.01); доктор юридических наук Адамбекова А.Д. (12.00.01); доктор юридических наук, доцент Тен А.В. (12.00.01).

Все рецензенты предоставили письменные рецензии на рассматриваемую диссертацию. Рецензии были представлены соискателю (докторанту) для ознакомления, поэтому на заседании предлагаю остановиться лишь на ключевых моментах.

Слово для доклада предоставляется диссертанту. Регламент – 20 минут.

Алтыбаева А.Т.: Благодарю за предоставленное слово. Уважаемые коллеги и участники данного заседания, разрешите вас всех поблагодарить за участие и огласить основные выводы по проделанной работе.

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

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

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

На протяжении последних тридцати лет в Кыргызстане проводятся государственные реформы политического и административного характера. В ходе их проведения позитивные перемены внедрены в архитектуру государственного управления. Но и появляются новые задачи, требующие решения с долгосрочной перспективой.

Только тщательный научный анализ динамики происходящих процессов позволит создать пространство для вариантов и возможностей решения насущных проблем.

Темпы реформ в государственно-политической системе ускоряются. На первое место выступает потребность науки обратиться к вопросу дальнейшего становления и развития правового государства в КР с фокусом, направленным на представительный орган государственного управления. По отдельным оценкам, в науке эта область не получила должной проработки,

что сказывается на качестве трансформации механизма государства и правовой системы.

Кыргызстанское общество избрало путь выстраивания демократической модели государственного управления. И эта модель может быть адекватной только с учетом той роли, которую играет государство в жизни общества.

Прежде всего, речь идет о месте парламента в демократических преобразованиях. Ведь высший представительный орган представляет собой индикатор, который демонстрирует степень институционализации принципа народного суверенитета.

Это связано с тем, что Жогорку Кенеш Кыргызской Республики (далее - ЖК КР) выстраивает деятельность в трех направлениях: представление интересов общества, законодательная деятельность и парламентский контроль.

Законодательная функция преобладает, в связи с чем, реализация двух остальных функций, к сожалению, не так активна, как было бы необходимо. И подобное положение дел вызывает научный интерес.

Основные научные положения, выносимые на защиту:

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

Парламентаризм обладает некоторыми характерными признаками, которые позволяют соотносить его как с формой правления, так и с политико-правовым режимом и политической системой общества. Так, институт парламентаризма предполагает: наличие парламента, наличие разделения властей, доминирующее положение законодательной ветви власти, выражение парламентом общественного интереса, выраженного в нормах принимаемых законов. Эти характеристики являются также фактообразующими для формы правления, государственного режима и политической системы, поскольку описывают модель взаимоотношений между высшими органами государственной власти, предусматривают особый характер демократического режима, а также создают основу для формирования общественной солидарности для удовлетворения потребностей общества.

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

2. Предлагается внедрить в публично-правовую практику парламентаризма в КР принцип совмещения депутатского и министерского

постов, поскольку его реализация будет способствовать максимально оперативному согласованию действий по созданию правовых норм и их исполнению.

Критика данного подхода основывается на том, что сам баланс разделения властей при этом будет нарушен. Власть фактически сосредоточится в руках парламента, что входит в противоречие с классической моделью указанного принципа. Но в данном случае необходимо иметь в виду, что сам парламентаризм как политико-правовое явление, в своей природе уже содержит дисбаланс во взаимоотношениях между ветвями государственной власти в пользу законодательной. Доминирующее положение последней обуславливается тем, что именно парламент выступает той площадкой, в рамках которой согласуются противоречивые интересы различных социальных групп, общественных ценностей и мировосприятия. Представительный орган в этом случае воспринимает широкий спектр общественного мнения и на его основе формирует единые критерии выявления единого публичного интереса. Последний при помощи инструментов юридической техники закладывается в нормы позитивного права.

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

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

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

Основанием парламентаризма является реализация принципа народного суверенитета, который заложен в конституционно-правовых положениях и реализуется. Для выявления сущности парламентаризма важна не внешняя его форма, а его основание. В качестве последнего выступает народное представительство, которое лежит в основе функционирования государственной власти, позволяя оптимально выработать общественный интерес для наиболее эффективного регулирования общественных отношений.

Верное понимание публичного интереса – это определяющее условие для его выражения в законе. От того, насколько полно будет воспринят

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

4. Ценностное теоретико-методологическое понимание парламентаризма включает в юридический дискурс этой категории аксиологическую составляющую, способствующую ценностному восприятию всей системы реализации принципа народного суверенитета посредством деятельности ЖК и местных кеңешей. С ценностных позиций исследуемую категорию предлагается рассматривать, учитывая такие составляющие, как справедливость, мораль, гражданское общество, собственность, мир, свобода, право и его реализация. В этом смысле парламентаризм может возникнуть только на фоне воплощения в жизнь либеральных концептов организации общества и государства. Парламент в этой системе ценностей представляет собой институциональное выражение принципа парламентаризма, который сам становится институциональным выражением либеральной модели наряду с правами человека. В практической плоскости подобное положение вызывает серию аксиологических проблем, сходящихся в точках появления коллизий, обозначая пределы толерантности и законности.

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

5. Парламентаризм как институт был присущ Кыргызстану, а не привнесен как реципированный институт английского парламентаризма в ходе дальнейших исторических событий таких, как вхождение в состав Российской империи или Советского государства. Истоки парламентаризма в Кыргызстане можно обнаружить еще в период существования родоплеменного строя, хотя тогда можно было говорить о наличии только

одного признака парламентаризма, а именно функционирование представительного органа в виде курултаев, жыйынов и т.д. В период государства Кыргыз высшим органом власти являлся курултай, который рассматривал вопросы, вносимые каганом, и определял внутреннюю и внешнюю политику государства. Однако следует отметить, что в курултай входила знать, а именно наместники кагана, бии, беки, которые также осуществляли функции исполнительной власти. Данные органы решали наиболее важные для государства и племени вопросы, на начальном этапе могли даже решать судьбу монарха. Со временем они стали представлять собой собрание знати, а также потеряли былое влияние на принятие решение в жизни государства.

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

Так, в статье 78 Конституция указывает: «Советы народных депутатов - Верховный Совет Киргизской ССР, областные, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов - составляют единую систему органов государственной власти».

Согласно ст. 82 Конституции за Верховным Советом закреплены исполнительные и контрольные полномочия: «Советы народных депутатов непосредственно и через создаваемые ими органы руководят всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принимают решения, обеспечивают их исполнение, осуществляют контроль за проведением решений в жизнь».

В соответствии со ст. 97 Конституции «Принятие Конституции Киргизской ССР, внесение в нее изменений; утверждение государственных планов экономического и социального развития Киргизской ССР, государственного бюджета Киргизской ССР и отчетов об их выполнении; образование подотчетных ему органов осуществляются исключительно Верховным Советом Киргизской ССР». Кроме того, полномочие издавать законы является исключительным полномочием Верховного Совета. Это позволяет сделать вывод, что положения Конституции Киргизской ССР 1978 года более полно, хоть и формально, отражали сущностные свойства парламентской модели государственного устройства по сравнению с нормами Конституции КР 1993 года.

7. В Кыргызской Республике практика инициирования законов правительством имеет определенные риски. Согласно нормам основного закона, правом законодательной инициативы обладает председатель Кабинета министров КР (далее - Кабмин 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, не станет ли он выразителем не своей воли, а воли главы государства в данном случае. Кроме того, по основному закону не совсем понятно, что считать правительством в Кыргызской Республике, если понимать под ним орган, который реализует исполнительную власть, то это неверно, так как в качестве исполнительной власти выступает не Кабмин КР, ее согласно Конституции КР осуществляет Президент.

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

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

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

Парламентский контроль ни в коем случае не должен рассматриваться в противовес теории разделения властей, наоборот, наличие такого контроля,

с одной стороны, направлено на достижение поставленных задач, полномочий законодательного органа, с другой – четко очерчивает круг его компетенций. Ключевым моментом является и то, что в системе разделения властей парламентский контроль выступает одним из элементов обоюдного контроля между ветвями власти.

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

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

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

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

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

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

12. Представляется необходимым внести соответствующие изменения и дополнения в закон о контрольных функциях парламента с определением целей, объектов и способов (критериев и индикаторов) осуществления парламентского контроля, а также разработать четкие критерии эффективности исполнения республиканского бюджета, включить в оценку

исполнения республиканского бюджета, предоставляемую Счетной палатой парламенту, проверку его соответствия государственным программам и стратегиям.

Поскольку исполнение республиканского бюджета осуществляется в течение календарного года, представляется важным осуществлять контроль в течение всего указанного периода, так как в данном случае можно обеспечить корректировку действий исполнительной власти по реализации республиканского бюджета, своевременно реагируя на отклонения в данном процессе. Для этого представляется целесообразным осуществлять ежеквартальный и ежемесячный мониторинг исполнения республиканского бюджета парламентом страны на основе разработанных методик мониторинга.

Председатель: Благодарю! Теперь мы можем задавать вопросы. Пожалуйста, д.ю.н. Тен А.В.

д.ю.н. Тен А.В.: Совмещение работы депутата с министерской должностью в правительстве?

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

Критика данного подхода основывается на том, что сам баланс разделения властей при этом будет нарушен. Власть фактически сосредоточится в руках парламента, что входит в противоречие с классической моделью указанного принципа. Но в данном случае необходимо иметь в виду, что сам парламентаризм как политико-правовое явление, в своей природе уже содержит дисбаланс во взаимоотношениях между ветвями государственной власти в пользу законодательной. Доминирующее положение последней обуславливается тем, что именно парламент выступает той площадкой, в рамках которой согласуются противоречивые интересы различных социальных групп, общественных ценностей и мировосприятия. Представительный орган в этом случае воспринимает широкий спектр общественного мнения и на его основе формирует единые критерии выявления единого публичного интереса. Последний при помощи инструментов юридической техники закладывается в нормы позитивного права. В этом смысле только парламентарии, непосредственно участвующие в принятии законов, восприняв публичный интерес, способны понять способы реализации правовых норм. Поэтому логика правотворчества приводит нас к выводу о том, что наиболее адекватной формой правореализационного процесса будет такой, при котором законодатель имеет возможность одновременно занимать министерскую позицию. Подобного рода положение позволит максимально сократить разницу в правопонимании и в значительной степени сократить потребности в процессе толкования правовых норм, который негативным образом влияет на качество исполнения правовых предписаний, содержащихся в законе.

образом влияет на качество исполнения правовых предписаний, содержащихся в законе.

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

Джоробекова А.М. Законотворческий процесс ЖК КР в правотворческой деятельности.

Алтыбаева А.Т.: Спасибо за вопрос.

Здесь необходимо обратить внимание на нормы Конституции КР, которые определили полномочия Жогорку Кенеша по принятию законов. Так, согласно статье 76 «парламент является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий».

Таким образом законодательная власть в стране принадлежит исключительно к компетенции парламента. В отдельных нормах Конституции определена необходимость принятия и разработки законов для урегулирования тех или иных вопросов. Так, в конституционных нормах говорится о принятии нормативного правового акта в виде закона для определения статуса городов Бишкек и Ош, которые являются городами республиканского значения, для придания нормативного регулирования описания и порядка официального использования государственных символов, правовой регламентации случаев и порядка введения чрезвычайного и военного положения; порядка регулирования предоставления информации населению государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами; для нормативного регулирования выборов Президента, а также правового статуса экс-Президента. Кроме того, закреплены нормы Конституции, связанные с разработкой, принятием и исполнением законов: Жогорку Кенеш как субъект, осуществляющий принятие законов, Президент КР – как подписывающий закон и Правительство – осуществляющий реализацию, в том числе законов. Конституционная палата в отдельных решениях прямо обозначает наличие субъективного права законодателя в лице парламента устанавливать те или иные нормы права. В частности, в решении Конституционной палаты от 20 ноября 2019 года указывается, что «с учётом специфики государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов во благо всего общества, законодатель вправе посредством специального правового регулирования определять для граждан, поступающих на государственную службу, не только соответствующие права и обязанности, но и устанавливать квалификационные требования с учетом специфики задач, принципов организации и функционирования государственной службы». В последующем Конституционная палата приходит к выводу, что «Законодатель, исходя из конституционного дозволения о регулировании законом вопроса об обеспечении равного доступа к государственной и муниципальной службе (часть 4 статьи 52), принял Закон Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», устанавливающий правовые, организационные и финансово-

экономические основы государственной гражданской службы, а также содержащий строго очерченные квалификационные требования к претендентам на государственные и муниципальные должности».

Вместе с тем, в решениях Конституционной палаты прослеживается не только признание соответствия актов и решений, принятых парламентом, права законодательного органа принимать те или иные нормативные документы конституционным нормам, но и предположения о причинах принятия норм права в той или иной форме.

Жоробеков Ж.Ж.: Особенности парламентского контроля в бюджетной сфере.

Алтыбаева А.Т.: Спасибо за вопрос. В работе отмечена важность реализации данного процесса с учетом принципа разделения властей, так как это может оказать влияние на эффективность использования государственных средств, исключить возможность их нецелевого использования и коррупцию в процессе их расходования. Центральную роль в этом процессе должен играть парламент страны как представительный и контрольный орган. Данная позиция поддержана в Конституции КР, поскольку за ЖК закреплено полномочие утверждать республиканский бюджет. Ключевым инструментом осуществления парламентского контроля за бюджетным процессом выделено определение бюджетной резолюции Жогорку Кенешем, так как именно данный документ в последующем выступает основой для разработки проекта республиканского бюджета, являясь неким ориентиром для Кабмина КР. Так, согласно части 5 Положения по формированию Бюджетной резолюции КР основные направления бюджетной политики на среднесрочный период, которые излагаются в бюджетной резолюции, «формируются в соответствии с рекомендациями Жогорку Кенеша, направленными на дальнейшее совершенствование и окончательный переход бюджетного процесса Кыргызской Республики к международным стандартам, адаптацию к прогрессивным новшествам в сфере управления государственными финансами».

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. А поскольку в Законе КР «О Счетной палате КР» установлена подотчетность данного органа парламенту и главе государства, можно говорить о том, что деятельность Счетной палаты по аудиту исполнения республиканского бюджета является одним из инструментов осуществления парламентского контроля за исполнением бюджета.

Счетная палата представляется органом, осуществляющим парламентский контроль за использованием государственных средств и непосредственно имеет для этого все необходимые рычаги по ее реализации, которые предусмотрены Законом КР «О Счетной палате КР», Бюджетным кодексом КР». При этом отмечается, что 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. ЖК осуществляет контроль за бюджетным процессом в КР 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 Кабмина.

Изучение контрольных функций парламента за бюджетным процессом позволяет сделать вывод, что процедуры их реализации представляются достаточно расплывчатыми, не имеющими четкой фокусировки. Кроме того, представляется проблематичным осуществление контроля путем оценки соответствия реализации республиканского бюджета государственным программам и стратегиям, поскольку нет ясных критериев такого оценивания, особенно в свете того, что парламент не принимает участия в принятии данных документов.

В связи с этим представляется необходимым внести соответствующие изменения и дополнения в закон о контрольных функциях парламента с определением целей, объектов и способов (критериев и индикаторов) осуществления парламентарского 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.

Представляется важным осуществлять контроль в течение календарного года, так как в данном случае можно обеспечить корректировку действий исполнительной власти, своевременно реагируя на отклонения в данном процессе. В связи с этим предлагается осуществлять ежеквартальный и ежемесячный мониторинг исполнения республиканского бюджета парламентом страны на основе разработанных методик мониторинга.

Бердалиев К.Ч.: Участие исполнительной и судебной властей в законотворческом процессе?

Алтыбаева А.Т.: Спасибо за вопрос. Формирование правовой базы государства не может оставаться без участия исполнительной власти. Согласно статье 89 Конституции исполнительная власть в КР осуществляется Президентом, который формирует Кабмин КР.

Исполнительная власть обладает достаточно широкими полномочиями, которые направлены на реализацию социально-экономических задач.

Так, согласно статье 91 Кабмин «обеспечивает исполнение Конституции и законов; реализует основные направления внутренней и внешней политики государства; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью» и др. Такой объем полномочий говорит о необходимости участия исполнительной власти во многих важных государственных мероприятиях. Исполнительная

власть участвует в законопроектной работе также посредством инвентаризации нормативных правовых актов. Инвентаризация нормативных правовых актов осуществляется Межведомственной комиссией по инвентаризации нормативных правовых актов, деятельность которой регламентируется постановлением Правительства КР от 4 июня 2018 года № 265 «Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по инвентаризации нормативных правовых актов». Данная комиссия рассматривает проекты нормативных правовых актов, предложенные министерствами и ведомствами, направленные на приведение в соответствие с Конституцией Кыргызской Республики; на полноту правового регулирования вопроса; на выявление излишнего правового регулирования вопроса, отсутствия в них противоречий и коллизий; на минимизацию возникновения коррупционных рисков.

Исполнительная власть участвует в законопроектной работе также посредством инвентаризации нормативных правовых актов. Инвентаризация нормативных правовых актов осуществляется Межведомственной комиссией по инвентаризации нормативных правовых актов, деятельность которой регламентируется постановлением Правительства КР от 4 июня 2018 года № 265 «Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по инвентаризации нормативных правовых актов». Данная комиссия рассматривает проекты нормативных правовых актов, предложенные министерствами и ведомствами, направленные на приведение в соответствие с Конституцией Кыргызской Республики; на полноту правового регулирования вопроса; на выявление излишнего правового регулирования вопроса, отсутствия в них противоречий и коллизий; на минимизацию возникновения коррупционных рисков.

В литературе вызывает много вопросов и ведутся дискуссии о роли и значении судебной власти в формировании законодательной базы.

Так, по мнению одних вообще отрицается судебное законотворчество, другие же признают такую возможность; третьи также отрицают судебное законотворчество, но говорят о необходимости принимать во внимание судебную практику при принятии законов. Представляет интерес точка зрения Р.З. Лившица, который отмечает, что в государстве имеются акты законодательства, управления и правосудия, исходя из разделения властей.

Так, им подтверждается существование актов судебной власти, т.е. наличие нормотворческих полномочий у суда, хотя принимаемых по процедурам, не схожим с принятием законодательных актов.

Таким образом в последнее время в исследованиях делается вывод о том, что судебное законотворчество является одним из особых видов правотворчества. Судебная власть, занимая собственное место в системе разделения властей, наравне с другими ветвями власти вправе осуществлять правотворчество в рамках своих компетенций. Мы согласны с таким утверждением, и несмотря на то, что судебная власть не выступает нормотворческим органом в понимании закона КР «О нормативных правовых актах», считаем, что органы правосудия все же обладают такими полномочиями.

Так судебная власть становится одним из активных участников законотворческого процесса. В числе способов осуществления судебными органами законотворческой деятельности можно выделить решения Конституционного суда и постановления Пленума Верховного суда КР по даче разъяснений применения норм законодательства. Остановимся на вышеуказанных положениях. Следующим очень важным способом участия судебной власти в нормотворческом процессе являются постановления Пленума Верховного суда КР. Согласно пункту 1 статьи 18 Конституционного Закона КР «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» Пленум «рассматривает материалы изучения и обобщения судебной практики и судебной статистики и дает разъяснения судам по вопросам судебной практики по применению законодательства Кыргызской Республики; при обсуждении вопросов о даче разъяснений судам по вопросам судебной практики по применению законодательства Кыргызской Республики может быть заслушана информация председателей и судей местных судов о судебной практике по применению законодательства». В соответствии с частью 6 статьи 19 указанного закона «постановления Пленума являются обязательными для судов Кыргызской Республики».

Таким образом, судебная власть является непосредственным участником формирования законодательной базы, хотя и не является непосредственным нормотворческим органом. С одной стороны, решениями Конституционной палаты признаются противоречащими Конституции нормы правовых актов, что в последующем служит основанием для разработки и принятия закона. С другой стороны, обобщение судебной практики приводит к правильному применению норм законов и основой для совершенствования законодательства через право законодательной инициативы Верховного суда КР.

Председатель: Благодарю, если вопросов больше нет, то слово предоставляется научному консультанту, академику НАН КР, доктору юридических наук, профессору Арабаеву Чолпонкулу Исаевичу.

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

31 августа 1991 года Верховный Совет Кыргызской ССР принял Декларацию о государственной независимости Республики Кыргызстан. Так был сделан первый шаг к оформлению нового этапа в развитии кыргызской государственности. Суверенитет продолжил оформляться посредством принятия Конституции КР 5 мая 1993 г. В ней провозглашалось существование Кыргызской Республики с высшим законодательным органом – Жогорку Кенешем. Наличие парламента означало возникновения института парламентаризма. В конце двадцатого века в своем формальном виде парламентаризм продолжил формироваться, пройдя через серию референдумов 1994, 1995 и 1998 годов. Эти события привели к созданию двухпалатного парламента с оформлением их полномочий. Кыргызская

Республика сменила парламентский курс в сторону президентско-парламентского дизайна организации высших органов государственной власти. Вместе с тем, Конституция 1993 г. стала документом переходного периода, неизбежного в условиях реформирования правовой системы и государственного управления. Этот политико-правовой контекст заставлял, да и заставляет, искать подходящий вариант для организации деятельности механизма государства. Перед государством стояли проблемы не только управления, но и социально-экономической стабилизации. В новом тысячелетии указанные обстоятельства спровоцировали проведение следующего этапа реформ. После референдума 1994 года и выборов 27 октября 1994 года начал свою работу двухпалатный парламент, который состоял из 105 депутатов – 70 в Законодательном собрании, 35 в Собрании народных представителей. На последующей стадии реформирования государственного управления ЖК КР в 2003 году стал однопалатным. Это сопровождалось принятием на референдуме новой редакции Конституции КР.

Демократический вариант государственного устройства предполагает появление условий, которые обеспечивают претворение в жизнь закрепленных в Конституции прав и свобод граждан. Государственная власть должна предусматривать в себе такие механизмы, которые оперативно и прозрачно будут способствовать достижению этой цели, что требует соответствующих преобразований. Последние невозможны без разрешения проблемы поиска и нахождения баланса между высшими органами государственной власти. То, какое место займет представительный орган в системе разделения властей, определит вектор дальнейшего развития государственности. Для демократической модели жизненно необходимо формирование народного представительства, основанного на главенстве законодательной власти, ее открытости и профессиональной подготовленности. Определить и разработать такую модель возможно исключительно через научные исследования и наработки в области теоретического обоснования института парламентаризма. Научного анализа требуют не только вопросы реформирования и развития парламентаризма в Кыргызской Республике, но и международный опыт, ибо изучение его достижений и недостатков дает возможность нашему государству учитывать все позитивы и негативы демократических преобразований.

Положения данного диссертационного исследования апробированы путем публикации научных статей в научных изданиях, материалах научных конференций и научно-теоретических семинаров. Публикации автора диссертации отражают основное содержание работы, обобщения, выводы и практические рекомендации и обладают признаками новизны.

Выводы и рекомендации, приведенные в работе, могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях, направленных на совершенствование теории права, гражданского, конституционного и других отраслей законодательства. Исследуемые в диссертации проблемы определяют важный аспект в кругу концептуальных вопросов современной юридической науки и их новое осмысление обуславливает значимость, проведенного

исследования. Они также могут быть использованы в правоприменительной практике. Таким образом, диссертационное исследование А.Т. Алтыбаевой на тему «Становление и развитие парламентаризма в Кыргызской Республике» по специальности 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве отвечает требованиям, НАК Кыргызской Республики и может быть рекомендована к публичной защите.

Председатель: Благодарю, слово предоставляется официальному рецензенту д.ю.н., профессору Адамбековой А.Д.

Рецензент: д.ю.н., профессор Адамбекова А.Д.: Представленное диссертационное исследование является инициативным, но при этом находится в тесной связи со всеми научно-исследовательскими работами, которые выполняются в юридической науке Кыргызской Республики на сегодняшний день, так как направлено на изучение парламентаризма как формы реализации государственной власти. Диссертационное исследование имеет тесную связь с концептуальными документами, определяющими векторы развития КР.

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

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

Диссертация А.Т. Алтыбаевой на тему «Становление и развитие парламентаризма в Кыргызской Республике» может быть рекомендована к публичной защите на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Вместе с тем в рецензируемой работе имеются отдельные положения и формулировки, которые вызывают определенную научную дискуссию.

1. Автор не в полной мере, раскрыл особенности президентской формы правления. На наш взгляд необходимо дополнить параграф – соотношение контрольной функции парламента и принципа разделения властей, что позволит обогатить работу, с теоретической точки зрения;

2. Автор не в полной мере раскрыл существенные особенности курултая и парламента, а также судов аксакалов. На наш взгляд необходимо дополнить диссертационное исследование в этой части.

В целом, рецензируемая диссертация А.Т. Алтыбаевой на тему «Становление и развитие парламентаризма в Кыргызской Республике» представляет собой логически завершенный квалифицированный труд и по актуальности темы исследования, научной новизне, практическому значению соответствует требованиям положений НАК КР, рекомендуется к публичной защите на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.01 – теория истории права и государства; история учений о праве и государстве.

Председатель: Благодарю, слово предоставляется следующему официальному рецензенту д.ю.н., профессору Джумабековой Т.А.

Рецензент: д.ю.н., профессор Джумабекова Т.А.:

Автор впервые в юридической науке предлагает понимание парламентаризма в историко-правовом контексте как результат организации социально-политической жизни, представляющего собой форму реализации принципов народного представительства, идеологического многообразия, разделения властей и законности посредством диалога общества и государства. Именно данное сочетание названных отправных начал на практике, в процессе деятельности механизма государства, обуславливает существование института парламентаризма, несущего в себе структурообразующую компоненту властеотношений общества и государства.

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

Новаторским также является исследование в контексте института парламентаризма принципа народного представительства как принципа организации механизма государства. Диссертант предположил, что невнимание к созданию условий для наилучшей реализации данного начала со стороны государственной власти обуславливает низкую степень восприятия последней публичного интереса, и, как следствие, порождение правового нигилизма и нестабильного функционирования режима законности.

Структура диссертации выстроена научно, которая состоит из введения, пяти глав и выводов, а также практических рекомендаций, использованы нормативно-правовые акты, специальная литература и материалы периодической печати, интернет источников по данной тематике.

Представленное диссертационное исследование является инициативным, что подчеркнуто во введении и направлено на изучение парламентаризма как формы реализации государственной власти.

Вышеуказанное свидетельствует об актуальности и высокой значимости выбранной темы диссертационного исследования и ее несомненном значении для юридической теории и практики.

Оценивая диссертационную работу в целом положительно, следует указать и на некоторые недостатки и спорные моменты:

При проведении исследования, автор не полностью использовал методы отражения других точек зрения в вопросах оценки развития парламентаризма в Кыргызстане. В частности, автор мог бы привести в пример и исследовать появление в свободной литературе такую оценку как «коалиционная коррупция».

Тем не менее, хотелось бы отметить, что указанные замечания не влияют на высокую оценку диссертации и являются пожеланиями автору, которые могут быть реализованы в дальнейших научных исследованиях.

В целом диссертационное исследование А.Т. Алтыбаевой на тему «Становление и развитие парламентаризма в Кыргызской Республике» полностью соответствует требованиям Положения НАК КР «О порядке присуждения ученых степеней» и может быть рекомендована к публичной защите на соискание ученой степени доктора юридических наук, по специальности 12.00.01 – теория истории права и государства; история учений о праве и государстве.

Председатель: Благодарю, слово предоставляется следующему официальному рецензенту д.ю.н., доценту Тен А.В.

д.ю.н. Тен А.В.: Научное значение диссертационного исследования состоит в комплексном анализе института парламентаризма. Данная работа определяет новое направление в его исследовании.

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

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

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

Оценивая диссертационную работу в целом, следует также необходимо указать на некоторые недостатки в работе:

В актуальности работы имеется подход к научной новизне, но надо было указать степень новизны каждого научного результата, вывода для теории и практики; в рамках требований к диссертации, в актуальности темы исследования не вижу отдельным пунктом степень обоснованности и достоверности результатов, сделанных автором данного научного исследования.

В общем, диссертационную работу А.Т. Алтыбаевой на тему «Становление и развитие парламентаризма в Кыргызской Республике» поддерживаю и рекомендую к публичной защите на соискание ученой степени доктора юридических наук, по специальности 12.00.01 – теория история права и государства; история учений о праве и государстве.

Председатель: Благодарю всех, рецензентов! Если нет больше желающих выступить, то слово предоставляется диссертанту.

Диссертант Алтыбаева А.Т.: Уважаемые коллеги! Хотелось бы выразить благодарность за ценные замечания, вопросы и комментарии, которые были сегодня высказаны рецензентами и участниками заседания.

Председатель: Благодарю, переходим к заключительной части обсуждения. Поскольку все замечания и дополнения, высказанные сегодня носят рекомендательный характер и не влияют на общую положительную оценку, предлагается диссертационную работу А.Т. Алтыбаевой на тему «Становление и развитие парламентаризма в Кыргызской Республике», на соискание ученой степени доктора юридических наук, по специальности 12.00.01 – теория история права и государства; история учений о праве и государстве, рекомендовать к публичной защите.

Прошу проголосовать!

Итоги голосования:

«За» - единогласно.

«Против» - нет.

«Воздержались» - нет.

В результате все проголосовали «За».

Председатель: Тогда, разрешите уважаемой Алтыбаевой Айнуру Тойчиевне, пожелать успехов, самое главное здоровья и удачи в предзащите и защите диссертации.

Алтыбаева А.Т.: Всем Вам огромное спасибо, что нашли свое время для обсуждения диссертации.

Обсудив данный вопрос на заседании ученого совета Института государства и права,

ПОСТАНОВИЛИ:

Рекомендовать с учетом замечаний и предложений диссертацию соискателя (докторанта) Алтыбаевой Айнуру Тойчиевны на тему «Становление и развитие парламентаризма в Кыргызской Республике», на соискание ученой степени доктора юридических наук, по специальности 12.00.01 – теория история права и государства; история учений о праве и государстве, рекомендовать к дальнейшему прохождению процедуры защиты.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

расширенного заседания отдела государственно-правовых исследований и экспертиз Института государства и права Национальной академии наук Кыргызской Республики по диссертационной работе Алтыбаевой Айнуру Тойчиевны на тему «Становление и развитие парламентаризма в Кыргызской Республике», на соискание ученой степени доктора юридических наук, по специальности 12.00.01 – теория история права и государства; история учений о праве и государстве.

Заслушав и обсудив диссертационную работу на соискание ученой степени доктора юридических наук Алтыбаевой А.Т., на основании решения расширенного заседания Института государства и права Национальной академии наук Кыргызской Республики (отдел государственно-правовых исследований и экспертиз, отдел политических исследований и экспертиз, отдел исследования государственного и муниципального управления и экспертиз, отдел междисциплинарных исследований и устойчивого развития и экспертиз) пришли к следующему заключению:

Конкретное личное участие автора в получении результатов, изложенных в диссертации:

Автор в ходе диссертационного исследования пришел к следующим результатам:

1. 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 власти в системе публичной власти, и необходимость функционирования представительных учреждений как головных структур в механизме государства.

2. Анализируя разделение властей как имманентный атрибут парламентаризма, следует учитывать то обстоятельство, что в публично-правовой практике наличествует принцип совмещения депутатского и

министерского постов, то есть концентрация в одних руках части исполнительной и законодательной власти.

3. Определяя сущность правовой пропорции, выражающейся в определении института парламентаризма через примат законодательных органов над органами исполнительной и судебной власти, скажем, что подобное соотношение проистекает из такого начала, как народное правительство. Невнимание к созданию условий для наилучшей реализации данного принципа со стороны государства, выражающееся в игнорировании необходимости создания условий для наилучшей реализации гражданами права избирать, образует следующий причинно-следственный ряд: неправильно понятый (или понятый, но не воспринятый в должной мере выборными должностными лицами) интерес общества - утрата обществом доверия к власти и существующему праву - отрицательная правовая идентификация индивидуума (правовой нигилизм) - нестабильное функционирование режима законности, проявляющееся, в частности, в совершении правонарушений.

4. В культурно-историческом смысле, основания парламентской культуры формировались с эпохи Нового времени, и философия либерализма явилась идеологическим обоснованием идеи парламентаризма. Философия либерализма, имея в своем основании утилитаристские ценности конкретизировала основные либеральные принципы, такие как свобода, равенство, справедливость и мир с позиций рационализма, начиная со времен философии «общественного договора». Однако идея всеобщего блага, концепции справедливости и законности, а также систем политических добродетелей формируются еще со времен Античности. В антропологическом смысле, ценностные основания парламентской культуры находятся под влиянием представлений о человеке: как о существе политическом, или существе общественном, или человеке экономическом - максимизаторе и генераторе полезности, связей и средств. Это позволяет сделать вывод, что становление и развитие концепта парламентской культуры можно рассматривать с нескольких позиций.

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

Именно это положение 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 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».

6. 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.

7. 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.

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

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

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

11. Выделено понимание парламентский 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 как контроль парламента за органами исполнительной ветви власти.

12. 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.

13. 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.

14. Представляется необходимым внести соответствующие изменения и дополнения в закон о контрольных функциях парламента с определением целей, объектов и способов (критерии и индикаторы) 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.

Степень достоверности результатов проведенных исследований, их новизна и практическая значимость результатов обуславливается разработанностью выводов. Настоящая диссертационная работа представляет собой научное исследование, посвященное детальному комплексному теоретическому рассмотрению категории «парламентаризма в Кыргызской Республике». До настоящего времени в правовой науке Кыргызской Республики отсутствовали работы, в рамках которых категория становления и развитие парламентаризма в Кыргызской Республике выступает предметом всестороннего анализа.

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

В большинстве научных работ, посвященных теории и практике функционирования института парламентаризма, последний представляется в качестве элемента формы государства, а именно: формы правления либо государственного (политического) режима. Но парламентаризм не является собой

исключительно только парламентские формы правления, поскольку составляющие его основу принципы народного представительства (народовластия) идеологического многообразия, разделения властей и законности присущи не только парламентской республике, но и «смешанной», и президентской, а также парламентам и дуалистической монархиям. Точно так же и по отношению к государственному (политическому) режиму осуществления власти парламентаризм следует рассматривать в индифферентной плоскости.

Автор впервые в юридической науке предлагает понимание парламентаризма в историко-правовом контексте как результат организации социально-политической жизни, представляющего собой форму реализации принципов народного представительства, идеологического многообразия, разделения властей и законности посредством диалога общества и государства. Именно данное сочетание названных отправных начал на практике, в процессе деятельности механизма государства, обуславливает существование института парламентаризма, несущего в себе структурообразующую компоненту властеотношений общества и государства.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что она дополняет имеющиеся исследования в области теории государства и права. Исследование представляет интерес для аспирантов, специалистов, занимающихся данными проблемами.

Ценность научных работ соискателя: исследованные автором вопросы способствуют формированию предпосылок для более глубоких теоретических исследований общих и частных вопросов парламентаризма в Кыргызской Республике.

Специальность которой соответствует диссертация: выполненная соискателем Алтыбаевой на тему: «Становление и развитие парламентаризма в Кыргызской Республике» на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.01- теория и история права и государства; история учений о праве и государстве, соответствует указанной специальности.

Полнота изложения материалов диссертации в работах, опубликованных соискателем:

Полнота опубликованности основных положений и результатов диссертации не вызывает сомнений по следующим основаниям:

Во-первых, непосредственно относится к проблематике исследований научные публикации, которые нашли отражение практически во всех разделах диссертации;

Во-вторых, все публикации в той или иной мере содержат основные результаты диссертационного исследования и раскрывают положения, выносимые на защиту.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ:

1. Первая парламентская Республика в Центральной Азии: Кыргызстан. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=30765017>
2. Становление и развитие парламентаризма в Кыргызской Республике. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=32741563>
3. Особенности нормативного правового обеспечения бюджетного контроля парламента <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=45586217>
4. Парламентский контроль в отношении центральных органов власти <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=45586221>
5. К вопросу о значении законотворческого процесса Жогорку Кенеша <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=46117926>
6. Принципы контрольных функций парламента (теоретико-правовой аспект) <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=46117927>
7. Государственная политика поддержки благосостояния женщин и детей в Кыргызстане. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=44465606>
8. Control function of parliament and principle of division of powers <http://bulletin-science.kz/images/pdf/20213/24.%20148-152.pdf>
9. Principles and forms of control functions of parliament <http://bulletin-science.kz/assets/2021-4/17.%20126-133.pdf>
10. Общее значение законотворческого процесса Жогорку Кенеша в правотворческой деятельности <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=45672119>
11. Участие Президента Кыргызской Республики, судебной власти и Правительства Кыргызской Республики в законотворческом процессе <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=45672120>
12. Стадии законотворческого процесса в Кыргызской Республики. <https://elibrary.ru/item.asp?id=48219366>
13. О роли и значении судебной власти в формировании законодательной базы. <https://elibrary.ru/item.asp?id=48219366>
14. О проблемах формирования парламентаризма в Кыргызской Республике. <https://elibrary.ru/item.asp?id=48273465>
15. К вопросу о политической партии и особенности ее положения в политической системе Кыргызской Республики. <https://elibrary.ru/item.asp?id=48220844>
16. Парламентаризм в Кыргызской Республике с переходом на однопалатный парламент. <https://elibrary.ru/item.asp?id=48113377>
17. Исторические предпосылки зарождения парламентаризма в Кыргызской Республике. <https://elibrary.ru/item.asp?id=48273465>
Prerequisites for the Creation and General Characteristics of N.N. Novosiltsev's Constitutional Project of 1820. <https://bg.cherkasgu.press/ru/archive.html>

ПОСТАНОВИЛИ:

1. Утвердить Заключение расширенного заседания отделов:государственно- правовых исследований и экспертиз; исследований государственного и муниципального управления и экспертиз; политологических исследований и экспертиз;междисциплинарных исследований устойчивого развития и экспертиз Института государства и права Национальной академии наук Кыргызской Республики по диссертационной работе 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;

2. Диссертационная работа 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- полностью соответствует научной специальности;

3. Рекомендовать диссертационную работу 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.

Председатель

Заведующий отделом политических исследований и экспертиз
ИГП НАН КР,

к.ю.н.

Калиева Г.У.

Секретарь

Жусупов Н.Ж.

Подпись Калиевой Г.У. заверяю,
инспектор ОК

Мукамбетова Н.К.

