

**НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

Диссертационный совет Д 12.14.695

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

**Алтыбаева Айнуру Тойчиевна**

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

**(ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЕ, ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ  
ИССЛЕДОВАНИЕ)**

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

Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
доктора юридических наук

**Бишкек – 2024**

Работа выполнена в **Институте государства и права** Национальной академии наук Кыргызской Республики

**Научный руководитель:** Арабаев Ч.И.

(Фамилия, имя, отчество)

академик НАН КР, доктор юридических наук, профессор, вице-президент НАН КР

ученая степень, ученое звание, место работы, должность)

**Официальные оппоненты:** \_\_\_\_\_

Фамилия, имя, отчество

\_\_\_\_\_

ученая степень, ученое звание,

\_\_\_\_\_

место работы, должность)

\_\_\_\_\_

Фамилия, имя, отчество

\_\_\_\_\_

ученая степень, ученое звание,

\_\_\_\_\_

место работы, должность)

\_\_\_\_\_

Фамилия, имя, отчество

\_\_\_\_\_

ученая степень, ученое звание,

\_\_\_\_\_

место работы, должность)

**Ведущая (оппонирующая) организация:** \_\_\_\_\_

(название, структурное подразделение, почтовый адрес)

Защита диссертации состоится \_\_\_\_\_ на заседании диссертационного \_\_\_\_\_ совета Д 12.14.695 по защите диссертаций на \_\_\_\_\_  
(дата, время)

соискание ученой степени доктора юридических наук при Институте государства и права Национальной академии наук Кыргызской Республики, Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына, Ошского государственного университета по адресу: 720040. г. Бишкек, проспект Чуй 265а. Идентификационный код онлайн трансляции защиты диссертации в zoom-webinar \_\_\_\_\_.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеках организаций, при которых создан диссертационный совет и на сайте \_\_\_\_\_

Автореферат разослан \_\_\_\_\_

(дата)

**Ученый секретарь  
Диссертационного совета,  
д.ю.н.**

**Жылкичиева К.С.**

## **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ.**

### **Актуальность темы диссертации.**

Настоящая диссертационная работа – теоретико-правовое, историко-правовое исследование становления и развития парламентаризма в Кыргызской Республике (далее-КР).

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, которое играет государство в жизни общества. Прежде всего, речь идет о месте парламента в демократических преобразованиях. Ведь высший представительный орган представляет собой индикатор, который демонстрирует степень институционализации принципа народного суверенитета. Это связано с тем, что Жогорку Кенеш 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.

Важным и актуальным в вопросе развития парламентаризма является также трансформация местных кенешей, местных «парламентов», т.к. вместе с национальным парламентом они входят в единое понятие парламентаризма. Становление и развитие местных кенешей, как представительных органов местного самоуправления на разных этапах развития парламентаризма, также имело место в общем развитии системы управления и его научное исследование актуально. Мы считаем вопрос требует отдельного научного исследования и анализа.

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

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

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

Советский период также внес свой вклад в развитие парламентаризма в нашей стране, в частности в 1924 году была образована Кара- Кыргызская автономная область.

Парламентаризм в КР получил свое системное развитие в последнее десятилетие XX века, после обретения независимости. Суверенитет Кыргызская Республика обрела в результате ряда факторов объективного и субъективного характера, повлиявших на ликвидацию административно-командного типа государственного управления в рамках СССР. Его распад подготовил почву для обретения суверенитета союзными республиками.

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

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. 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.

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.

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.

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

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

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

- Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 гг., в которой ЖК КР отводится роль реального представителя интересов общества. Предполагается, что ЖК КР должен быть наделен широкими правами относительно его влияния на формирование бюджета и контроля за деятельностью Правительства. Стратегия выбрала курс на построение парламентской демократии, в основе которой лежат сильные политические партии. Настоящее исследование предлагает соответствующие научно обоснованные рекомендации для достижения поставленных перед государством целей по формированию и укреплению парламентаризма;

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

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

также формированию высокого уровня правового сознания, приводящего к соответствующей модели правовой идентификации граждан.

**Цели и задачи исследования.** Целью диссертации является теоретико-правовое, историко-правовое исследование становления и развития парламентаризма в КР, выработка научно-практических рекомендаций, с целью разработки новой научной системы парламентаризма.

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

- 1) Раскрыть ландшафт исследовательских нарративов парламентаризма;
- 2) Проанализировать подходы к определению института парламента в рамках концепции разделения властей;
- 3) Обозначить контекст существования парламента при диалоге государственной власти и общества;
- 4) Описать применение культурно-исторического метода исследования аксиологии парламентаризма;
- 5) Рассмотреть возможности разрешения методологической дилеммы парламентаризма в практике реализации либерализма и концепции прав человека;
- 6) Провести анализ исторических предпосылок зарождения парламентаризма в Кыргызской Республике;
- 7) Проследить эволюцию парламентаризма в Кыргызстане;
- 8) Исследовать общее значение законодательного процесса Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в правотворческой деятельности;
- 9) Рассмотреть участие исполнительной и судебной властей Кыргызской Республики в законотворческом процессе;
- 10) Определить соотношение контрольных функций парламента и принципа разделения властей;
- 11) Раскрыть принципы и формы реализации контрольной функций парламента;
- 12) Рассмотреть особенности нормативного правового обеспечения парламентарского контроля в бюджетной сфере.

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

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

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

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

Именно данное сочетание названных отправных начал на практике, в процессе деятельности механизма государства, обуславливает существование института парламентаризма, несущего в себе структурообразующую компоненту властеотношений общества и государства.

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.

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

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



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

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

#### **Основные научные положения, выносимые на защиту:**

1. Дефинитивный анализ категории «парламентаризм» показал, что при ее определении исследователями ставится 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 факторообразующими для формы правления, государственного режима и политической системы, поскольку описывают модель взаимоотношений между высшими органами государственной власти, предусматривают особый характер демократического режима, а также создают основу для формирования общественной солидарности для удовлетворения потребностей общества.

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

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

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

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

Такой эксперимент 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 [Тетин Д.В. *Законность как реальное выражение права: дисс. ... к.ю.н.: 12.00.01. – Тамбов, 2007, с. 9*]. Она «есть своего рода связующее и переходное звено от сущности, содержания (норм) и форм (юридических интересов) права к применению и иным видам его реализации, правоотношениям, правопорядку». Если закон не содержит механизма защиты интересов субъекта права, то исполнения правового предписания не наступает. Это приводит к плачевным последствиям в виде проявлений всех форм правового нигилизма. В итоге от того, насколько представители верно воспримут и поймут публичный интерес, будет зависеть социальный мир, положительная динамика политической системы, а также уровень правовой культуры граждан.

4. Ценностное теоретико-методологическое понимание парламентаризма включает в юридический дискурс этой категории аксиологическую составляющую, способствующую ценностному восприятию всей системы реализации принципа народного суверенитета посредством деятельности 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 то время, 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. Нормы 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» [Конституция Киргизской ССР от 20 апреля 1978 года. Электронный ресурс: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205064>]. 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» [Конституция Киргизской ССР от 20 апреля 1978 года. Электронный ресурс: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205064>. 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.

. 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.

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 КР, 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, инициированным 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 Счетной Палатой, аппаратом Акыйкатчы (Омбудсмена).

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

#### **Личный вклад соискателя и апробация результатов исследования**

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

Диссертант 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 и истории права и государства.

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

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

В рамках Стратегий развития ЖК КР, в целях повышения эффективности представительской законодательной, контрольной функций, были заложены основы и проделана большая работа по обеспечению прозрачности деятельности парламента, улучшению взаимодействия с гражданским обществом, качества принимаемых законопроектов, деятельности комитетов, повышению потенциала аппарата ЖК КР.

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

Диссертант является инициатором и разработчиком постановления ЖК КР «Об установлении «Дня парламентаризма»».

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

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

Инициированные и разработанные проекты законов КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», «О выборах депутатов местных кенешей» позволили решить вопросы гендерной, молодежной, иной национальности, ЛОВЗ представленности в национальном парламенте, а также и в местных парламентах. Ведь основная функция парламента — это представительская функция, и состав парламента должен отражать полный срез всего населения.

А также, диссертант работала в группе инициаторов и разработчиков закона КР «О государственной гражданской и муниципальной службе»; поправок в Уголовный кодекс, касающиеся насилия в отношении женщин и девочек; закон КР «Об охране и защите от семейного насилия» и т.д.

Автор является инициатором и активным участником депутатских комиссий по Кумтору, комиссий по проверке законности приватизации



дошкольных, медицинских, учреждений культуры и спорта, интернатских учреждений.

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

Участвовала и выступала с докладами в комиссиях МПА СНГ, других межпарламентских площадках Центральной Азии и Европы.

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

Диссертант систематически выступала с лекциями в Кыргызском национальном университете им. Ж. Баласагына, Кыргызском государственном университете им. И. Арабаева, Кыргызском государственном техническом университете им. И. Раззакова, Международном университете Кыргызстана, Дипломатической академии МИД КР им. К. Дикамбаева, Кыргызской государственной юридической академии, Кыргызском экономическом университете, Академии государственного управления при Президенте КР, Ошском государственном университете, Ошском технологическом университете им. М. Адышева, Ошском государственном педагогическом университете, Ошском государственном юридическом институте, Кыргызско-Узбекском университете на темы:

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

- «О проблемах формирования парламентаризма в Кыргызской Республике»;

- «К вопросу о политической партии и особенности ее положения в политической системе Кыргызской Республики».

**Полнота отражения результатов диссертации в публикациях.** Основные положения, выводы и результаты диссертационного исследования отражены в 18 научных статьях, которые опубликованы в отечественных и зарубежных научных изданиях:

**Структура и объем диссертации.** Диссертация состоит из введения, пяти глав, тринадцати разделов, выводов, практических рекомендаций. Объем диссертации составляет 327 страниц.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ**

**Во введении** обосновывается актуальность и научная новизна темы исследования, показана связь темы диссертации с крупными научными программами, определяются цели и задачи исследования, представлена практическая значимость исследования, формулируются положения, выносимые на защиту, определяется теоретическая и методологическая основа диссертации, приводятся сведения об апробации результатов, структуре и объеме диссертации.

**Первая глава «Общая характеристика института парламентаризма»** состоящая из трех разделов посвящена освещению основных источников, которые освещают проблемы развития института парламентаризма. Раскрываются основные направления в исследованиях его проблем и сущностной характеристики.

**В первом разделе первой главы «Научно-исследовательские нарративы парламентаризма»** проведен дефинитивный анализ категории «парламентаризм», содержащийся в зарубежной и российской научной литературе Средних веков, Нового времени и современности.

В разработку основ теоретического подхода в Кыргызстане внесли существенный вклад отечественные ученые-правоведы: Арабаев А.А., Арабаев Ч.И., Бейшембиев Э.Ж. Бокоев Ж.А., Борубашов Б.И., Ганиева Т.И., Курманов И.З., Мурзабекова Ж.Т., Мырзалимов Р.М., Ниязова А.Н., Пак Н.О., Розахунова Н.Р., Тен А.В., Токтобаев Б.Т., Торогельдиева Б.М., Укушев М.К., Чикеева З.Ч.

Данной теоретической проблеме посвятили свои работы такие выдающиеся ученые, исследовавшие проблемы теории государства и права как Алексеев А.А., Баренбойм П.Д., Бирюков Н.И., Герье В.И., Гессен В.М., Дайси А., Котляровский С.А., Левин И.Д., Могунова М.А., Муравский В.А., Обухов С.П., Сергеев В.Н., Топорнин Б.Н., Усанов В.Е., Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е., Чичерин, Шульженко Б.Н.

Исследованию и развитию правовой конструкции правоспособности были посвящены фундаментальные труды Аристотеля, Бюрдо Г., Гегеля Г.В. Гоббса Т., Локка Дж., Джефферсона Т., Канта И. Макиавелли Н. Монтескье Ш.-А. Платона, Руссо Ж.Ж. Сократа, Токвиля А.Д. Франклин и другие теоретиков права.

На протяжении существования института парламентаризма, появлялись различные теории и концепции, которые стремились придать ему смысл и выявить основную цель. При этом каждая точка зрения характеризовалась собственной дефиницией парламентаризма. Сегодня наука продолжает иметь дело с диапазоном позиций. Одновременно с этим, следует отметить, что рассматриваемый институт находится в основании государственного управления. Более того, институт парламентаризма сам по себе может быть использован в качестве методологически значимой категории при раскрытии терминов, используемых в рамках теории права и государства. Вместе с тем, в рамках общей теории права он рассматривается лишь в самом общем виде, а порой и вовсе остается за пределами теоретических исследований. Только ничтожная малость определений распаковывают понятие парламентаризма посредством категориального аппарата общей теории государства и права. При этом используются такие сочетания, как «государственный режим», «форма правления», «политическая система общества». Нельзя забывать и том, что в это же самое время есть и другие дефиниции, выходящие за рамки теории права, не схвачены ее категориями и терминологией. Тем не менее, смысловая нагрузка подобных определений остается примерно такой же, как и те сочетания, которые мы перечислили. К ним относятся такие конструкции, как «общественно-политический строй», «организация государственной власти», «государственное руководство обществом».

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

Современная теория права опирается на правовую мысль предыдущих этапов и с учетом этого пытается найти сущностные основания парламентаризма. Теория права сегодня основывается на более широком спектре горизонта той предметной области, в которой может быть рассмотрен данный институт. И от этого дефинитивное разнообразие парламентаризма становится еще ярче и пестрее.

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

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

*Во втором разделе первой главы «Институт парламента в рамках концепта разделения властей»* исследуются источники, формирующие классическую модель разделения властей, а также приводятся существующие в науке позиции относительно роли и места парламента в этой системе.

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

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

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

*В третьем разделе первой главы «Контекстуальные рамки существования парламента при диалоге государственной власти и общества»* отмечается, что в классическом варианте парламентаризм предполагает, что законодательная власть занимает доминирующее положение в механизме государства. В формальном выражении

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

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

В юридической литературе не прекращается спор о предмете представительства. Что понимать под ним – волю народа или власть народа [Усанов В.Е. *Парламентаризм в России: конституционно-правовые основы становления и деятельности: дисс. ... д.ю.н.: 12.00.02. – М., 2007. – С. 26*]? Интересна точка зрения английского специалиста в области парламентаризма Г. Брума. По его мнению, в основе этого института заключается положение, что «народ лишен власти, которая предлагается на ограниченное время избранному народом представителю. Ему и предстоит то участие в управлении, которое должно было быть выполнено самими избирателями, если бы не произошла эта передача власти» [Тахтарев И.К. *От представительства к народовластию // Юридическая библиография: 1 июня 1907 г., издаваемая Демидовским юридическим лицеем / Под ред. В.Г. Щеглова. – СПб., 1907. №1. – С. 27*]. Получается такая ситуация, при которой гражданин, отдавая свой голос за своего представителя в законодательном органе, сам себя лишает тем

самым власти. Он передает ее на определенный срок и на это время остается без права осуществлять государственную власть. Но такое положение означает нарушение основ всей системы государственного управления, исходящего из принципа народного суверенитета. У гражданина остается возможность принимать участие в управлении делами государства посредством другой процедуры – референдума.

Например, в ст. 1 Конституционного закона КР «О референдуме Кыргызской Республики» от 31 октября 2016 года № 173 утверждается, что референдум есть непосредственным выражением воли народа наряду со свободными выборами. Следовательно, мы можем прийти к выводу, что народ передает своим представителям не власть. Последняя традиционно определяется как средство функционирования любой социальной общности, основанное на отношениях господства воли и подчинения воле [Байтин М.И. *Сущность и типы государства // Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М., 1997. – С. 44*]. Эта дефиниция делает власть частью процесса выражения воли. Она выступает в качестве проводящего инструмента воли. Поэтому напрашивается вывод о том, что представителю от народа передается воля совершать те или иные действия.

**Вторая глава «Историко-правовые основы исследования института парламентаризма»** посвящена описанию исследовательского инструментария.

**Объект диссертационного исследования.** Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, связанные с вопросами становления и развития парламентаризма, как формой институционализации государственного управления.

**Предмет диссертационного исследования** составляют основные закономерности становления, развития и трансформации института парламентаризма в Кыргызской Республике.

**В первом разделе второй главы «Историко-правовые методы исследования аксиологии парламентаризма»** обосновывается значимость аксиологического ракурса исследования института парламентаризма с применением адекватного ему культурно-исторического метода.

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

Основания парламентской культуры были сформированы в период Нового времени в рамках такого подхода как либерализм. Либерализм, став подходом утилитарным, по-новому, а точнее с позиции рационализма,

обосновала такие принципы как свобода, равенство, справедливость и мир. Вместе с тем идеи справедливости, законности, основных качеств политика, предназначения политики в целом рассматривались еще в античную эпоху.

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

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

Классический либерализм сформулировал основные либеральные ценности, такие как свобода, справедливость, равенство, мир, которые и легли в основу идеи парламентаризма. Либерализм строил свои основы на концепции утилитаризма, которая в свою очередь пыталась представить этические и ценностные ориентиры политики. Большой вклад в теорию либерализма вложил Дж. Локк, который объединил идеи данного подхода, которые в последствии стали идеологическими истоками английского парламентаризма.

Так, Локк обосновывал целесообразность установления парламентаризма, поскольку законодательный орган в лице парламента будет выступать как представительский институт, осуществляющий централизованный законотворческий процесс. Руссо также считал, что законодателем должен быть народ, как выразитель всеобщей воли и общего интереса. Однако под законодателем он понимал конкретную личность, не орган.

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

Консервативный либерализм (И. Кант, Гегель) оказал существенное влияние на современное понимание парламентаризма в целом, а также на парламентскую культуру.

Так, Кант видел в качестве основной политической проблемы необходимость формирования гражданского общества, который идет в разрез с представлением о человеке как о существе эгоистичном. В основе государства и права Кант видел свободу воли, в основе же гражданского общества долг. При этом философ разделяет долг моральный и правовой. Кроме того, Кант рассматривает ценность справедливости, которая также имеет две коннотации – этическую и правовую. Гегель же выделяет ценности, которые относятся к представительской деятельности депутатов.

Это прежде всего доверие народа, для правильного использования которого важно наличие у политика необходимых качеств. Также представительство должно строиться на началах равенства, которое заключается в отстаивании депутатами интересов различных групп общества, избирателей, не частных или индивидуальных интересов. Гегель, помимо этого, отмечает важность публичных собраний и общественного мнения.

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

*Во втором разделе второй главы «Разрешение методологической дилеммы парламентаризма в практике реализации либерализма и концепции прав человека»* определяется ряд аксиологических дилемм и коллизий, ставя вопросы, как о границах толерантности, так и о границах законности при выявлении методологии исследования категории «парламентаризм».

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

Аксиологическую дилемму первых деклараций прав человека XVIII-XIX веков можно сформулировать следующим образом: война ради справедливости или мир без нее. В рамках революционной морали однозначно выбиралась война, в чем можно неоднократно убедиться на примерах истории. В связи с этим «фанатизм в понимании той или иной справедливости способен на такие злодеяния, которые несовместимы уже с главным правом людей - правом на жизнь. То же можно сказать и о фанатике свободы, и о фанатике равенства (уравнивание всех до состояния серых, безликих элементов)» [Титаренко А.С. *Права человека - защита достоинства и самоценности личности. Этика прав человека. Материалы международной конференции. Тула, 1994. - С. 10.*].

Представлены, в рамках культурно-исторического анализа национальных деклараций прав человека, основные причины возникновения дилемм парламентаризма, которые заключены в философских и культурных особенностях либерализма, с его



утилитаристской политической моралью в которой а) высшей целью является всеобщее благо государства; б) оправданием большинству действий служит всеобщая польза; в) институциональная этика доминирует над индивидуальной; г) политика приобретает собственную моральную нишу, существуя вне индивидуальной этики.

**Третья глава «Генезис и эволюция правовой модели парламентаризма в Кыргызской Республике»** посвящена исследованию истоков парламентаризма в КР, его развитию в различные исторические периоды, поиску признаков данного института, а также особенностей, анализу эволюции нормативного регулирования парламентаризма и практики его реализации. В основе разделения главы на разделы положены исторические периоды, ознаменовавшие этапы развития парламентаризма в Кыргызской Республике.

*В первом разделе третьей главы «Исторические предпосылки зарождения парламентаризма в Кыргызской Республике»* отмечается, что истоки парламентаризма обнаруживаются еще в период существования родоплеменного строя. Так, по мнению Б.М. Торогельдиевой «существование в политической практике кыргызского этноса таких демократических институтов, как курултай (как представительная демократия), где принимались стратегические вопросы; жыйыны (собрание, где местное сообщество — представители племени, рода — путем прямого голосования принимали решения); советы старейшин, которые действовали при всех каганах, ханах, биях и участвовали в принятии решения, подтверждающие приверженность кыргызов демократическим ценностям не могли бесследно исчезнуть в культуре народа» [Торогельдиева Б. М. Становление парламентаризма в Кыргызстане: реалии и противоречия // Развитие территорий. 2018. № 2 (12). – С. 22].

Исследование государственного устройства Кыргызстана в период родоплеменного строя позволило утверждать, что 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. При этом следует выделить, что можно 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.

После вхождения в состав Российской империи парламентаризм в Кыргызстане претерпел определенные изменения. Однако нет достоверных данных о том, сохранила ли царская администрация центральные, всенародные курултай и жыйыны как форму выражения представительной демократии. Вместе с тем, можно утверждать, что на

данном этапе представительность местной власти была смещена более на уровень местного самоуправления, который сосуществовал параллельно с имперскими органами на местах. «Органы местного самоуправления в Кыргызстане состояли из двух уровней: у кочевников – аульные, волостные и чрезвычайные съезды; у оседлого населения – сельские сходы и частные сходы» [Борубашов Б.И. *История государства и права Кыргызской Республики: учебник. Т. 1. С древнейших времен до начала XX в.* – Б., 2015. – С. 25]. То есть представительными органами на тот период были волостные и айльные съезды, которые решали важные вопросы на уровне своей территории и выступали «мостом» между волостью или айлом и местной царской администрацией.

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

Прототипом парламента как представительного органа в период становления советской власти был Временный Совет, который просуществовал относительно недолго, с 20 сентября по 25 октября 1917 года. Совет состоял из представителей земского и городского самоуправления, ЦИК Советов, коопераций. «Его нельзя считать полноценным парламентом — это был совещательный орган при Временном правительстве, в задачу которого в первую очередь входило обсуждение законодательных предложений, по которым правительство хотело иметь заключение Совета, а также собственных законодательных предложений, которые впоследствии должны были передаваться на утверждение Временного правительства» [Шульженко Ю.Л. *Исследование проблем парламентаризма в советский период // Труды Института государства и права РАН. 2017. №2 (60). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/issledovanie-problem-parlamentarizma-v-sovetskiy-period> (дата обращения: 08.01.2022)]]. Вместе с тем деятельности Совета были присущи определенные элементы парламента: непрерывность, публичность заседаний; наличие фракций и комиссий; неприкосновенность членов Совета, получение ими жалованья за работу в Совете [Земское дело. 1917. № 23—24. С. 480]. Указанные характеристики дают возможность считать, что данный орган вполне можно назвать «предпарламент».*

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

признака как народное представительство. Органами, осуществлявшими представительские функции, стали Советы. По мнению В.И. Ленина, именно «Советы — наиболее целесообразная форма организации государственной власти рабочего класса, его диктатуры в условиях социализма».

Советы выполняли как законодательную, так и исполнительную функции. Таким образом в одном органе сосредотачивалось единство законодательных полномочий с исполнением издаваемых им же нормативных актов. В.И. Ленин отмечал, что советская власть дает возможность «соединить в лице выборных представительных народа и законодательную функцию, и исполнение законов». По его мнению, это обеспечит «постепенный переход к выполнению функций законодательства и управления государством поголовно всем трудящимся населением».

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

Изменение положения парламента началось в период перестройки, когда принцип разделения властей получает реванш в государственно-политической риторике и идеологии. Логическим завершением таких изменений стали конституционные реформы, выразившиеся, в частности, «в расширении применения системы сдержек и противовесов путем создания Комитета конституционного надзора СССР» [*Конституция Кыргызской ССР от 20 апреля 1978 года. Электронный ресурс: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205064>*]. С лета 1990 года принцип разделения властей находит свое закрепление в принятых в то время декларациях о государственном суверенитете республик, таким образом данная концепция становится официальной доктриной, получив окончательное оформление в период обретения республиками Советского Союза независимости.

Отмечается деятельность сформированного в 1990 году парламента Кыргызстана – двенадцатого созыва Верховного Совета Кыргызской ССР, названного в последствии «легендарным парламентом». Такая высокая оценка указанному созыву законодательного органа была дана в связи с тем, он был сформирован в результате первых демократических выборов в стране, а также за его деятельность, в результате которой была, по сути, сформирована правовая база функционирования нового государства.

***Во втором разделе третьей главы «Эволюция парламентаризма в Кыргызской Республике в период с 1991 по 1996 годы» автором рассматривается становление парламентаризма в период обретения***

Кыргызстаном независимости и первых попыток установления демократических принципов, а на их основе и парламентаризма.

31 августа 1991 г. Верховным Советом Кыргызской ССР принимается документ, который является началом становления независимого государства, - Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан. В ней были перечислены основные его гарантии: «верховенство Конституции Республики Кыргызстан на своей территории, ратификация законов Союза суверенных республик, самостоятельное формирование банковской, ценовой, финансовой и налоговой систем, а также собственного государственного бюджета; в случае необходимости возможность введения своей денежной единицы» [Курманов И. *Законодательная власть Кыргызской Республики в глобализирующемся мире: эволюция, проблемы, перспективы.* Бишкек, 2012. С. 48-66]. Декларация о государственном суверенитете Кыргызской Республики заложила основу для развития парламентаризма, отразив в своем содержании основные принципы данного института, которые затем нашли свое отражение и дальнейшее развитие в Конституции независимого Кыргызстана 1993 года и других нормативных правовых актах государства.

Далее представлен сравнительный анализ норм Конституций 1978 года (конституции советского периода) и 1993 года (конституции независимого государства), на основе которого сформулирован вывод о том, что в государстве с принятием нового основного закона позиция главы государства была несколько усилена, однако парламент обладал достаточно широкими ключевыми полномочиями, присущими парламентаризму, в том числе осуществлял формирование Правительства, определял его дальнейшую судьбу через выражение вотума недоверия, роспуска. В целом можно утверждать, что Конституция 1993 года демонстрировала через свои нормы приверженность идеям парламентаризма, установлению парламентско-президентской формы правления, где основную роль играл все-таки парламент.

Дальнейшие изменения в организации государственной власти происходили в стране посредством проведения конституционных реформ, то есть можно говорить о том, что данные реформы представляли собой этапы развития парламентаризма в Кыргызской Республике. Основным изменением в результате первой конституционной реформы 1994 года можно считать превращение однопалатного парламента в двухпалатный законодательный орган. При этом разграничение между ними полномочий было нечетким, была слабая взаимосвязь с Правительством, что делало работу законодательного органа в целом менее эффективной.

Конституционные реформы 1994, 1996 годов имели одну общую закономерность: изменения и дополнения, вносимые в основной закон страны, имели целью усиление полномочий главы государства с уменьшением властных функций парламента. При этом следует отметить, что были позитивные изменения в выборном законодательстве, что

положительно отразилось на прохождении избирательных процессов в стране.

*В третьем разделе третьей главы «Парламентаризм в Кыргызской Республике в период с 1998 по 2024 годы»* рассмотрен этап развития парламентаризма в стране. Отмечается, что данный этап ознаменовался дальнейшими изменениями конституционно-правовых основ организации и деятельности Жогорку Кенеша, связанными с проведенными конституционными реформами.

Так, первая такая реформа была введена Законом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 21 октября 1998 года, принятым референдумом 17 октября 1998 года [*Послание Президента Кыргызской Республики А. Акаева к народу и Жогорку Кенешу «Судьба земли-судьба народа» 20 апреля, 1999. - Бишкек, 1999. -С. 17*]. Данная новелла стала результатом политической борьбы в 1997-1998 годах между парламентом и президентом. По мнению М. Укушова тогда «власти предприняли «силовой» нажим на Жогорку Кенеш: правоохранительные органы возбудили уголовные дела в отношении 3 депутатов Законодательного собрания и 9 депутатов Собрания народных представителей. Однако обе палаты Жогорку Кенеша не дали согласия Генеральному прокурору республики на привлечение этих депутатов к уголовной ответственности, руководствуясь конституционным принципом неприкосновенности депутата» [*Слово Кыргызстана. - 1998. - 23 окт.*].

Конституционная реформа 1998 года изменила количественный состав в палатах парламента, ввела такие новеллы, как недопустимость привлечения к ответственности депутата за высказанное в связи с его деятельностью мнение, а также голосование в парламенте по тому или иному вопросу. Данной реформой также был изменен порядок внесения изменений в республиканский бюджет в случае, если эти изменения могли привести к увеличению расходной части бюджета, в этом случае необходимо было согласие Правительства.

Нормотворческая деятельность двухпалатного парламента имела определенные недостатки. Основными из них были бессистемность данной деятельности, слабая работа по инвентаризации и систематизации действующей нормативной базы, отсутствие формально определенного алгоритма по разработке качественных законов. Эти и другие недостатки привели к тому, что в 2003 году в результате конституционной реформы парламента вновь стал однопалатным. Кроме того, конституционной реформой 2003 года усиливалась позиция главы государства, в частности, указам Президента придавалась юридическая сила законов.

В 2007 году была принята новая редакция Конституции КР, которая также содержала нормы, направленные на ослабление позиции законодательного органа с одновременным усилением роли главы государства. Так, Венецианская комиссия в своем заключении по данной Конституции отметила следующее: «1) тенденция авторитаризма действующей редакции Конституции; 2) нарушение главой государства

принципа разделения властей; 3) невозможность для гражданского общества осуществлять контроль действий власти; 4) риск насильственной смены государственной власти вследствие не имеющихся механизмов ее мирной передачи [Заключение о конституционной ситуации в Кыргызской Республике Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) 14-15 декабря 2007 года, 73 пленарное заседание [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)015-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)015-rus). - Загл. с экрана].

В результате проведенных конституционных реформ в 1996, 1998, 2003, 2007 годах прослеживалась тенденция в сторону усиления президентской власти. По мнению А.С. Карыбаевой, «в результате неоднократного пересмотра конституции 1993 г. наша страна получила самую неустойчивую модель правления - президентско-парламентскую» [Карыбаева А.С. Государственно-правовое развитие Кыргызстана: XX – начало XXI века. Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 4]. «Неустойчивость президенциализма», как она аргументирует, заключается «в двойной легитимности власти (президент и парламент избираются всенародно), в единоличном характере исполнительной власти, в напряженности отношений между президентом и парламентом, отсутствии возможности переизбрания на следующий президентский срок» [129, с. 4]. Согласимся, «эти факты изначально программируют все кризисы и конфликты, а в условиях неразвитых демократий гипер-статус президента приводит к атрофии ветвей власти, к чрезмерной бюрократизации и коррупции» [Каптагаев Ж.: В Кыргызстане сложилась система криминально-бандитского правления [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.kyrgyznews.com/news/4559/zh-kaptagaev-v-kyrgyzstane-slozhilas-sistema-kriminalno-banditskogo-pravleniya>. - Загл. с экрана].

В 2010 году принимается новая редакция Конституции КР, которая стала принципиально иной по сравнению с другими редакциями основного закона, в особенности в части тех норм, которые касались реализации принципа разделения властей. Анализ норм Конституции от 27 июня 2010 года показывает, что была предпринята попытка перехода к парламентской форме правления, закрепления парламентаризма в Кыргызской Республике. Согласно заключению Венецианской комиссии по новой редакции Конституции 2010 года она полностью соответствует демократическим стандартам. Проект заслуживает высокой похвалы, так как он предполагает впервые создать форму парламентского правления в Центральной Азии [Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года]. Можно говорить о расширении полномочий законодательного органа, анализ содержания конституционных норм показывает, что Кыргызская Республика тогда была наиболее близка к парламентаризму со всеми ключевыми его признаками.

Необходимо отметить, что и местные кенешы, как представительные органы местного самоуправления через нормативно-правовое обеспечение получили возможность усиления бюджетного контроля.

В декабре 2016 года в результате очередного конституционного референдума внесены изменения и дополнения в Конституцию КР. Изучение внесенных в 2016 году изменений и дополнений в основной закон показывает, что наблюдается закономерность по расширению полномочий премьер-министра с одновременным сужением полномочий парламента.

Автор соглашается с позицией М.М. Кучукова, который констатирует, что «по сути каждый этап становления и развития Жогорку Кенеша, был связан с возникающими противоречиями между ветвями власти и становился результатом выхода из кризиса путем деления властных полномочий в пользу той или иной ветви» [*Конституция Кыргызской ССР от 20 апреля 1978 года. Электронный ресурс: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205064>*]

После октябрьских событий 2020 года, в январе 2021 года состоялся референдум по форме правления и 5 мая 2021 года была подписана новая Конституция, направленная на установление президентской системы правления, при этом роль и полномочия ЖК в значительной степени сокращены, депутатов ЖК можно отозвать, правительство преобразуется в Кабинет Министров, члены которого подотчетны только Президенту, при этом исключена их подотчетность ЖК КР.

**Четвертая глава «Законотворческая деятельность как основная миссия парламента Кыргызской Республики»** состоит из трех разделов.

*В первом разделе четвертой главы «Общее значение законотворческого процесса Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в правотворческой деятельности»* отмечается, что в теории принято обозначать «законодательную деятельность как систему алгоритма действий органов власти по разработке и рассмотрению законопроектов, принятию и обнародованию законов. При этом, в качестве субъектов законодательного процесса воспринимаются участвующие в нем властные органы и лица» [*Савельева Е.М. Проблемы совершенствования законодательной деятельности в России на федеральном уровне // Государство и право. -2001. -№9. - С.5*].

В целом, как отмечает Е.В. Пискунова, в настоящее время исследователи обозначают законотворческий процесс как сложную деятельность на основе познавательной и творческой составляющей по разработке и принятию законов [*Пискунова Е. А. Понятие законодательного процесса в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 54–58*]. Представляется, что этот процесс является многогранным и обусловлен рядом взаимосвязанных элементов. Законотворчество является частью правотворческого процесса, который состоит из характеристики предмета и субъекта этого процесса.

Здесь необходимо обратить внимание на нормы Конституции КР, которые определили полномочия Жогорку Кенеша по принятию законов. Так, согласно статье 76 «парламент является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий» [Конституция Кыргызской Республики (принята всенародным голосованием 11 апреля 2021 г.) // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru>]. 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» [0].

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» [Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по делу о проверке конституционности части 17 статьи 8, пунктов 2, 3, 4 части 2 статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» в связи с обращением Рыскулова Самата Ислановича, Цой Инны Владимировны, Бекешева Дастана Далабайевича 20 ноября 2019 года. <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2019/11/Ry-skulov-S.I..pdf>].

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.

**Во втором разделе четвертой главы «Участие исполнительной и судебной властей Кыргызской Республики в законотворческом процессе»** отмечается, что парламентаризм не замкнут вокруг деятельности только парламента, для существования такой формы управления государством требуется баланс власти, где есть четкое разграничение полномочий между ветвями власти, а также определены способы взаимодействия и взаимоконтроля. В этой связи представляет интерес рассмотреть, насколько исполнительная и судебная власти вовлечены в законотворческий процесс, так как данный анализ позволит нам проследить механизм реализации системы сдержек и противовесов, принципа разделения властей при реализации законодательным органом своего ключевого полномочия – принятия законов, а значит определиться с выраженностью указанного выше признака парламентаризма в КР.

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» [*Постановление Правительства КР «Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по инвентаризации нормативных правовых актов» от 4 июня 2018 года № 265. ИПС «Токтом»*]. 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 [*Постановление Правительства КР «Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по инвентаризации нормативных правовых актов» от 4 июня 2018 года № 265. ИПС «Токтом»*].

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» [*Постановление Правительства КР «Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по инвентаризации нормативных правовых актов» от 4 июня 2018 года № 265. ИПС «Токтом»*]. 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 [*Постановление Правительства КР «Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по инвентаризации нормативных правовых актов» от 4 июня 2018 года № 265. ИПС «Токтом»*].

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 [*Егоров А.М. Судебные акты и судебное правотворчество в российской правовой системе: перспективы официального признания. Вестник Академии экономической безопасности МВД России №2, 2010 г. - С. 98-99*].

Представляет интерес точка зрения Р.З. Лившица, который отмечает, что в государстве имеются акты законодательства, управления и правосудия, исходя из разделения властей [Лившиц Р.З. Судебная практика как источник права. М.: Институт государства и права РАН, 1997. - С. 6]. 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.

Пятая глава «Теоретико-правовые основы контрольных функций парламента в Кыргызской Республике» разделена на два раздела, в которых рассмотрены соотношение контрольных функций ЖК и принципа разделения властей, а также принципы и формы осуществления данных функций согласно нормативным актам КР.

*В первом разделе пятой главы «Контрольная функция парламента и принцип разделения властей»* отмечается, что принцип разделения властей имеет глубокую теоретическую базу, которая выработывалась с момента существования института государства и имеет целью обозначение четких границ полномочий между отдельными ветвями власти для построения такой их структуры, чтобы они служили обществу. Осуществление указанного принципа рассредоточивает власть между государственными органами путем распределения между ними полномочий так, чтобы она не концентрировалась в руках одного из них, не происходила монополизация власти и, как итог, установление недемократического политического режима. Кроме того, согласимся с мнением, что «принцип разделения властей позволяет создавать дополнительные гарантии эффективного управления, свободы в обществе и защите прав и свобод личности» [Тынымсеитова С.М. *Парламентская форма правления в Кыргызской Республике: вопросы теории и практики. [Текст]: автореф. дис. ... канд. юридич. наук: 12.00.01 / Сырга Мырзагуловна Тынымсеитова. – Бишкек 2018 г.] и с тем, что «принцип разделения властей является одним из принципов правового государства и эффективно действовать может только в связке с ними, важнейшими из которых являются принцип законности, взаимная ответственность государства и личности, реальность прав личности» [Чиналиев У.К. *Реализация принципа разделения властей в современном Кыргызстане [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://be2.fictionbook.ru/get\\_file/42912901/58867651/Chinaliev\\_U\\_Realizaciya\\_Principa\\_Razd.a6.pdf?md5=570dd4e9102aaba0615a4cdedd4da7f3&t=1580359741&s=yes](https://be2.fictionbook.ru/get_file/42912901/58867651/Chinaliev_U_Realizaciya_Principa_Razd.a6.pdf?md5=570dd4e9102aaba0615a4cdedd4da7f3&t=1580359741&s=yes)].**

По мнению автора, принцип разделения властей включает в себя народовластие, разделение власти по выполняемым им функциям, единство системы государственной власти, а также систему сдержек и противовесов. Реализация каждого из элементов принципа разделения властей позволяет каждой ветвь власти реализовывать определенную для нее совокупность функций. При этом устанавливаются особые механизмы осуществления взаимодействия между ними и взаимоограничения. Вместе с тем всем ветвям власти обеспечивается независимость в границах, очерченных для них полномочий.

Отмечается, что принцип разделения властей лежит в основе реализации парламентского контроля, который в то же время является одновременно способом осуществления данного принципа, поскольку выступает элементом взаимного контроля ветвей власти, демонстрируя механизм работы системы сдержек и противовесов. В этой связи

некорректно рассматривать осуществление парламентского контроля как утверждение законодательного органа в качестве верховного среди других ветвей власти, как зачастую понимают парламентаризм. Контрольные функции парламента следует считать частью взаимоконтроля ветвей власти.

Автор выделяет 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.

Проанализированные нормы основного закона КР позволили автору говорить о слабых способах осуществления парламентского контроля за судебной и исполнительной ветвями власти, что нарушает принцип разделения властей и создает риск узурпации государственной власти. В частности, отмечается, что установленная процедура отрешения главы государства от должности представляется слишком громоздкой и усложненной, что содержит риск невозможности реализации указанной процедуры на практике, особенно с учетом того, что Президент играет определяющую роль в назначении лиц, которые принимают ключевые решения в процессе выдвижения ему обвинения.

*Во втором разделе пятой главы «Принципы и формы контрольных функций парламента»* рассмотрены такие принципы, на которых реализуются контрольные функции парламента, как принцип законности, системности, гласности; такие формы парламентского контроля как деятельность Омбудсмана, парламентские и депутатские запросы, парламентское расследование, «парламентских дни» и «парламентских часы»; а также особенности правового регулирования парламентского контроля в бюджетные процессы.

Принципы парламентского контроля представляют собой наиболее общие правила организации контрольных функций парламента. Одним из таких принципов является принцип законности, который можно назвать одним из фундаментальных при осуществлении парламентом контрольных функций. Признавая важность данного принципа, законодатель закрепил его в специальном нормативном акте, законе КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики» (статья 3) [*Мозолев В.В. Участие Правительства Российской Федерации в законотворческом процессе: конституционно-правовые и организационные аспекты. Автореферат диссертации на соискание к.ю.н.*

– Москва, 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.dissercat.com/content/uchastie-pravitelstva-rossiiskoi-federatsii-v-zakonotvorcheskom-protssesse-konstitutsionno-pr>].

Принцип системности направлен на приведение в стройную структуру различных форм парламентского контроля и предполагает взаимосвязанность с другими функциями парламента. «Принцип гласности — необходимое начало всех полномочий парламента как представительного органа, наиболее открытого и приближенного к гражданам, общественным объединениям, к иным элементам гражданского общества» [Боннер А.Т. *Принцип законности в советском гражданском процессе*. М., 1989. - С. 8], в том числе об установленных фактах правонарушений, допущенных органами публичной власти, должностными лицами.

Отмечается, что одним из важных видов парламентского контроля является контроль за исполнительной властью. Так, к ключевой контрольной функции парламента, которая является показательной при определении признаков парламентаризма, относится полномочие участвовать в судьбе правительства, а именно в его формировании, выражении вотума недоверия и отправлении его в отставку. Парламентаризм, если рассматривать его как форму правления, характеризуется тем, что законодательный орган имеет право выразить вотум недоверия и отправить правительство в отставку. Для президентской формы правления характерно участие парламента только на этапе его формирования.

Ориентируясь на изложенное, можно утверждать, что согласно Конституции КР в нашей республике данный признак парламентаризма отсутствует, поскольку парламента не участвует в формировании Кабинета министров, не имеет права выразить ему вотум недоверия и не обладает полномочием отправки Кабмина в отставку, все указанные функции выполняет глава государства. Единственной формой участия парламента в формировании Кабмина является согласование с законодательным органом кандидатуры Председателя Кабмина, который назначается Президентом.

***В третьем разделе пятой главы «Особенности нормативного правового обеспечения парламентского контроля в бюджетной сфере»*** рассматриваются процессы осуществления парламентского контроля за реализацией бюджетного процесса в КР.

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 парламента 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» [*Положение по формированию Бюджетной резолюции Кыргызской Республики, на основании постановления Жогорку Кенеша КР от 14 марта 2018 года № 2295-VI. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/82221?cl=ru-ru>].*

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» [*Алтыбаева А.Т. Особенности нормативно-правового обеспечения бюджетного контроля парламента // Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. – 2020. – № 7. – с. 164*]. 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 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.

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.

## **ВЫВОДЫ**

1. Современная теория права опирается на правовую мысль предыдущих этапов и с учетом этого пытается найти сущностные основания парламентаризма. Теория права сегодня основывается на более широком спектре горизонта предметной области. Парламентаризм можно характеризовать как категорию, в которой совмещаются такие компоненты, которые можно отнести и к организации государственной власти, и к способам ее реализации, и к моделированию политического пространства.

В результате проведенного теоретико-правового, историко-правового исследования вопросов становления и развития парламентаризма разработана авторская терминология категории «парламентаризм».

**Таким образом, парламентаризм – это основанное на либеральной модели качественное состояние политической системы общества, которое характеризуется доминированием парламента в механизме разделения властей и предполагает посредством народного представительства выработку консолидированного публичного интереса, предопределяя форму государственного управления.**



2. Анализ сдержек и противовесов способствует прояснению вопросов при рассмотрении института парламентаризма

В рамках либерально-демократической модели государства теория разделения властей, возведенная в принцип, является фундаментальной при реализации государственной власти. Она формирует сегодняшнее представление о норме в организации механизма государства. Поэтому выход за ее пределы видится некоторым отходом от стандарта в политических процессах. Узурпация государственной власти предотвращалась установлением взаимосбалансированных отношений между исполнительной и законодательной властью, а также их в совокупности с судебной системой.

3. В правовой системе парламент выступает в качестве той площадки, где посредством политической дискуссии формируется воля государства. Государственная воля находит отражение в законодательных установлениях, выраженных в законах, направленных на регулирование общественных отношений.

В свою очередь, уровень правового сознания граждан находится в зависимости от полноты отображения в законе потребности всех общественных страт, от степени защиты интересов личности, выраженной в правовых нормах. От этих переменных зависит то, насколько авторитет права будет воспринят со стороны общества- от правового нигилизма до подлинного уважения к законодательству. Стадии этого процесса берут свое начало от того, кто формирует государственную волю, выраженную в нормах закона. Напрашивается вывод о том, что представителю от народа передается воля совершать те или иные действия.

4. Основания парламентской культуры были сформированы в рамках такого подхода как либерализм. Либерализм, став подходом утилитарным обосновал такие принципы как свобода, равенство, справедливость, мир. Ценностным основанием парламентской культуры являются представления о человеке, который в различных подходах является то существом политическим, то общественным, то экономическим.

Таким образом, понятие парламентской культуры следует рассматривать с разных точек зрения. Современный либерализм аргументирует ценность парламентаризма через рационализм и здравый смысл, при этом существуют различные течения: теория автономии личности в качестве основных ценностей выдвигает самоутверждение, саморазвитие, самосовершенствование личности; теория морального обоснования и морального принятия решений связывает указанные категории с моралью здравого смысла; теория государственного утилитаризма выделяет основы для реализации своих полномочий государственными деятелями.

5. Дилеммы парламентаризма рассматриваются в контексте концепции прав человека. Основные причины возникновения дилемм парламентаризма заключены в философских и культурных особенностях либерализма, с его утилитаристской политической моралью, в

которой, а) высшей целью является всеобщее благо государства; б) оправданием большинству действий служит всеобщая польза; в) институциональная этика доминирует над индивидуальной; г) политика приобретает собственную моральную нишу, существуя вне индивидуальной этики

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

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

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

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

В ранний период Советского государства идеи парламентаризма в полном его смысле отрицались, поскольку считались пережитком прошлого. Более всего не принимался принцип разделения властей, при этом отмечалась важность сохранения представительства народа в органах власти. Такую роль должны были выполнять Советы, которые в результате отсутствия принципа разделения властей выполняли функции и законодательного, и исполнительного органа. При этом последняя

функция осуществлялась отдельно и исполнительными органами. Такое «единство» закономерно привело к тому, что исполнительная власть, коммунистическая партия обрели гипертрофированные формы и являлись выражением верховной власти в стране. Законодательные же органы были формально существующими органами, нормативные акты которых были заменены решениями партии, ее руководителей и органов.

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

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

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

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

Первый этап в развитии парламентаризма в суверенном государстве ознаменовался достаточно плодотворной деятельностью ЖК, в особенности с учетом того, что происходил процесс перекройки государственной и общественной жизни, страна находилась в достаточно сложной социально-экономической ситуации, следует отметить большой вклад парламента в становление независимого государства.

Дальнейшие изменения в организации государственной власти происходили в стране посредством проведения конституционных реформ,

то есть можно говорить о том, что данные реформы представляли собой этапы развития парламентаризма в КР.

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

Конституционные реформы 1994, 1996 годов имели одну общую закономерность: изменения и дополнения, вносимые в основной закон страны, имели целью усиление полномочий главы государства с уменьшением властных функций парламента. При этом следует отметить, что были позитивные изменения в выборном законодательстве, что положительно отразилось на прохождении избирательных процессов в стране.

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

Конституционная реформа 1998 года помимо изменения количественного состава в палатах парламента, ввела такие новеллы, как недопустимость привлечения к ответственности депутата за высказанное в связи с его деятельностью мнение, а также голосование в парламенте по тому или иному вопросу.

Данной реформой также был изменен порядок внесения изменений в республиканский бюджет в случае, если эти изменения могли привести к увеличению расходной части бюджета, в этом случае необходимо было согласие Правительства.

Нормотворческая деятельность двухпалатного парламента имела определенные недостатки. Основными из них были бессистемность данной деятельности, слабая работа по инвентаризации и систематизации действующей нормативной базы, отсутствие формально определенного алгоритма по разработке качественных законов.

В 2003 году в результате конституционной реформы парламента вновь стал однопалатным. В качестве аргументов в пользу однопалатного законодательного органа можно отметить, что он более характерен для унитарных государств, тогда как двухпалатный парламента присущ федерациям; финансирование деятельности двухпалатного парламента вместе с аппаратами каждой палаты является достаточно внушительной и не соразмерно с возможностями бюджета страны; по сути в государстве существовало два отдельных парламента; каждая палата обладала равными полномочиями по принятию законов, при этом это осуществлялось без должного обсуждения, без учета мнения Правительства, не было логики и системности с нормотворческой деятельностью.

В результате конституционной реформы 2003 года была принята новая редакция Конституции, которая по содержанию была крайне схожа с Конституцией 1993 года до внесения в нее конституционных поправок в 1996, 1998 года. Однако прослеживалось усиление позиции главы государства, в частности, указам Президента придавалась юридическая сила законов.

Принятая в 2007 году новая редакция Конституции КР также содержала нормы, направленные на ослабление позиции законодательного органа с одновременным усилением роли главы государства, о чем отметила и Венецианская комиссия в своем заключении.

В 2010 году принимается новая редакция Конституции КР, которая содержала принципиально иные по сравнению с другими редакциями основного закона нормы, в особенности те, которые касались реализации принципа разделения властей. Можно говорить о расширении полномочий законодательного органа, анализ содержания конституционных норм показывает, что Кыргызская Республика тогда была наиболее близка к парламентаризму со всеми ключевыми его признаками.

В результате очередной конституционной реформы в 2016 году основным корректировкам подвергся как раз институт парламентаризма, а именно расширение полномочий главы правительства с одновременным сужением полномочий парламента.

После октябрьских событий 2020 года, в январе 2021 года состоялся референдум по форме правления и 5 мая 2021 года была подписана новая Конституция, направленная на установление президентской системы правления.

9. Принятие законов является исключительной прерогативой ЖК, как непосредственного участника процесса правотворчества, это является отражением системы разделения государственной власти. Соответственно в структуре органов власти ЖК обладает исключительной прерогативой по законотворческой деятельности.

Вместе с тем, такая исключительность в принятии законодательных актов не является синонимом «вседозволенности», поскольку принцип разделения властей, а также система сдержек и противовесов как часть указанного принципа вносят свои коррективы в процесс принятия законов, предоставляя другим ветвям власти возможность влиять на их принятие или дальнейшее функционирование.

10. В Конституции КР устанавливается комплекс норм, упоминающих случаи и основания, требующие принятия тех или иных законов. Однако основной закон объективно не может стать документом, содержащим всеобъемлющие ответы на вопросы нормативного обеспечения жизнедеятельности общества. Соответственно, кроме нее нормативной базой в этом вопросе выступает и другие нормативные акты. Среди них очень важное место занимает закон КР «О нормативных правовых актах», принятый в 2009 году.

Решения судебного органа в лице Конституционного суда КР показывают определенные ограничения исключительного права законодательной ветви власти в принятии законов по тем или иным вопросам, исходя из норм Конституции КР и существа обеспечения прав и свобод человека. Таким образом, можно проследить действие системы сдержек и противовесов как составной части принципа разделения властей.

Важным составляющим законотворческого процесса являются его стадии. Общее понимание законодательного процесса предписывает необходимость выделения следующих стадий, предпарламентской стадии, парламентской стадии и постпарламентской стадии. Каждая стадия имеет особенности и взаимосвязь с предыдущей.

В качестве недостатков в законотворческой деятельности парламента следует отметить низкую связь законов с реалиями современной жизни, в том числе рыночных отношений, что приводит к частым внесениям в них поправок, тогда как законодательство должно обладать стабильностью; несвязность принимаемых законов с государственными программами, что зачастую приводит к их финансовой неподкреплённости, а значит заведомой неисполнимости; нормотворческая работа осуществляется хаотично, без конкретного плана работы и др.

Конституция КР от 21 мая 2021 года предоставила достаточно широкому кругу лиц право законодательной инициативы, в том числе двум другим ветвям власти, при этом парламент как законодательный орган, имеющий исключительное право принятия законов, обладает также обязанностью рассмотреть инициированные законопроекты и принять по ним решение.

Исполнительная власть непосредственно участвует в законотворческой деятельности посредством реализации права законодательной инициативы. В частности, она обладает исключительными полномочиями по инициированию законопроекта о республиканском бюджете. Кроме того, она обладает правом выражения мнения по принимаемому Жогорку Кенешем закону. Однако проводимая работа по инвентаризации и законопроектная работа требуют совершенствования, в первую очередь посредством активного взаимодействия с парламентом страны.

На данный момент требуется корректировка норм, связанных с подготовкой заключения Кабмин КР к проектам законов, инициированных депутатами. Так как именно Кабмин КР обладает всей полнотой информации о финансовой части и других вопросах, взаимодействие исполнительной и законодательной власти не должно строиться на основе представления заключения исполнительной власти на стадии согласования, она должна участвовать именно на стадии разработки проекта депутатами.

Одним из важных способов взаимодействия парламента и Кабмина в законотворческой работе может стать институт полномочного

представителя Кабмина КР в ЖК КР. Представляется, что указанный субъект мог бы обеспечить постоянное взаимодействие исполнительной и законодательной власти, обладая правом привлечения всех представителей органов власти к предоставлению информации и в последующем выражения позиции Кабмина КР по всем текстам и проектам законов, инициированных депутатами ЖК КР. Кроме того, он мог бы осуществлять непосредственное взаимодействие с парламентом на этапе разработки последним проектов законов, определяя источники финансирования и концептуальную основу возможности разработки такого проекта.

Судебная власть представляется еще одним активным участником законотворческой деятельности. Так, решения Конституционного суда (ранее Конституционной палаты) являются основанием для внесения поправок в действующие нормативные акты, принятия новых правовых актов в случае признания норм неконституционными либо наличия правового вакуума. Кроме того, обобщения судебной практики способствуют правильному применению норм законов и могут стать основой для улучшения правовой базы, особенно в связи с тем, что у Верховного суда есть право законодательной инициативы по вопросам его ведения. Представляется, что как раз результаты анализа судебной практики могли бы стать основой для инициирования проектов законов.

11. Принцип разделения властей, разрабатываясь с момента существования института государства и соответственно являясь результатом достаточно широкого теоретического обоснования, имеет своей целью определение четких границ в полномочиях ветвей власти, способов взаимодействия и взаимоконтроля между ними для построения такой их структуры, чтобы они служили обществу.

Принцип разделения властей лежит в основе реализации парламентского контроля, который в то же время является одновременно способом осуществления данного принципа, поскольку выступает элементом взаимного контроля ветвей власти, демонстрируя механизм работы системы сдержек и противовесов. В этой связи некорректно рассматривать осуществление парламентского контроля как утверждение законодательного органа в качестве верховного среди других ветвей власти, как зачастую понимают парламентаризм. Контрольные функции парламента следует считать частью взаимоконтроля ветвей власти.

12. Парламентский контроль в широком смысле следует определять, как вид государственного контроля, осуществляемый законодательной ветвью власти в рамках, предоставленных ей представительских и законотворческих функций посредством контроля за соответствующими субъектами власти. В узком смысле парламентский контроль понимается как контроль парламента за исполнительной ветвью власти.

13. Судебные органы на сегодняшний день также однозначно определяют недопустимость всеобъемлющей функции, приоритетной роли законодательной власти над другими ветвями власти, определяя, что

принцип разделения властей, а также парламентаризм не имеют под собой понимание о высшей роли парламента в системе государственной власти.

Определенные в настоящее время в основном законе КР способы осуществления парламентского контроля за судебной и исполнительной ветвями власти являются достаточно слабыми, что нарушает принцип разделения властей и создает риск узурпации государственной власти.

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

Следует отметить, что представленные классификации форм и видов парламентского контроля по своему содержанию не могут быть полными и представляется, что какая-либо классификация не имеет преимуществ. Они показывают все многообразие проявления парламентского контроля.

Парламентский контроль осуществляется посредством деятельности отдельных институтов и лиц, к примеру, Омбудсмена, либо реализуется самим законодательным органом. Они могут иметь формы парламентских и депутатских запросов, парламентского расследования, «парламентских дней» и «парламентских часов».

Поскольку согласно нормам основного закона Кабмин неподотчетен перед парламентом, сложно говорить о возможностях осуществления над первым контрольных функций ЖК. Представляется, что такое положение негативно сказывается на балансе власти и реализации принципа разделения властей.

Парламент предпринимает меры по улучшению процедуры оценки исполнения нормативных актов, которая напрямую влияет на совершенствование парламентского контроля.

Так, в 2016 году парламентариями были внесены дополнения в законодательство в части установления принципов мониторинга и оценки, в 2019 году была утверждена Концепция применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля ЖК КР

Предлагается внести поправки в Закон «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики», определив цели, объекты и способы (критерии и индикаторы) осуществления парламентского контроля, а также разработать четкие критерии эффективности исполнения республиканского бюджета, включить в оценку исполнения республиканского бюджета, предоставляемую Счетной палатой парламенту, проверку его соответствия государственным программам и стратегиям.



14. Основным способом осуществления парламентского контроля за бюджетным процессом выступает определение бюджетной резолюции Жогорку Кенешем, поскольку именно данный документ в последующем выступает основой для разработки проекта республиканского бюджета, являясь неким ориентиром для Кабмина КР.

Важную роль в эффективной реализации парламентом контрольных функций играет Счетная палата, выступая профессиональным органом, осуществляющим оценку исполнения республиканского бюджета, и представляя, по сути, альтернативный правительственному отчет об исполнении республиканского бюджета, что обеспечивает объективность при утверждении парламентом отчета Кабмина об исполнении бюджета.

Парламент осуществляет свои контрольные функции не только путем оценки конечного продукта бюджетного процесса, отчета об исполнении республиканского бюджета, но через изучение промежуточных отчетов, ежеквартально представляемых Счетной палатой в профильный комитет ЖК КР. Контроль парламента в период исполнения бюджета, а не только после его завершения позволяет оперативно реагировать на процессы, отклоняющиеся от принятого республиканского бюджета, и своевременно корректировать деятельность по его реализации.

Контрольные функции парламента за бюджетным процессом в КР реализуются также при использовании капитальных вложений посредством утверждения перечня объектов капитальных вложений; при реструктуризации бюджетных кредитов, поскольку объем бюджетных кредитов и их возвратность определяется в республиканском бюджете, который утверждается парламентом; при получении государственного внешнего займа; при реализации функций Кабмина.

Представляется целесообразным осуществлять ежеквартальный и ежемесячный мониторинг исполнения республиканского бюджета парламентом страны на основе разработанных методик мониторинга.

15. Внедрение в публично-правовую практику парламентаризма в КР принципа совмещения депутатского и министерского постов, будет способствовать максимально оперативному согласованию действий по созданию правовых норм и их исполнению.

Такой эксперимент уже в КР был, но имел небольшой опыт по времени. Логика правотворчества приводит нас к выводу о том, что наиболее адекватной формой правореализационного процесса будет такой, при котором законодатель имеет возможность одновременно занимать министерскую позицию. Подобного рода положение позволит максимально сократить разницу в правопонимании и в значительной степени сократить потребности в процессе толкования правовых норм, который негативным образом влияет на качество исполнения правовых предписаний, содержащихся в законе.

16. Теоретико-правовые, историко-правовые исследования, анализ трансформации парламентаризма в КР позволяет прийти к выводу о том, что в вопросах развития парламентаризма важны объективные и

субъективные факторы состояния и развития государства и общества, в том числе система управления государством, конституционно-правовой статус парламента, местных кенешей, избирательные процессы в эти органы, системы и механизмы формирования, качественный состав парламентариев и т.д.

В Кыргызстане система и механизм формирования представительных органов на разных уровнях различная, что приводит к разночтению в оценке функционирования одной из основных функций – представительской. Так, если в айылных кенешах существует мажоритарная система, то депутаты городских кенешей избираются по пропорциональной системе, национальный парламент формируется по смешанной системе. В настоящей работе для развития парламентаризма в Кыргызстане предлагается классическая форма парламентской системы. Мы считаем, что ее наиболее подходящей для Кыргызстана, как демократическому унитарному государству. Пропорциональная избирательная система формирования ЖК, городских и айылных кенешей способствует развитию партийной системы, появлению партий с общенациональными программами развития и ответственных за будущее страны. И в полномочиях парламентариев предлагается закрепление права избрания Президента КР.

## **ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

1. Предлагается исключить норму статьи 27 конституционного закона КР «О Кабинете Министров Кыргызской Республики», предусматривающую представление заключения Кабмином КР на отдельные проекты законов и ввести норму о планомерном взаимодействии ЖК КР и Кабмина КР по разработке проектов законов.

Законодательство уже заложило основу этого взаимодействия через постоянного представителя Правительства в Жогорку Кенеше, а именно в законе КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР». Именно через этот механизм необходимо вести взаимодействие с депутатами, представитель Кабмина КР должен обеспечить площадку для обсуждения проекта закона на начальной стадии разработки с представителями министерств и ведомств, и иных органов. На данном этапе могут быть обсуждены все плюсы и минусы правовой регламентации тех или иных взаимоотношений, вопрос будет концептуально решен. Однако в конституционном Законе КР «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» отсутствует указание на такой субъект как «постоянный представитель» Кабмина в парламенте. Вместе с тем, анализ норм указанного закона позволяет сделать вывод, что институт представителя Президента и Кабмина в ЖК КР актуален и важен при взаимодействии с парламентом.

2. Предлагается дополнить статью 28 конституционного закона КР «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» нормой следующей редакции: «Постоянный представитель Кабинета Министров в Жогорку Кенеше обеспечивает взаимодействие исполнительной и законодательной

власти. Он обладает правом привлечения всех представителей органов власти к предоставлению информации и в последующем выражении позиции Кабинета Министров по всем текстам и проектам законов, инициированных депутатами Жогорку Кенеша. Заключение, представленное постоянным представителем Кабинета Министров в Жогорку Кенеше к проектам и текстам проектов, является позицией Кабинета Министров».

3. Обосновывается необходимость внесения соответствующих изменений в закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР»: «После разработки текста проекта закона депутат Жогорку Кенеша КР совместно с постоянным представителем Кабинета Министров КР в Жогорку Кенеше КР проводит работу по определению источников финансирования и концептуальную основу возможности разработки и принятия проекта закона КР. В результате готовится проект закона либо совместное заключение депутата ЖК (инициатора проекта) и постоянного представителя Кабинета Министров КР в Жогорку Кенеше КР о невозможности инициировать данный проект или необходимости его доработки. Постоянный представитель обязан организовать обсуждение текста проекта и дополнение проекта соответствующими материалами, связанными с финансовой частью, с представителями министерств, ведомств и иных органов. Итоги обсуждения проекта подлежат опубликованию, за исключением случаев, не позволяющих массовый допуск к данной информации (коммерческая тайна, секретные материалы, и документы для служебного пользования)». Таким образом, Кабмин будет непосредственно участвовать в законотворческой деятельности.

4. Проводимая работа по инвентаризации и законопроектная работа требует совершенствования, в первую очередь, посредством активного взаимодействия исполнительной власти с парламентом страны. В частности, требуется исключить норму об обязательном представлении заключения 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.

5. Предлагается внести поправку в п. 4 ст. 85 Конституции КР и изложить в следующей редакции «Право законодательной инициативы принадлежит:

4) Кабинету министров;» Согласно нормам основного закона, правом законодательной инициативы обладает председатель Кабинета министров КР, который подчиняется главе государства, в том числе потому, что совмещает роль руководителя Администрации Президента. В связи с этим возникает закономерный вопрос о том, насколько данный субъект может

быть самостоятелен в реализации своего права инициировать проекты законов и в то же время Председатель Кабмина обладает правом принимать решение без согласования с членами Кабмина. Согласно конституционного закона «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» Кабмин является высшим коллегиальным органом исполнительной власти.

6. Предлагается внести поправки в законодательство, регулирующего контрольные функции парламента, определив цели, объекты и способы (критерии и индикаторы) осуществления парламентского контроля, а также разработать четкие критерии эффективности исполнения республиканского бюджета, включить в оценку исполнения республиканского бюджета, предоставляемую Счетной палатой парламента, проверку его соответствия государственным программам и стратегиям. Предлагается разработать новую редакцию закона КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.» Действующий закон КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики» был принят в 2004 год, и с тех пор в него были внесены изменения два раза (законом КР от 31 июля 2007 года № 122, 13 июля 2012 года № 109.) На сегодняшний день назрела необходимость в принятии нового закона. Необходимо определить субъекты контроля, то есть кто или какие органы ЖК проводят проверку, и это ЖК в целом, как контролирующий орган, комитеты и депутаты. Представляется необходимым внести соответствующие изменения и дополнения в закон о контрольных функциях парламента с определением целей, объектов и способов (критериев и индикаторов) осуществления парламентского контроля, а также разработать четкие критерии эффективности исполнения республиканского бюджета, включить в оценку исполнения республиканского бюджета, предоставляемую Счетной палатой парламента, проверку его соответствия государственным программам и стратегиям.

Также необходимо определить стороны, который подвергаются проверке исполнения законов, среди которых:

- Кабинет министров, подчиненные ему министерства, государственные комитеты, административные ведомства, иные органы исполнительной власти; полномочные представители в областях, местные государственные организации; органы местного самоуправления;
- иные государственные органы, организации, юридические лица с участием государственных органов и органов местного самоуправления или финансируемые из республиканского и местных бюджетов;

Пределы парламентского контроля необходимо расширить, однозначно запретить лишь вмешательство в правосудие, а также не

допускать распространение парламентского контроля на личную жизнь граждан.

Проект Закона по инициативе автора разработан и прилагается к диссертации.

Автор состоял в числе разработчиков- депутатов шестого созыва ЖК КР

7. Представляется целесообразным осуществлять ежеквартальный и ежемесячный мониторинг исполнения республиканского бюджета парламентом страны на основе разработанных методик мониторинга.

8. Предлагается принять конституционный Закон Кыргызской Республики «О Жогорку Кенеше Кыргызской Республики».

В целях повышения уровня правового регулирования деятельности парламента целесообразно будет объединить законодательные акты, регулирующие общественные отношения, связанные с деятельностью парламента, и принять конституционный Закон КР «О Жогорку Кенеше Кыргызской Республики».

Предлагается разработать проект конституционного закона «О Жогорку Кенеше Кыргызской Республики», для регулирования статуса и полномочий парламента, порядка формирования и организации деятельности ЖК, принципов осуществляющие законодательную власть и контрольные функции парламента КР.

А также учитывая, что порядок формирования и организации деятельности Кабмина и порядок организации деятельности Верховного суда регулируются конституционными законами, тем более необходима разработка конституционного закона «О Жогорку Кенеше Кыргызской Республики».

Проект Закона разработан по инициативе автора группой депутатов шестого созыва и прилагается к диссертации. Автор состоял в числе разработчиков-депутатов шестого созыва ЖК КР).

9. Предлагается разработать новую редакцию закона КР «О политических партиях». Действующий закон КР «О политических партиях», был принят в 1999 году. В настоящее время роль политических партий в нашем обществе существенно отличается от того, что было ранее. Необходимо конкретизировать источники финансирования партий, принципы финансирования, ввести ежегодные финансовые отчетности политических партий, установить эффективный контроль фискальных органов за их финансированием, в первую очередь из-за рубежа иностранными экстремистскими и террористическими организациями.

Считаем целесообразным упорядочить механизм создания и юридической регистрации политической партии.

Проект Закона по инициативе автора разработан группой депутатов шестого созыва и прилагается к диссертации. Автор состоял в числе разработчиков-депутатов шестого созыва ЖК КР).

10. Предлагается создать Центр законотворчества ЖК КР, который оказывал содействие депутатам в подготовке качественных законопроектов. Законодательный процесс нуждается в повышении качества и уменьшении количества законопроектов, которые вносятся ради создания информационных поводов и образуют законодательные «завалы». А также бы функционировал как центр для выработок стратегического видения и оказания аналитической поддержки деятельности парламента, по проведению исследований и разработок по общественно значимым вопросам, выработке рекомендаций и предложений к стратегическим документам.

## СПИСОК 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>
18. Prerequisites for the Creation and General Characteristics of N.N. Novosiltsev's Constitutional Project of 1820. <https://bg.cherkasgu.press/ru/archive.html>

## РЕЗЮМЕ

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

**Ключевые слова:** парламентаризм, контрольные функции, парламент, субсидиарная власть, народное представительство, законотворчество, разделение властей, права человека, законодательство, право, государственная власть, правовое сознание, правовая идентичность.

**Объект диссертационного исследования.** Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, связанные со становлением и развитием парламентаризма, как формой институционализации государственного управления.

**Предмет диссертационного исследования** составляют основные закономерности становления и развития института парламентаризма в Кыргызской Республике.

**Цель исследования** - теоретико-правовое и историко-правовое исследование, анализ вопросов становления и развития парламентаризма в Кыргызской Республике, выработка научно-практических рекомендаций, новых научных моделей, новой системы развития парламентаризма.

**Методы исследования**-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.

**Полученные результаты.** Сформулировано 16 научных положений, выносимых на защиту, а также ряд теоретических выводов и практических рекомендаций.

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

В большинстве научных работ, посвященных теории и практике функционирования института парламентаризма, последний представляется



в качестве элемента формы государства, а именно: формы правления либо государственного (политического) режима. Но парламентаризм не является 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.

**Рекомендации по использованию полученных результатов.** 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.

**Область применения полученных результатов:** теория права и государства, история права и государства, конституционное право сравнительное правоведение, проблемы теории права и государства, парламентское право, конституционное право.

**Алтыбаева Айнуру Тойчиевнанын «Кыргыз Республикасында парламентаризмдин калыптанышы жана өнүгүшү (теориялык-укуктук, тарыхый-укуктук изилдөөлөр)» деген темада 12.00.01 – укук жана мамлекет теориясы жана тарыхы; укук жана мамлекет жөнүндө окуулардын тарыхы адистиги боюнча юридика илимдеринин доктору окумуштуулук даражасын изденип алуу үчүн жазылган диссертациясынын**

### **РЕЗЮМЕСИ**

**Негизги сөздөр:** парламентаризм, субсидиялык бийлик, элдик өкүлчүлүк, парламент, мыйзам чыгаруу, бийликти бөлүштүрүү, адам укуктары, мыйзам чыгаруу, мыйзам, мамлекеттик бийлик, укуктук аң-сезим, укуктук иденттүүлүк.

**Диссертациянын изилдөө объектиси.** Парламентаризм мамлекеттик башкарууну институтташтыруунун формасы катары.

**Диссертациялык изилдөөнүн предметин** Кыргыз Республикасында парламентаризм институтунун калыптанышынын, өнүгүшүнүн жана трансформациясынын негизги мыйзам ченемдүүлүктөрү түзөт.

**Изилдөөнүн максаты** – Кыргыз Республикасында парламентаризмдин калыптаныш жана өнүгүш маселелерин теориялык жана укуктук жактан талдоо, илимий практикалык сунуштар, жаңы илимий моделдери, парламентаризмдин өнүгүүнүн жаңы тутумдары.

**Изилдөө методдоруна** диалектиканын негизги жоболору, системалык жана тармактар аралык ыкмалар, тарыхый жана логикалык методдордун биримдиги, дедукция жана индукция, анализ жана синтез, формалдуу-логикалык метод, байкоо жана сүрөттөө кирет. Изилденип

жаткан проблематикага тиешелүү укук теориясы жана жарандык укук тармагындагы ата мекендик жана чет элдик авторлордун эмгектери пайдаланылды.

Изилдөө ишинде логикалык, тарыхый, конкреттүү социологиялык изилдөө методдору, практикалык иш-аракеттерде талдоо жана жалпылоо, ошондой эле логикалык-укуктук талдоо ыкмасы, салыштырма укуктук, чечмелөөнүн техникалык-укук ыкмасы жана юриспруденциянын башка атайын илимий методдору колдонулду.

**Алынган жыйынтыктар.** Коргоого 12 жобо коюлуп, бир катар теориялык корутундулар жана практикалык сунуштар берилди.

Мамлекет менен коомдун азыркы өз ара мамилелеринин системасында парламентаризм институтунун орду жөнүндөгү маселени изилдөөгө кайрылуу, ошондой эле парламентаризмдин анын укуктук жана социалдык детерминанттарынын биримдигинде изилдөө **алынган жыйынтыктардын илимий жаңылыгы** болуп саналат. Бул иште парламентаризм анын салттуу түрдө сунушталган чечмелөөлөрүнө караганда кеңири мааниде түшүндүрүлөт.

Парламентаризм институтунун иштешинин теориясына жана практикасына тиешелүү бир катар илимий эмгектерде ал мамлекет формасынын элементи катары берилет, атап айтканда: башкаруу формасы же мамлекеттик (саясий) режим. Бирок парламентаризм бир гана парламенттик башкаруу формасы эмес, анткени анын негизин түзгөн эл өкүлчүлүк (элдик бийлик), идеологиялык көп түрдүүлүк, бийликти бөлүштүрүү жана мыйзамдуулук принциптери парламенттик республикага гана эмес, "аралаш" жана президенттик, ошондой эле парламенттик жана дуалисттик монархияларга да мүнөздүү. Ошондой эле бийликти жүзөгө ашыруунун мамлекеттик (саясий) режимине карата парламентаризмди кайдыгер саясатка аралаштырбоо, саясий маселелерде бейтараптык, өлкөдөгү ар кандай идеологияларга жана бийликтин формаларына кайдыгерлик планда кароо керек.

**Алынган жыйынтыктарды пайдалануу боюнча сунуштар.** Иштин тыянактары жана сунуштары академиялык укук изилдөөлөрүндө, тактап айтканда мыйзамдуулук режимин жана жалпы жарандык укуктук аң-сезимди мүнөздөөдө, башкаруу формаларын, мамлекеттик (саясий) режимдердин түрлөрү менен шайлоо системаларын сүрөттөөдө, ошондой эле мамлекеттик бийлик органдарынын укук колдонуу иш процессинде колдонулат.

**Алынган жыйынтыктарды колдонуу чөйрөсү:** укук жана мамлекет теориясы, укук жана мамлекет тарыхы, салыштырма укук, укук жана мамлекет теориясынын маселелери, парламенттик укук.

## SUMMARY

**Dissertation by Ainuru Toychievna Altybaeva on the topic: “The formation and development of parliamentarism in the Kyrgyz Republic (theoretical-legal, historical-legal research)” for the degree of Doctor of Law in the specialty: 12.00.01 – theory and history of law and state, history of doctrines about law and state**

**Key words:** parliamentarism, subsidiary power, parliament, pular representation, lawmaking, separation of powers, human rights, legislation, law, state power, legal consciousness, legal identity.

**Object of dissertation research.** The object of the dissertation research is parliamentarism as a form of institutionalization of public administration.

**The subject of the dissertation research** is the main patterns of formation, development and transformation of the institution of parliamentarism in the Kyrgyz Republic.

**The purpose of the researches** is a theoretical and legal analysis of the formation and development of parliamentarism in the Kyrgyz Republic.

**Research methods** included the basic principles of dialectics, systemic and interdisciplinary approaches, the unity of historical and logical methods, deduction and induction, analysis and synthesis, formal logical method, observation and description. The works of domestic and foreign authors in the field of legal theory and civil law related to the problems of the topic were used.

In this case, logical, historical, concrete sociological methods of research, analysis and generalization in practical activities were used, as well as the method of logical-legal analysis, comparative legal, comparative, technical and legal methods of interpretation, and other special scientific methods of jurisprudence.

**The results of obtained.** 12 provisions submitted for defense are formulated, as well as a number of theoretical conclusions and practical recommendations.

**Scientific innovations have led to results** that underlie success in the very appeal to the study of the question of the place of the institution of parliamentarism in the system of modern relations between the state and society, as well as the study of parliamentarism in the unity of its legal and social determinants. At the same time, in this work parliamentarism understood in a broader sense than it is traditionally proposed interpretations.

In most scientific works devoted to the theory and practice of the functioning of the institution of parliamentarism, the latter presented as an element of the form of the state, namely: the form of government or state (political) regime. But parliamentarism does not represent exclusively parliamentary forms of government, since the principles of popular representation (democracy), ideological diversity, separation of powers and legality that form its basis are inherent not only in a parliamentary republic, but also in “mixed” and presidential, as well as parliamentary and dualistic monarchies . In the same way, in relation to the state (political) regime of the exercise of power, parliamentarism should be consider in an indifferent plane.

**Recommendations for using the results of obtaining.** The conclusions and recommendations of the conducted scientific work can be used in further academic legal researches, in particular, in characterizing the regime of legality and civil legal consciousness, describing forms of government, types of state (political) regimes, electoral systems, as well as in the process of rulemaking and law enforcement activities of state bodies' authorities.

**Application area of the obtained results:** theory of law and state, history of law and state, comparative law, problems of the theory of law and state, parliamentary law.