

**НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

**КЫРГЫЗСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
им. Ж. БАЛАСАГЫНА**

ОШСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Диссертационный совет Д 12.24.695

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 Чолпонкул Исаевич

(Фамилия, имя, отчество)

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

ученая степень, ученое звание, место работы, должность)

Официальные оппоненты: Мурзаibraимов Нурбек Бектемирович

(Фамилия, имя, отчество)

доктор юридических наук, профессор

ученая степень, ученое звание,

Ошский государственный университет,

профессор кафедры «Гражданского права и процесса»

место работы, должность)

Токтобаев Болот Токтомышевич

(Фамилия, имя, отчество)

доктор юридических наук, профессор

ученая степень, ученое звание,

Кыргызский Национальный университет им. Ж. Баласагына, заведующий кафедрой "Теории и истории государства и права и международного права" юридического института

место работы, должность)

Исманов Таалайбек Кадырович

Фамилия, имя, отчество

доктор юридических наук, профессор

ученая степень, ученое звание,

УНПК Международного университета

Кыргызстана, профессор кафедры "Юридического и международного права"

место работы, должность)

Ведущая (оппонирующая) организация: Кафедра государственно-правовых дисциплин, академии МВД КР, 720033

(название, структурное подразделение, почтовый адрес)

Защита диссертации состоится 1 ноября 2024 года на заседании диссертационного совета Д 12.24.695 по защите диссертаций на 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: 720000. г. Бишкек, проспект Чуй 180а. Идентификационный код онлайн трансляции защиты диссертации в zoom-webinar <http://vc.vac.kg/b/121-uem-vz3-ajz>

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеках организаций, при которых создан диссертационный совет и на сайте <http://www.naskr.kg> Автореферат разослан 30 сентября 2024 года.

Ученый секретарь

Диссертационного совета,

д.ю.н.

К.С. Жылкичиева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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

На протяжении последних тридцати лет в Кыргызстане проводятся реформы политического и административного характера, в результате которых произошли определенные позитивные изменения в системе государственного управления. Однако появляются новые задачи, требующие оперативного решения с долгосрочной перспективой. Только тщательный научный анализ динамики происходящих процессов позволит решить указанные задачи. Речь, в частности, идет о необходимости исследования вопросов становления и развития правового государства в КР с фокусом, направленным на представительный орган государственного управления. Данный вопрос не получил должного внимания в науке, что существенным образом сказывается на качестве трансформации механизма государства и правовой системы в целом.

Согласно Конституции КР, кыргызстанское общество избрало путь построения демократической модели государственного управления. Построение такой модели возможно только с учетом той роли, которую играет парламент, поскольку является высшим представительным органом, демонстрирующим степень институционализации принципа народного суверенитета. Это обусловлено тем, что парламент осуществляет свою деятельность в трех направлениях: представление интересов общества, законодательная деятельность и парламентский контроль. При этом следует отметить, что законодательная функция реализуется намного активнее, чем остальные.

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

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

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

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

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

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

Достижение поставленной цели обусловило постановку и решение следующих **задач**:

- проанализировать существующие в науке подходы к определению понятия «парламентаризм»;
- исследовать теоретические подходы к определению места и роли парламента в рамках теории разделения властей;
- обозначить контекст существования парламента при диалоге государственной власти и общества;
- раскрыть значение культурно-исторического метода исследования аксиологии парламентаризма;
- рассмотреть возможности разрешения методологической дилеммы парламентаризма в практике реализации либерализма и концепции прав человека;
- проанализировать исторические предпосылки зарождения парламентаризма в Кыргызстане;
- исследовать историю становления и развития парламентаризма в КР в период с 1991 по 1998 гг., проанализировать конституционное законодательство с целью определения представленности признаков парламентаризма в период проведения в республике конституционных реформ;
- выделить особенности развития парламентаризма в КР в период с 1998 по 2024 гг.;

- проанализировать правовые основы регулирования правотворческой деятельности Жогорку Кенеша КР;
- исследовать и проанализировать вопросы правового регулирования участия органов исполнительной и судебной властей КР в законотворческом процессе;
- исследовать принципы и формы контрольных функций парламента; определить соотношение контрольных функций парламента и принципа разделения властей;
- проанализировать основы правового обеспечения парламентского контроля в бюджетной сфере.

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

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

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

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

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

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Дефинитивный анализ категории «парламентаризм» показал, что при ее определении исследователи ставят акцент на его сущностном содержании, который распределяется между формой правления, политическим режимом либо политической системой общества. В этой связи обосновывается вывод о том, что парламентаризм не следует сводить

к указанным категориям теории государства и права. Парламентаризм как социальное, политико-правовое явление охватывает практически все политические процессы в государстве, которые связаны с организацией и осуществлением государственной власти.

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

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

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

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

- 1-ый этап (1991-1995 гг.) - период становления суверенного Кыргызстана, характеризующийся принятием первой Конституции и

других основополагающих актов, закрепивших конституционный статус национального парламента – Жогорку Кенеша КР. Особенностью принятых нормативных документов было закрепление двух основных признаков парламентаризма - принципа разделения властей и выделение руководящей роли парламента в управлении государством.

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

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

- 3-й этап (1998-2002 гг.) - этап дальнейшего совершенствования конституционно-правовых основ организации и деятельности Жогорку Кенеша КР, начавшийся с принятия Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики», принятым на референдуме 17 октября 1998 г. На данном этапе принят ряд основополагающих актов, регулирующих статус Жогорку Кенеша КР: Кодекс КР о выборах, Закон КР «О политических партиях», Регламент Жогорку Кенеша КР. В соответствии с указанными актами в 2000 г. были проведены выборы Жогорку Кенеша по мажоритарно-пропорциональной системе;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- дополнить ст. 28 Конституционного закона КР «О Кабинете министров Кыргызской Республики» нормой следующего содержания: «Постоянный представитель Кабинета Министров КР в Жогорку Кенеше обеспечивает взаимодействие исполнительной и законодательной власти. Он обладает правом привлечения всех представителей органов власти к

предоставлению информации и в последующем выражении позиции Кабинета министров по всем текстам и проектам законов, инициированных депутатами Жогорку Кенеша КР. Заключение, представленные постоянным представителем Кабинета министров в Жогорку Кенеше к проектам и текстам проектов, являются позицией Кабинета министров Кыргызской Республики»;

- внести в Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» норму следующего содержания: «После разработки текста проекта закона депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики совместно с постоянным представителем Кабинета Министров Кыргызской Республики в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики проводит работу по определению источников финансирования и возможности разработки и принятия проекта закона Кыргызской Республики».

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

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

9. Обоснован вывод о том, что принцип законности парламентского контроля реализует двойственную функцию: с одной стороны, контроль, осуществляемый со стороны законодательного органа, направлен на мониторинг и проверку исполнения закона, с другой — принцип законности парламентского контроля обеспечивает соблюдение всех соответствующих норм проведения контрольных мероприятий.

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

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

11. На основе анализа контрольных функций Жогорку Кенеша КР обосновывается вывод о необходимости внесения в Закон КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики»:

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

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

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

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

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

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

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

Объем диссертации составляет 295 страницы (без библиографического списка).

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 анализу основных источников, которые освещают проблемы развития института парламентаризма. Раскрываются основные направления в исследованиях его проблем и сущностной характеристики.

В первом разделе первой главы «Понятие, сущность и правовая природа 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 З.К., Мурзабекова Ж.Т., Мырзалимов Р.М., Ниязова А.Н., Розахунова Н.Р., 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., Баглай М.В., Баренбойм П.Д., Бирюков Н.И., Дайси А., Левин И.Д., Могунова М.А., Муравский В.А., Сергеев В.Н., Топорнин Б.Н., Усанов В.Е., Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е., Чичерин Б.Н., Шульженко Ю.Л.

Научно-теоретическую базу диссертационного исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых, в частности работы Аверьянова Н.Н., Бейшеналиев З.Ш., Бердникова Е.В., Диваевой Г.Ю., И.В., Золотухина Т.А., Зубарева А.С., Имангалиевой Т.И., Карыбаевой А.С., Камбаров Ч.С., Коврякова Е.В., Колсариевой Н.Ш., Колюшин Е.И., Корнилаевой А.А., Котляровского С.А., Курманова И.З., Курманова З.К., Кучукова М.М., Лексин И.В., Лившиц Р.З., Мишин А.А., Мукамбаевой

Г.А., Найманбаева А.Б., Николаев Е.А., Обухова С.П., Петуховой Н.В., Пискунова Е.А., Савельева Е.М., Стрыгина И.А., Торогельдиевой Б.М., Тотубаева А.Т., Тультеев И.Т., Тынымсеитова С.М., Чиналиева У.К., Шеховцов В.А., Яценко О.В.

На протяжении всего 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, за исключением некоторых определений, в которых парламентаризм раскрывается посредством категориального аппарата общей теории государства и права. При этом используются такие сочетания, как «государственный режим», «форма правления», «политическая система общества». Нельзя забывать и том, что в это же самое время есть и другие дефиниции, выходящие за рамки теории права. Тем не менее, смысловая нагрузка подобных определений остается примерно такой же, как и те сочетания, которые перечислены. К ним относятся такие конструкции, как «общественно-политический строй», «организация государственной власти», «государственное руководство обществом».

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.

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 парламента. В правовой системе парламента 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 слоев, от степени защиты интересов личности, выраженной в правовых нормах. От этих переменных зависит то, насколько авторитет права будет воспринят со стороны общества – от правового нигилизма до подлинного уважения к законодательству. Стадии этого процесса берут свое начала от того, кто формирует государственную волю, выраженную в нормах закона.

Вопрос о верховенстве парламента среди органов государственной власти содержит в себе необходимость понимания причин такого положения. В юридической литературе по этому поводу выдвигается 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.

Вторая глава «Методологические основы исследования института парламентаризма» посвящена описанию исследовательского инструментария.

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

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

В первом разделе второй главы «Объект, предмет и методология исследования института парламентаризма»

Методологической основой исследования института парламентаризма явилась система различных методов, логических приемов и средств познания [77, с. 35]:

- 1) философские, мировоззренческие методы познания тех или иных правовых явлений;
- 2) общенаучные методы и способы исследования, к которым относятся: конкретно-исторический, сравнительный, социологический, системный;

3) частнопроводные методы, которые характерны только для юридической науки – формально-юридический, метод правового моделирования и др.

Законы диалектики применялись в вопросах о становлении и развитии отечественного института парламентаризма.

Процесс более глубокого понимания значения и роли парламентаризма в системе государственного управления невозможен без использования *герменевтического метода*, который сводится к облегчению понимания объективной реальности посредством интерпретации текстов, символов, знаков, чувств и др.

В диссертационной работе *конкретно-исторический метод* позволил провести тщательный анализ существующих в науке дефиниций парламентаризма. Исторический метод позволил также исследовать эволюцию развития парламентаризма в Кыргызстане, начиная с родоплеменного строя и до настоящего времени. Конкретно-исторический метод позволил изучить особенности становления и развития парламентаризма в советский период, когда Советы, как представительные органы народа, выполняли функции законодательного и исполнительного органа, изучена история становления и развития правовой основы деятельности Жогорку Кенеша, закономерности и тенденции в развитии национального законодательства, а также исторических факторов, повлиявших на его становление и дальнейшее развитие.

Сравнительный метод исследования был использован при изучении истории парламентаризма в Кыргызстане, когда анализировались основные предпосылки становления и развития этого института. Сравнение истории возникновения парламентаризма в европейских странах и Кыргызстане позволило выделить специфические особенности становления и развития национального парламента. С помощью этого подхода было определено, что парламентаризм представляет собой сложное, многогранное политико-правовое и культурно-этическое образование.

В контексте исследования вопроса становления парламентаризма в Кыргызстане при изучении вопросов повышения эффективности законодательской деятельности Жогорку Кенеша был использован социологический метод. Результатами исследования являются рекомендации автора диссертационной работы по повышению эффективности законодательных функций парламента. С его помощью определена степень эффективности функционирования исполнительных органов власти, их взаимодействия с законодательными и судебными органами. Социологическое исследование содействовало разработке ключевых вопросов теории государства и права, а именно, разработке нового (авторского) определения парламентаризма.

Формально-логический метод позволяет проанализировать, сделать вывод о том, что парламент представляет собой сложное, многогранное

политическое образование, обусловленное конкретно-историческими факторами.

Формально-юридический метод позволяет исследовать внутреннее строение норм права и права в целом, проанализировать источники права, методы и систематизацию нормативного материала [83, с. 15], проанализировать комплекс нормативно-правовых актов, регулирующих правовой статус парламента КР. С его помощью были изучены и проанализированы другие источники права, а именно, законы и подзаконные акты, регулирующие вопросы организации и деятельности Жогорку Кенеша. Среди рассмотренных источников права следует указать на акты, принятые Жогорку Кенешем, а также другими органами государственной власти.

В диссертационной работе применение метода правового моделирования позволил исследовать и познать политико-правовую природу парламента, создать его современную теоретическую и правовую модель. Разработке отечественной правовой модели парламента способствует разработка автором диссертационной работы ряда предложений по научно-правовому обеспечению законодательной и контрольной функций Жогорку Кенеша КР (создание Центра законотворчества и Центра перспективных разработок при Жогорку Кенеше КР, разработка новой Инструкции по законодательной технике).

Во втором разделе второй главы «Культурно-исторический метод 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 разных формаций, а также важно уделить отдельное внимание рассмотрению либеральной концепции в философии, которая стала основой для развития идей парламентаризма.

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.

Консервативный либерализм оказал существенное влияние на современное понимание парламентаризма в целом, а также на парламентскую культуру.

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.

В третьем 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.

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 КР.

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 рецепированный 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, со временем они стали представлять собой собрание знати, а также потеряли былое влияние на принятие решения в жизни государства.

После вхождения в состав Российской империи парламентаризм в Кыргызстане претерпел определенные изменения. 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 аилом и местной царской администрацией.

Поскольку территория современного Кыргызстана на тот период была колонией царской России, а значит история империи тоже является историей нашего государства, можно рассмотреть в данном контексте развитие парламентаризма в Российской империи, тем более что в первом парламенте – Государственной Думе – царского государства был и представитель кыргызов, как представитель народа колонии империи. 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 г. «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. Советы выполняли как законодательную, так и исполнительную функции. Таким образом, в одном органе сосредотачивалось единство законодательных полномочий с исполнением издаваемых им же нормативных актов.

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 Киргизской ССР от 20 апреля 1978 года. Электронный ресурс: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205064>]. С лета 1990 г. 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.

Во втором разделе третьей главы «Эволюция парламентаризма в Кыргызской Республике в период с 1991 по 1998 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 Киргизской 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 г. и других нормативных правовых актах государства.

Далее представлен сравнительный анализ норм Конституций 1978 г. (конституции советского периода) и 1993 г. (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 1993г. 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 КР.

Конституционные реформы 1994, 1996 гг. 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» рассмотрены следующие этапы развития парламентаризма в стране. Отмечается, что данный этап ознаменовался дальнейшими изменениями конституционно-правовых основ организации и деятельности Жогорку Кенеша КР, 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 г., принятым референдумом 17 октября 1998 г. [*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 гг. 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 г. 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 г. в результате конституционной реформы парламента вновь стал однопалатным. Кроме того, конституционной реформой 2003 г. усиливалась позиция главы государства, в частности, указам Президента придавалась юридическая сила законов.

В 2007 г. 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 имеющих 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 гг. 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].

В 2010 г. 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 г. показывает, что была предпринята попытка перехода к парламентской форме правления, закрепления парламентаризма в КР. Согласно заключению Венецианской комиссии по новой редакции Конституции 2010 г. она полностью соответствует демократическим стандартам. [Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г.].

Можно говорить о расширении полномочий законодательного органа, анализ содержания конституционных норм показывает, что КР 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 г. в результате очередного конституционного референдума внесены изменения и дополнения в Конституцию КР. Изучение внесенных в 2016 г. 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 г. Электронный ресурс: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205064>*]

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

Четвертая глава «Законотворческая деятельность Жогорку Кенеша как основная функция парламента Кыргызской Республики».

В первом разделе четвертой главы «Значение участия Жогорку Кенеша КР в законотворческом процессе» 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 ЖК по принятию законов. Так, согласно ст. 76 «парламент является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий», [*Конституция КР (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 Кенеша КР как субъект, осуществляющий принятие законов, Президент КР – как подписывающий закон и Правительство КР – 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 г. указывается, что «с учётом специфики государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов во благо всего общества, законодатель вправе посредством специального правового регулирования определять для граждан, поступающих на государственную службу, не только соответствующие права и обязанности, но и устанавливать квалификационные требования с учетом специфики задач, принципов организации и функционирования государственной службы». В последующем Конституционная палата приходит к выводу, что «Законодатель, исходя из конституционного дозволения о регулировании законом вопроса об обеспечении равного доступа к государственной и муниципальной службе (ч. 4 ст. 52), принял Закон КР «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 КР по делу о проверке конституционности части 17 ст. 8, п. 2, 3, 4 ч. 2 с.14 Закона КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» в связи с обращением Рыскулова Самата Ислановича, Цой Инны Владимировны, Бекешева Дастаны Далабайевича 20 ноября 2019 г. <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. Исполнительная власть обладает достаточно широкими полномочиями, которые направлены на реализацию социально-экономических задач, а также участвует в законопроектной работе также посредством инвентаризации нормативных правовых актов.

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.

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» разделена на три раздела, в которых рассмотрены соотношение контрольных функций Жогорку Кенеша 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 вырабатывалась с момента существования института государства и имеет целью обозначение четких границ полномочий между отдельными ветвями власти для построения такой их структуры, чтобы они служили обществу. Осуществление указанного принципа рассредоточивает власть между государственными органами путем распределения между ними полномочий так, чтобы она не концентрировалась в руках одного из них, не происходила монополизация власти и, как итог, установление недемократического политического режима. Кроме того, согласимся с мнением, что «принцип разделения властей позволяет создавать дополнительные гарантии эффективного управления, свободы в обществе и защите прав и свобод личности» [Тынымсеитова С.М. *Парламентская форма правления в Кыргызской Республике: вопросы теории и практики. [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. 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*]

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» (ст. 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-protsesse-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 парламент не участвует в формировании Кабинета министров, не имеет права выразить ему вотум недоверия и не обладает полномочием отправки Кабинета Министров в отставку, все указанные

функции выполняет глава государства. Единственной формой участия парламента в формировании Кабинета Министров является согласование с законодательным органом кандидатуры Председателя Кабинета Министров, который назначается Президентом.

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 парламент страны как представительный и контрольный орган. Данная позиция поддержана в Конституции КР, поскольку за Жогорку Кенешем 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 Кабинета Министров КР.

Важную роль в эффективной реализации парламентом контрольных функций играет Счетная палата, выступая профессиональным органом, осуществляющим оценку исполнения республиканского бюджета, и представляя, по сути, альтернативный правительственному отчет об исполнении республиканского бюджета. Счетная палата представляется органом, осуществляющим парламентский контроль за использованием государственных средств и непосредственно имеет для этого все необходимые рычаги по ее реализации. При этом необходимо отметить, 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.

Жогорку Кенеш 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 Кабинета Министров.

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

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

3. Парламентаризм в период нахождения Кыргызстана в составе Российской империи претерпел определенные изменения. 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 айылные съезды, которые решали важные вопросы на уровне своей территории и выступали «мостом» между волостью или айлом и местной царской администрацией.

4. Поскольку территория современного Кыргызстана на тот период была колонией царской России, а значит, история империи тоже является историей нашего государства, можно рассмотреть в данном контексте

развитие парламентаризма в Российской империи, тем более что в первом парламенте – Государственной Думе – царского государства был и представитель кыргызов, как представитель народа колонии империи. Однако следует отметить, что представители колоний, лишённые возможности в принятии решений, не играли существенной роли в работе парламента Российской империи.

5. В ранний период Советского государства идеи парламентаризма в полном его смысле отрицались, поскольку считались пережитком прошлого. Более всего не принимался принцип разделения властей, при этом отмечалась важность сохранения представительства народа в органах власти. Такую роль должны были выполнять Советы, которые в результате отсутствия принципа разделения властей выполняли функции и законодательного, и исполнительного органа. При этом последняя функция осуществлялась отдельно и исполнительными органами. Такое «единство» закономерно привело к тому, что исполнительная власть, коммунистическая партия обрели гипертрофированные формы и являлись выражением верховной власти в стране. Законодательные же органы были формально существующими органами, нормативные акты которых были заменены решениями партии, ее руководителей и органов.

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

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

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

9. Сравнительный анализ норм Конституций 1978 и 1993 гг. показывает, что в государстве с принятием нового Основного закона позиция главы государства была усилена, однако парламент обладал достаточно широкими ключевыми полномочиями, присущими парламентаризму, в том числе осуществлял формирование Правительства, определял его дальнейшую судьбу через выражение вотума недоверия,

ропуска. В целом можно утверждать, что Конституция 1993 г. демонстрировала через свои нормы приверженность идеям парламентаризма, установлению парламентско-президентской формы правления, где основную роль играл все-таки парламент.

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

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

12. Основным изменением в результате первой конституционной реформы 1994 г. можно считать создание двухпалатного законодательного органа. При этом разграничение между ними полномочий было нечетким, была слабая взаимосвязь с Правительством, что делало работу законодательного органа в целом менее эффективной.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

24. 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.

25. 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 г.

26. 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.

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

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

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

30. Исполнительная власть 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.

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

32. Одним из важных способов взаимодействия парламента и Кабинета Министров в законотворческой работе может стать институт полномочного представителя Кабинета Министров КР в Жогорку Кенеше 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 Кабинета Министров по всем текстам и проектам законов, инициированных депутатами Жогорку Кенеша. Кроме того, он мог бы осуществлять непосредственное взаимодействие с парламентом на этапе разработки последних проектов законов, определяя источники финансирования и концептуальную основу возможности разработки такого проекта.

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

34. Принцип разделения властей, 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.

35. 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.

36. 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.

37. 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.

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

39. Принципы парламентского контроля в 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.

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

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

42. Поскольку согласно нормам Основного закона, Кабинет Министров неподотчётен перед парламентом, сложно говорить о возможностях осуществления над первым контрольных функций Жогорку Кенеша. Представляется, что такое положение негативно сказывается на балансе власти и реализации принципа разделения властей.

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

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

Предлагается принять новую редакцию Закона КР «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.

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

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

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

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

48. Предлагается внести поправки в закон о контрольных функциях парламента, определив цели, объекты и способы (критерии и индикаторы осуществления парламентского контроля, а также разработать четкие критерии эффективности исполнения республиканского бюджета, включить в оценку исполнения республиканского бюджета, предоставляемую Счетной палатой парламенту, проверку его соответствия государственным программам и стратегиям.

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

50. Предлагается авторская дефиниция парламентаризма-это основанное на либеральной модели качественное состояние политической системы общества, которое характеризуется ведущей ролью парламента в механизме разделения властей и предполагает посредством народного представительства выработку консолидированного публичного интереса, предопределяя форму государственного управления.

51. Теоретико-правовые, историко-правовые исследования, анализ трансформации парламентаризма в КР позволяет 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, депутаты городских кенешей избираются по пропорциональной системе, национальный парламент формируется по смешанной системе. В настоящей работе для развития парламентаризма в Кыргызстане предлагается классическая форма парламентской системы. Мы считаем, ее наиболее подходящей для Кыргызстана, как демократическому унитарному государству. Пропорциональная избирательная система формирования Жогорку Кенеша, городских и айылных кенешей способствует развитию партийной системы, появлению партий с общенациональными программами развития и ответственных за будущее страны.

ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Предлагается исключить норму ст. 27 конституционного закона КР «О Кабинете Министров Кыргызской Республики», предусматривающую представление заключения Кабинетом Министров на отдельные проекты законов и ввести норму о планомерном

взаимодействии Жогорку Кенеша КР и Кабинета Министров КР по разработке проектов законов.

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

2. Предлагается дополнить ст. 28 конституционного закона КР «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» нормой следующей редакции: «Постоянный представитель Кабинета Министров в Жогорку Кенеше обеспечивает взаимодействие исполнительной и законодательной власти. Он обладает правом привлечения всех представителей органов власти к предоставлению информации и в последующем выражении позиции Кабинета Министров по всем текстам и проектам законов, инициированных депутатами Жогорку Кенеша. Заключение, представленные постоянным представителем Кабинета Министров в Жогорку Кенеше к проектам и текстам проектов, являются позицией Кабинета Министров».

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

Министров будет непосредственно участвовать в законотворческой деятельности.

4. Проводимая работа по инвентаризации и законопроектная работа требует совершенствования, в первую очередь, посредством активного взаимодействия исполнительной власти с парламентом страны. В частности, требуется исключить норму об обязательном представлении заключения Кабинета Министров к проектам законов, инициированных депутатами, на стадии согласования проекта закона. Поскольку именно Кабинет Министров обладает всей полнотой данных, связанных с финансовой частью и другими моментами, которые отражаются в справке-обосновании проекта, Кабинет Министров должен участвовать именно на стадии разработки проекта депутатами и представления всей информации разработчику, с предоставлением в последующем заключения постоянного представителя Кабинета Министров КР.

5. Предлагается внести поправку в п. 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 Кабинета Министров обладает правом принимать решение без согласования с членами Кабинета Министров. Согласно конституционного закона «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» Кабинет Министров является высшим коллегиальным органом исполнительной власти.

6. Предлагается внести поправки в закон о контрольных функциях парламента, определив цели, объекты и способы (критерии и индикаторы) осуществления парламентского контроля, а также разработать четкие критерии эффективности исполнения республиканского бюджета, включить в оценку исполнения республиканского бюджета, предоставляемую Счетной палатой парламенту, проверку его соответствия государственным программам и стратегиям. Предлагается разработать новую редакцию закона КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики». Действующий закон КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики» был принят в 2004 год, и с тех пор в него были внесены изменения два раза (законом КР от 31 июля 2007 года № 122, 13 июля 2012 года № 109.).

На сегодняшний день назрела необходимость в принятии нового закона. Необходимо определить субъекты контроля, то есть, кто или какие органы Жогорку Кенеша проводят проверку, или это Жогорку Кенеш в целом, как контролирующий орган, комитеты и депутаты.

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

- Кабинет министров, подчиненные ему министерства, государственные комитеты, административные ведомства, иные органы исполнительной власти; полномочные представители в областях, местные государственные организации; органы местного самоуправления;

- Иные государственные органы, организации, юридические лица с участием государственных органов и органов местного самоуправления или финансируемые из республиканского и местных бюджетов.

Пределы парламентского контроля необходимо расширить, однозначно запретить лишь вмешательство в правосудие, а также не допускать распространение парламентского контроля на личную жизнь граждан.

Проект Закона по инициативе автора был разработан, автор состоял в числе разработчиков- депутатов шестого созыва ЖК КР.

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

8. Предлагается разработать новую редакцию Закона КР «О политических партиях». Действующий закон КР «О политических партиях», был принят в 1999 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 отчеты 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.

Автор состоял в числе разработчиков-депутатов шестого созыва ЖК КР).

9. 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».

10. Предлагается создать Центр развития парламентаризма, 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.

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

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

Методы исследования-основные положения диалектики, системный и междотраслевые 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 11 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 являет собой исключительно только парламентские формы правления, поскольку составляющие его основу принципы народного представительства (народовластия), идеологического многообразия, разделения властей и законности присущи не только парламентской республике, но и «смешанной», и президентской, а также парламентарной и дуалистической монархиям.

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.

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 11 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. 1 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 have 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.