

2020-27

УЧЕБНО-НАУЧНО-ПРОИЗВОДСТВЕННЫЙ КОМПЛЕКС
“МЕЖДУНАРОДНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ КЫРГЫЗСТАНА”
ВЫСШАЯ ШКОЛА ДОКТОРАНТУРЫ (PhD)

На правах рукописи
УДК: 342:329 (575.2)

КУЛАЛИЕВА ГУЛЬЗАТ ТУЛЕГЕНОВНА

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ**

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

Автореферат
на соискание ученой степени
доктора философии (PhD)
по юриспруденции

Бишкек – 2020

Диссертационная работа выполнена на кафедре Международного права Учебно-научно-производственного комплекса "Международный Университет Кыргызстана"

Научные консультанты: Асаналиев Тилек Асаналиевич
доктор юридических наук, профессор,
председатель координационного совета
ОЮЛ МУК
Булгакова Дилра Асхатовна
кандидат юридических наук, профессор
кафедры правовых дисциплин
Казахской Академии Труда и
Социальных Отношений

Официальные оппоненты: Адамбекова Айлен Доктурбековна
Доктор юридических наук, профессор,
старший научный сотрудник факультета
№4 по подготовке научных и научно-
педагогических кадров академии МВД КР
Тен Андрей Валерьевич
кандидат юридических наук, доцент,
Международный университет
Центральной Азии

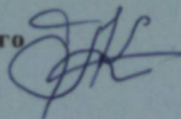
Ведущая организация: Кафедра теории и истории государства и
права Кыргызско-Российского
Славянского университета

Защита состоится 10 января 2020 года в 10:00 часов на заседании диссертационного совета по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора философии PhD в УНПК "Международный университет Кыргызстана" по адресу: 720001, г. Бишкек, ул. Л.Толстого 17А/1, диссертационный зал №308.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке УНПК "Международный университет Кыргызстана" по адресу: 720001, г. Бишкек, ул. Л.Толстого 17А/1

Автореферат разослан « _____ » декабря 2019 года

Ученый секретарь диссертационного
совета, к.ю.н., доцент



Кадырова Ч.А.

Актуальность исследования. Наличие политических партий является одной из наиболее важных характеристик демократического режима. Каждая страна проходит свой путь к демократии, социальному государству через политические партии.

Система, представленная несколькими конкурирующими партиями, открывает перед обществом возможность выбрать лучший политический путь, позволяет более объективно и реально проанализировать сложные проблемы разного характера и важности, и выбрать наилучший способ их решения. Именно за счет многопартийности и свободной конкуренции партий в процессе открытых и честных выборов становится возможным снизить уровень насилия в политической сфере, направить борьбу за власть в легальные рамки.

Сегодня, партийная система в Кыргызстане является гарантом демократического устройства, возможности свободного волеизъявления граждан. Наличие партий, конкурирующих между собой, предоставляет избирателям возможность путем голосования участвовать в процессе формирования властных структур. Поэтому, выяснение специфики процесса становления такой системы в современном Кыргызстане представляется весьма важным. Многопартийные политические системы появились сравнительно недавно. Процесс их становления и развития во многом определялся национальной спецификой государства, историческими предпосылками и политическим контекстом. Совершенно очевидно, что в Кыргызской Республике формирование многопартийности проходило своеобразным путем, изучение которого часто приводило в тупик многих специалистов.

Уровень развития многопартийности и его характерные особенности в нашей стране, напрямую, связаны с трансформациями, которые имели место в партийной системе.

В то же время, нестабильный характер политических институтов трансформирующихся государств, обусловленный отсутствием опыта функционирования и взаимодействия в новой социально-политической среде, становится предметом непрекращающихся дискуссий о том, какие факторы и условия, политические и социальные институты и структуры делают ту или иную систему демократической, каково соотношение парламентаризма и исполнительной власти. Иными словами, актуализируется и оказывается в центре политического дискурса проблема выявления эффективности той или иной конституционной модели, ее воздействие на процесс формирования демократического общества и политической социализации граждан.

Парламент не может эффективно функционировать без взаимодействия между партиями (примером может послужить неоднократно от-

ставка правительства, когда партийные фракции вынуждены создавать новую коалицию для формирования нового кабинета). Каждая политическая партия определяет стратегию и тактику поведения в стенах Жогорку Кенеша, что обуславливает уровень координации действий различных депутатских объединений. Наличие или отсутствие стремления партий к нахождению компромиссного решения формирует соответствующий образ парламента, структуру исполнительной власти в целом и политическую систему государства что, в свою очередь, неизбежно отражается на качественных показателях деятельности парламента.

В ходе исследования нами анализируются история и этапы формирования многопартийной системы в нашей стране, рассматривается законодательная база, регулирующая партийную деятельность, выясняется отношение граждан к партиям в Кыргызстане, а также их участие в политической жизни.

Научная актуальность исследования объясняется также, достаточно низкой степенью разработки данной проблемы в исторической и юридической науке.

Связь темы диссертации с приоритетными научными направлениями. Тема диссертации тесно связана с такими программными документами, как Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 гг., утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 31 октября 2018 г. №221 [Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 гг., утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 31 октября 2018 г. №221. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.president.kg/sys/media/download/52135/, где заложены основные направления становления многопартийной системы и парламентаризма в Кыргызстане.

Тема данной работы относится к периоду современной науки, поэтому значительное число работ, посвященных вопросам развития парламентаризма в Кыргызстане, носят скорее публицистический, нежели научный характер.

На современном этапе существует комплекс работ отечественных и зарубежных авторов, в которых обобщен и проанализирован опыт зарубежного парламентаризма и его общетеоретические аспекты. Здесь можно выделить следующих авторов: Н. И. Бирюков, Г. В. Голосов, А. И. Ковлер, И. В. Котелевская, Р. М. Романов, В. М. Сергеев, Ж. Блюндель, Р. Дик, Дж. Коукли, И. Мени, Д. Олсон, Д. Орстин, В. В. Лапаевой, С. П. Перегудова, А. С. Косопкина, Т. Н. Нефедовой и др.

Проблемы теории и практики становления кыргызского парламентаризма, его правовых, политических и организационных аспектов в последние годы стали предметом пристального внимания специальных

научных исследований. В Кыргызстане по этой проблематике опубликовано ряд работ и научных статей. В них обращается внимание на необычайную сложность формирования кыргызского парламента в условиях мозаичности интересов различных социальных слоев и групп, трибализма, регионализма, отсутствие устойчивой и влиятельной многопартийной системы.

Парламентаризм в Кыргызстане начал развиваться только последние 30 лет, и в настоящее время он стал реальностью благодаря «политическому» компромиссу. На современном этапе новейшей истории в КР становление парламентаризма происходит в тесной взаимосвязи с формированием и развитием кыргызской государственности. Этот опыт попытались обобщить в своих монографиях И. В. Гранкин, Д. А. Керимов, И. П. Рыбкин, А. И. Шюжин и прежде всего, отечественных авторов; Арабаева А., Арабаев А. А., Богатырев В., Иманалиев М., Курманов З.К., Джакупова Г., Курманов И. З. и др. Для работ этих авторов характерно изучение вопросов формирования парламента, его места в системе органов государственной власти. Особое внимание авторы уделяют анализу развития полномочий парламента, рассмотрение особенностей становления парламентаризма, принятия законов.

Таким образом, исходя из актуальности и неразработанности проблемы, автор диссертации задается целью: Изучить теоретико-правовые основы формирования Кыргызской Республики и их роль в структуре государственной власти.

Для реализации данной цели были поставлены следующие задачи:

1. изучить теоретико-правовые подходы к описанию партий и партийных систем;
2. показать эволюцию многопартийной системы;
3. выявить особенности парламентаризма и многопартийности в Кыргызской Республике, охарактеризовать этапы становления;
4. показать структуру и роль парламента в законодательном процессе;
5. изучить роль парламентских фракций в реформировании деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики;
6. показать правовые механизмы взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти;
7. изучить Конституционно-правовые основы взаимодействия Президента и Жогорку Кенеша;
8. рассмотреть вопросы взаимодействия парламента и судебной власти.

Научная новизна исследования. В данной работе предпринимается попытка концептуального осмысления деятельности, организации и функционирования политических партий в парламенте, их участие в законодательном процессе и их правовое регулирование. Выявлены его особенности и тенденции дальнейшего развития. Основные результаты исследования, которого, определяют его научную новизну и заключаются в следующих положениях:

1. Автор определяет политическую систему, организацию и функционирование государственной власти, сквозь призму принципа разделения властей и верховенстве закона, при привилегированном положении парламента, избираемого на свободных выборах с участием политических партий.

2. В изучении эволюции многопартийности мы выделяем следующие направления исследования; это эпохи однопартийной системы, зарубежное понимание влияния партий на политическую систему, это влияние партий на государственное переустройство периода суверенизации и становление многопартийной системы, и ее влияние на политическую систему кыргызского парламентаризма современности.

3. Сегодняшнее состояние наших партий, в целом, можно охарактеризовать как институционально сформированную, но содержательно недостаточно наполненную систему, базирующуюся на формальном признании демократических основ взаимодействия государства, общества и личности. При этом современные кыргызские партии в отличие от западноевропейского имеют ряд особенностей, определяемых спецификой исторических традиций развития кыргызской государственности. Эти традиции выражаются, прежде всего, в доминировании в политической системе регионализма, родоплеменного деления и т. п.

4. В отличие от развитых стран с демократическим режимом, наши партии имеют более низкий социально-политический статус. Это проявляется в ограниченном характере использования и реализации конституционных полномочий. Самый главный недостаток партий – это не регламентированность механизмов взаимодействия с государственными органами.

Практическая значимость полученных результатов. Теоретическая и практическая значимость результатов и выводов диссертационного исследования заключается в том, что отдельные положения и предложения могут быть;

а) признаны вкладом в науку Кыргызской Республики по теории управления политическими процессами, совершенствование механизма правового регулирования деятельности политических партий, объеди-

нений и фракций в Жогорку Кенеше, совершенствования взаимоотношений фракций с государственными органами;

б) использованы в разработке нормативно-правовых актов, регламентирующие участие политических партий в механизме обеспечения деятельности партий в парламенте, реализации и защиты прав и свобод человека, и гражданина;

в) использованы в практической деятельности партий;

г) учтены и использованы при формировании правовых институтов государства и права;

д) применены в учебном процессе по теории и истории государства и права, истории государства и права зарубежных государств, истории отечественного государства и права КР, конституционному праву и др.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту

1. Обоснованы теоретико-правовые аспекты института многопартийности. Основой которого являются: понятие, принципы, основные направления деятельности и их взаимоотношения с другими органами государственной власти. По мере развития цивилизации менялись теоретические взгляды на органы власти, правовую политику и парламент в целом. Изучены нормативно-правовые акты, на основе которых регулировалась деятельность политических партий.

2. Эволюция института многопартийности является одним из правовых институтов государства и права, призванный участвовать в совершенствовании государственно-правовых отношений; становлении гражданского общества; обеспечении защиты государственных интересов, имея для этого все необходимые признаки: а) специальных субъектов, б) особые объекты, в) правосубъектность, г) механизм правового регулирования, д) правовую базу, е) правоотношение.

3. Развитие многопартийной системы и законодательства в Кыргызстане, регулирующая численность политических партий, утверждение принципа многопартийности, где мы выделяем 5 этапов.

4. Совершенствование механизма государственно-правового регулирования деятельности политических партий, функционирования института многопартийности, которая требует значительного повышения эффективности партий при правотворческой, законотворческой деятельности, что невозможно добиться без внесения предложений по изменению и дополнению законодательных актов Кыргызской Республики, расширению и конкретизации полномочий партий в сфере оказания гражданам социально-правовой помощи и защиты.

5. Правовое регулирование функционирования фракций, повышение эффективности их участия в общественных отношениях находится на стадии дальнейшего совершенствования, которое невозможно без

доработки законодательной базы, обучения партийных кадров, осуществления контроля и надзора за осуществлением политико-правовых функций государства, установления паритетных договорных взаимоотношений между лидерами политических партий, политических объединений и органов государственной власти.

6. Политические партии наделены правом участвовать в механизме формирования правительства: а) приобретение навыков обращения к правовым методам, средствам и способам защиты своих прав и законных интересов и прав, свобод кыргызских граждан; б) установление контактов с органами государственной власти, с тем, чтобы можно было своевременно, эффективно, на законных началах заниматься профилактикой правонарушений в процессе осуществления различных политических акций.

7. Рассмотрены механизмы и стратегия взаимоотношений исполнительной власти с парламентом, которая функционирует в области законодательной деятельности.

8. Анализ нормативно-правовых актов и программных документов современных политических партий Кыргызской Республики показал, что ни одна из них не стремится занимать крайние или идейно последовательные позиции в формулировании основных вопросов, относящихся к сферам жизнедеятельности государства, парламента и Президента.

9. Политические партии, являясь неотъемлемой составной частью государственного механизма наделены правом участвовать в обеспечении реализации и защиты прав, свобод и законных интересов не только своих членов, но и любых граждан Кыргызстана для чего ими используются, а) действующие в государстве правовые методы, средства и способы защиты прав, свобод и законных интересов, б) формы и методы бесконфликтных взаимоотношений с органами государственной власти; президента и судебной власти.

Личный вклад соискателя. Диссертация является самостоятельным выполненным исследованием, где диссертант единолично сформулировал положения, выносимые на защиту, дал определение понятию многопартийности, выводы и предложения.

Исследовал проблемы государственно-правовой политики Кыргызстана в отношении парламентаризма, обратил внимание на практическую направленность функциональных задач парламента. Определил научную новизну и практическую значимость диссертации.

Апробация результатов исследования. Теоретические выводы и практические рекомендации диссертационного исследования обсуждались на заседаниях кафедры Международного права УНПК МУК, а также излагались на научно-практических семинарах и конференциях.

Отдельные положения, содержащиеся в работе, использованы в процессе преподавания на юридическом факультете УНПК МУК, по Теории государства и права, Конституционному праву, Истории Отечественного государства и права, политологии и др., а также на республиканских и международных научно-практических конференциях, в частности, в опубликованных материалах республиканской научно-практической конференции и др.

Теоретические положения диссертационного исследования докладывались на кафедре Международного права УНПК МУК и нашли отражение в ряде научных публикаций диссертанта.

Полнота отражения результатов диссертации в публикациях. Основные положения и выводы диссертационного исследования нашли свое отражение в восьми научных публикациях, в различных научных журналах Кыргызстана, России, которые отражают суть диссертационного исследования.

Структура и объем диссертации. Состоит из введения, трех глав, которые объединяют восемь разделов и составляет общий объем 168 страниц, выводов и списка использованных библиографических источников в количестве 87 единиц.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается выбор темы, ее актуальность, цели и задачи, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость, обосновываются основные положения, выносимые на защиту, сведения о личном вкладе, апробация и внедрение результатов исследования, полнота отражения результатов в публикациях, а также структура диссертационной работы.

В первой главе – «Теоретико-правовая характеристика и эволюция партийных систем» проведен анализ нормативных актов, регламентирующих деятельность парламента и рассмотрена эволюция многопартийной системы.

В первом разделе «Теоретико-правовая характеристика политических партий: понятие и сущность» обосновывается, что партия, являясь политической организацией особого рода, обладает собственными функциями, преследует конкретную цель, имеет некую программу и может быть отнесена к какому-либо типу в зависимости от критерия классификации. Именно взаимодействие партий между собой, с обществом, государством и иными структурами обуславливают существование в государстве развитой партийной системы.

Основную теоретическую базу диссертационного исследования составили труды современных отечественных и зарубежных авторов, в которых обобщен и проанализирован опыт зарубежного парламентаризма и его общетеоретические аспекты. Здесь можно выделить следующих авторов: Н. И. Бирюков, Г. В. Голосов, А. И. Ковлер, И. В. Котелевская, Р. М. Романов, В. М. Сергеев, Ж. Блондель, Р. Дик, Дж. Коукли, И. Мени, Д. Олсон, Д. Орнстин, В. В. Лапаевой, С. П. Перегудова, А. С. Косюна, Т. Н. Нефедовой и др.

Парламентаризм в Кыргызстане начал развиваться только последние 30 лет, и в настоящее время он стал реальностью благодаря «политическому» компромиссу. На современном этапе новейшей истории в КР становление парламентаризма происходит в тесной взаимосвязи с формированием и развитием кыргызской государственности. Этот опыт попытались обобщить в своих монографиях И. В. Гранкин, Д. А. Керимов, И. П. Рыбкин, А. И. Шюжин и прежде всего, отечественных авторов; Арабаева А., Арабаев А. А., Богатырев В., Иманалиев М., Курманов З. К., Джакупова Г., Курманов И. З. и др.

В западной политической науке партии определяются чаще всего через ту роль, которую они играют в избирательном процессе. [Парламенты Мира. - М.: Интерпракс, 1991; Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственоведения. - М.: Артикула, 1997] [Текст]. В

этом плане под партией понимается, нередко, любая группа людей, придерживающихся одних взглядов по тем или иным вопросам политики и участвующих в выборах, чтобы добиться возможности провести своих представителей в государственный аппарат. Понятно, что участие в избирательном процессе – одно из важнейших направлений деятельности партии в демократической стране. Первые партии, в современном их понимании, появляются в тесной связи с возникновением и развитием национальных избирательных систем парламентаризма. Однако, характеристика современных партий как "машин, для выборов" справедлива лишь до известной степени. Их функции и аспекты деятельности значительно шире, чем задачи достижения победы на выборах. Необходимо выделять такие признаки политической партии, как длительность и непрерывность ее функционирования, сложившаяся структура партии с регулярной связью между местными и общенациональными органами, нацеленность партийных функционеров как на общенациональном, так и на местном уровнях на "вхождение" во власть, на ее удержание, на реализацию через нее партийной программы, забота о своих сторонниках и последователях, принятие мер для обеспечения широкой народной поддержки.

Деятельность партий, таким образом, является показателем процесса становления гражданского общества, демократизации политической системы, развития самоуправления, и чем результативнее она станет осуществляться, тем прочнее будет гражданское общество.

Во втором разделе «Эволюция многопартийной системы» рассмотрены основные этапы развития многопартийной системы. Отголоски прямого правления народа сейчас хорошо известны в развитии политической системы, суть ее следующая: группы людей на профессиональной или выборной основе разрабатывают законопроект, а те, кто обладает избирательным правом, с помощью голосования решают его судьбу.

Мыслители древности рассуждали о необходимости разделения труда между органами государства, управлении и правосудии, установлении динамического равновесия между ними.

Мысль о разделении властей, возникнув как идея, постепенно превратилась в конституционный принцип всех современных демократических государств. Составными частями механизма власти, повсеместно, признаются законодательная, исполнительная и судебная ветви власти, каждая из которых, воплощая единство власти, принадлежащей народу, остается самостоятельной. Однако, характер их деления и взаимодействия весьма специфичен. Иначе говоря, принцип один, а средства и способы реализации различны. Такое различие объясняется своеобраз-

нием возникновения и эволюции каждого государства, уровнем социально-экономического развития, естественно-географическими условиями существования и т. д. Большую роль в формировании системы разделения властей играет фактор политической борьбы.

Так, по их мнению, конституционалистов, верховенство парламента предполагает следующее:

1. Верховенство законодательства (никто, кроме парламента, не должен обладать правом издавать законы, а законы по своей юридической силе выше, чем любые другие нормативно правовые акты органов власти);
2. Право утверждать государственный бюджет и налоги;
3. Коллективную ответственность Правительства перед ЖК;
4. Право утверждать судей;
5. Отсутствие других подобных конкурирующих властей. [Уэйд Е. Филипп Г. Конституционное право. [Текст] - М.: ИЛ, 1950. - С. 70]

Возникновение многопартийности таким образом, является одним из важнейших признаков, говорящих о становлении в стране гражданского общества. Многопартийная система, характеризующаяся появлением и развитием относительно большого числа партий, позволяет говорить об эффективности политической системы общества в целом, о демократической природе государства, об обеспечении и соблюдении прав и свобод его граждан. Сегодня можно говорить о том, что во всем мире наблюдается тенденция к развитию многопартийности.

Вторая глава — «Роль политических партий в структуре государственной власти Кыргызстана»

В первом разделе «Парламентаризм в Кыргызстане: анализ основных этапов» рассматриваются, что первые альтернативные выборы в Кыргызстане начали проводиться с времени присоединения к Российской империи во второй половине XIX в., было осуществлено новое административно-территориальное деление, которое пришло на смену родоплеменному делению. Территориально, Кыргызстан вошел в состав 4-х областей Туркестанского генерал-губернаторства — Семиреченской, Ферганской, Самаркандской и Сыр-Дарьинской и состоял из 6 уездов и 455 волостей. В областях и уездах должностные лица назначались царской администрацией, а волостные управители — болуши избирались местным населением. Выборы также проводились в городские думы наиболее крупных городов Киргизии, таких как Пишпек, Токмок и Ош.

До революции проводились выборы депутатов в Государственную думу. Ничего неизвестно о том, как проводились выборы (и проводились ли они). В Думу 1-3-го созывов, никаких материалов об этом не сохранилось. В Думу 4-го созыва (1912-1917 гг.) от кыргызов Семиречья был избран исык-кульский аксакал Кадыр-аке Байсариев.

При Советской власти существовала до 1920 г. практика альтернативных выборов в местные, как правило, городские, Советы Киргизии. Наиболее влиятельными в них были фракции социал-демократов (большевиков) и левых эсеров. В XX в. первые альтернативные выборы в Кыргызстане состоялись в 1989 г. — в Союзный парламент — Съезд народных депутатов СССР. На следующий год состоялись выборы в Верховный Совет Киргизской ССР 12-го созыва, на которых было избрано 350 депутатов. Треть депутатов была избрана по партийным спискам, утвержденным, другая треть избрана по спискам профсоюзов и комсомола. Остальная часть депутатов избрана по одномандатным округам.

После принятия 5 мая 1993 г. первой Конституции суверенного государства, было проведено уже пять конституционных реформ — в 1995-1996, 1998, 2003, 2007 и 2010 гг.

Конституция КР 1993 г. учреждала однопалатный профессионально действующий парламент из 105 депутатов, избираемых по мажоритарному принципу. Парламент являлся высшим органом государственной власти с контрольными полномочиями.

Предшествовали развитию парламентаризма события апреля 2010 года, когда временное правительство, назначило выборы в парламент Кыргызстана на 10 октября 2010 года.

Предшествовал этому, июньский референдум 2010 года, где граждане подавляющим большинством одобрили реформы (принятие новой редакции Конституции КР).

15 октября 2015 года в Кыргызстане прошли следующие парламентские выборы. Впервые парламентские выборы прошли с применением биометрических технологий идентификации граждан и автоматических считывающих урн для голосования и подсчета голосов избирателей.

В третьем разделе «Структура и роль парламента в законодательном процессе» отмечается, что структура, организация и деятельность парламента определяются Законом «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

В Жогорку Кенеше функционируют следующие комитеты.

Основные комитеты Жогорку Кенеша: Комитет по международным делам, обороне и безопасности; комитет по топливно-энергетическому комплексу и недропользованию; комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебнопроводным вопросам и регламенту Жогорку Кенеша КР; комитет по аграрной политике, водным ресурсам, экологии и региональному развитию; комитет по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению; комитет по бюджету и финансам; комитет по экономической и фискальной политике; комитет по правопорядку, борьбе с

преступностью и противодействию коррупции; комитет по транспорту, коммуникациям, архитектуре и строительству.

Аппарат парламента состоит из следующих подразделений: общий отдел, редакционно-издательский отдел, отдел по бюджету и финансам, отдел по экономической политике, отдел по отраслевой экономике, отдел по государственному устройству и законодательству, отдел по обороне, безопасности и правопорядку, отдел по социальной политике, отдел кадров и специальной работы, отдел по международным делам, межпарламентским связям и протоколу, парламентская библиотека, экспертно-правовой отдел, отдел писем и приема граждан, центр парламентаризма и законотворчества, отдел информационного и программно-технического обеспечения, отдел по делам общественных объединений и правам человека, сектор по обеспечению деятельности Комиссии по вопросам высокогорных, отдельных регионов и районов с тяжелыми природноклиматическими условиями, пресс-служба, финансово-хозяйственное управление, группа оперативного машинописного обеспечения.

Законодательный процесс протекал в следующей последовательности. Законопроекты представлялись в соответствующую палату ЖК на имя спикера палаты, который отправлял их в соответствующий профильный комитет(ы), комиссию(и), депутатские объединения. В месячный срок каждый комитет, комиссия должны были рассмотреть законопроект и вынести по нему мотивированное решение – одобрить или отклонить. При этом они могли предложить палате внести в законопроект отдельные дополнения, поправки и изменения. Решения комитета, комиссии носили рекомендательный характер. В случае одобрения, законопроект выносился на рассмотрение палаты, а в случае неодобрения, он отклонялся или отправлялся на доработку с соответствующим заключением. Если автором законопроекта являлся депутат ЖК, то независимо от положительного или отрицательного заключения он вправе был вынести свой законопроект на пленарное заседание или снять с рассмотрения в комитете, комиссии. Депутатские объединения были вправе вносить в предложенные законопроекты свои поправки, дополнения и изменения через своих представителей в комитетах и комиссиях или путем письменного обращения в комитет, комиссию, к руководителю депутатского объединения. На каждый поступивший законопроект требовалось заключение экспертно-правового отдела соответствующей палаты ЖК, но это положение на практике часто игнорировалось.

Поправки в проект закона о бюджете, изменения в законы о республиканском бюджете, о введении или отмене налогов, освобождении от их оплаты, об изменении финансовых обязательств государства, дру-

гие законопроекты, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, либо сокращение доходной части бюджета, могли быть приняты только с согласия правительства, которое должно было дать на эти законопроекты соответствующее заключение.

Согласно ст. 79 Конституции КР право законодательной инициативы принадлежит: 10 тысячам избирателей (народная инициатива); депутату Жогорку Кенеша; Правительству.

В законодательной практике не было ни одного случая принятия закона по народной инициативе. Через парламент не была проведена ни одна поправка, дополнение или изменение в текст Конституции КР.

Порядок внесения законопроектов в Жогорку Кенеш субъектами законодательного права и процедура их рассмотрения строго регламентированы законодательством.

В третьем разделе «Роль парламентских фракций в реформировании деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», отмечается что, парламентская группа или парламентская фракция – это группа депутатов в парламенте. Во фракцию могут входить депутаты, либо из одной политической партии, либо из нескольких. Объединяются депутаты во фракцию с целью проведения совместной политической линии. Правила создания парламентских фракций различны в каждой стране, обычно это регулируется конституцией страны и регламентом парламента.

В современной науке существуют различные определения феномена, как фракция. Наиболее лаконичным и в то же время ёмким, является следующее: «Партийная фракция – важнейшая организационная форма парламентской деятельности политической партии, нацеленная на реализацию той программы, с которой она шла на выборы» [Юдин Ю. А. *Политические партии и право в современном государстве. [Текст] - М., 1998. - С.224*]

После образования фракций в высшем законодательном (представительном) органе страны перед политическими партиями открываются возможности для претворения в жизнь своих программ. Активная парламентская деятельность позволяет более эффективно отстаивать интересы своего электората.

Политические партии, в свою очередь, для решения своих партийных задач объединяются в различные партийные группы.

Парламентские выборы должны стать важнейшим этапом в легитимации властных институтов Кыргызстана. Согласно новой конституции, которой после избрания нового состава однопалатного парламента

фактические полномочия по управлению республикой перейдут к премьер-министру, которого будет назначать парламентское большинство.

Таким образом, за прошедший период, на пути к парламентской форме правления, и перспективах развития многопартийности в Кыргызстане, можно сказать, что многопартийность и парламентаризм в классическом понимании, в Кыргызстане еще не сложились.

Третья глава - Взаимодействие парламента с органами государственной власти Кыргызстана

В первом разделе «Правовые механизмы взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти», говорится о том, сегодня весьма своевременно выносятся актуальные вопросы о парламенте нашей республики, его взаимодействии с другими ветвями власти. Коренные преобразования, осуществленные в нашем обществе за последние годы, затронули все сферы общественной жизни. Наиболее существенные изменения произошли в политико-правовой сфере, системе государственной власти. Это, естественно, не могло не сказаться на статусе, правовом положении, организационных основах государственных органов. Потребовалось осмысленное, с позиций новых общественных реалий, определение их места в системе государственной власти.

Сегодня, как никогда, требуется конструктивное сотрудничество двух ветвей власти законодательной и исполнительной. Сделать это не так просто. Не только потому, что нами еще не освоены механизмы и логика разделения властей. Есть еще немало руководителей, ставящих свою волю выше закона.

Сегодня есть объективные условия для позитивного решения этих вопросов и прежде всего – это новый парламент, работающий на постоянной основе. Обнадеживают и некоторые кадровые перестановки в правительстве. Немалую пользу сегодня можно извлечь, также из анализа парламентарско-правительственных взаимоотношений в законодательской сфере.

Закон должен стать основным регулятором поведения граждан, деятельности общественных организации и органов управления. Таким он может быть при условии неукоснительного его исполнения. Власть, ответственная за это, и называется исполнительной властью, а правительство республики представляет ее верхний эшелон. Взаимодействие законодательной и исполнительной ветвей власти происходит уже на этапе принятия законов, во-первых, путем подготовки правительством проектов нормативных актов в порядке законодательной инициативы и по поручению Жогорку Кенеша; во-вторых, путем изложения и отстаивания своей позиции по важнейшим законопроектам во время их обсуждения на сессиях парламента. Такое взаимодействие правитель-

ства с законодательным органом весьма важно, необходимо и является одним из условий повышения качества законов.

Во втором разделе «Конституционно-правовые основы взаимодействия Президента КР и Жогорку Кенеша», анализируется о том, что классическая теория разделения властей уже давно нуждается в дополнении, как в теории государства, так и в теории права. Некоторые ученые, давно предлагают выделить такие самостоятельные ветви государственной власти, как контрольную, избирательную, финансовую и другие. Но такое выделение существует, только в теории и не имеет конституционного закрепления. А вот такая ветвь власти, как президентская, конституционно закрепляется во всех конституциях стран с республиканской формой правления, в то время как в теории государства и в конституционоведении не признается до сих пор в качестве самостоятельной ветви власти. В таком положении оказывается трудно теоретически связать организацию работы президента страны и законодательного органа. Парламент, как законодательный орган признан давно в теории разделения властей в качестве самостоятельной ветви власти, чего нельзя сказать о президентской власти. Государствоведы, конституционалисты в теории разделения властей акцентируют внимание, именно, на исполнительскую сторону деятельности президента, тем самым, не забывшая его роль и значимость в жизни государства по сравнению с ролью парламента.

Таким образом, выделяя президентскую власть как отдельную ветвь власти, мы и можем рассматривать существующую систему издержек и противовесов более зримо, исходя из существующих реалий. При таком подходе к законодательной и президентской власти при их сопоставлении мы можем рассмотреть приоритетность, во-первых, президентской конституционной инициативы при решении кадровых вопросов, во-вторых, роль президентской воли при принятии того или иного законопроекта, в-третьих, роль президента в формировании экономических программ развития отдельных регионов и страны в целом.

Таким образом, в современную систему государственной власти входят следующие ветви власти: президентская, законодательная, исполнительная, судебная, контрольно-надзорная, избирательная, финансовая. Иметь в Конституции целую главу, посвященную статусу Президента КР, как главы государства, и не видеть в президентской власти отдельную ветвь власти – значит делать вид, что она не существует или что она идентична по функциональному статусу другим ветвям власти.

В третьем разделе: «Вопросы взаимодействия парламента и судебной власти» показано, как довольно тесным является взаимодействие парламента с органами правосудия в процессе осуществления парла-

ментского контроля. Ярким примером этому может служить статья 72, п. 1, согласно которой «Депутат Жогорку Кенеша не может подвергаться преследованиям за высказываемые им в связи с депутатской деятельностью суждения или за результаты голосования в Жогорку Кенеше. Привлечение депутата к уголовной ответственности допускается с согласия большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, за исключением случаев совершения особо тяжких преступлений».

Принципиальным в Конституции КР является положение о том, что в случае невыполнения депутатом требований относительно несоместности депутатского мандата с другими видами деятельности его депутатские полномочия прекращаются досрочно. По Конституции, решение об этом должно быть принято судом.

Судебная власть толкует Конституцию, может признать законы, акты правительства или их отдельные предписания соответствующими или не соответствующими Конституции, а иные правовые акты – законам, лишит их юридической силы, т. е. отправить на доработку, контролируя в этом смысле деятельность законодательной и исполнительной власти, а отчасти и участвуя в осуществлении этой деятельности. Судебная власть осуществляет правосудие, применяя законы, а нередко и Конституцию при решении конкретных дел.

По своей природе суд является оппонентом административному управлению, а иногда и законодателю. Будучи изначально незаинтересованным, объективным органом, наделенным принудительной силой, суд имеет правовую возможность снимать общественные противоречия, достигая общественного компромисса. Из всех трех ветвей власти судебная – наиболее правовая, т. к. свои решения принимает только на основе законных процедур, а не по усмотрению.

Представляется, что если Конституция определяет основания для освобождения судей от должности, то этот перечень оснований должен быть исчерпывающим, точным и иметь необходимую детализацию. Сама процедура освобождения может устанавливаться законом, но необходимо и в самой Конституции определить, кто и какого уровня судей вправе освободить от должности.

ВЫВОДЫ

«Парламентаризм» и «многопартийность» – это две близкие, но не тождественные категории государственного права. Несмотря на то что, партии отражают явления публично-правового характера, получившие закрепление в действующей Конституции Кыргызской Республики, имеют одинаковую область функционирования – политическую сферу, их различие обусловлено спецификой их содержания. Каждая из указанных категорий представляет собой отдельную основу государственного строя, имеет свое собственное теоретическое наполнение и практическое правовое значение.

В целях сохранения многопартийности необходимо изменить меру ответственности политической партии за непредставление в срок требуемой регистрирующим органом информации о составе членов, об изменениях в ее руководстве. Вместо ликвидации политической партии за подобные нарушения, которые предусмотрены действующим законодательством, необходимо приостановить деятельность партии до подтверждения наличия необходимого количества членов и предоставления другой требуемой информации.

На эффективность сегодняшней политической системы влияет ряд факторов, среди которых особо следует выделить такие, как несовершенство действующего законодательства, неустойчивое взаимодействие органов государственной власти с партиями, неэффективность действующих механизмов внутреннего взаимодействия партий между собой, неоднозначность и несовершенство законодательства в сфере политических отношений, своеобразие культуры нашего общества, снижение роли идеологической идентификации партий.

Анализируя многопартийную систему в структуре и законотворческой деятельности Жогорку Кенеша можно сделать следующие выводы:

1. Партийная система в Кыргызстане пока еще не сложилась как система представительств интересов широких социальных групп граждан. Этот факт объясняется тем, что становление парламентаризма в Кыргызстане происходит в исторически сжатые сроки в условиях слабого развития гражданского общества, политических интриг и ориентирована, скорее на удовлетворение интересов политической и экономической элиты, чем на жизненные интересы простых граждан.

2. По мере становления кыргызской национальной государственности, поступательного движения Кыргызстана по демократическому пути и, главное, благодаря закреплению в Конституции КР правовых основ парламентаризма стала возможным и многопартийность в Жогорку Кенеше, как основы современного государственного строительства. В

этом, скорее всего, и заключается теоретико-историко-правовая особенность плюрализма мнений через партии в парламенте.

3. Современный мир сталкивается с беспрецедентным «вызовом плюрализма»; «плюрализм без границ» вызывает тревогу за целостность и стабильность общества. В условиях «вынужденного» авторитаризма обществу придется искать новые механизмы для участия в политической жизни и выражения своей воли.

4. Исследована законодательная база по формированию института многопартийности. Разработка новой конституции осуществлялась на всенародном референдуме, заседаниях Жогорку Кенеша.

5. Политические партии Кыргызстана постоянно развиваются, ведут между собою политическую борьбу, которая в парламенте в зависимости от ситуации становятся оппозиционными, порой объединяются в определенные фракции (ситуация политических партий такова, что любая из партий, представленных в Жогорку Кенеше, может из правящей – коалиционной партии перейти в оппозиционную).

6. Партии в парламенте сегодня являются неотъемлемым элементом политической системы общества, и является конкурирующими друг с другом выразителями интересов определенных социальных групп, связующим звеном между государством и обществом.

7. Реализация принципов многопартийности предполагает участие граждан в управлении государством.

8. Серьезным препятствием на пути осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти является отсутствие действенных механизмов общественного контроля над исполнительной властью.

9. Положение Регламента Жогорку Кенеша о равенстве статуса депутатских объединений на практике не реализуется, т. к. реальное влияние партий ничтожно малы т. к. зависит от солидарности политических партий и групп, участвующих в коалиции большинства.

10. Законодательная деятельность партий детерминирована программами партий, а также сформировавшихся партийными группами.

11. Все сказанное, объясняет попытку конституционным путем решить проблему разделения властей, однако практика свидетельствует о сложности взаимоотношений между различными ветвями власти. Учитывая изложенное, исследование взаимодействия парламента, будет, в первую очередь, касаться сферы взаимодействия парламента и других органов государственной власти.

ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ:

В результате проведенного нами исследования обоснованы предложения и практические рекомендации:

1. В Конституции Кыргызской Республики в статья 3. п.1 говорится: Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах:

1) верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемыми Жогорку Кенешем и Президентом;

2) разделения государственной власти;

3) открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа;

4) разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления.

Которая противоречит с Конституцией Кыргызской Республики со статьей 4. п.1, где говорится, что в Кыргызской Республике запрещается: слияние государственных, муниципальных и партийных институтов; образование и деятельность партийных организаций в государственных и муниципальных учреждениях и организациях; осуществление государственными и муниципальными служащими партийной работы, за исключением случаев, когда такая работа осуществляется вне служебной деятельности.

Следует исключить со статьи 3, что Жогорку Кенеш является органом Государственной власти.

2. Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку-Кенеша КР» в статье 5. Деятельность, не совместимая с осуществлением полномочий депутата Жогорку Кенеша, п. 1. Гласит, что Депутат Жогорку Кенеша КР не может одновременно находиться на иной государственной или муниципальной службе, не может осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации, которая противоречит со статьей 3 в п.1 Конституции Кыргызской Республики, где говорится, что Жогорку Кенеш является органом Государственной власти.

3. Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша»

Статья 40. Ответственность за неправомерное воздействие на депутата Жогорку Кенеша, членов его семьи и других родственников

Неправомерное воздействие на депутата Жогорку Кенеша, членов его семьи и других его родственников, выраженное в виде насилия или угрозы применения насилия, оказанное в целях прекращения депутат-

ской деятельности или изменения ее характера, влечет ответственность, предусмотренную законодательством Кыргызской Республики. Следует дополнить, после членов его семьи вместо других его родственников мать, отец, сестра, брат.

4. Необходимо внести изменения в Закон КР "О политических партиях" в 2 главу ст.5 "Условия создания политических партий" вместо положения: Политические партии создаются по инициативе не менее 10 граждан Кыргызской Республики" внести изменения, в Закон поправку, обязывающая партии предусмотреть в своем уставе ротацию руководителей коллегиальных, постоянно действующих руководящих органов политической партии и ее региональных отделений, а также обязательное представление списков членов партий, скажем до 200 человек, с тем, чтобы увеличить численный состав партий.

5. Принять специальный нормативно-правовой акт по перерегистрации политических партий с тем, чтобы утвердить минимальный количественный состав членов партий. Многие мелкие партии сами по себе отпадут с политической арены.

6. Внести особую статью в "Закон о политических партиях" о недопустимости вмешательства в партийное строительство, деятельность партии сил извне (финансово-материальная помощь), информационное обеспечение и пропаганда (за или против той или иной политических партий) выработать соответствующие механизмы, особенно в предвыборный период

7. Внести в Закон "О политических партиях КР" особую статью «О территориальном принципе организации политических партий», которая будет содержать следующее положение: "Политическая партия считается созданной со дня принятия учредительным съездом решений о создании политической партии, об образовании ее региональных отделений во всех областях и в городах Бишкек и Ош".

КОРУТУНДУСУ

Кулалиева Гульзат Тулегеновичи

12.00.01- Укук менен мамлекеттин теориясы жана тарыхы; укук жана мамлекет жөнүндөгү окутуунун тарыхы адистиги боюнча (PhD) философия илимдеринин доктору илимий даяржасын изденип алууга юриспруденция боюнча «Кыргыз Республикасынын саясий партияларынын калыптануусунун теориялык-укуктук негиздери» деген темадагы диссертациясы

Негизги сөздөр: парламент, парламентаризм, саясий партиялар, фракциялар, көп партиялуу система, укук, мыйзам ченемдүү орган, мыйзам ченемдүү процесс, мыйзам

Изилдөө объектиси: мамлекеттик-укуктук механизмдер Кыргызстандын көп партиялуу системасынын калыптануусу жана иштөөсү болуп саналат.

Изилдөөнүн предмети саясий партиялардын өз ара мамилелеринин алдыга чыгуусу, алардын калыптануусу жана мамлекеттик бийликтин башка органдар менен болгон өз ара мамилелери.

Иштин максаты. Кыргыз Республикасынын саясий партияларынын өнүгүүсү жана теориялык-укуктук негиздерин окуп үйрөнүү жана алардын мамлекеттик бийлик структурасындагы ролу

Изилдөө ыкмалары жана методологиясы парламентаризмдин жана укук теориясынын классиктеринин эмгектери болуп саналат. Жана ошондой эле изилдөө ыкмалары: анализ, синтез, салыштыруу, индукция, дедукция, формалдык-юридикалык, укуктук-нормативдик моделдөө ж.б.

Илимий жаңылыгы – жалпылоочу мүнөздөгү биринчи изилдөө болуп саналат, мыйзам ченемдүү база анализденди, парламенттин уюмдашкан тутуму каралды. Партиялык системанын көйгөйлөрү жана мамлекеттин саясий системасына партиялардын тийгизген таасири анализденет, андан аркы эволюциясынын тенденциялары жана өзгөчөлүктөрү аныкталат.

Жыйынтыктары колдонуу боюнча сунуштар. Диссертацияда такталган жоболор парламенттик-президенттик республиканын бирдиктүү моделин иштеп чыгууга жөндөмдүү боло алат, жана ошондой эле Конституциянын жана мыйзамдардын нормаларынын аткарылып жаткан мазмунунун түшүндүрүүдө укуктук-саясий тажрыйбада башкаруунун формасын аныктоого колдонулушу мүмкүн.

Колдонуу чөйрөсү – юриспруденция, укук жана мамлекет теориясы, окуу процесси, укук колдонуучулук ишкердүүлүк, окуу куралдарын даярдоо жана парламенттик-президенттик башкаруу формасына тиешелүү болгон нормативдик актыларын өркүндөтүү.

РЕЗЮМЕ

Диссертация Кулалиевой Гульзат Тулегеновны на тему: «Теоретико-правовые основы формирования политических партий Кыргызской Республики» на соискание ученой степени доктора философии (PhD) по юриспруденции по специальности 12.00.01 – Теория и история права и государства, история учений о праве и государстве.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, политические партии, фракции, многопартийная система, право, законодательный орган, законодательный процесс, закон.

Объектом исследования является государственно-правовые механизмы формирования и функционирования многопартийной системы Кыргызстана.

Предметом исследования выступают взаимоотношения политических партий и их формирование и взаимоотношения с другими органами государственной власти.

Цель работы – изучить теоретико-правовые основы формирования и развития политических партий Кыргызской Республики и их роль в структуре государственной власти.

Методология и методы исследования являются труды классиков теории права и парламентаризма. А также методы исследования: общенаучные методы: анализ, синтез, сравнение, индукция, дедукция, формально-юридический, нормативно-правового моделирования и др.

Научная новизна – является первым исследованием обобщающего характера, проанализирована законодательная база, рассмотрена организационная структура парламента. Анализируются проблемы партийной системы и влияния партий на политическую систему государства, выявляет особенности и тенденции дальнейшей эволюции.

Рекомендации по использованию полученных результатов. Положения, сформулированные в диссертации, могут способствовать выработке единой модели парламентско-президентской республики, а также могут быть применены в политико-правовой практике при уяснении действительного содержания норм Конституции и законов, определяющих форму правления.

Область применения – юриспруденция, теория государства и права, учебный процесс, правоприменительная деятельность, совершенствование нормативных актов, касающихся парламентско-президентской формы правления и подготовке учебных пособий.

SUMMARY

Thesis on the topic: "Theoretical and legal foundations of the formation of political parties of the Kyrgyz Republic" for the Doctor of Philosophy degree (PhD) in Law, specialty 12.00.01 - Theory and history of law and state, the history of the studying law and the state by Kulalievna Gulzat Tulegenovna

Keywords: parliament, parliamentarism, political parties, fractions, multi-party system, law, legislative body, legislative process, law

The object of the study is formation and functioning of the state-legal mechanisms of the multi-party system of Kyrgyzstan.

The subject of the study is the relationship of political parties and their formation and relationships with other public authorities.

The purpose of the work is to study the theoretical and legal foundations of the formation and development of political parties of the Kyrgyz Republic and their role in the structure of state power.

The methodology and research methods are the works of the classics of the theory of law and parliamentarism. Methods of research: general scientific methods: analysis, synthesis, comparison, induction, deduction, formal legal, regulatory modeling, etc.

Scientific novelty is the first study of a synthesizing nature, the legislative framework is analyzed, and the organizational structure of the parliament is considered. The problems of the party system and the influence of parties on the state political system are analyzed, reveals the features and trends of further evolution.

Recommendations on the use of the results. The provisions formulated in the thesis can contribute to the development of a unified model of a parliamentary-presidential republic, and can also be applied in political and legal practice in understanding the actual content of the norms of the Constitution and laws that determine the form of government.

The scope is jurisprudence, the theory of state and law, the educational process, law enforcement, the improvement of normative acts relating to the parliamentary-presidential form of government and the preparation of textbooks.

Итак, мы видим, что в настоящее время в Кыргызстане
наблюдается тенденция к снижению уровня жизни населения,
что связано с экономическими проблемами страны.

В настоящее время в Кыргызстане наблюдается тенденция
к снижению уровня жизни населения, что связано с
экономическими проблемами страны. В настоящее время
наблюдается тенденция к снижению уровня жизни населения,
что связано с экономическими проблемами страны.

Подписано в печать 09.12.2019.
Формат 60x84¹/₁₆. Офсетная печать.
Объем 1,5 п. л. Тираж 100 экз.

Отпечатано в типографии КРСУ
720048, г. Бишкек, ул. Анкара, д. 2а

