

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ,
НАУКИ И КУЛЬТУРЫ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**КЫРГЫЗСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

На правах рукописи

Салянова Аида Женишбековна

**ФОРМИРОВАНИЕ ДВУХПАЛАТНОГО
ПАРЛАМЕНТА КЫРГЫЗСТАНА**

Специальность: 12.00.02. - конституционное право.

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Бишкек - 2000

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права Юридического института Кыргызского государственного национального университета.

Научный руководитель: *Доктор юридических наук, профессор МУКАМБАЕВА Г.А.*

Официальные оппоненты: *Член-корреспондент Национальной Академии Наук Республики Казахстан доктор юридических наук, профессор САПАРГАЛИЕВ Г.С. Кандидат юридических наук АРЗИЕВ А.М.*

Ведущая организация: *Академия Министерства внутренних дел Кыргызской Республики имени генерал-майора Э.Алиева*

Защита состоится 1 июня 2000 года в 14⁰⁰ часов на заседании Специализированного Совета (К.12.97.62) по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук в Кыргызском государственном национальном университете Министерства образования, науки и культуры Кыргызской Республики по адресу: 720024, г.Бишкек, ул. Фрунзе, 547.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Кыргызского государственного национального университета Министерства образования, науки и культуры по адресу: г. Бишкек, ул. Фрунзе, 547.

Автореферат разослан «29» апреля 2000 года.

Ученый секретарь
Специализированного Совета
кандидат юридических наук *А. Аманжол*, **КЕРЕЗБЕКОВ К.К.**

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Все современные демократические государства признают народ носителем суверенитета и единственным источником власти. Народ осуществляет власть как через формы непосредственной демократии (референдум, народная законодательная инициатива), так и через своих представителей. Парламенту как органу народного представительства доверяется решение самых важных государственных дел и принятие законов государства. Отсюда, в триаде властей (законодательная, исполнительная и судебная) парламент как носитель законодательной власти и высший представительный орган по достоинству занял первое место.

Вместе с тем, необходимо отметить, что эффективное и надежное функционирование парламента невозможно без сбалансированного разделения властей с хорошо отлаженной системой сдержек и противовесов между ветвями государственной власти.

Концепция разделения властей, предполагает разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, сосредоточенных в различных органах и взаимно сдерживающих и уравновешивающих друг друга. Каждая из этих властей занимает свое место в общей системе государственной власти и выполняет свойственные только ей задачи и функции. Так, в соответствии с данной теорией законодательная ветвь определяет основные принципы государственной и общественной жизни, исполнительная - должна обеспечить их реализацию, а судебная - призвана обеспечивать законность и правопорядок.

При демократическом строе законодательную власть осуществляет парламент, представляющий народ, и он единственный правомочен выражать волю народа в форме закона. Монополия парламента в сфере принятия законов может быть ограничена референдумом (народным голосованием), который используется при решении наиболее важных вопросов государственной жизни. Таким образом, парламент, являясь «главным воплощением демократии»¹, занимает привилегированное положение в системе высших органов государственной власти. В сферу прерогатив законодательной власти входят такие важные государственные полномочия, как принятие законов, на которых строится организация и деятельность всего государства, утверждение бюджета, ратификация международных договоров и др. Принципам, закрепленным в законах, обязаны следовать учреждения исполнительной власти,

¹ Глушаченко С.Б., Сальникова М.В. Русские юристы о разделении властей. //История государства и права. - 1998. - № 1. - с. 18.

на их основе функционирует и вся судебная система. Отмеченное еще раз подчеркивает особое значение законодательной власти.

В современном Кыргызстане разделение властей находится в самой начальной стадии своего развития и, соответственно, требует глубокого творческого осмысления функционирования всей системы управления обществом и, в первую очередь, высшего представительного и законодательного органа - парламента Кыргызской Республики. В этом смысле вопрос формирования двухпалатного Жогорку Кенеша в условиях разделения властей является актуальнейшим направлением конституционного права Кыргызской Республики.

Сегодня государству необходимо четко определить роль и место законодательной власти в системе политических институтов. Для этого полезно выявить и учесть наиболее важные уроки прошлого. «В том-то и состоит нравственная польза и плодотворность познания дел людских, истории, что разнообразные примеры созерцаешь, словно на блестящем памятнике: отсюда можно взять для себя и для государства образцы, достойные подражания, тут же найдешь нечто позорное, гнусное, чего нужно избегать», - писал Тит Ливий еще в IV-III вв. до н.э.

Автор отмечает, что в условиях построения демократического правового государства и разработки стратегии формирования подлинного парламентаризма в Кыргызстане еще больше возрастает потребность в проведении научного исследования особенностей функционирования высшего представительного и законодательного органа Кыргызской Республики.

Изучение основных характеристик Жогорку Кенеша, его структуры, распределения полномочий между палатами, характера взаимоотношений между законодательным органом и другими высшими органами государственной власти показало необходимость кардинального конституционного реформирования. Анализ указанных положений позволяет достаточно ясно и полно представить общие черты организации и деятельности законодательного органа, его место в государственном механизме Кыргызской Республики и, наконец, говорить о правовом статусе этого органа. Актуальность избранной темы в основном связана с отмеченными выше факторами.

Степень изученности проблемы. Правовой статус двухпалатного Жогорку Кенеша в отечественной науке специально монографическому исследованию не подвергался. Число публикаций, в той или иной степени затрагивающих проблемы формирования и функционирования двухпалатного парламента Кыргызской Республики, не отличается обилием, и сделанное отечественными учеными в этой области не адекватно важности и специфике исследуемого объекта. В этой

связи выбор темы диссертации в значительной степени определили следующие факторы:

- недостаточная разработанность в отечественном конституционном праве вопросов парламентаризма;

- наличие ряда научных проблем в теории и практике парламентаризма, касающихся статуса, места и роли законодательного органа, форм и характера взаимоотношений между законодательной и исполнительной ветвями власти;

- необходимость комплексного анализа конституционных полномочий палат Жогорку Кенеша в условиях бикамерализма кыргызского парламента.

Предметом исследования являются теоретические и практические проблемы организации и деятельности Жогорку Кенеша, в частности, его бикамеральная структура, конституционные полномочия Жогорку Кенеша в свете разделения властей и каждой его палаты отдельно, соотношение полномочий ветвей власти, в особенности законодательной и исполнительной, так как оно является одной из основополагающих характеристик любого политического режима.

Цель и задачи диссертационного исследования. Основная цель исследования состоит в том, чтобы определить правовое положение высшего представительного и законодательного органа в системе государственных органов Кыргызской Республики, а также правовое положение каждой палаты парламента, и на этой основе выработать практические рекомендации по оптимизации взаимоотношений палат Жогорку Кенеша с другими высшими органами государственной власти, совершенствованию действующего законодательства, дальнейшей демократизации законотворческого процесса. Для достижения этой цели ставились следующие задачи:

1. Определить место и роль парламента в системе разделения властей;

2. Исследовать механизм функционирования двухпалатного парламента, и на этой основе выявить основные исторические тенденции в мировой практике бикамерализма;

3. Дать анализ конституционных полномочий палат Жогорку Кенеша;

4. Охарактеризовать правовые основы взаимоотношений палат Жогорку Кенеша с Президентом, Правительством и судебными органами;

5. Дать анализ конституционного статуса Жогорку Кенеша и рассмотреть перспективы его развития.

Теоретическую и методологическую основу диссертационного исследования составляют классические концепции Ш. Монтескье и Дж.

9. Обосновывается необходимость отнесения вопросов дачи Президенту согласия на назначение главы Правительства и политической ответственности Правительства к ведению Законодательного собрания Жогорку Кенеша.

10. Делается вывод о практической неосуществимости института политической ответственности правительства перед парламентом.

11. Подвергается критике конституционная норма, предусматривающая право законодательного органа делегировать законодательные полномочия.

12. Исследование соотношения полномочий Жогорку Кенеша и Правительства позволяет констатировать сохранение существенной роли Жогорку Кенеша - с одной стороны, и постепенное укрепление позиций Правительства - с другой стороны, что, безусловно, позволяет отнести отечественный парламентаризм к дуалистическому.

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в том, что фактический материал и сформулированные в исследовании выводы могут быть использованы в процессе совершенствования Конституции и иных законодательных актов Кыргызской Республики, регулирующих структурно-функциональную деятельность Жогорку Кенеша, конституционные полномочия палат, законотворческую процедуру и др.; в учебном процессе при преподавании курсов: конституционное право Кыргызской Республики, теория государства и права, политология; а также в последующих научных исследованиях по данной тематике.

Данное диссертационное исследование может стать основой монографии, а также применяться в качестве учебного пособия студентами - юристами и политологами.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения и выводы диссертации нашли отражение в публикациях, указанных в автореферате; научных докладах на заседаниях кафедры Теории и истории государства и права юридического факультета Кыргызского государственного национального университета, а также на заседаниях Школы права, действующей при указанной кафедре; сообщении на международной научно-практической конференции «Парламентаризм в странах Центральной Азии».

Диссертация обсуждалась и была одобрена на кафедре Теории и истории государства и права юридического факультета Кыргызского государственного национального университета.

Структура и объем диссертации.

Диссертация состоит из введения, трех глав и заключения общим объемом в 174 машинописных страниц.

II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются актуальность темы, степень ее изученности, определяются предмет, цель, задачи, методологическая, теоретическая и нормативная основы диссертационного исследования, сформулированы научная новизна и практическая значимость выносимых на защиту положений и выводов, апробация основных положений.

Первая глава «Теория и практика современного бикамерализма» начинается с освещения вопросов возникновения и развития доктрины разделения властей. Возникнув как идея, как теоретическая концепция, она постепенно превратилась в основополагающий принцип конституционного строительства всех современных демократических государств. Так, составными элементами механизма власти признаются законодательная, исполнительная и судебная власти, каждая из которых, воплощая единство государственной власти, принадлежащей народу, остается самостоятельной. Этот принцип находит свое проявление в юридическом равенстве каждой из трех ветвей власти и их независимости друг от друга. Вместе с тем, самостоятельность и независимость каждой из ветвей власти не означает их полного обособления. На практике это может привести к противостоянию и под угрозу может быть поставлена сама идея осуществления власти. Эффективная власть возможна только при взаимодействии и сотрудничестве всех ее ветвей. Такой механизм автономии, и одновременно взаимодействия, обеспечивается с помощью системы «сдержек и противовесов», позволяющей каждой ветви сдерживать и уравновешивать другую ветвь власти.

В ходе длительной эволюции теории разделения властей менялась и концептуальная трактовка, и отношение к самому принципу. И все это потому, что теория разделения властей не есть некое застывшее статическое данное. Эффективность работы государственно-правовых институтов, а парламента - в особенности, зависит от того, насколько они способны с учетом своего опыта приспособиться к изменяющимся условиям.

По мнению диссертанта, изучение вопросов формирования двухпалатного парламента Кыргызской Республики с определения понятия и сущности разделения властей позволило глубже подойти к теме парламентаризма и определить роль и место парламента в системе центральных органов государства.

В своей работе автор большое внимание уделяет исследованию таких существенных характеристик парламента, как структура и компетенция.

В ходе исторической эволюции парламентаризма здесь выработаны развитые парламентские традиции, позволяющие своевременно и безболезненно предотвращать возможные политические катаклизмы между парламентом и другими органами государственной власти. Указанные страны оказали решающее влияние на формирование основных идей и принципов построения бикамеральных парламентов большинства современных государств.

Глубокий и всесторонний анализ института бикамерализма позволил диссертанту выявить такие его основополагающие принципы, как формирование нижней палаты населением, путем всеобщих и прямых выборов; обязательное участие обеих палат парламента в реализации законодательной функции; доминирующее положение нижней палаты; политическая ответственность правительства перед нижней палатой (в исключительных случаях - перед парламентом); право роспуска используется главой государства в отношении нижней палаты (в немногих случаях - обеих палат); внесение финансовых законопроектов исключительно в нижнюю палату; исключительная роль нижней палаты в формировании правительства.

Вопрос о том, в какой степени соответствуют отмеченным принципам положения отечественного бикамерализма, проходит через обе последующие главы диссертационного исследования.

Прослеживая эволюцию функционирования бикамеральных парламентов современных государств, автор делает вывод о том, что, независимо от существующих различий национального и исторического характера, большинство двухпалатных парламентов характеризуется изменением статуса верхних палат. Так, значительной трансформации подвергается состав верхних палат, порядок их формирования, объем властных полномочий, выражающийся в их сокращении.

Во второй главе «Полномочия палат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» рассматриваются такие важнейшие конституционные полномочия как принятие законов, контроль над деятельностью исполнительной власти, участие в формировании отдельных государственных органов и внешнеполитические полномочия. По мнению диссертанта, такое деление условно. Так, например, одна из ключевых прерогатив Жогорку Кенеша - утверждение бюджета - по форме напоминает законодательную процедуру, по политико-правовому содержанию - один из способов реализации контрольных функций парламента над исполнительной властью. В целом, именно объем реальных полномочий палат Жогорку Кенеша позволяет определить ведущую роль законодательного органа в системе разделения властей.

Конституция Кыргызской Республики, называя Жогорку Кенеш законодательным органом, предусматривает в качестве основной функции

парламента законотворчество. Жогорку Кенеш обладает суверенным правом издавать законы.

Закон является актом, занимающим главенствующее положение среди других нормативных правовых актов. Доминирование закона в системе действующего законодательства государства выражает одно из принципиальных требований, составляющих основу функционирования правового государства. Сами законы имеют собственную иерархию по юридической силе. Опираясь на положения Конституции Кыргызской Республики, диссертант классифицирует законы Кыргызской Республики на Конституцию, законы о внесении изменений и дополнений в Конституцию, конституционные законы и ординарные законы.

В системе законов Конституция занимает главенствующее положение, являясь актом, имеющим высшую юридическую силу. Степень важности и особый статус этого документа, предопределяющие отличительные юридические свойства Конституции (верховенство, высшая юридическая сила, особый порядок пересмотра Конституции и др.) не позволяют, по мнению диссертанта, поставить Основной закон в один ряд с законами о внесении изменений и дополнений в Конституцию и конституционными законами. Нельзя обобщать и две последние разновидности законов.

Законы о внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики принимаются по более усложненной процедуре. Инициировать поправки может ограниченное число субъектов (Президент, большинство от общего числа депутатов Законодательного собрания и депутатов Собрания народных представителей, и 300 тысяч избирателей), тогда как инициаторами поправок в конституционные законы могут быть все субъекты законодательной инициативы, а народная инициатива составляет 30 тысяч избирателей. Серьезными элементами достаточно жесткого порядка принятия поправок в Конституцию являются также требование заключения Конституционного суда и временные рамки рассмотрения и принятия Жогорку Кенешем конституционных поправок. Изложенное выше дает основание считать, что законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию составляют особую категорию нормативных правовых актов и не являются конституционными законами.

Анализ конституционной практики зарубежных государств показывает, что при двухпалатной структуре парламента в законодательном процессе участвуют обе палаты. В одних странах законопроекты поступают сначала в нижнюю палату, затем в верхнюю, а в некоторых странах соблюдение такой очередности не принципиально - законопроект может быть внесен в любую из палат, как правило, за единственным исключением - финансовые законопроекты вносятся преимущественно в

нижнюю палату парламента. Другими словами, обе палаты - законодательные, в полном смысле этого слова.

Законодательная деятельность Собрания народных представителей ограничена принятием нескольких законов, перечисленных в Конституции. По степени законодательного участия Собрания народных представителей в их принятии, эти законы можно разделить на три группы:

1) законы, принимаемые обеими палатами на паритетных началах, - о внесении изменений и дополнений в Конституцию, конституционные законы, законы об изменении границ Кыргызской Республики, толковании Конституции и конституционных законов;

2) законы, принимаемые Собранием народных представителей в приоритетном порядке, - утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении, а также решение вопросов административно-территориального устройства Кыргызской Республики;

3) законы, поступившие на одобрение Собрания народных представителей после их принятия Законодательным собранием, - по вопросам налогов и сборов, финансового и таможенного регулирования, банковской деятельности, ратификации и денонсации международных договоров Кыргызской Республики, амнистии.

Таким образом, изложенный перечень является наглядной иллюстрацией того, что Собрание народных представителей в целом не может поступать в роли «контрольной» палаты, сдерживающей силы против поспешных, непродуманных решений Законодательного собрания. Ведь именно этот аргумент приводится в пользу двухпалатной структуры парламента в конституционной теории и практике. На основании изложенного, диссертант делает вывод о том, что:

- 1) обе палаты должны быть постоянно действующими;
- 2) все законопроекты должны быть рассмотрены сначала в одной, затем в другой палате парламента.

В противном случае, в двухпалатной структуре кыргызского парламента нет практической целесообразности. Структурно-функциональная деятельность Жогорку Кенеша не отвечает элементарным представлениям о бикамерализме. Существующая отечественная парламентская практика является тормозом для более эффективного функционирования законодательной власти. Многие законы, в принятии которых Собрание народных представителей участвует на правах «контрольной» палаты, принимаются Законодательным собранием автономно ввиду пропуска Собранием народных представителей предусмотренных Конституцией 60 дней со дня принятия Законодательным собранием (что, вполне естественно в условиях сессионного порядка деятельности Собрания народных представителей). Арифметический подсчет количества дней сессий Собрания народных представителей за 5 лет деятельности показал, что

палата законодательствовала в общей сложности 152 дня. Другими словами, Собрание народных представителей не в состоянии участвовать в принятии даже тех немногих законов, которые перечислены в Основном законе.

Вместе с необоснованным отстранением Собрания народных представителей от участия в законодательном процессе Конституция наделила его полномочиями, традиционно ему, как палате, представляющей территориальные интересы, не принадлежащими.

Так, согласно пп.4 п.3 статьи 58 Конституции Кыргызской Республики, утверждение бюджета является прерогативой Собрания народных представителей. Однако принятие бюджета, равно как и всех других финансовых законов, должно быть дискреционным правом палаты, представляющей интересы всей нации. Пример многих стран, показанный в ходе исследования, убедительно свидетельствует о том, что все финансовые законопроекты вносятся в палату, осуществляющую общенациональное представительство. В случае неодобрения решения нижней палаты верхней палатой парламента нижняя палата вправе нуллифицировать решение последней. Тем самым решение нижней палаты становится решением парламента.

Диссертант считает, что эффективное и надежное функционирование парламента невозможно без хорошо отлаженной системы сдержек и противовесов между ветвями государственной власти. Одним из серьезных элементов этой системы является контроль парламента за деятельностью правительства. Парламентской практике Жогорку Кенеша известны почти все формы контроля над правительством, применяемые в зарубежных странах, за исключением признанного всем мировым сообществом института омбудсманов. Основное предназначение этого института составляет контроль за тем, чтобы государственные органы, и прежде всего исполнительная власть, не нарушали прав человека и гражданина. Автор полагает, что учреждение в нашей стране парламентского омбудсмана позволило бы активизировать борьбу с нарушениями прав и свобод граждан со стороны органов государственной власти. Независимый публично-правовой институт в лице парламентского омбудсмана, самостоятельно разрешающий жалобы и активно участвующий в совершенствовании действующего законодательства, явился бы эффективным средством правовой защиты граждан.

С институтом парламентского контроля неразрывно связан институт политической ответственности правительства. Взаимоотношения парламента и правительства не всегда носят характер понимания и сотрудничества. Одной из конфликтных ситуаций, возможных между ними, является вынесение парламентом вотума недоверия правительству. Диссертант отмечает, что в отношениях Собрания народных представителей

с Президентом и Правительством вотум недоверия не может играть роль противовеса, так как инициатива Собрания народных представителей может быть обращена против него же самого. Так, в соответствии со статьей 71 Конституции Кыргызской Республики, Президент может распустить Собрание народных представителей, если оно в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Премьер-министру.

Участие в формировании государственных органов представляет собой еще одно немаловажное полномочие Жогорку Кенеша. Независимо от системы правления, функционирующей в государстве, роль парламента в формировании правительства очевидна. Более того, именно степень участия парламента в процессе формирования правительства служит одним из существенных критериев определения системы правления в государстве. На основе анализа конституционных норм диссертант делает вывод о том, что приоритетную роль в формировании государственных органов играет Собрание народных представителей. Так, например, исключительной прерогативой Собрания народных представителей является дача палатой согласия на назначение Премьер-министра. Вместе с тем, согласно канонам общемировой парламентской практики, это полномочие составляет предмет ведения палаты, представляющей общенациональные интересы. В большей части это объясняется особой значимостью вопроса и необходимостью участия в избрании главы исполнительной власти через своих представителей всего населения. В этой связи диссертант считает возможным отметить необходимость конституционного урегулирования полномочий палат Жогорку Кенеша.

Роль парламента в формировании и осуществлении внешней политики определяется его местом в системе органов государственной власти как высшего представительного и законодательного органа. Основные полномочия Законодательного собрания в этой области сводятся к принятию законов, регулирующих внешнеполитическую деятельность государства; решению вопросов войны и мира; введению военного положения; решению вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Кыргызской Республики за ее пределами; ратификации и денонсации международных договоров.

Полномочия Собрания народных представителей в основном ограничены одобрением ратифицированных и денонсированных Законодательным собранием международных договоров Кыргызской Республики.

На основе анализа характера и форм участия государственных органов во внешней политике, диссертант полагает, что определяющая роль в этой области принадлежит исполнительной власти.

В третьей главе «Взаимоотношения палат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики с другими органами государственной власти» дается политико-правовой анализ взаимоотношений палат парламента с Пре-

зидентом, Правительством и высшими судебными органами. Особое место и предназначение высшего представительного органа в системе политических институтов Кыргызской Республики настоятельно требуют всестороннего и глубокого изучения факторов, влияющих на эффективность и надежность парламента. Одним из таких факторов является соотношение сил между ветвями государственной власти. В этой связи изучение вопросов парламентаризма в свете его взаимоотношений с другими высшими органами государственной власти на сегодняшний день особенно актуально.

Палаты Жогорку Кенеша связаны с Президентом, Правительством и высшими судебными органами целым комплексом коммуникаций. Теория разделения властей предполагает не только деление государственной власти на самостоятельные и независимые друг от друга ветви, но и их безусловное взаимодействие. В своей совокупности государственные органы Кыргызской Республики образуют единую систему. Внутреннее единство государственных органов проявляется в том, что все органы этой системы действуют совместно, находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости. Такая организационно-правовая связь дает возможность каждому органу сдерживать и ограничивать власть другого. Диссертант делает вывод о том, что механизм «сдержек и противовесов» не предотвращает возможные разногласия между этими органами. Суть этого механизма в том, чтобы разрешить разногласия цивилизованным способом и не дать им перерасти в конфронтацию.

Одним из ключевых вопросов взаимоотношений Жогорку Кенеша и Президента является право Президента распустить палату или парламента в целом. Конституция предусматривает следующие случаи роспуска:

- 1) по результатам референдума;
- 2) в случае трехкратного отказа дать согласие на назначение Премьер-министра;
- 3) иного кризиса, вызванного непреодолимыми противоречиями между палатами Жогорку Кенеша с другими ветвями государственной власти.

Законодательное собрание может быть также распущено с момента вынесения Конституционным судом заключения о необоснованности выдвинутого Законодательным собранием обвинения против Президента.

Каждый случай возможного роспуска парламента или одной из палат является следствием конфликта, возникшего между Президентом и парламентом, который, по мнению диссертанта, практически всегда может решаться в пользу первого. Следует отметить, что случаи роспуска не получили полной и точной регламентации в нормативных правовых ак-

тах Кыргызской Республики. К примеру, первый пункт не получил никакого развития в текущем законодательстве.

Согласно пункта 4 ст. 71 Конституции, Президент предлагает для назначения кандидатуру Премьер-министра под угрозой роспуска Собрания народных представителей. Так, после трехкратного отклонения Собранием народных представителей представленных кандидатур Президент сам назначает Премьер-министра и распускает Собрание народных представителей. Категоричность данного положения свидетельствует не о праве Президента, а о его обязанности распустить палату. Таким образом, предлагая заведомо неприемлемые кандидатуры, Президент может спровоцировать роспуск Собрания народных представителей. Представляет большой интерес тот факт, что Конституция не содержит нормы, обязывающей Президента назначить Премьер-министром одну из предложенных кандидатур, что говорит о возможности назначения им не предлагавшейся кандидатуры. Обращает на себя внимание также вопрос о кандидатуре. По всей вероятности, речь в данной норме идет о представлении разных кандидатур, так как повторное голосование Собрания народных представителей по кандидатуре, по которой оно уже выразило свою позицию, представляется алогичным. Тем не менее, в целях устранения неоднозначного понимания данной нормы необходимо официальное толкование вопроса о кандидатуре (три разные кандидатуры или допускается предлагать три раза одну и ту же кандидатуру).

Следующий случай роспуска Собрания народных представителей связывается, в частности, с выражением недоверия Правительству. Принятие Собранием народных представителей постановления о недоверии еще не означает его отставки, так как Президент имеет право отклонить данное постановление. В случае, если Собрание народных представителей в течение 3-х месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент объявляет об отставке Премьер-министра либо распускает Собрание народных представителей. Эта альтернатива сдерживает конституционную возможность Собрания народных представителей выразить недоверие Правительству. Таким образом, Собрание народных представителей находится в жесткой зависимости от Президента. Изложенное выше со всей очевидностью свидетельствует о практической неосуществимости политической ответственности Правительства перед парламентом. По мнению диссертанта, право Президента досрочно распустить парламент или одну из его палат, в значительной степени нейтрализует эффективность парламентского контроля над деятельностью Правительства.

Следует отметить, что вызывает вопросы сама формулировка последнего (указанного выше) случая роспуска. По нашему мнению, она провоцирует произвольное домысливание конституционной установки,

допускает ее развитие. Согласно ст. 42 Конституции, Президент является символом единства народа и государственной власти, гарантом Конституции Кыргызской Республики, прав и свобод человека и гражданина. Президент обеспечивает единство и преемственность государственной власти, согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов, их ответственность перед народом. Другими словами, указанные полномочия Президента должны быть направлены на то, чтобы не допустить кризисов между ветвями власти (в особенности тех, которые чреваты роспуском парламента).

Диссертант придерживается мнения, что проблемы, вытекающие из практики разделения властей, характерны для всех развитых демократических государств. Однако в Кыргызстане, где институты демократии находятся лишь в начальной стадии своего становления, они протекают более болезненно.

Согласно статье 68 Конституции Кыргызской Республики, палаты Жогорку Кенеша могут делегировать свои законодательные полномочия Президенту сроком до одного года. Вместе с тем, диссертант полагает, что право формирования законодательного органа предоставлено только народу и избранный им орган не уполномочен передавать кому-либо доверенную ему власть. Практическая деятельность Жогорку Кенеша показала ненужность такого института: По нашему мнению, необходимо ставить вопрос об усилении материально-технической базы самого законодательного органа, обеспечивающего высокий технологический процесс законотворчества, который бы исключил идею необходимости делегирования законодательных функций.

Анализ конституционно-правовой практики современных государств позволяет констатировать, что характерной чертой многих демократических государств, провозгласивших разделение властей как принцип государственно-правового строительства, является нарушение баланса полномочий то со стороны исполнительной, то со стороны законодательной властей. Вместе с тем, преобладающую тенденцию государственно-правового развития в подавляющем большинстве современных государств составляет усиление исполнительной власти. Бесспорно, сильная исполнительная власть нужна. Однако чрезмерное ее усиление без адекватного контроля со стороны парламента может детерминировать тяжелые политические последствия. Другими словами, необходим баланс властей. Необходимо такое распределение объема властных полномочий государственных органов, которое бы исключало отношений прямого господства и подчинения между ними.

Принимая решения по судьбоносным общественно - политическим вопросам, Жогорку Кенеш продолжает оставаться важным элементом в государственном механизме Кыргызской Республики. Вместе с тем, в со-

временном Кыргызстане наблюдается и усиление исполнительной власти, ярким свидетельством чему является принятая решением последнего референдума поправка, ограничившая в финансовой сфере полномочия парламента, но значительно упрочившая позицию правительства.

Опираясь на существующую в научной литературе классификацию парламентаризма, диссертант считает возможным отнести современный этап развития отечественного парламентаризма к дуалистическому. В целом, взаимоотношения Жогорку Кенеша с Президентом, Правительством и судебными органами должны быть ориентированы на дальнейшее совершенствование.

Диссертант полагает, что будущее парламента Кыргызстана самым тесным образом связано с формированием многопартийности. Внедрение в отечественную избирательную систему механизма пропорционального представительства будет иметь фундаментальное значение для дальнейшей демократизации выборов. «Парламентские» партии, отличающиеся организационной оформленностью, имеющие четкую перспективу действий, собственные программы, способствуют укреплению авторитета парламента, а также усилению его влияния на механизм осуществления государственной власти.

Положения принятой 5 мая 1993 года Конституции суверенного Кыргызстана заложили лишь основы подлинного парламентаризма. По мнению автора, современное состояние отечественного парламента, функционирующего в условиях демократического обновления всех государственно-правовых институтов, со всеми его достоинствами и недостатками - есть первый, а потому самый трудный шаг в поисках более эффективного механизма осуществления законодательной власти. Можно предположить, что жизнеспособность бикамерализма будет доказана активной и согласованной деятельностью палат Жогорку Кенеша.

В заключении диссертационного исследования сформулированы наиболее существенные выводы и рекомендации.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих опубликованных работах:

1. Конституционный пересмотр. //Социальные и гуманитарные науки (приложение к журналу «Наука и новые технологии»). - Бишкек: 1998, №1, с. 49-52.
2. Законодательная техника. //Социальные и гуманитарные науки (приложение к журналу «Наука и новые технологии»). - Бишкек: 1998, №1, с. 148-151.
3. Нормативные правовые акты. //Вопросы теории государства и права (приложение к журналу «Наука и новые технологии»). - Б.: Технология, 1999, - с. 3-13.

4. Право законодательной инициативы. //Вопросы теории государства и права (приложение к журналу «Наука и новые технологии»). - Б.: Технология, 1999. - с. 14-18.

5. Контроль парламента за деятельностью Правительства. //Материалы международного научно-практического семинара «Парламентаризм в странах Центральной Азии». - Бишкек, 1999. - с. 119-128.

6. Взаимоотношения палат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики с Президентом Кыргызской Республики. //Приложение к журналу «Наука и новые технологии». - Б.: Технология, 1999. - 16 с.;

7. Место парламента в теории разделения властей. // Теория разделения властей и парламентаризм (Приложение к журналу «Наука и новые технологии»).-Б.: Технология, 1999, с. 3-16;

8. Конгресс США как высший представительный и законодательный орган. //Теория разделения властей и парламентаризм (приложение к журналу «Наука и новые технологии»).-Б.: Технология, 1999, с. 17-23.

9. К вопросу о правовом статусе Президента //Социальные и гуманитарные науки (приложение к журналу «Наука и новые технологии»). - Бишкек: 1999, №1,2, с. 13-15.

10. Парламент в свете разделения властей: Сборник научных трудов юридического факультета КРСУ: Вып. 7. - Б.: КРСУ, 1999. - 240 с., с. 182-189.

Аннотация

Диссертационная работа Саяновой А.Ж. выполнена на тему «Формирование двухпалатного парламента Кыргызстана».

В работе дается комплексный анализ современного состояния высшего представительного и законодательного органа Кыргызской Республики, функционирующего в условиях разделения властей и бикамерализма.

На основе анализа конституционных норм и действующего законодательства Кыргызской Республики, определяется место парламента в системе органов государственной власти, исследуются особенности организации и деятельности Законодательного собрания и Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, их взаимоотношения между собой, а также с Президентом, Правительством и высшими судебными органами.

В целях анализа конституционных полномочий палат Жогорку Кенеша, рассматриваются правовые основы процедуры принятия законов; раскрываются вопросы правовой регламентации наиболее действенных форм парламентского контроля, как вопросы, депутатские запросы, парламентские расследования; определяются политико-правовые аспекты института политической ответственности правительства перед парламентом; рассмотрены формы участия палат Жогорку Кенеша в формировании отдельных государственных органов и важнейшие внешнеполитические функции парламента.

На основе правового анализа нормативных правовых актов, регламентирующих организацию и деятельность законодательного органа Кыргызской Республики, определяются наиболее проблемные стороны структурно-функциональной деятельности двухпалатного Жогорку Кенеша.

Вопросы формирования двухпалатного парламента Кыргызстана исследуются в сопоставлении с основными идеями и принципами функционирования бикамеральных парламентах ведущих демократических государств, а также государств-членов СНГ.

Автором на основе выводов и обобщений сформулирован ряд теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию Конституции и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики, касающихся статуса высшего представительного и законодательного органа, компетенций палат, форм взаимодействия палат Жогорку Кенеша с другими органами государственной власти.

В заключении излагаются основные выводы и рекомендации.

Annotation

Dissertation of A.J.Salyanova was worked out on the theme «Formation of Two-Chamber Parliament of Kyrgyzstan».

There is given an overall analysis of the contemporary state of the higher representative and legislative organ of the Kyrgyz Republic functioning under conditions of separation of power and bicameralism.

On the basis of the analysis of constitutional norms and acting legislature of the Kyrgyz Republic there is defined place of the Parliament in the system of organs of the state power, researched peculiarities of organization and activities of Legislative Assembly and Assembly of Peoples Representatives of Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic, their mutual relations, and also relations with the President, Government and higher court organs.

To make an analysis of constitutional authorities of assemblies of Jogorku Kenesh there are considered the law basis of the procedure of adoption of laws; revealed issues of law regulation of the most effective methods of parliamentarian control such as problems, deputies offers, parliamentarian inquiries; defined politic law aspects of the institute of political responsibility of the Government to the Parliament; considered forms of participation of assemblies of Jogorku Kenesh in the formation of a certain government organs and the most important functions of the Parliament in the foreign policy.

On the basis of law analysis of regulations and acts ruling organization and activities of the legislative organ of the Kyrgyz Republic, there are defined the most problematic sides of structural functional activities of two-chamber Jogorku Kenesh.

Issues of the formation of two-chamber Parliament of Kyrgyzstan are searched by comparison with the major ideas and principles of functioning of bicameral parliaments of leading democratic states, and also CIS countries.

Author on the basis of conclusions and generalizations formulated a series of theoretical thesis and practical recommendations on the improvement of Constitution and other regulations of the Kyrgyz Republic concerning a status of the higher representative and legislative organ, competence of assemblies, forms of interaction of assemblies of Jogorku Kenesh with other government structure of state power.

There are given the principle conclusions and recommendations in the conclusion part.

Annotation

Discretion of A.J. Saljanova was worked out on the theme
Formation of Two Chamber Parliament of Kyrgyzstan
There is given an overall analysis of the contemporary state of the
higher representative and legislative organs of the Kyrgyz Republic
functioning under conditions of separation of power and bicameralism
On the basis of the analysis of constitutional norms and acting
legislature of the Kyrgyz Republic there is defined place of the Parliament in
the system of organs of the state power researched peculiarities of
organization and activities of Legislative Assembly and Assembly of
Peoples Representatives of Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic their
mutual relations and also relations with the President Government and
highest executive organs of the state
To make an analysis of constitutional committees of assemblies of
Jogorku Kenesh there are considered the law basis of the procedure of
adoption of laws resolved issues of law regulation of the most effective
methods of parliamentary control such as proposals, debates, offers
parliamentarian inquiries defined political law aspects of the practice of
political responsibility of the Government for the Parliament considered
forms of participation of assemblies of Jogorku Kenesh in the formation of
a certain government organs and the most important functions of the
Parliament in the foreign policy of the state
On the basis of law analysis of legislative and controlling organization
and activities of the legislative organ of the Kyrgyz Republic there are
defined the most problematic sides of structural functional activities of two-
chambered Jogorku Kenesh to solve them and organizational and
issues of the formation of two chamber Parliament of Kyrgyzstan are
solved by comparison with the major ideas and principles of functioning
of bicameral parliaments of leading democratic states and also CIS
countries

Author on the basis of conclusions and generalizations formulated a
series of theoretical thesis and practical recommendations on the
improvement of Constitution and other regulations of the Kyrgyz Republic
concerning
Подписано к печати 25.04.2000 г. Тираж 100.
Заказ № 54. Объем 1 печ. лист.
Формат 84x1/16. Бумага офсетная.

The author gives the principal conclusions and recommendations in the
conclusion
Верстка, печать ОсОО КИФ "Полиглот".
Тел. 25-25-34.