

008-362

Министерство образования и науки Кыргызской Республики

КЫРГЫЗСКО-РОССИЙСКИЙ
СЛАВЯНСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Диссертационный совет Д.12.08.367

На правах рукописи

УДК: 342.53 (575.2) (043.3)

А Р А Б А Е В А В Т А Н Д И Л А Н И С О В И Ч

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В КЫРГЫЗСТАНЕ
(ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ)

Специальность: 12.00.02 - конституционное право; муниципальное право

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Бишкек-2008

Работа выполнена в отделе права Института философии и права Национальной академии наук Кыргызской Республики.

Научный консультант: доктор юридических наук, профессор
Ащеулов Андрей Тихонович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Сартаев Султан Сартаевич

доктор юридических наук, профессор
Бейшембиев Эсенгул Жумашевич

доктор юридических наук, профессор
Жанузакова Лейла Тельмановна

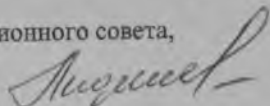
Ведущая организация: Кафедра конституционного и
международного права Университета имени
Д.А. Кунаева;
Республика Казахстан, 480072, г. Алматы,
ул. Курмангазы, д. 107

Защита состоится «19» сентября 2008 г. в 10.00 часов на заседании Диссертационного совета Д.12.08.367 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук в Кыргызско-Российском Славянском университете (соучредитель: Омский государственный юридический институт) по адресу: 720000, г. Бишкек, пр. Чуй, д. 42.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Кыргызско-Российского Славянского университета по адресу: г. Бишкек, ул. Киевская, д. 44.

Автореферат разослан «15-08» 2008 г.

Ученый секретарь Диссертационного совета,
кандидат юридических наук



Бидильдаева Г.А.

ВВЕДЕНИЕ

Общая характеристика работы. Диссертационная работа посвящена исследованию основных теоретических и практических проблем парламентаризма в Кыргызстане. Понятия и принципы Конституционного права Кыргызской Республики, связанные с парламентаризмом как государственно-правовой категорией, получили научно-методологическую трактовку с позиций конституционно-правового обеспечения эффективности организации государственной власти с учетом объективных требований общественной и государственной жизни на современном этапе развития Кыргызстана. В диссертации прослеживается эволюция конституционно-правовых основ парламентаризма в Кыргызстане, рассматриваются актуальные проблемы современной конституционной реформы в Кыргызской Республике, проводится комплексный анализ конституционно-правового статуса Жогорку Кенеша – Парламента Кыргызской Республики, структуры Парламента и ее организационно-институциональных особенностей, основных направлений деятельности Жогорку Кенеша, законодательного процесса в Парламенте Кыргызстана, места Жогорку Кенеша в конституционной системе органов государственной власти Кыргызской Республики. Автором предлагаются концептуальные и нормативные параметры дальнейшего совершенствования организации государственной власти в Кыргызской Республике, направленные на повышение ее эффективности.

Актуальность темы исследования определяется необходимостью совершенствования правовых принципов организации государственной власти в Кыргызской Республике.

На современном этапе исследования проблем парламентаризма сказалось то, что в советский период парламенты характеризовались как законодательные органы буржуазных государств. Такая позиция советских ученых определялась взглядами классиков марксизма-ленинизма¹.

Объективная потребность реформирования советских органов возникла в процессе крупномасштабных политических, экономических и социальных преобразований с середины 80-х гг. и формирования в начале 90-х гг. XX в. кыргызской государственности на качественно новых правовых принципах. При этом определение Жогорку Кенеша как парламента впервые нашло свое закрепление в Конституции Кыргызской Республики 1993 г.

¹ Ни К. Маркс, ни В.И. Ленин не видели в парламентах прогрессивную форму организации представительных и законодательных органов. – См.: Маркс К., Энгельс Ф. Полн. собр. соч. – Т. 17. – С. 342.; Ленин В.И. Полн. собр. соч. – Т. 33. – С. 48.

В настоящее время парламентаризм является одним из наиболее распространенных и в то же время не получивших устоявшегося единого понимания с точки зрения науки конституционного права понятий.

Повышенный интерес к парламентаризму как государственно-правовой категории объясняется самим развитием событий последнего времени, когда вопросы организации государственной власти и взаимоотношений ее органов выходят на первый план в условиях установления подлинного народовластия в Кыргызстане.

Революция 24 марта 2005 г., затем и принятие (по сути три раза в течение последующих двух лет!) Конституции Кыргызской Республики в новой редакции свидетельствуют, что в Кыргызстане еще не найден оптимальный путь конституционно-правового развития. В этой связи необходимо изучить сущность парламентаризма как государственно-правовой категории и особенностей его становления в Кыргызстане, в результате которого можно будет выработать конкретные пути и формы совершенствования механизма организации и осуществления государственной власти в республике.

В решении данной проблемы бесспорна роль парламента, поскольку в условиях разделения государственной власти именно парламенту по праву принадлежит особое среди ее институтов место в качестве представительного и законодательного органа. Очевидно, что исследование сущности, природы и правового положения Жогорку Кенеша становится одной из актуальных проблем науки конституционного права Кыргызской Республики, так как оно позволит глубже понять не только закономерности происхождения кыргызского Парламента, его специфику, но и его роль и место в конституционной системе органов государственной власти.

Более того, несмотря на позитивные процессы, обусловленные конституционными преобразованиями 2007 г., остается целый комплекс сложных вопросов, с которыми столкнется новый состав Жогорку Кенеша².

Проблемы современной конституционной реформы, безусловно, связаны с принципами парламентаризма. В свою очередь, данное положение свидетельствует о том, что последние становятся ключевыми для науки конституционного права, объектом исторического осмысления и государственной политики.

Вместе с тем, открытым остается ряд проблем дальнейшего реформирования всей системы институтов государственной власти Кыргызстана на современном этапе. Следовательно, актуально сегодня исследование как проблем парламентаризма, так и научного обеспечения конституционного процесса в Кыргызстане. Об этом свидетельствует также и

² См.: Заявление Президента Кыргызской Республики Курманбека Бакиева, обращенное Жогорку Кенешу и Правительству Кыргызской Республики // Слово Кыргызстана. – 2008. – 11 янв.

изучение опыта становления и развития парламентаризма в постсоветских государствах.

Степень научной разработанности темы. В советский период различным аспектам деятельности представительных органов Кыргызстана посвятили свои труды отечественные ученые Э. Нуралиев, К. Нурбеков, С. Табышалиев, Р. Тургуябеков³.

В постсоветское время учеными в области права проведены исследования, где объектом изучения в той или иной мере являлись отдельные вопросы становления, формирования и организации деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. В частности, это работы Ч.И. Арабаева, Э.Д. Бейшембиева, Г.А. Бидильдаевой, Г.Т. Исаковой, С.К. Косакова, Н.Т. Михайленко, Г.А. Мукамбаевой, А. Саяновой, С.С. Сооданбекова, Р. Тургуябекова и др.

На уровне диссертационных исследований к научному анализу подверглись лишь проблемы формирования двухпалатного Жогорку Кенеша – Парламента Кыргызской Республики⁴.

Применительно к условиям современного Кыргызстана комплексного исследования проблем парламентаризма не проводилось.

Цель диссертационного исследования вытекает из ее научно-практической актуальности и заключается в определении теоретических и практических аспектов парламентаризма с точки зрения конституционно-правовой науки, в формулировании и обосновании определенной его модели развития в Кыргызстане как центрального звена механизма эффективной организации государственной власти и повышения ее ответственности.

Достижение поставленной цели обуславливается решением ряда исследовательских задач. К основным из них отнесены следующие:

- изучение сущности и понятия парламентаризма как государственно-правовой категории;
- анализ и обобщение конституционно-правовых основ эволюции парламентаризма в Кыргызстане;
- осмысление сущности и выявление основных направлений современной конституционной реформы в Кыргызской Республике и выработка предложений по решению ее задач в соответствии с правовыми принципами парламентаризма;

³ См.: Нуралиев Э., Нурбеков К. Высшие органы государственной власти Кыргызской ССР. – Фрунзе: Кыргызгосиздат, 1962; Нурбеков К., Табышалиев С. Развитие советской демократии в Кыргызской ССР. – Фрунзе: Кыргызгосиздат, 1962; Тургуябеков Р. Расширение прав союзных республик. – Фрунзе: Кыргызгосиздат, 1961; Он же. Создание и развитие Конституции Кыргызской ССР. – Фрунзе: Изд-во АН Кыргыз. ССР, 1962; Он же. Развитие демократических форм деятельности Верховного Совета Кыргызской ССР в современный период. – Фрунзе: Илим, 1966.

⁴ См.: Саянова А. Формирование двухпалатного Парламента Кыргызстана: Дис... канд. юрид. наук. – Бишкек, 2000. – 174 с.

- выявление основных этапов становления парламентаризма в Кыргызстане и организационно-институциональных особенностей Жогорку Кенеша;
- раскрытие понятия конституционно-правового статуса парламента как государственного органа;
- анализ конституционно-правовых основ организации Жогорку Кенеша и основных направлений его деятельности;
- изучения статуса депутата Жогорку Кенеша;
- раскрытие понятия и сущности законодательного процесса в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики и выработка предложений по его совершенствованию;
- анализ правового положения Жогорку Кенеша в конституционной системе органов государственной власти;
- выработка и обоснование авторской модели развития парламентаризма в Кыргызстане на современном этапе;
- теоретическое обоснование путей и мер по дальнейшему совершенствованию правовых основ системы организации государственной власти в Кыргызской Республике.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с закреплением конституционно-правовых основ парламентаризма как особой системы организации государственной власти и их реализацией на практике.

Предметом исследования являются правовые основы парламентаризма, особенности его становления в Кыргызстане, конституционно-правовой статус Парламента Кыргызской Республики, проблемы совершенствования системы организации государственной власти в Кыргызстане.

В методологическом плане исследование проводилось на основе общих концепций развития государства и права, которые используются в кыргызской и зарубежной юридической науке. В целом методология диссертации базируется на специальных методах исследования: конкретно-историческом, формально-логическом, структурно-функциональном, системном. Особое значение имели методы и приемы сравнительного правоведения и государствоведения. Использованы методы технико-юридического анализа. Теоретические выводы и обобщения автор обосновывал, опираясь на данные правотворческой и правоприменительной практики.

Теоретическую и эмпирическую базу диссертационного исследования составили положения и выводы, концептуальные подходы к исследованию рассматриваемой проблемы, содержащиеся в работах отечественных и зарубежных ученых, касающихся основ современной государственности, вопросов демократии, правового государства, принципа разделения властей. Определяющее значение имели монографические исследования по основам

конституционализма и парламентского права, содержащие научный анализ роли и места парламента в процессе защиты конституционного правопорядка и режима законности, правовых механизмов и практики взаимодействия институтов парламента с другими органами государственной власти.

Научно-теоретическую базу диссертационного исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых-правоведов и специалистов смежных наук, исследовавших проблемы теории государства и права. В частности, были использованы работы А. Акунова, С.С. Алексеева, Ч.И. Арабаева, М.В. Баглая, Ч.Т. Баековой, Ж.Н. Баишева, М.Т. Баймаханова, Э.Д. Бейшембиева, Г.А. Бидильдаевой, Ж.А. Бокоева, Л.Т. Жапузаковой, Г.Т. Искаковой, В.А. Кима, Д.А. Ковачева, Н.П. Колдаевой, С.К. Косакова, И.В. Котелевской, А.К. Котова, П.В. Крашенинникова, В.В. Мамонова, А.А. Матюхина, В.А. Малиновского, Н.Т. Михайленко, А.В. Мицкевича, А.А. Мишина, Г.А. Мукамбаевой, Э.Б. Мухамеджанова, А.К. Мухтаровой, Р.М. Мырзалимова, Л.Т. Назаркуловой, В.С. Нерсисянц, А.С. Пиголкина, М.С. Студеникиной, А.А. Таранова, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, В.Н. Уварова, С.Ф. Ударцева, Н.А. Шайкенова, Ю.Л. Шульженко, А.А. Чернякова, У.К. Чиналиева, В.Е. Чиркина, Т.Я. Хабриевой, Р.О. Халфина, И.А. Хамедова и др.

Отдельный блок научно-теоретической базы составили труды С.А. Авакьяна, А.Т. Ащеулова, С.З. Зиманова, М.М. Кучукова, Г.С. Сапаргалиева, С.С. Сартаева, С.С. Сооданбекова, И.М. Степанова, Р. Тургунбекова, М. Шеримкулова и др., посвященные отдельным аспектам парламента и парламентаризма.

В процессе подготовки и написания работы автор изучал и опирался на диссертационные исследования в области юридической и политической наук за последние годы, посвященные парламентской проблематике и парламентаризму в целом. В частности, это диссертации З.Т. Абдукаримовой, Е. Абена, Х.Т. Адилкараева, И.И. Алипулатовой, С.К. Амандыковой, Т.А. Анчуткиной, В.С. Баева, Т.Ю. Барышпольской, Ю.Н. Бацева, С.В. Бошно, А.М. Букина, Л.Г. Васькова, А.В. Выстроновой, В.Д. Горобец, К.Н. Дмитриевцева, В.И. Додонова, Р.Ш. Досымбековой, Ж.А. Жансугуровой, Г.В. Зибарева, М.Ю. Зубарева, Н. Калиева, С.А. Калинина, А.Д. Керимова, Е.В. Колесникова, О.К. Кобабаева, Г.Н. Махачева, С.П. Обухова, В.М. Платонова, И.П.Рыбкина, А. Саянковой, З.М. Самалдыковой, Н.А. Съедина, А.Р. Тойжановой, Т.Файзуллаева, С.С. Фоменко, Э.Х. Халилова, И.А. Чайко, Ю.В. Чепрасовой, Ж.Ш. Шайхысламова, О.В. Яковенко и др.

Нормативной базой диссертационного исследования послужил солидный комплекс материалов Государственного архива Кыргызской Республики.

При подготовке и написании диссертации автор опирался на конституционное законодательство СССР, Кыргызстана, Казахстана, России, Узбекистана и других стран ближнего и дальнего зарубежья.

В качестве информационной базы исследования использовались современные разработки в области философии, политологии и истории, данные статистики и социологических исследований.

Научная новизна диссертационного исследования заключается:

-в комплексной разработке теоретических и практических аспектов парламентаризма в Кыргызстане впервые с позиций конституционно-правовой науки в качестве самостоятельной проблемы;

-в оригинальном научно-методологическом подходе к рассматриваемой проблеме, выявлении закономерностей и тенденций становления парламентаризма в Кыргызстане и комплексном формулировании авторской позиции по ним. Она раскрывается:

-в теоретической разработке понятия парламентаризма, выявлении его природы и основных составляющих;

-в обосновании парламентаризма как государственно-правовой категории, раскрытии его правовой сущности;

-в формулировании и обосновании авторской модели развития парламентаризма в Кыргызстане на современном этапе, в основе которой лежит идея особой роли Жогорку Кенеша в конституционной системе государственной власти Кыргызской Республики. В качестве механизма реализации данной идеи диссертантом формулируется целый комплекс новых правовых мер, направленных на повышение эффективности деятельности Жогорку Кенеша и его ответственности с учетом конституционных преобразований и практики его деятельности.

На защиту выносятся основные положения, раскрывающие новизну проведенного исследования:

1. Впервые в науке конституционного права Кыргызстана сформулировано понятие парламентаризма, под которым предлагается понимать устойчивую совокупную взаимосвязь основополагающих начал организации и функционирования государственной власти в стране, обуславливающую особую роль парламента в конституционной системе органов государственной власти.

2. На основе проведенного институционально-функционального анализа принципов парламентаризма обосновано положение о том, что социальная сущность парламентаризма заключается в ограничении власти в пользу права. Принципы парламентаризма (разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви; верховенство парламента в законодательной деятельности государства; ответственность правительства

перед парламентом; верховенство закона) в совокупности раскрывают сущностное содержание самой категории парламентаризма и в то же время какие-то из них в большей, а какие-то в меньшей мере выступают в качестве механизмов ограничения государственной власти и соответственно - компетенций государства в целом во взаимосвязи отношений «государство - общество - личность».

Правовая сущность парламентаризма формируется в его правовых принципах, закрепленных в конституционно-правовых актах.

3. Принципы парламентаризма, представляя собой единую систему, дают возможность специфически охарактеризовать организацию государственной власти и взаимоотношения ее институтов. Без единства и устойчивой совокупной взаимной связи этих принципов не может быть и речи о парламентаризме как политико-правовой действительности.

4. Современная конституционно закрепленная модель парламентаризма обусловлена обстоятельствами переходного периода становления Кыргызстана в качестве суверенного и независимого государства, где все еще идет поиск оптимального и устойчивого пути его устройства.

5. Институционально-функциональные особенности конституционно-правового статуса Жогорку Кенеша Кыргызской Республики обусловлены принципом партийности его формирования и функционирования (выборы по партийным спискам, наличие депутатских объединений, партийно-фракционная деятельность, политический плюрализм и др.).

6. Механизм совершенствования законодательной деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики включает в себя комплекс организационно-правовых и процессуально-правовых мер, а также институционализацию научно-правового обеспечения законодательной деятельности в целом в рамках государства.

7. Мандат депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики четвертого созыва характеризуется как партийный императивный мандат, что предопределяет принципы организации деятельности депутата и функциональное содержание его полномочий.

8. Ограничение принципа неприкосновенности депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики введением в парламентскую практику Кыргызстана института депутатского индемнитета есть один из механизмов повышения эффективности деятельности Жогорку Кенеша в целом.

9. В целях совершенствования законодательного процесса в Жогорку Кенеше диссертантом разработаны проекты новой редакции Регламента Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»; определены исключительная сфера регулирования

закона, задачи научной экспертизы и круг нормативных правовых актов, подлежащих такой экспертизе.

10. Особенности взаимодействия Жогорку Кенеша с Президентом, Правительством и Конституционным судом Кыргызской Республики обусловлены конституционными преобразованиями 2007 года.

11. Авторская модель развития парламентаризма в Кыргызстане основывается на идее особой роли Жогорку Кенеша в конституционной системе органов государственной власти Кыргызской Республики и направлена на повышение эффективности его деятельности.

12. Парламентаризм как правовая категория выступает логическим обобщением, обретающим конституционно-правовую форму, которая, в свою очередь, становится предметом изучения науки прежде всего парламентского права как самостоятельной подотрасли конституционного права. При этом из многогранного содержания категории «парламентаризм» парламентским правом выделяются лишь те ее стороны, свойства и функции, которые получают закрепление в нормах рассматриваемой подотрасли.

В этой связи обоснована необходимость включения курса «Парламентское право Кыргызской Республики» в учебный план подготовки юристов в вузах и соответственно его отражение в государственных образовательных стандартах.

Теоретическая и практическая ценность работы. Теоретическая значимость исследования состоит в обобщении и дополнительной монографической разработке проблем современного парламентаризма в Кыргызстане, формулировании новых и развитии ранее высказанных концептуальных идей, научных категорий и понятий по данной проблематике.

Практическая ценность работы и в том, что теоретические выводы, предложения и рекомендации по совершенствованию организации и деятельности парламента Кыргызской Республики могут быть положены в основу системы организации государственной власти, использованы при совершенствовании конституционного законодательства, в правоприменительной деятельности.

Теоретические разработки и положения диссертации могут быть полезны при создании обобщающих научных трудов по проблемам конституционного права Кыргызской Республики, использованы в учебном процессе, в частности, при преподавании курсов конституционного и парламентского права на юридических факультетах вузов.

Апробация диссертационного исследования. Диссертация выполнена и обсуждена в Институте философии и права Национальной академии наук Кыргызской Республики и Омском государственном юридическом институте.

Основные положения и выводы диссертации отражены в монографиях «Конституционное развитие Кыргызстана» (Бишкек, 1998 (13,75 п.л.),

«Конституционное законодательство Кыргызской Республики» (Бишкек, 2001 (18,5 п.л.), «Законодательная власть, законодательный акт, законотворчество» (Бишкек: ИФП НАН КР, 2003 (7,9 п.л.), «Парламентаризм и Парламент Кыргызстана: генезис, состояние, перспективы» (Бишкек: Просвещение, 2008 (36,75 п.л.); в учебниках «Парламентаризм в Кыргызстане: теория и практика становления» (Бишкек: КГЮА, 2005 (19 п.л.), «Конституционное право Кыргызской Республики» (Бишкек: КГЮА, 2005 (9,25 п.л.), в научных журналах «Государство и право» ИГП РАН, «Современное право» (РФ), «Право и государство: теория и практика» (РФ), «Lex Russica» МГЮА, «Российский юридический журнал» УрГЮА, «Научные труды «Эділет» (РК), «Правовая реформа в Республике Казахстан», «Казахстанский журнал международного права», «Вестник Университета имени Д. Кунаева», «Известия Национальной академии наук Кыргызской Республики», «Наука и новые технологии», в Вестнике Межпарламентской Ассамблеи СНГ, Вестнике КГЮА, сборниках научных трудов ИФП НАН Кыргызской Республики, КНУ им. Ж. Баласагына, КазНУ им. Аль-Фараби, Кыргызско-Российского Славянского университета, Академии МВД Кыргызской Республики.

Основные положения диссертационного исследования были изложены на 16 различных научных конференциях и семинарах:

-международной научно-практической конференции «Проблемы реализации Программы «Кадров XXI века» (г. Бишкек, 1998);

-межгосударственном региональном семинаре «Парламентаризм в странах Центральной Азии» (г. Бишкек, 1999);

-межгосударственном региональном семинаре «Парламент в странах переходного периода с президентской формой правления: роль, функции и тенденции развития» (г. Бишкек, 2000);

-международной научно-практической конференции «Наука и образование в меняющемся мире» (г. Бишкек, 2000);

-международной научно-практической конференции «Парламентаризм в независимом Казахстане: состояние и проблемы» (г. Астана, 2002);

-конференции «Роль Жогорку Кенеша в трансформации общества» (г. Бишкек, 2002);

-VII республиканской научно-теоретической конференции «Современность: философские и правовые проблемы» (г. Бишкек, 2003);

-международной научно-практической конференции «Добросовестному управлению – прочную правовую основу» (г. Ош, 2004);

-международной научно-практической конференции «Милиция и общество» (г. Бишкек, 2005);

-международном круглом столе «Конституционно-правовое строительство в Республике Казахстан: состояние, проблемы и перспективы» (г. Алматы, 2005);

-международной научно-практической конференции «Проблемы развития права и реформирования законодательства в Кыргызской Республике» (г. Бишкек, 2006);

-международном научно-практическом семинаре «Глобализация и независимые государства Шелкового пути: проблемы и перспективы» (г. Бишкек, 2006);

-международной научно-практической конференции «Развитие права Кыргызстана на современном этапе» (г. Бишкек, 2006);

-научно-практической конференции «Милиция и современность: укрепление кадрового потенциала, управление межэтническими отношениями в деятельности ОВД Кыргызской Республики» (г. Бишкек, 2007);

-международном научно-практическом семинаре «Современные проблемы конституционного права и конституционного правосудия» (г. Екатеринбург, 2008);

-второй сессии Европейско-Азиатского Правового Конгресса «Приоритетные правовые проекты содействия эффективности Евразийского Экономического Сообщества, Шанхайской Организации Сотрудничества и реализации соглашений о партнерстве с ЕС» (г. Екатеринбург, 2008).

Научные результаты диссертационного исследования были апробированы диссертантом в 45 статьях, опубликованных в кыргызских и зарубежных изданиях.

Основные положения диссертации апробированы при чтении автором курсов лекций по конституционному праву в Кыргызской государственной юридической академии в 2003-2005 гг., в Кыргызско-Казахской академии права и государственной службы в 2006-2007 гг.

Диссертантом обоснованы и введены впервые в 2005-2006 учебном году в Кыргызстане в учебную программу Кыргызской государственной юридической академии специальный курс «Парламентское право Кыргызской Республики», который утвержден Министерством образования, науки и молодежной политики Кыргызской Республики. Диссертантом разработаны программа курса, рабочий план, подготовлен и выпущен учебник, читаются лекции, где используются основные положения диссертационного исследования.

Отдельные положения диссертации нашли отражение в проблемных записках, направленных в Администрацию Президента, Жогорку Кенеш и Правительство Кыргызской Республики, ИФП НАН Кыргызской Республики. Предложения диссертанта использовались при подготовке и принятии ряда законопроектов, в частности, «О государственной службе», «Об основах политической государственной службы», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «Об образовании», Кодекса о детях, «О

новой редакции Конституции Кыргызской Республики», Кодекса о выборах в Кыргызской Республике.

По результатам диссертационного исследования разработаны проект Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», новая редакция Регламента Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, основной части, объединяющей 5 глав и 17 разделов, заключения, списка использованных источников, приложений.

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются цели и задачи работы, методология исследования, его научная новизна и практическое значение, формулируются основные теоретические положения, выносимые на защиту, а также указываются структура и объем диссертации.

Глава 1 «Правовые основы парламентаризма» состоит из трех разделов. Первый раздел «Сущность и понятие парламентаризма как государственно-правовой категории» определяет сущностные характеристики понятия парламентаризма, раскрывает его правовой аспект и значение в организации государственной власти в качестве правовой категории.

Понятие парламентаризма исследователи определяют по-разному: как систему государственного управления; политическую систему; политический режим; систему правления; особую систему организации государственной власти. Более того, одни ученые отождествляют парламентаризм с самим парламентом, другие - с парламентской формой правления, третьи - смешивают его с формой государства, четвертые - с принципом разделения властей. Это свидетельствует о том, что парламентаризм представляет собой сложное социально-политическое и правовое явление.

Изучая теоретические разработки и различные трактовки понятия парламентаризма политологов и правоведов, проведя институционально-функциональный анализ составляющих парламентаризма, диссертант выявляет в содержании данного понятия особо значимый аспект общественного сознания о должной организации и должном функционировании государственного механизма.

Комплексный подход к исследованию парламентаризма с учетом его как внешних (институциональный аспект), так и внутренних (содержательно-функциональный аспект) признаков позволяет раскрыть социальную сущность

данного многогранного политико-правового явления, которая заключается в ограничении власти в пользу права.

Диссертант при этом обосновывает данный вывод тем, что принципы парламентаризма (разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви; верховенство парламента в законодательной деятельности государства; ответственность правительства перед парламентом; верховенство закона) в совокупности раскрывают сущностное содержание самой категории парламентаризма и в то же время какие-то из них в большей, а какие-то в меньшей мере выступают в качестве механизмов ограничения государственной власти и соответственно - компетенций государства в целом во взаимосвязи отношений «государство - общество - личность».

Развивая данный вывод с учетом содержательного и функционального назначения принципов парламентаризма, диссертант заключает, что последние представляют собой целостную единую систему, которая специфически характеризует организацию государственной власти, взаимоотношения ее институтов, пределы их компетенций. Без единства и устойчивой совокупной взаимной связи этих принципов не может быть и речи о парламентаризме как политико-правовой действительности.

Являясь в определенной степени политологической, категория «парламентаризм» все же приспособляется к конституционно-правовой материи и логически опосредует конституционно-правовые отношения, связанные с организацией государственной власти. И таким образом парламентаризм выступает объектом конституционно-правового регулирования. Поэтому для юридической науки первостепенное значение имеет изучение правовых принципов парламентаризма, в которых формируется его правовая сущность. Речь идет о принципах парламентаризма, закрепленных в конституционно-правовых актах, что, в свою очередь, позволяет говорить о парламентаризме как правовой категории, которой присущ более высокий, чем понятие, уровень обобщения. Вместе с тем, содержание и функциональное назначение конституционно-правовых принципов парламентаризма предопределяют его особенности с точки зрения юридической практики.

Именно поэтому, по мнению диссертанта, только конституционно-правовое закрепление принципов - верховенства закона в правовой структуре общества; разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви; верховенство парламента в законодательной деятельности государства; ответственность правительства перед парламентом как представительным и законодательным органом - является юридическим основанием для становления и развития парламентаризма как особой системы организации государственной власти в демократическом государстве.

В рамках данного раздела проанализированы связанные с парламентаризмом такие понятия, как «парламент», «парламентская форма правления».

Исследуя теоретические разработки ученых правоведов и соответствующие нормы конституционного законодательства Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана, России, Узбекистана и других зарубежных государств, диссертант приходит к выводу, что парламент представляет собой общегосударственный представительный орган, основное содержание деятельности которого составляет принятие законов и других законодательных актов. Более того, обладая исключительным правом принятия и изменения законов, парламент на основе конституции определяет правовые рамки организации и деятельности органов исполнительной и судебной ветвей государственной власти.

Сделан вывод и о том, что само по себе наличие в стране представительного и законодательного органа еще не означает утверждения в ней парламентаризма. Парламент и парламентаризм - понятия не равнозначные, хотя взаимосвязанные и взаимообусловленные, поскольку основой парламентаризма является постоянно действующий парламент с соответствующими полномочиями: представительными, законодательными, контрольными.

Изучая понятие «парламентская форма правления» и его соотношение с парламентаризмом, диссертант указывает на неправомерность их отождествления. По его мнению, парламентаризм является собой устойчивую, совокупную взаимосвязь основополагающих начал организации и функционирования государственной власти, в которой парламенту отводится особая роль в силу его двуединой правовой природы, тогда как парламентская форма правления понимается как особый вид республиканской формы осуществления государственной власти парламентом. Характеризуется он доминирующим положением парламента по отношению к органам других ветвей власти, что особенно ярко выражается в формировании, исключительной подконтрольности и подотчетности правительства перед парламентом.

Во втором разделе «Конституционно-правовые основы возникновения и становления парламентаризма в Кыргызстане» подчеркивается, что в условиях советской единой системы представительных органов, опиравшейся на одностороннюю марксистско-ленинскую идеологию, не признававшую западную «буржуазно-капиталистическую», а вместе с ней и всю прогрессивную теорию парламентаризма современного цивилизованного мира, - невозможно было установление реального парламентаризма. В этот период собственно не было и самого парламента как такового, то есть в современном его понимании.

Другим фактором, отрицательно влиявшим на «парламентаризацию», было непризнание марксистско-ленинской теорией строительства социалистического государства и соответственно советским конституционным законодательством принципа разделения властей.

По мнению диссертанта, объективная потребность реформирования советских органов возникла в процессе крупномасштабных политических, экономических и социальных преобразований с середины 80-х гг. и формирования в начале 90-х гг. XX в. кыргызской государственности на качественно новых правовых принципах. При этом накануне принятия Конституции 1993 г. произошел демонтаж советской системы организации государственной власти. В этой Конституции КР впервые Жогорку Кенеш определен как парламент.

Между тем, возникновение и становление парламентаризма как особой системы организации государственной власти в Кыргызстане непосредственным образом связаны с конституционным реформированием СССР, которое стало составной частью политики перестройки, гласности и демократизации советского общества.

В рамках общесоюзной конституционной реформы 1988-1990 гг. впервые было заложено начало процессам парламентаризации в государственно-правовом развитии союзных республик. В результате принятых в соответствии с ней конституционных изменений в Кыргызстане Верховный Совет стал постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным органом государственной власти республики; были закреплены принципиально новые положения в избирательной системе; исключалось положение о руководящей роли КПСС в Кыргызстане; учрежден пост Президента Кыргызской ССР.

Конституционным актом, имевшим важное значение для парламентаризации, явилась Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан от 15 декабря 1990 г. В ней, в частности, закреплялось, что народ Кыргызстана является единственным источником государственной власти и осуществляет верховную власть непосредственно и через представительные органы; государственная власть в республике осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Иначе говоря, впервые посредством Декларации были закреплены социальная база и правовая конструкция государственной власти Кыргызстана. Провозглашение Декларацией верховенства Конституции и законов Кыргызстана на всей его территории явилось важнейшим юридическим положением, характеризующим ее государственно-правовую сущность.

Конституция, принятая 5 мая 1993 г., коренным образом изменила конституционно-правовой статус Верховного Совета. Изменения заключались,

во-первых, в юридическом оформлении отказа от единой системы Советов как «полновластных» органов; во-вторых, был ликвидирован институт Президиума Верховного Совета; в-третьих, Конституция установила не только новое название высшего представительного органа – «Жогорку Кенеш», но и принципиально иные основы организации его деятельности, отражающие правовые стандарты парламентаризма. Жогорку Кенеш в соответствии с принципом разделения государственной власти стал постоянно действующим высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции.

Но уже к середине 1994 г. в обществе утвердилось мнение, что Кыргызстану наиболее подходит двухпалатный парламент. При этом переход к нему связывался с развитием демократических институтов, повышением эффективности законодательной деятельности парламента. Вместе с тем, появление такого мнения в некоторой степени было обусловлено кризисом в высших эшелонах власти в 1993-1994 гг. Но главное - обострением противостояния исполнительной и законодательной ветвей государственной власти.

В результате выборов в Законодательное собрание и Собрание народных представителей Жогорку Кенеша 5 и 19 февраля 1995 г. был сформирован впервые в истории парламентаризма Кыргызстана двухпалатный парламент. Однако с первых же дней его работы сказалась несостоятельность конституционных норм и положений в отношении компетенций нового Жогорку Кенеша. Это касалось взаимоотношений как Законодательного собрания и Собрания народных представителей внутри единого Жогорку Кенеша, так и парламента с Президентом, другими институтами государственной власти. Отсюда вытекала объективная необходимость разграничения полномочий между ветвями государственной власти в Кыргызстане. Это и легло в основу конституционных реформ 1996 г.

Дальнейшее совершенствование конституционно-правовых основ организации и деятельности Жогорку Кенеша связано с поправками в Конституцию от 21 октября 1998 г. Было установлено, что Законодательное собрание состоит из 60 депутатов, а Собрание народных представителей - 45 депутатов. При этом 15 мест в палате законодателей предоставлялись политическим партиям, преодолевшим пятипроцентный барьер доверия избирателей. Кроме этого, вместо института депутатского иммунитета закреплен депутатский иммунитет.

Анализ действовавшего конституционного законодательства, по мнению диссертанта, свидетельствовал о непоследовательности законодателя в закреплении правовых основ формирования и организации деятельности Жогорку Кенеша. Во-первых, в отличие от двухпалатных парламентов, которые

построены по принципу «верхней» и «нижней» палат, Жогорку Кенеш состоял из двух равноправных палат. При этом законопроекты представлялись в обе палаты Жогорку Кенеша, поскольку каждая из них была вправе принимать законодательное решение только по вопросам своего ведения. Во-вторых, депутаты Собрания народных представителей избирались от одномандатного избирательного округа с равным числом избирателей, как и депутаты Законодательного собрания, хотя данная палата в соответствии с Конституцией должна была формироваться на основе территориальных интересов.

Но эти проблемы потеряли свою актуальность после конституционных реформ 2002-2003 гг., в результате которых Жогорку Кенеш стал однопалатным парламентом в составе 75 депутатов, избираемых по одномандатным территориальным избирательным округам.

Завершая раздел, автор делает вывод о том, что по мере становления кыргызской национальной государственности, поступательного движения Кыргызстана по демократическому пути, и главное, благодаря закреплению в Конституции правовых основ парламентаризма, - стало возможным становление парламентаризма в Кыргызстане. При этом эволюция парламентаризма характеризуется его историко-правовыми особенностями.

В третьем разделе «Парламентаризм и актуальные проблемы конституционной реформы 2005-2007 годов в Кыргызской Республике» отмечается, что проблемы совершенствования правовых принципов парламентаризма непосредственным образом связаны с происходящей в Кыргызстане конституционной реформой.

Анализируя конституционно-правовое развитие КР в качестве суверенного и независимого государства, диссертант указывает на внутреннюю противоречивость конституционных изменений 1993-2003 гг. По мнению автора, последние, с одной стороны, отражали объективную тенденцию к углублению демократических основ организации общества, а с другой – законодательно закрепляли авторитарно-бюрократическую систему. Под предлогом демократизации общества, расширения прав и свобод человека и гражданина, совершенствования системы институтов государственной власти Конституция перекраивалась в нужном для правящей политической элиты русле, уходя от демократических принципов народовластия. Об этом свидетельствуют как мотивы инициирования конституционных изменений 1996, 1998 и 2003 гг., так и их результаты. Конституция в редакции 2003 г. содержала ряд правовых несоответствий в разграничении компетенций между Президентом и органами законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти, с одной стороны, и повышении их взаимной ответственности как друг перед другом, так и перед гражданским обществом, с другой.

По мнению диссертанта, эти изменения подорвали авторитет Конституции и доверие к ней, а в условиях отсутствия реальной системы сдерживания и влияния друг на друга высших государственных органов привели к асимметричности государственной власти, при которой роль органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей, органов местного самоуправления были формализованы.

Именно поэтому среди основных требований инициаторов и участников движения за смену власти 24 марта 2005 г. были: отставка главы государства, роспуск Жогорку Кенеша третьего созыва, досрочные президентские выборы, пересмотр соответствующих положений Конституции республики. При этом конституционная реформа должна была быть нацелена не просто на демонтаж авторитарной системы, но и на повышение ответственности государства и его институтов перед народом.

Исследуя сущность конституционной реформы и практику ее осуществления в Беларуси, Казахстане, Кыргызстане, России и других странах СНГ, диссертант отмечает, что такая реформа не может происходить по желанию каких-то определенных личностей или социальных групп. Она базируется на определенных объективных факторах, закономерностях общественного развития, жизненных условиях и потребностях общества на конкретном исторически данном периоде развития государства.

Предшествовавшие конституционные реформы в Кыргызстане не были объективно оправданы, и самое главное не были нацелены на защиту интересов демократии, справедливого и правового правления, реализации тех высоких ценностей и принципов, во имя которых развивается современное гражданское общество, а каждый раз определялись конъюнктурными интересами.

Что касается реформ 2005-2006 гг., то Конституционное совещание, которое возглавлял сначала Торага Жогорку Кенеша, а затем глава государства, стало фактически ареной политической борьбы, а не реальным институтом качественного обновления Основного Закона. Более того, депутаты Жогорку Кенеша, увлекшись перераспределением властных полномочий высших органов государства (Президента, Парламента и Правительства), фактически отодвинули на второй план основные цели конституционной реформы. При этом были нарушены и процедуры принятия Основного Закона. И в ноябре, и в декабре 2006 г. Конституцию депутаты Жогорку Кенеша принимали за один день, без заключения Конституционного суда, нарушая конституционные требования принятия Основного Закона после проведения не менее чем двух чтений.

В этом плане вполне закономерными оказались вмешательство Конституционного суда в процесс установления конституционной законности путем признания неконституционными постановления Жогорку Кенеша о

внесении изменений и дополнений в Закон «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (глава 16-1) и соответственно отмены действий законов о новой редакции Конституции от 9 ноября 2006 г. и 15 января 2007 г., а также последовавшие за этим решительные шаги главы государства о проведении 21 октября 2007 г. всенародного голосования по новой редакции Конституции.

Как показывает анализ, Конституция от 23 октября 2007 г. качественно изменила существующую систему правления и вытекающие из этого общественные отношения. Во-первых, Жогорку Кенеш четвертого созыва полностью сформирован по пропорциональной избирательной системе по партийным спискам. Соответственно Жогорку Кенеш претерпел организационно-институциональные изменения. Во-вторых, изменилась правовая природа депутатского мандата и соответственно статус депутата Жогорку Кенеша. В-третьих, изменились конституционные основы взаимоотношений между Жогорку Кенешем и Президентом. В-четвертых, по сравнению с Конституцией 2003 г., качественно изменились сущность и порядок формирования Правительства. В-пятых, в результате новой правовой конструкции Правительство стало ответственным и подотчетным и Президенту, и Жогорку Кенешу, хотя заметна самостоятельность и роль Премьер-министра как главы Правительства. В-шестых, изменения коснулись и взаимоотношений Жогорку Кенеша с судебными органами. В-седьмых, очевидно повышение роли политических партий не только в формировании государственных органов, но и в принятии им решений посредством формирования в Жогорку Кенеше депутатских фракций и организации их деятельности.

В целом конституционные изменения октября 2007 г., по мнению диссертанта, позитивно повлияли на укрепление стабильности в обществе и государстве в целом. Вместе с тем, положения Конституции КР об ответственности не получили конкретных механизмов осуществления, ограничиваясь провозглашением принципа ответственности государственных органов перед народом.

Далее автор отмечает, что становление парламентаризма в Кыргызстане происходит достаточно неоднозначно. Более того, оно характеризуется не последовательностью, а скачкообразностью. При этом особенности современной конституционно закрепленной модели парламентаризма обусловлены обстоятельствами переходного периода становления Кыргызстана в качестве суверенного и независимого государства, где все еще идет поиск оптимальной и устойчивой модели его устройства.

Глава 2 «Основные этапы становления парламентаризма и организационно-институциональные особенности Жогорку Кенеша

Кыргызской Республики» посвящена внутреннему устройству парламента и его организационным и институциональным особенностям. Рассмотрение данных вопросов позволяет выявить основные этапы и тенденции становления парламентаризма в Кыргызстане, способствует решению актуальных проблем по повышению эффективности деятельности как Жогорку Кенеша в целом, так и его структурных подразделений.

На основе комплексного анализа правовых принципов парламентаризма и конституционно-правовых основ организации и деятельности Жогорку Кенеша диссертант выделяет четыре основных этапа становления парламентаризма в Кыргызстане. Первый этап характеризуется историко-правовыми особенностями возникновения и становления Жогорку Кенеша как современного парламента в период становления независимой кыргызской национальной государственности. Второй этап обусловлен введением в практику парламентаризма в Кыргызстане двухпалатной парламентской системы. Третий этап связан с преобразованием Жогорку Кенеша в однопалатный парламента. Четвертый этап становления парламентаризма в Кыргызстане характеризуется качественно новыми принципами формирования и организации деятельности Жогорку Кенеша и обусловленными ими организационно-институциональными особенностями (многопартийность, пропорциональная система выборов, партийно-фракционная деятельность, партийный императивный мандат депутата и др.).

В качестве историко-правовых особенностей возникновения и становления Жогорку Кенеша как современного парламента можно выделить:

1) отказ от руководящей и направляющей роли КПСС и ее республиканской структуры в организации и деятельности высших органов государственной власти Кыргызстана и особенно Верховного Совета, благодаря чему последний получил возможность на основе и в соответствии с Конституцией и законами республики самостоятельно осуществлять свою деятельность;

2) отказ от принципа однопартийности и переход к многопартийности и политическому плюрализму;

3) последовательное правовое закрепление принципов парламентаризма, в особенности:

- принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви;

- принципов организации и деятельности Жогорку Кенеша как постоянно действующего, профессионального представительного и законодательного органа с существенными контрольными полномочиями.

Существенной особенностью структурной и институциональной организации двухпалатного Жогорку Кенеша первого созыва является то, что его палаты до февраля 1996 г., когда были внесены изменения и дополнения в

Конституцию, работали согласно конституционным положениям, которые закрепляли правовые основы организации и деятельности однопалатного парламента. При этом структура Жогорку Кенеша существенно отличалась от двухпалатной структуры парламента зарубежных государств, поскольку палаты Жогорку Кенеша – Законодательное собрание и Собрание народных представителей – выступали как равноправные. Об этом свидетельствовало, во-первых, отсутствие в Конституции не только понятий «верхняя палата» и «нижняя палата», но и положений, указывающих на них. Во-вторых, законопроекты представлялись в обе палаты Жогорку Кенеша.

Как показывает анализ, именно неопределенность в структурной и нормативно-институциональной организации Жогорку Кенеша стала основанием для зарождения мнения среди отечественных ученых о необходимости придания законодательному органу черт классического двухпалатного парламента, когда все законы принимаются нижней палатой и подлежат одобрению верхней. Практическое воплощение данной идеи создало бы определенную гарантию от поспешного принятия законов и, вместе с тем, повысило бы ответственность депутатов парламента и эффективность законодательной деятельности Жогорку Кенеша.

Отличался Жогорку Кенеш от двухпалатных парламента зарубежных стран и порядком формирования. Так, на практике проблемным оказался принцип формирования Собрания народных представителей. Палата представителей, по сути, должна представлять либо интересы федерации (в федеративных государствах), либо регионов, административно-территориальных единиц (в унитарных государствах). Соответственно Собрание народных представителей должно было избираться на основе территориальных интересов, тогда как законодательная палата – на основе представительства интересов всего населения республики. Однако депутаты палаты представителей фактически избирались не от административно-территориальных единиц, а от одномандатных избирательных округов с равным числом избирателей, как и депутаты Законодательного собрания.

Особенности структурной и институциональной организации Жогорку Кенеша второго созыва заключались, во-первых, в том, что часть депутатов Законодательного собрания была избрана по партийным спискам по единому республиканскому избирательному округу по пропорциональной системе. Как следствие этого, во-вторых, в структуре Законодательного собрания появились новые структурные подразделения: фракции и депутатские группы. В-третьих, особенность проявилась и в том, что если в Законодательном собрании первого созыва было образовано всего 3 парламентских комитета, то во втором созыве их было уже 25 при общей численности палаты в 60 депутатов. Как показала практика, образование такого большого количества комитетов обуславливалось

не столько желанием эффективной организации деятельности законодательной палаты Жогорку Кенеша и ее комитетов, сколько субъективными причинами.

По мнению диссертанта, сама логика общественно-политического и конституционно-правового развития Кыргызстана, в основе которой, в свою очередь, лежало развитие принципов демократического управления государством и совершенствование не только взаимных отношений, но и взаимной ответственности высших органов государственной власти, предполагала выработку и внедрение более эффективных механизмов, методов и демократических форм деятельности двухпалатного парламента, приближение его структуры к классической двухпалатной парламентской системе.

С точки зрения диссертанта, переход парламента от однопалатной к двухпалатной системе, либо наоборот, осуществляется на основе определенных факторов. Переход к однопалатной структуре парламента Кыргызстана имел свои основания. Во-первых, сказались взаимоотношения, с одной стороны, между законодательной палатой и палатой представителей, в основе которых лежали соперничество за ведущую роль и как результат – определенное противостояние, с другой стороны, между главой государства и Жогорку Кенешем в целом. Во-вторых, экономические соображения взяли верх над демократическим развитием данного института. Хотя, надо признать, что финансовые расходы на содержание двух палат Жогорку Кенеша были действительно весьма солидными. В-третьих, унитарное государственное устройство Кыргызстана также было выдвинуто в качестве одного из доводов перехода к однопалатному Жогорку Кенешу. Поэтому в Конституции редакции 2003 г. была закреплена однопалатная структура Жогорку Кенеша.

В соответствии с конституционными преобразованиями октября 2007 г. Жогорку Кенеш юридически стал уже однопалатным парламентом в составе 90 депутатов, избираемых по единому республиканскому избирательному округу по партийным спискам, что предопределило структурную и организационно-институциональную особенность данного созыва.

Глава 3 «Конституционно-правовой статус Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» состоит из пяти разделов. Рассматривая в первом из них понятие конституционно-правового статуса парламента как государственного органа, диссертант исходит из того, что форму такого статуса обретает правовое положение не всякого государственного органа.

Исходя из анализа теоретических разработок понятий «статус», «правовой статус» и «конституционный статус», а также особенностей правового регулирования, конституционно-правовой статус Жогорку Кенеша диссертант предлагает рассматривать как совокупность конституционно-правовых норм и институтов, которые характеризуют его социальную сущность и место в

конституционной системе органов государственной власти. Основными его составляющими являются: понятие Жогорку Кенеша как парламента; порядок формирования Жогорку Кенеша; компетенция Жогорку Кенеша, состоящая из его функций, полномочий и ответственности; статус депутата Жогорку Кенеша; организация деятельности Жогорку Кенеша, включающая внутреннее устройство, принципы, формы и процедуры деятельности; порядок прекращения полномочий Жогорку Кенеша.

В данном разделе отмечается, что в соответствии с конституционным принципом разделения государственной власти Жогорку Кенешу отведена особая роль разработки и принятия законов и других законодательных актов, на основе которых создаются правовые рамки формирования и функционирования государства, правовая регламентация общественных отношений. При этом организация самого Жогорку Кенеша и осуществление им своих полномочий также происходит в рамках того правового поля, которое законодательно закреплено. Основным нормативным правовым актом, на котором основываются организация и деятельность Жогорку Кенеша, является Конституция. Поэтому основу основ в этом плане, безусловно, составляют конституционные принципы формирования и организации деятельности Жогорку Кенеша.

Конституционное понятие законотворческой деятельности основывается на принципе верховенства Жогорку Кенеша как представительного органа государственной власти в законодательном процессе. Данный принцип означает, что ни один закон не может быть принят, пока он не рассмотрен и не обсужден в парламенте.

Другим принципом, на котором основывается законодательная деятельность Жогорку Кенеша, является верховенство Конституции. Последнее обуславливается необходимостью обеспечить целостность и непротиворечивость всей системы нормативных правовых актов, поэтому оно предопределяет высшую юридическую силу Конституции по отношению ко всем другим актам. Отсюда очевидно, что все нормативные правовые акты (естественно, за исключением новых законов, вносящих изменения и дополнения в Конституцию) должны приниматься на основе Конституции и не могут противоречить ей. Данный принцип предполагает также строгое соответствие требованиям Конституции законов по своему содержанию, форме и порядку принятия.

Отсюда вытекает и принцип законности законотворческой деятельности Жогорку Кенеша, который заключается в том, что разработка и принятие нормативных правовых актов должны происходить с соблюдением законодательной процедуры и не выходить за пределы компетенции принимающих их органов.

Еще одним принципом, составляющим основу организации законодательной деятельности Жогорку Кенеша, является демократизм. В Конституции демократичный характер законодательной деятельности прямо не закрепляется, но такая идея в ней присутствует, и выражается, главным образом, в конституционно-правовых основах организации Жогорку Кенеша как представительного и законодательного органа. Выражение в законах воли народа призвано гарантировать демократичный характер Жогорку Кенеша и особый порядок принятия законов. Особый характер законотворческой деятельности объясняется и наличием демократичных процедур разработки законопроектов, их обсуждения и принятия. Именно как проявление принципа демократизма в законодательной деятельности следует рассматривать нормы п.4 ст.62 Конституции, согласно которым решения Жогорку Кенеша по вопросам, отнесенным к его ведению, принимаются исключительно на заседаниях путем голосования депутатов.

О демократичном характере законодательной деятельности свидетельствуют нормы п.5 ст.1, п.2 и 3 ст.23 Конституции, согласно которым изменения и дополнения в Конституцию, законы могут быть вынесены на всенародное голосование.

Важным принципом законодательной деятельности является и многопартийность. Конституция КР закрепляет правовые основы для обеспечения политического плюрализма в законодательной деятельности Жогорку Кенеша.

Рассматривая конституционные основы участия депутатских фракций в законодательной деятельности Жогорку Кенеша, диссертант отмечает, что в конституционном законодательстве страны не получили четкого определения вопросы правового статуса депутатской фракции, особенно пределов ее компетенций в законодательной деятельности Жогорку Кенеша. И как результат - депутатские фракции сегодня пошли по пути дублирования деятельности парламентских комитетов, хотя их правовая природа обуславливает специфический характер их организации и деятельности. Комитет Жогорку Кенеша является конституционным органом, в ведении которого находятся подготовка и предварительное рассмотрение вопросов, отнесенных к полномочиям Жогорку Кенеша, контроль за проведением в жизнь законов и решений, принятых Жогорку Кенешем. Поэтому законы и иные нормативные акты Жогорку Кенеша принимаются после предварительного рассмотрения их проектов соответствующими комитетами (ст.61 Конституции). Что касается депутатских фракций, то их следует рассматривать в структуре Жогорку Кенеша прежде всего как органы, формирующие политическую позицию и соответственно дающие политическую оценку тем или иным актам, принимаемым Жогорку Кенешем, с точки зрения целей, задач и политического

курса той или иной партии, которую они представляют. Вовсе не обязательно, поэтому рассмотрение фракциями буквально всех законопроектов повестки дня Жогорку Кенеша. Другое дело, когда создаются механизмы их активного участия в законодательной работе. В этой связи диссертант предлагает как вариант формирование комитетов Жогорку Кенеша, несущих основную нагрузку законодательной работы, по принципу пропорционального представительства депутатских фракций, что позволило бы согласовывать политические позиции на различных стадиях рассмотрения законопроектов.

Завершая раздел, диссертант делает ряд выводов. В частности, конституционные принципы предопределяют правовую природу Жогорку Кенеша, характер функций, форм и методов его работы, а также социальные и прежде всего правовые гарантии его формирования и функционирования.

Совершенствование организационно-правовых форм деятельности Жогорку Кенеша требует использования в данном аспекте передового опыта парламентской работы. Следует активнее применять такие формы, как парламентские слушания, «правительственные дни» и др. Разнообразие форм деятельности позволит парламенту наиболее полно осуществлять принадлежащие ему функции и полномочия.

Рассматривая во втором разделе представительскую деятельность Жогорку Кенеша, диссертант подчеркивает, что именно в ней выражается воля народа Кыргызстана как носителя суверенитета и единственного источника государственной власти.

Выражению воли народа служат такие законные механизмы, как коллегиальность решений парламента, обязательное участие депутата в голосовании, обязанность депутата поддерживать связь со своими избирателями.

Такие конституционные полномочия Жогорку Кенеша, как утверждение республиканского бюджета, общегосударственных программ социально-экономического развития, внесенных Правительством КР, хотя и относятся к контрольным, по мнению диссертанта, обусловлены прежде всего представительной природой парламента. Утверждая их, парламент выражает волю и интересы народа Кыргызстана, в чем проявляется представительский характер его деятельности. А вот рассмотрение хода их реализации и отчета об их исполнении, по сути, составляет, бесспорно, содержание контрольной деятельности парламента.

Представительная функция Жогорку Кенеша осуществляется по нескольким направлениям: представительство Жогорку Кенеша в республике и за ее пределами; международное и межпарламентское сотрудничество; формирование высших и центральных органов государственной власти республики. Последнее осуществляется в следующих формах: дача согласия на

назначение должностного лица; самостоятельное назначение должностного лица; самостоятельное избрание должностного лица.

Из представительной природы Жогорку Кенеша, по мнению диссертанта, исходят и следующие его полномочия: решение вопросов административно-территориального устройства КР; введение чрезвычайного и военного положений в республике; решение вопросов войны и мира; решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Кыргызской Республики за ее пределами.

Национальное конституционно-правовое законодательство наделяет представительскими функциями не только парламент в целом, но и его структурные подразделения, депутатов Жогорку Кенеша.

В третьем разделе отмечается, что законодательная деятельность является основной сферой деятельности парламента, причем и по своему значению, и по содержанию. При этом для самостоятельной и эффективной работы Жогорку Кенеша в сфере законотворчества в настоящее время созданы все правовые условия. Так, во-первых, в соответствии с принципом разделения государственной власти Жогорку Кенешу принадлежит вся совокупность государственно-властных полномочий по принятию законов. Во-вторых, Жогорку Кенеш действует на постоянной и профессиональной основе. В-третьих, в конституционном законодательстве четко регламентированы законодательная деятельность, законодательная процедура и определен круг ее участников.

На практике Жогорку Кенеш, как показывает анализ его деятельности, действительно становится профессиональным законодательным органом.

На 1 февраля 2000 г. Законодательным собранием было принято и одобрено 556 законов, в том числе 13 кодексов, подписано 543 закона. За тот же период Собранием народных представителей Жогорку Кенеша были приняты 268 законов, из которых 157 одобрены палатой.

В деятельности двухпалатного Жогорку Кенеша первого созыва все более четко проявлялся комплексный подход к законотворчеству. Об этом свидетельствуют принятые им новые кодексы об административной ответственности, о выборах, Гражданский, Земельный, Лесной, Налоговый, Таможенный, Трудовой, Уголовный, Уголовно-процессуальный. Кроме этого, принят целый комплекс законов, создавших правовую базу для реформирования отраслей народного хозяйства и социальной сферы, что, несомненно, способствовало дальнейшему развитию демократических и рыночных реформ в Кыргызстане.

Законодательное собрание Жогорку Кенеша второго созыва за период с апреля 2000 г. по июнь 2004 г. на пленарных заседаниях палаты рассмотрело 909 законопроектов, из них принято 759, в том числе подписаны Президентом

КР – 627; возвращены с возражениями Президента – 70; рассмотрено возражений – 41. За этот период принято в первом чтении 17 законов, отклонено 73, отложены 7 и отправлены на доработку 12 законопроектов.

Анализ динамики законодательной деятельности Законодательного собрания Жогорку Кенеша второго созыва показывает, что оно, во-первых, при меньшем количестве проведенных пленарных заседаний приняло большее количество законов. Если Законодательное собрание первого созыва на 621 пленарном заседании приняло 531 закон, то Законодательное собрание второго созыва на 534 пленарных заседаниях приняло 759 законов. Во-вторых, если из принятых Законодательным собранием первого созыва 531 закона Президентом КР подписано 464 закона, то из принятых Законодательным собранием второго созыва 759 законов Президентом подписано 627 законов. В-третьих, если из принятого Законодательным собранием первого созыва 531 закона возвращено с возражениями Президента 50 законов, что составляет 9, 41 % от общего числа, то из принятых Законодательным собранием второго созыва 759 законов возвращено с возражениями Президента 70 законов, что составляет 9, 22 % от общего числа.

Что касается деятельности Жогорку Кенеша третьего созыва, то, по отчетным данным, только за первые три месяца работы рассмотрено 117 законопроектов и принято 99 законов, из которых 15 были подписаны и.о. Президента КР. За период с 1 сентября 2005 г. по 27 июня 2006 г. в Жогорку Кенеш внесено 365 законопроектов, из которых 16 инициировано Президентом, 131 – Правительством, депутатами – 93. Жогорку Кенешем были рассмотрены 295 законопроектов, из которых 240 приняты. За период с 1 сентября 2006 г. по 29 июня 2007 г. проведено 121 заседание, на котором рассмотрено 308 законопроектов. Из них принято 232 закона, подписано главой государства – 131, находятся на подписи у Президента – 21, возвращено с возражениями Президента – 25. Отметим также, что 38 законопроектов отклонено, отложено – 9, направлено на доработку – 20, отозвано – 9, снято с повестки дня – 1.

Жогорку Кенешем четвертого созыва за период с 21 декабря 2007 года по 27 июня 2008 г. проделан значительный объем работы: проведено 49 заседаний, на которых рассмотрено 247 законопроектов. Из них принято 214 и подписано Президентом КР – 119.

Из всего количество принятых законов внесено Президентом КР – 22, депутатами Жогорку Кенеша – 48, Правительством – 144.

Принято 582 постановления, 30 протокольных поручений по различным социально-экономическим, политическим и другим вопросам, входящим в компетенцию Жогорку Кенеша.

В целом Жогорку Кенешу удалось построить свою работу в конструктивном ключе, придать нужную динамику законотворческому процессу, сосредоточить

свои усилия на приоритетных направлениях экономических и социальных реформ, которые обозначил Президент КР 10 января 2008 г. на заседании Жогорку Кенеша.

Вместе с тем, как показывает анализ содержательного аспекта законодательной деятельности Жогорку Кенеша, нельзя утверждать, что в условиях массового принятия нормативных правовых актов все законы оказывались качественными и соответствовали реальным общественным потребностям, о чем свидетельствует негативная практика внесения в них частых изменений.

Тем не менее, первоочередной задачей законодателя остается не просто восполнение правового «вакуума», но и принятие таких законов, которые юридически обеспечивали бы реализацию конституционных норм, и таким образом создавали стабильную правовую основу для углубления политических и социально - экономических реформ в Кыргызстане.

В заключении диссертант предлагает ряд механизмов совершенствования законодательной деятельности Жогорку Кенеша в процессуально-правовом, экспертно-правовом, информационно-аналитическом, организационно-техническом аспектах.

В четвертом разделе на основе изучения теоретических разработок и практики осуществления контрольной деятельности парламентов зарубежных стран, анализа конституционно-правовых основ парламентского контроля Жогорку Кенеша и практику их реализации диссертант выявляет «слабые» стороны, формулирует предложения по повышению их эффективности.

Сущность контрольных полномочий Жогорку Кенеша, с точки зрения соискателя, заключается в том, что они прежде всего направлены на обеспечение правомерных действий со стороны ответственных перед ним органов и должностных лиц. Поэтому контрольные полномочия Жогорку Кенеша обеспечены, в свою очередь, правовыми гарантиями их осуществления. Жогорку Кенеш в соответствии с Конституцией утверждает республиканский бюджет и отчет о его исполнении, внесенные Правительством. В случае неутверждения отчета об исполнении республиканского бюджета Жогорку Кенеш может рассмотреть вопрос об ответственности органов и должностных лиц исполнительной власти.

Функции контроля играют немаловажную роль в эффективном осуществлении Жогорку Кенешем и своих законодательных полномочий, поскольку посредством парламентского контроля не только оперативно выявляются правовые запросы общественной и государственной жизни, но и повышается эффективность реализации принимаемых законов. Поэтому закономерно, что одним из основных полномочий Жогорку Кенеша выступает контроль за проведением в жизнь законов. Сам факт закрепления данного

полномочия в конституционном законодательстве, а также практика его реализации позволяет сделать выводы о том, что право контроля за исполнением законов является не только одним из основных полномочий Парламента, но и действенным инструментом воздействия, с одной стороны, на органы государственной власти и местного самоуправления, с другой – на всю систему правовых отношений в целом.

Парламентский контроль за деятельностью правительства является обязательным условием организации государственной власти, основанной на правовых стандартах парламентаризма. В соответствии с конституционным законодательством такой контроль Жогорку Кенеша осуществляется в формах: утверждения республиканского бюджета и отчета о его исполнении, общегосударственных программ социально-экономического развития, внесенных Правительством КР; утверждения структуры Правительства КР; заслушивания ежегодных отчетов Премьер-министра КР, выражения недоверия Правительству КР и др.

Анализируя институт депутатского запроса, диссертант отмечает, что на практике все более утверждается формальный подход к рассмотрению запросов со стороны исполнительных структур. Ответы на запросы носят в основном формальный характер. Бесспорно, такое отношение к запросам депутатов со стороны должностных лиц исполнительной власти снижает эффективность данной формы парламентского контроля, поскольку запрос нацелен прежде всего на то, чтобы привлечь внимание к существующим проблемам, добиться их изучения и принятия конкретных мер для их решения.

Пятый раздел посвящен правовому положению депутата Жогорку Кенеша. Диссертантом подвергнута глубокому анализу правовая природа мандата депутата Жогорку Кенеша в соответствии с последними конституционными изменениями.

Конституция в редакции 2003 г. закрепляла, что «депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики является представителем народа Кыргызстана, подчиняется Конституции и законам Кыргызской Республики» (п.3 ст.56). В данную емкую правовую конструкцию, по мнению диссертанта, была вложена огромного значения идея. Она проявлялась в том, что депутат, во-первых, как избранный народом и получивший от него мандат лицо являлся представителем народа. Во-вторых, депутат не просто должен был представлять народ в коллегиальном государственном органе – парламенте, но и был обязан выражать в нем волю и интересы народа. Основными ориентирами при этом, поскольку в своей деятельности в парламенте он самостоятельно принимал решения, выступали Конституция и законы, в которых и выражены воля и интересы народа. Поэтому при осуществлении своей деятельности депутат

Жогорку Кенеша подчинялся Конституции и законам. Тем самым, в-третьих, в данной конструкции проявлялся и представительский характер депутатского мандата. Депутат Жогорку Кенеша выступал представителем всего народа Кыргызстана, хотя и избирался по одномандатному территориальному избирательному округу.

Благодаря именно этому конституционному положению, мандат депутата парламента характеризовался как свободный и в отличие от императивного не связывал депутата с наказаниями конкретного избирательного округа.

Однако в ходе последующих конституционных изменений данная правовая конструкция была исключена из Основного Закона. Более того, факт избрания депутатов Жогорку Кенеша по партийным спискам принципиально меняет правовую природу и депутата, и самого парламента. Отныне депутат Жогорку Кенеша связан с уставом, программными документами, решениями руководящих органов конкретной политической партии, которая выдвинула его кандидатуру и включила в список кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша.

В данном вопросе, по мнению диссертанта, просматривается непоследовательность законодателя, который закрепляет, с одной стороны, общенациональный характер свободного депутатского мандата в Конституции, с другой – основные, причем существенные, элементы императивного мандата. И тем самым, положения Закона о статусе депутата Жогорку Кенеша вошли в противоречие с положением Конституции.

Такие ограничения, как принцип несовместимости мандатов, с точки зрения диссертанта, связаны, с одной стороны, с принципом разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви и исходящего от него механизма сдержек и противовесов. Поскольку депутаты Жогорку Кенеша представляют законодательную ветвь государственной власти, постольку они не вправе занимать должности в органах исполнительной либо судебной власти. С другой стороны, эти ограничения преследуют конкретную цель – сконцентрировать деятельность депутата Жогорку Кенеша на законотворчестве. Иначе говоря, принцип несовместимости мандатов выступает своеобразной гарантией деятельности депутата Жогорку Кенеша на постоянной, профессиональной основе и обязывает его организовывать свою работу в рамках осуществления конституционных полномочий Жогорку Кенеша.

Этой же цели отвечает и принцип неприкосновенности депутата Жогорку Кенеша.

Еще одно конституционное положение, служащее вышеуказанной цели, закреплено в п.9 ст.56 Конституции, согласно которому депутат Жогорку Кенеша может быть лишен мандата за систематическое отсутствие на его заседаниях без уважительных причин.

Исходя из содержательного и институционально-функционального анализа конституционных принципов избрания депутатов, осуществления им своей деятельности и парламентской практики, диссертант обосновывает необходимость ограничения принципа неприкосновенности депутата Жогорку Кенеша введением в парламентскую практику Кыргызстана института депутатского индемнитета, предусматривающего непривлечение к ответственности депутата лишь за высказывания и действия, связанные с выполнением депутатских функций.

Завершая раздел, диссертант указывает на изменения правовой природы депутатского мандата и соответственно правового статуса депутата Жогорку Кенеша четвертого созыва. Это в большей степени проявляется в том, что депутат Жогорку Кенеша одновременно выступает представителем и народа Кыргызстана, и конкретной политической партии. Такой двойственный характер депутатского мандата предопределяет и принципы организации деятельности депутата Жогорку Кенеша, и функциональное содержание его полномочий.

В четвертой главе «Законодательный процесс в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики» объектом научного исследования диссертанта стали раскрытие понятия и сущности законодательного процесса, определение правовой природы законодательных актов и их видов, анализ конституционно-правовых основ законодательного процесса в парламенте Кыргызстана и практических аспектов его осуществления, а также выработка предложений и рекомендаций по его совершенствованию.

В первом разделе диссертант, изучая теоретические разработки отечественных и зарубежных ученых относительно понятий «законодательная процедура», «законодательный процесс», «законотворческий процесс», «законотворчество», формулирует собственное понимание. В частности, по его мнению, понятия «законодательный процесс» и «законотворческий процесс» не тождественны и не могут быть синонимами, как утверждают отдельные российские ученые⁵. Последнее следует рассматривать как процесс, включающий в себя собственно законодательный и предшествующий ему процесс, где, во-первых, выявляются потребности в законодательном регулировании соответствующего вида общественных отношений; во-вторых, формируются цели и концепции будущего закона, поскольку каждый закон применяется с определенной целью. Иначе говоря, в ходе этого процесса, по существу, определяется выбор объекта и методов его правового регулирования, только после чего следует процесс создания закона. Поэтому законотворческий процесс выходит за пределы чисто законодательного процесса, который

представляет собой строго определенную конституционным законодательством совокупность стадий, где обязательным условием является строгая их последовательность.

Отсюда очевидно, что понятие «законотворческий процесс» шире и охватывает законодательный процесс. Соответственно последний следует определить как важную и обязательную составляющую часть законотворческого процесса, причем связанную со строго регламентированной процедурой создания закона, иначе говоря, отражающую процедурную сторону этого сложного явления.

Вместе с тем, сам процесс создания закона начинается задолго до официального внесения законопроекта в парламент субъектом права законодательной инициативы, с какого момента собственно начинается законодательный процесс. Хотя такая предварительная работа и не столь регламентирована, как сам законодательный процесс, она имеет огромное значение в законотворчестве как процессе создания закона.

Анализируя различные подходы, юридические основания в разных странах, в качестве основных стадий законодательного процесса диссертант выделяет: 1) внесение законопроекта в парламент (осуществление законодательной инициативы); 2) рассмотрение законопроекта в комитетах (комиссиях) и парламенте (обсуждение законопроекта); 3) принятие закона; 4) опубликование закона. При этом автор подробно останавливается на анализе содержания, места и значения каждой стадии в данном процессе. Диссертант вполне правомерно опровергает необоснованность утверждения о том, что опубликование закона не является самостоятельной стадией законодательного процесса. По его мнению, опубликование закона есть не только обязательное условие его применения. Оно имеет важное значение и для презумпции законности.

В рамках второго раздела диссертантом подвергнуты научному анализу правовая природа законодательного акта, его соотношение с понятием нормативного правового акта. Диссертант правомерно обосновывает, что последний представляет собой родовое понятие. В отличие от понятия «законодательный акт», он объединяет правовые акты, принимаемые как органами государственной власти, так органами местного самоуправления, а также непосредственно народом Кыргызстана путем референдума. При этом автор подробно останавливается на анализе теоретических и конституционно-правовых аспектах нормативного правового акта как источника права, на его общих и специфических признаках, а также его видах. В рамках такого анализа диссертант уделяет внимание на правовую природу закона, его виды, а также на соотношение закона и указа как подзаконного акта. Исходя из анализа соответствующих статей Конституции, а также основываясь на правовой

⁵ См. напр.: Платонов В.М. Законодательный процесс в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 1999. – С. 23.

теории, диссертант формулирует определение закона и предлагает законодательно закрепить исключительную сферу регулирования закона.

На основе теоретических и конституционно-правовых основ конституционного закона диссертант раскрывает его правовую природу, отличие других видов законов. По его мнению, конституционный закон по Конституции - это, во-первых, нормативный правовой акт, сфера регулируемых общественных отношений которого прямо определяется Конституцией; во-вторых, акт, для принятия которого Конституцией предусматривается особый усложненный порядок, что обуславливает его более высокую юридическую силу, чем обычный закон; в-третьих, это акт, функциональная роль которого обуславливается обеспечением стабильности регулируемых им сфер общественных отношений.

Конституция КР не только вводит понятие «конституционного закона» и устанавливает сферы его регулирования, но и закрепляет за ним принципиально иные положения, которые отличают их от законов, вносящих изменения и дополнения в Конституцию. Это, во-первых, ограниченность сферы регулирования конституционных законов; во-вторых, в отличие от конституционных, законы о внесении изменений и дополнений в Конституцию инициируются ограниченным кругом субъектов и они, в-третьих, рассматриваются при обязательном заключении Конституционного суда. Причем сам текст законопроекта не может быть изменен в ходе его рассмотрения в Жогорку Кенеше, что не предусматривается для принятия конституционных законов (ст.1, 10, 73, 79-81, 98).

В третьем разделе объектом научного исследования стали конституционно-правовые основы и практические аспекты законодательного процесса в Жогорку Кенеше, что позволило выявить проблемные стороны данного процесса и соответственно сформулировать конкретные предложения и рекомендации по его совершенствованию.

Диссертант вполне логично начинает анализ с осуществления права законодательной инициативы, который как правоотношение включает в себя, с одной стороны, право управомоченного субъекта внести в Жогорку Кенеш проект закона, с другой – обязанность парламента принять к рассмотрению такой проект. При этом автор акцентирует внимание как на форму его реализации, так и на содержательную сторону. В результате диссертантом выделяются отдельные законопроекты, отличающиеся особым порядком рассмотрения в парламенте. Прежде всего, это законопроекты, подпадающие под предписание п.2 ст.65 Конституции. Последнее устанавливает, с одной стороны, права Президента и Правительства КР определять вносимые им в Жогорку Кенеш в порядке законодательной инициативы законопроекты как неотложные, а с другой – обязанность Жогорку Кенеша рассматривать такие

законопроекты во внеочередном порядке. В Конституции не установлено, исходя из каких критериев Президент и Правительство вправе определять законопроекты как неотложные. Хотя, как полагает диссертант, такое право они используют, исходя из необходимости решения назревших, требующих безотлагательного законодательного регулирования вопросов, от которых, в свою очередь, зависит решение других проблем. И поскольку такие решения основываются на их конституционном праве, то они не подлежат обсуждению и принимаются Жогорку Кенешем к рассмотрению в соответствии с вышеуказанным предписанием. Тем не менее, и такие законопроекты, согласно положениям п. 3 ст. 65 и п. 3 ст. 61 Конституции КР, не могут обойти установленную Конституцией процедуру внесения и рассмотрения законопроектов. Очевидно, что речь идет о внеочередном рассмотрении неотложного законопроекта соответствующим парламентским комитетом и внесении его на заседание Жогорку Кенеша со своим заключением.

Вторую группу особых проектов составляют законопроекты, касающиеся финансово-бюджетной сферы. В соответствии с п.4 и 5 ст.65 Конституции для их внесения в Жогорку Кенеш требуется согласование с Правительством источника финансирования. Такое конституционное предписание имеет своей целью не допустить принятия законов, реализация которых не обеспечена надлежащим финансированием, и увеличения расходов, предусмотренных законом о республиканском бюджете.

Как показывает анализ деятельности Жогорку Кенеша первого и второго созывов, значительная часть законопроектов в порядке законодательной инициативы вносилась в парламент Правительством. Такая данность соответствует законодательной практике большинства развитых стран. Но в Жогорку Кенеш третьего созыва большая часть законопроектов внесена самими парламентариями. В деятельности Жогорку Кенеша четвертого созыва наметилась позитивная тенденция - в законопроектной работе Правительство больше выступает в качестве субъекта права законодательной инициативы.

Вместе с тем, диссертант обращает внимание и на такую тенденцию, когда депутаты Жогорку Кенеша разрабатывают альтернативные варианты внесенным Правительством КР законопроектам. Более того, в деятельности Жогорку Кенеша встречаются и случаи, когда таких альтернативных проектов на обсуждение вносятся несколько.

По мнению диссертанта, такая практика свидетельствует об отсутствии работы по координации законотворческой работы основных субъектов права законодательной инициативы: Жогорку Кенеша и Правительства.

Рассматривая процедуру рассмотрения и принятия Жогорку Кенешем законопроектов, диссертант выделяет среди них отдельные, которые существенно отличаются от остальных. Это законопроекты, касающиеся

изменений и дополнений в Конституцию; ратификации и денонсации международных договоров; республиканского бюджета и отчета о его исполнении.

В целях совершенствования законодательного процесса и повышения его эффективности диссертантом сформулирован ряд обоснованных предложений и рекомендаций. В частности, по его мнению, следует прежде всего акцентировать внимание депутатов Жогорку Кенеша и направить их практические действия на решение главной проблемы совершенствования национального законодательства - повышение качества закона, поскольку отдельные законы, принимаемые парламентом, остаются невостребованными в силу своей декларативности, необеспеченности финансовыми средствами, несогласованности с действующими базовыми законами. Более того, сегодняшняя практика подготовки законопроектов и их принятия отмечается слабостью информационно-правовой базы, нехваткой аналитических материалов и прогнозов, несогласованностью как между субъектами законодательной инициативы и разработчиками, так и законодателями и их исполнителями, поспешным принятием законов, нередким лоббированием, что в целом непосредственно сказывается на их качестве.

В качестве основных механизмов решения данной проблемы диссертантом предлагаются планирование законодательной работы, координация деятельности субъектов законодательной инициативы, активное использование правовой экспертизы, экспертно-аналитическое, научное и информационное сопровождение законодательного процесса.

В пятой главе «Жогорку Кенеш в конституционной системе органов государственной власти Кыргызской Республики» диссертант справедливо утверждает, что взаимоотношения между высшими органами государства во многом предопределяются концепцией разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви и призванием и функциональным назначением их органов в конкретно избранной модели этой концепции.

Конституция, закрепляя данный принцип, строго определяя и перечисляя соответствующие законодательной, исполнительной и судебной ветвям государственной власти органы - Жогорку Кенеш, Правительство, Верховный суд, существенно развивает его положением о согласованном функционировании и взаимодействии этих органов. При этом последнее, как и обеспечение единства и преемственности государственной власти, отнесено к компетенции Президента, для чего он наделен соответствующими конституционными полномочиями (ст.42, 46, 48).

Как показывает анализ, Президент реально влияет на законодательную деятельность, хотя именно парламент выступает как инструмент формирования правовой политики государства.

Активным участником законотворческой деятельности является и Правительство. Несмотря на то, что оно не имеет такого широкого круга полномочий в данной сфере как Президент, тем не менее, у него есть реальные механизмы влияния на законодательную деятельность парламента, о чем свидетельствуют его право законодательной инициативы, преимущественное право в сфере формирования государственного бюджета и осуществления финансовой политики.

Рассматривая отношения между Президентом и Жогорку Кенешем, диссертант подчеркивает, что отличительной их особенностью является наличие элементов политической и правовой ответственности Правительства как перед Президентом, так и перед Жогорку Кенешем.

По мнению диссертанта, Конституция содержит ограничения, которые служат правовой основой механизмов сдержек и противовесов во взаимодействии институтов законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти с тем, чтобы в своей деятельности какая-нибудь из них не вышла за пределы конституционных полномочий и не присвоила себе полномочия других. Именно такую цель предусматривают положения п.1 ст.58 Конституции, согласно которым, Конституция, предоставляя Жогорку Кенешу право заслушивать ежегодные доклады Конституционного суда, Верховного суда, Омбудсмана, отчеты Премьер-министра, Генерального прокурора, председателя Национального банка, председателя Счетной палаты, одновременно предписывает, что их заслушивание должно осуществляться с учетом положений Конституции и законов о самостоятельности и независимости соответствующих государственных органов и их должностных лиц.

Конституция, наделяя Жогорку Кенеш соответствующими полномочиями, одновременно устанавливает правовые механизмы их осуществления с тем, чтобы создать предпосылки для согласованного функционирования с органами других ветвей государственной власти и Президентом, как бы «заставляя» их находить компромисс в критических ситуациях.

Вместе с тем, в конституционной системе государственных органов Жогорку Кенешу в соответствии с принципом разделения государственной власти отведено особое место. Прежде всего оно проявляется в верховенстве парламента в законодательной деятельности, что является необходимым правовым стандартом парламентаризма. На это указывает и анализ основных парламентских функций Жогорку Кенеша: представительских, законодательных, контрольных.

Обладая исключительным правом принятия и изменения законов, Жогорку Кенеш на основе Конституции КР вправе определять рамки, в которых действуют исполнительная и судебная власти и, конечно же, глава государства. Сильнейшими средствами воздействия Жогорку Кенеша на них являются также назначение выборов Президента, отстранение его от должности; выдвижение в лице депутатов от политической партии парламентского большинства кандидатуры для назначения на должность Премьер-министра, утверждение структуры Правительства, право выражения вотума недоверия Правительству, утверждение бюджета и отчета об его исполнении. Относительно судебных органов - избрание Конституционного и Верховного судов и освобождение их судей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе проведенного исследования диссертантом сформулированы выводы и рекомендации по использованию полученных результатов.

- Категория «парламентаризм», выступая в определенной степени политологической, все же является составной частью конституционно-правовой материи и логически опосредует конституционно-правовые отношения, связанные с организацией государственной власти.

- Становление кыргызской национальной государственности, поступательное движение Кыргызстана по демократическому пути, и главное, закрепление в Конституции Кыргызской Республики принципов разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви; верховенства парламента в законодательной деятельности государства; ответственности правительства перед парламентом; верховенства закона, - обусловили становление парламентаризма в Кыргызстане. При этом данный процесс характеризуется не последовательностью, а скачкообразностью.

- Авторская периодизация основных этапов становления и развития парламентаризма основывается на комплексном анализе правовых принципов парламентаризма и конституционно-правовых основ организации и деятельности Жогорку Кенеша, что выявляет историко-правовые и организационно-институциональные особенности становления Жогорку Кенеша как современного парламента.

- Правовое положение Жогорку Кенеша в конституционной системе органов государственной власти Кыргызской Республики предопределяется тем, что законодательной власти принадлежит право разработки и принятия законов и других законодательных актов, образующих правовую основу организации и

деятельности всего государства, включая органы исполнительной и судебной ветвей власти.

Содержание взаимоотношений между Жогорку Кенешем Кыргызской Республики и иными высшими органами государства во многом зависит от конкретно избранной модели концепции разделения государственной власти и вытекающей отсюда призванием и функциональным назначением органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей в этой модели.

- В рамках данного исследования диссертантом обоснован ряд предложений и рекомендаций относительно совершенствования правовых основ статуса Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, структуры и основных направлений его деятельности. В частности, механизм совершенствования законодательной деятельности Жогорку Кенеша включает в себя:

-с процессуально-правовой точки зрения - достижение неукоснительного соблюдения установленных конституционно-правовыми нормами процедур принятия закона;

-с организационно-правовой точки зрения - совершенствование форм и методов законопроектной работы Жогорку Кенеша, обеспечение действенности законов, усиление парламентского контроля за их исполнением;

-экспертно-правовое и информационно-аналитическое сопровождение;

-институционализацию научно-правового обеспечения законодательной деятельности в целом в рамках государства.

- Результаты исследования позволили диссертанту сформулировать модель развития парламентаризма в Кыргызстане на современном этапе и предложить в качестве механизма ее реализации целый комплекс новых правовых мер. Диссертантом обосновывается необходимость:

-усиления в рамках представительной функции роли Жогорку Кенеша в формировании Правительства и повышении его ответственности. Жогорку Кенешу должно быть предоставлено право в лице депутатов от политической партии парламентского большинства (или коалиции политических партий) формировать Правительство в целом по принципу единой команды, где обязательным условием является представление социально-экономической программы его деятельности. Такая программа после утверждения Жогорку Кенешем становится основным критерием оценки деятельности как Премьер-министра, так и Правительства в целом, что существенно повысит их ответственность;

-принятия конкретных организационно-правовых мер в сфере законодательной деятельности Жогорку Кенеша, обеспечивающих решение таких актуальных проблем, как повышение качества законов, механизмов действенной их реализации, достижение системности, устойчивости и стабильности национального законодательства. Комплексно-научный подход

их решения обуславливает учреждение в качестве центрального звена в структуре таких мер Научно-исследовательского института законодательства и сравнительного правоведения, нацеленного на разработку концепции развития национального законодательства, систематического проведения мониторинга действенности законов, научно-правовой экспертизы законопроектов;

-совершенствования в области парламентского контроля механизмов депутатского запроса, парламентского слушания и парламентского расследования, четкого определения правовых последствий их решений, пересмотра законодательных положений об ответственности соответствующих государственных органов и их должностных лиц за реализацию решений этих институтов;

-в организационно-правовом аспекте:

1) четкого разграничения полномочий, функций и ответственности парламентских комитетов и депутатских фракций в соответствии с их социальным назначением;

2) определения правового статуса депутатской фракции, ее компетенции в законодательной деятельности. Качественное повышение деятельности депутатских фракций диссертантом рассматривается как один из основных социальных факторов совершенствования организации и деятельности Жогорку Кенеша в целом;

3) образования экспертно-аналитического консультативного совета при Торага Жогорку Кенеша, нацеленного на обеспечение постоянной и тесной взаимосвязи между юридической наукой и законотворческой деятельностью, что позволит активнее привлекать к парламентской деятельности граждан, их объединений, ученых и юристов-практиков, обладающих специальными познаниями в тех или иных отраслях права;

-принятия институционально-правовых мер, главным образом, внесением соответствующих изменений и дополнений в действующее конституционное законодательство, в том числе в Конституцию Кыргызской Республики, Конституционный закон «О Правительстве Кыргызской Республики», законы «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики», «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»; а также разработкой и принятием нового Регламента Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, признав утратившим силу Закон «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 3 января 2005 г.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Монографии:

1. Конституционное развитие Кыргызстана. – Бишкек, 1998. – 216 с.
2. Конституционное законодательство Кыргызской Республики. – Бишкек, 2001. – 298 с.
3. Законодательная власть, законодательный акт, законотворчество. – Бишкек: ИФП НАН КР, 2003. – 126 с.
4. Парламентаризм и Парламент Кыргызстана: генезис, состояние, перспективы. – Бишкек: Просвещение, 2008. – 588 с.

Учебные пособия:

5. Конституционное право Кыргызской Республики. – Бишкек: КГЮА, 2005. - 148 с.
6. Парламентаризм в Кыргызстане: теория и практика становления. – Бишкек: КГЮА, 2005. – 305 с.

Статьи:

7. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики: конституционные основы организации деятельности /Материалы международной научно-практической конференции «Проблемы реализации программы «Кадры XXI века». Часть II. «Человек и право». – Бишкек, 1998. – С.193-199.
8. Конституционное законодательство Кыргызской Республики: вопросы парламентаризма //Вестник Межпарламентской Ассамблеи. – 1999. - № 1. – С.197-215.
9. Конституционный закон в системе нормативных правовых актов республики //Вестник КГНУ. Серия гуманитарно-экономические науки. Часть II. – Бишкек, 1999. – С.5-9.
10. Конституция Кыргызской Республики: вопросы преемственности и социальной сущности /Парламентаризм в странах Центральной Азии: Сборник научных трудов. – Бишкек, 1999. – С.83-94.
11. Президент и Жогорку Кенеш: конституционные основы взаимоотношений /Парламент в странах переходного периода с президентской формой правления: роль, функции и тенденции развития: Материалы регионального семинара. – Бишкек, 2000. – С.99-108.
12. Декларация о государственном суверенитете и становление новейшего конституционного законодательства Кыргызской Республики //Политика и общество. – 2000. - № 1. – С.117-120.

13. Конституция Кыргызской Республики и развитие юридической науки /Материалы международной научно-практической конференции «Наука и образование в меняющемся мире». – Бишкек, 2000. – С.275-279.
14. Конституция Кыргызской Республики: проблемы действия //Известия Национальной академии наук Кыргызской Республики. – 2000. - № 1. – С.65-68.
15. Законодательная власть в Кыргызской Республике: конституционные основы организации /Парламентаризм в независимом Казахстане: состояние и проблемы: Материалы международной научно-практической конференции. – Астана, 2002. – С.376-384.
16. Закон: понятие, сфера регулирования, виды, проблемы /Гуманитарные проблемы современности: Научные труды молодых ученых. Вып.3 /ИАН КР, Ин-т филос. и права. – Бишкек, 2002. – С.83-89.
17. Парламент Кыргызской Республики: конституционные принципы формирования, структура, полномочия /Гуманитарные проблемы современности: Научные труды молодых ученых. Вып.3 /ИАН КР, Ин-т филос. и права. – Бишкек, 2002. – С.89-94.
18. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики: проблемы становления //Вестник Академии управления при Президенте Кыргызской Республики. Материалы конференции «Роль Жогорку Кенеша в трансформации общества». – 2002. - № 2. – С.70-83.
19. Проблемы формирования системы нормативных правовых актов Кыргызской Республики //Наука и новые технологии. – 2002. - № 3. – С.112-118.
20. Закон и указ: проблемы соотношения //Наука и новые технологии. – 2002. - № 4. – С.86-91.
21. Особенности законотворческой деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики /Современность: философские и правовые проблемы: Материалы VII республиканской научно-теоретической конференции. Книга 1 /ИАН КР, Ин-т филос. и права. – Бишкек, 2003. – С.159-164.
22. Понятие законодательного акта /Гуманитарные проблемы современности: Научные труды молодых ученых. Вып.4 /ИАН КР, Ин-т филос. и права. – Б., 2003. – С.90-98.
23. Конституционные реформы и проблемы совершенствования правовых основ организации и деятельности Парламента Кыргызской Республики //Вестник Межпарламентской Ассамблеи. – 2003. - № 3. – С.255-272.
24. Законодательная власть: понятие, сущность, полномочия, акты /Гуманитарные проблемы современности: Научные труды молодых ученых. Вып.4 /ИАН КР, Ин-т филос. и права. – Б., 2003. – С.98-103.
25. Основные проблемы совершенствования законотворческой деятельности Жогорку Кенеша на современном этапе //Наука и новые технологии. – 2003. - № 4. – С.46-50.

26. Законотворчество и законодательный процесс //Известия Национальной академии наук Кыргызской Республики. – 2004. - № 1. – С.14-21.
27. Юридическая наука и проблемы развития национального законодательства //Вестник КГЮА. – 2004. - № 1. – С.7-10.
28. Проблемы совершенствования трудового законодательства Кыргызской Республики (в соавторстве) //Вестник КГЮА. – 2004. - № 1. – С.57-61.
29. Актуальные проблемы совершенствования национального законодательства Кыргызской Республики //Вестник КГЮА. – 2004. - № 3. – С.22-27.
30. Конституционные принципы организации государственной власти в Кыргызской Республике /Добросовестному управлению – прочную правовую основу: Материалы международной научно-практической конференции. – Ош, 2004. - С.14-22.
31. Национальное законодательство Кыргызской Республики: основные проблемы и пути их решения //Наука и новые технологии. – 2005. - № 2. – С.76-81.
32. Парламентаризм как правовая категория //Научные труды «Эдилет». – 2005. - № 2. – С.25-31.
33. Парламент и парламентаризм: соотношение понятий //Российский юридический журнал. – 2005. - № 3. – С.11-16.
34. Конституционно-правовые основы становления и развития парламентаризма в Кыргызстане //Lex Russica (ВЮЗИ-МГЮА). – 2005. - № 3. – С.592-605.
35. Конституционные принципы формирования и организации деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики: Материалы международной научно-практической конференции «Милиция и общество» //Вестник Академии МВД КР. – 2005. – № 3. - С.35-43.
36. Государственная власть в Кыргызской Республике: теоретико-правовые основы //Наука и новые технологии. – 2005. - № 3. – С.91-97.
37. Новая редакция Конституции Кыргызской Республики и проблемы совершенствования законодательного процесса: Материалы международной научно-практической конференции «Милиция и общество» //Вестник Академии МВД КР. – 2005. - № 3. - С.57-62.
38. Конституция как фактор устойчивого развития государства (на примере Кыргызской Республики) //Сборник материалов международного круглого стола «Конституционно-правовое строительство в Республике Казахстан: состояние, проблемы и перспективы». – Алматы, 2005. – С.23-25.
39. Конституционные новеллы в законодательном процессе Кыргызской Республики //Государство и право. – 2005. - № 8. – С.57-61.
40. Конституционно-правовой статус Парламента Кыргызской Республики //Современное право. – 2006. - № 1. – С.77-83.
41. Актуальные проблемы конституционной реформы в Кыргызской Республике //Вестник Университета имени Д.А.Кунаева. – 2006. - № 1. – С.29-33.

42. Законодательный процесс в Кыргызской Республике: конституционные основы организации // Научные труды «Эдилет». – 2006 - № 1. – С.84-89.
43. Законодательный акт: понятие, правовая природа, виды // Правовая реформа в Казахстане. – 2006. - № 2. – С.10-17.
44. Парламентаризм в Кыргызстане: особенности становления // Право и государство: теория и практика. – 2006. - № 7. – С.108-118.
45. Теоретико-правовые основы парламентаризма и особенности его становления в Кыргызстане // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. – 2006. - № 8 (Том 6). – С.8-12.
46. Конституционная реформа в Кыргызстане: первые результаты и их последствия // Казахстанский журнал международного права. – 2007. – № 2. – С.164-169.
47. Конституционная реформа в Кыргызстане: учет объективных факторов // Правовая реформа в Казахстане. – 2007. - № 3. – С.6-9.
48. Парламент Кыргызстана: вопросы социальной сущности // Казахстанский журнал международного права. – 2007. – № 3. – С.105-109.
49. Проблемы совершенствования формы правления в Кыргызстане // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. – 2007. - № 4 (Том 7). – С.31-36.
50. Форма правления как составная часть формы государства: вопросы теории: Материалы научно-практической конференции «Милиция и современность: укрепление кадрового потенциала, управление межэтническими отношениями в деятельности ОВД Кыргызской Республики» // Вестник Академии МВД КР. – 2007. – № 6. - С.49-55.
51. Конституционное законодательство и основные проблемы эволюции парламентаризма в Кыргызстане: Материалы научно-практической конференции «Милиция и современность: укрепление кадрового потенциала, управление межэтническими отношениями в деятельности ОВД Кыргызской Республики» // Вестник Академии МВД КР. - 2007. – № 6. - С.59-68.

РЕЗЮМЕ

диссертации Арабаева Автандила Анисовича
на тему «Парламентаризм в Кыргызстане (проблемы теории и практики)» на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Ключевые слова: парламентаризм, парламент, парламентская форма правления, государственная власть, разделение властей, конституционно-правовой статус Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, депутатское объединение, законодательный акт, закон, законотворчество, законодательная деятельность, законодательный процесс.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с закреплением конституционно-правовых основ парламентаризма и их реализацией на практике.

Цель исследования заключается в определении теоретических и практических аспектов парламентаризма с точки зрения конституционно-правовой науки Кыргызстана.

В первой главе дана сущностная характеристика понятия парламентаризма, раскрыт его правовой аспект; проведен анализ конституционно-правовых основ возникновения и становления парламентаризма в Кыргызстане; выявлены актуальные проблемы конституционной реформы 2005-2007 гг. в Кыргызской Республике и намечены пути их решения в контексте совершенствования правовых принципов парламентаризма.

Во второй главе выявлены основные этапы и тенденции становления парламентаризма в Кыргызстане и организационно-институциональные особенности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

В третьей главе раскрыто понятие конституционно-правового статуса парламента; проведен анализ конституционно-правовых основ организации Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и основных направлений его деятельности; изучено правовое положение депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

В четвертой главе раскрыты понятие и сущность законодательного процесса в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики и выработаны предложения по его совершенствованию.

В пятой главе проведен анализ правового положения Жогорку Кенеша в конституционной системе органов государственной власти Кыргызской Республики.

В заключении подведены итоги исследования, обобщены рекомендации и предложения.

Арабаев Автандил Анисовичтин «Кыргызстандагы парламентаризм (теория жана практика проблемалары)» темадагы 12.00.02 – конституциялык укук; муниципалдык укук адистиги боюнча юридика илимдеринин доктору окумуштуулук даражасын алууга коюлган диссертациясынын РЕЗЮМЕСИ

SUMMARY of dissertation of Arabaev Aytandil Anisovich on the theme “Parliamentarism in Kyrgyzstan (issues of theory and practice)” for competition of doctor in law academic degree, in speciality: 12.00.02 - constitutional law; municipal law.

Негизги сөздөр: парламентаризм, парламент, башкаруунун парламенттик формасы, мамлекеттик бийлик, бийликтерди бөлүштүрүү, Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин конституциялык-укуктук статусу, Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутаты, депутаттык бирикме, мыйзам чыгаруу актысы, мыйзам, мыйзам чыгаруу, мыйзам чыгаруу ишмердиги, мыйзам чыгаруу процесси.

Парламентаризмдин конституциялык-укуктук негиздерин бекитүүгө жана аларды иш жүзүнө ашырууга байланышкан коомдук мамилелер изилдөөнүн объектиси болуп саналат.

Изилдөөнүн максаты Кыргызстандын конституциялык-укуктук илиминин көзкарашынан парламентаризмдин теориялык жана практикалык өнүктөрүн аныктоодо турат.

Биринчи главада парламентаризм түшүнүгүнүн маңыздык мүнөздөмөсү берилген, анын укуктук өнүгү ачылган; Кыргызстанда парламентаризмдин пайда болуусунун жана калыптануусунун конституциялык-укуктук негиздерине талдоо жүргүзүлгөн; Кыргыз Республикасындагы 2005-2007-жж. конституциялык реформалардын актуалдуу маселелери иликтенген жана парламентаризмдин укуктук принциптерин өркүндөтүүнүн негизинде аларды чечүүнүн жолдору көрсөтүлгөн.

Экинчи главада Кыргызстанда парламентаризмдин калыптануусунун негизги этаптары жана тенденциялары жана Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин уюштуруучулук-институционалдык өзгөчөлүктөрү ачылып берилген.

Үчүнчү главада парламенттин конституциялык-укуктук статусунун түшүнүгү ачылган; Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешин уюштуруунун конституциялык-укуктук негиздерине жана анын иштеринин негизги багыттарына талдоо жүргүзүлгөн; Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутатынын укуктук абалы иликтөөгө алынган.

Төртүнчү главада Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешиндеги мыйзам чыгаруу процессинин түшүнүгү жана маңызы ачылган жана аны өркөндөтүү боюнча сунуштар иштелип чыгылган.

Бешинчи главада Жогорку Кеңештин Кыргыз Республикасынын мамлекеттик бийлик органдарынын конституциялык тутумундагы укуктук абалына талдоо жүргүзүлгөн.

Корутундууда изилдөөнүн жыйынтыктары чыгарылган, сунуштамалар жана сунуштар жалпыланган.

Key words: parliamentarism, parliament, parliamentary government, governmental authorities, separation of powers, constitutional legal status of the Kyrgyz Republic Jogorku Kenesh, deputy of the Kyrgyz Republic Jogorku Kenesh, deputies association, legislative act, law, lawmaking, legislative activity, legislative process.

The subject of the investigation is social relations connected with fixing of constitutional legal principles of parliamentarism and their realization in practice.

The object of the investigation is determination of theoretical and practical aspects of parliamentarism from the point of view of constitutional legal science of Kyrgyzstan.

The first chapter gives essence description of parliamentarism definition, and reveals its legal aspect. The analysis of constitutional legal principles of appearing and formation of parliamentarism in Kyrgyzstan is conducted here; present – day issues of the constitutional reform of 2005-2007 in Kyrgyz Republic were revealed and the ways of their solution are planned in scope of parliamentarism legal principles improvement.

The second chapter reveals principal stages and tendencies of parliamentarism formation in Kyrgyzstan and organizational institutional peculiarities of the Kyrgyz Republic Jogorku Kenesh.

The third chapter reveals definition of constitutional legal status of parliament, analysis of constitutional legal principles of organization of the Kyrgyz Republic Jogorku Kenesh and principal directions of its activity is conducted here; legal status of deputy of the Kyrgyz Republic Jogorku Kenesh is studied here.

The fourth chapter reveals definition and essence of legislative process in the Kyrgyz Republic Jogorku Kenesh and worked out proposals for its improvement.

The fifth chapter contains conducted analysis of legal status of Jogorku Kenesh in constitutional system of governmental authorities of the Kyrgyz Republic.

The conclusion contains the results of the investigation, and summarized recommendations and proposals.