

На правах рукописи

**АБДУКАДЫРОВ
КАНАТБЕК АЗИЗОВИЧ**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ДЕПУТАТА ЖОГОРКУ КЕНЕША –
ПАРЛАМЕНТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Специальность 12.00.02 –
конституционное право; муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Санкт-Петербург – 2009

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права
Санкт-Петербургского университета МВД России

Научный руководитель кандидат юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
Иванов Павел Васильевич

**Официальные
оппоненты:**

доктор юридических наук, профессор
Ескина Людмила Борисовна
(Санкт-Петербургский государственный
университет экономики и финансов);

кандидат юридических наук, доцент
Игнатова Наталья Сергеевна
(Санкт-Петербургский государственный
университет)

Ведущая организация Северо-Западная академия государственной
службы

Защита состоится 16 апреля 2009 г. в 14 ч. на заседании диссертационного совета Д
203.012.01 при Санкт-Петербургском университете МВД России (198206, Санкт-Петербург, ул.
Летчика Пилютова, д. 1).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Санкт-Петербургского университета
МВД России (198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1).

Автореферат разослан « ____ » _____ 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 203.012.01
кандидат юридических наук, доцент

Н. И. Карчевская

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования. После принятия в 1993 г. первой Конституции независимой Кыргызской Республики в стране активно обновляются государственно-правовые институты. Трансформация формы государственного устройства была в первую очередь связана со стремлением кыргызского народа к построению суверенного демократического унитарного государства с республиканской формой правления. Важнейшим элементом государственно-правовой реформы стало учреждение постоянно действующего, формируемого на основе свободных и равных выборов профессионального парламента Кыргызской Республики – Жогорку Кенеша.

Новый подход к формированию представительной власти потребовал изменений и в конституционно-правовом статусе депутата. Пересмотру подверглись объем прав и обязанностей народных избранников, система гарантий их деятельности, условия наделения полномочиями. Однако обновление конституционных норм в этой сфере не привело в полной мере к внутренней согласованности парламентского законодательства Кыргызской Республики. Выражалось это, прежде всего, в сосуществовании норм, фиксирующих два вида депутатского мандата (в Конституции Кыргызской Республики и в законе «О статусе депутата»), а следовательно, двух моделей депутатских полномочий, парламентского иммунитета, а также в отсутствии четкого правового механизма связи депутата с избирателями.

Остроту данной проблеме придала проведенная осенью 2007 г. конституционно-правовая реформа, в частности, изменения, внесенные в избирательное законодательство, которые повлияли на конституционно-правовой статус законодательного органа и на конституционно-правовой статус самих депутатов. Переход выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики исключительно к пропорциональной избирательной системе, предоставление права выдвижения кандидатов в депутаты лишь политическим партиям, обязательность сохранения депутатами национального парламента своей партийной принадлежности в течение всей легислатуры, запрет перехода из одной депутатской фракции в другую, возможность лишения депутата полномочий за отступление от партийно-фракционной дисциплины – новеллы, которые потребовали переосмысления традиционных подходов к институту конституционно-правового статуса депутата Жогорку Кенеша.

Степень разработанности темы исследования. Проблема института конституционно-правового статуса депутата в современной доктрине конституционного права является достаточно изученной. Ее исследовали: С.А. Авакьян, А.А. Алейник, И.А. Алексеев, А.А. Безуглов, В.М. Вакар, М.В. Варлен, Л.Г. Васькова, М.И. Гродзицкий, И.С. Данилов, А.А. Жижиленко, И.В. Захаров, А.В. Зиновьев, Ю.Д. Ковшуро, Н.Э. Лебедева, О.М. Матвеева, О.О. Миронов, Л.А. Нудненко, И.П. Окулич, Ю.Г. Просвирнин, И.С. Романчук, В.И. Фадеев, И.О. Чернигов, Б.Н. Чичерин, Л.А. Шалланд, А.Я. Ярматов и другие специалисты в области конституционного права.

Данный институт применительно к Жогорку Кенешу рассматривался кыргызскими уче-

ными (А.А. Арабаев, Р.Ш. Азыгалиев, З.К. Курманов, М.М. Кучуков, Т.О. Ожукеева, А.Ж. Саянова, С.С. Сооданбеков, М.К. Укушев, У.К. Чиналиев, М. Шеримкулов) лишь косвенно, т.е. при исследовании научных проблем, касающихся статуса, места и роли законодательного органа, форм и характера взаимоотношений между законодательной и исполнительной ветвями государственной власти Кыргызской Республики.

В то же время вопросы, затрагивающие конституционно-правовой статус депутата Жогорку Кенеша в целом, систему гарантий его деятельности, взаимоотношения с избирателями и формы ответственности парламентариев, остались за рамками научных исследований кыргызских ученых.

Именно это и обусловило решение диссертанта провести исследование по обозначенной проблеме.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере реализации конституционно-правового статуса депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Предметом исследования являются: нормы действующего законодательства Кыргызской Республики, регламентирующие конституционно-правовой статус депутата Жогорку Кенеша; факторы общественно-политического и конституционного развития Республики, обуславливающие содержательное изменение этих норм, а также механизма их реализации в современной Киргизии.

Цели и задачи диссертационного исследования. В качестве целей исследования диссертантом были определены: комплексный анализ правового регулирования конституционно-правового статуса кыргызского парламентария, выявление проблем и противоречий в этом процессе, а также подготовка научно обоснованных рекомендаций по их устранению и совершенствованию законодательства.

Достижение поставленных целей предполагало решение следующих задач:

- изучить и обобщить теоретические разработки о сущности конституционно-правового статуса депутата, его структуре, элементах, принципах, различные взгляды и научные подходы по данному вопросу;
- проследить процессы становления и развития конституционно-правового статуса парламентария Кыргызской Республики;
- провести анализ законодательных основ конституционно-правового статуса депутата Жогорку Кенеша;
- определить политико-правовую природу мандата парламентария Кыргызской Республики, избранного по пропорциональной системе выборов;

- провести сравнительный анализ «старого» и «нового»¹ законодательства Кыргызской Республики о конституционно-правовом статусе депутата национального парламента;
- рассмотреть содержание прав, обязанностей, гарантии и формы ответственности депутата Жогорку Кенеша, избранного от политической партии;
- выявить механизмы связей депутатов Жогорку Кенеша с электоратом в соответствии с «новым» законодательством, а также его отношения с политической партией, от которой он избран;
- на основе проведенного исследования разработать конкретные предложения по совершенствованию кыргызского законодательства.

Методологическая основа исследования. В соответствии с мировоззренческой и методологической установкой, принятой автором, конституционно-правовой статус депутата Жогорку Кенеша исследуется как междисциплинарная проблема, лежащая на стыке юриспруденции, социологии и политологии. Это вызвало необходимость применения разнообразных методов исследования, как общенаучных, так и частно-научных. Среди них: диалектический, сравнительно-правовой, формально-логический, исторический, социологический, статистический, а также метод прогнозирования применительно к перспективам развития законодательства и практики.

Теоретическая основа исследования. Характер темы исследования обусловил необходимость обращения к разнообразным источникам научного, законодательного и судебного характера.

В качестве теоретических источников при выполнении работы привлекались труды известных российских и кыргызских ученых-юристов, в частности: С.А. Авакьяна, А.А. Безуглова, М.В. Варлен, Н.В. Витрука, И.С. Данилова, А.В. Зиновьева, Ю.Д. Ковшуро, З.К. Курманова, М.М. Кучукова, Н.Э. Лебедевой, Л.А. Нудненко, Ю.Г. Просвирнина, И.П. Окулича, А.Ж. Саянковой, В.И. Фадеева, И.О. Чернигова, Л.А. Шалланда, М. Шеримкулова и др.

Нормативную основу исследования составили Конституция Кыргызской Республики, кодекс «О выборах в Кыргызской Республике», закон «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», закон «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», закон Кыргызской Республики «О политических партиях», указы Президента Кыргызской Республики, постановления Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, постановления Центральной комиссии по проведению выборов и референдумов, решения Конституционного суда Кыргызской Республики, Конституция Российской Федерации, Федеральный закон Российской Федерации «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», конституции и законодательные акты иных зарубежных стран.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили статистические

¹ Под «старым» законодательством понимается совокупность законодательных актов, регулирующих конституционно-правовой статус депутата Жогорку Кенеша, принятых до последней редакции Конституции Кыргызской Республики, одобренной гражданами на октябрьском референдуме 2007 г. Под «новым» законодательством – соответствующие акты, принятые в соответствии с новой редакцией Конституции КР.

данные, публикации в периодической печати, материалы, размещенные в сети «Интернет», сведения, полученные в результате интервьюирования и опроса по специальной анкете 60 депутатов Жогорку Кенеша III и IV созывов, а также 79 сотрудников аппарата парламента – аналитиков, экспертов, непосредственно обеспечивающих текущую деятельность Жогорку Кенеша. При подготовке выводов и предложений диссертант опирался на личный опыт участия в организации парламентских выборов Кыргызской Республики IV созыва для кыргызских граждан, находящихся за пределами Кыргызской Республики (Санкт-Петербург и Ленинградская область).

Научная новизна диссертации определяется как выбором темы, так и своеобразным подходом к ее раскрытию. Представленная работа является первым диссертационным исследованием, специально посвященным анализу конституционно-правового статуса депутата Жогорку Кенеша, избранного как от избирателей, так и от политической партии. Данная проблема исследуется при переходе от одной избирательной системы выборов к другой, проводится их сравнение и определяется влияние мажоритарной и пропорциональной систем на данный институт. При этом автор исходит из понимания «конституционно-правового статуса депутата» как положения избранного народом члена парламента, определяемого совокупностью конституционно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с политико-правовой природой депутатского мандата, правами, обязанностями, ответственностью и с гарантиями депутатской деятельности.

В ходе исследования выявлены пробелы и недостатки законодательного и правоприменительного характера, касающиеся конституционно-правового статуса депутата Жогорку Кенеша, избранного от политической партии; сформулированы предложения, направленные на их устранение.

Основные положения, выносимые на защиту

1. Обоснование вывода о том, что с учетом общественно-политической обстановки, сложившейся в государстве, необходим переход к закреплению в законодательстве Кыргызской Республики смешанной (парламентской) модели депутатского мандата, в частности, установления при свободном депутатском мандате запрета на переход депутата Жогорку Кенеша в другую политическую партию.

2. Для повышения информированности электората о деятельности депутатов Жогорку Кенеша и выдвинувших их политических партий предлагается включить в соответствующие законы (закон Кыргызской Республики «О политических партиях» от 12 июня 1999 г.; закон «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 3 января 2005 г.) нормы, устанавливающие обязательное открытие во всех регионах республики общественных приемных для избирателей от каждой политической партии.

3. В целях оказания помощи в законотворческой деятельности и прогнозирования политических и социально-экономических последствий принятия законов целесообразно сформировать при Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, общественный экспертный совет из ученых – юристов, политологов, социологов, а также представителей политических партий и других об-

ществленных структур Кыргызстана.

4. Предложена модель проведения ежегодного мониторинга по оценке эффективности деятельности депутатов Жогорку Кенеша и доведения полученных результатов до общественности Кыргызской Республики.

5. Для повышения качества деятельности кыргызских парламентариев предлагаются следующие изменения и дополнения в действующее законодательство:

а) дополнить закон «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 августа 2005 г. № 151 статьей 22-1 следующего содержания: *«ст. 22-1. Право обращения депутата Жогорку Кенеша об оказании юридической помощи. Органы государственной власти, местного самоуправления, предприятия, организации, научные учреждения, учебные заведения, правоохранительные органы, находящиеся на территории Кыргызской Республики, обязаны оказать помощь депутату Жогорку Кенеша по вопросам, возникающим при осуществлении депутатской деятельности»;*

б) изложить статью 39-1 закона «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 августа 2005 г. в следующей редакции: *«ст.39-1. Меры обеспечения безопасности депутата Жогорку Кенеша и членов его семьи. Жизнь и здоровье депутата Жогорку Кенеша как представителя законодательной (представительной) власти Кыргызской Республики находятся под защитой государства. На основании заявления депутата Жогорку Кенеша МВД и ГКНБ Кыргызской Республики обеспечивают депутату и членам его семьи защиту и безопасность»;*

в) дополнить закон «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 3 января 2005 г. № 3 нормой, предусматривающей еще одну меру дисциплинарного воздействия в отношении депутатов, а именно *«парламентское удержание – вычет из денежного вознаграждения депутата Жогорку Кенеша за каждый пропущенный им без уважительных причин рабочий день в парламенте Кыргызской Республики».*

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что сформулированные в нем положения и выводы развивают и дополняют арсенал науки конституционного, в частности парламентского права, а также определенные разделы современной политологии, теории государства и права. Представленный в работе материал обогащает теоретический потенциал современного учения о конституционно-правовом статусе депутата Жогорку Кенеша как динамично развивающегося института конституционного права Кыргызской Республики.

Практическая значимость исследования состоит в том, что автором выявлены как позитивные, так и негативные тенденции в развитии избирательного законодательства и законодательства о конституционно-правовом статусе депутата Жогорку Кенеша. На этой основе сформулированы конкретные выводы и предложения по совершенствованию нормативного регулирования деятельности кыргызского парламентария. Эти предложения могут быть использованы:

– в законотворческой деятельности при совершенствовании правовых норм, касающихся института конституционно-правового статуса депутата;

– в практической деятельности исполнительных и, особенно, правоохранительных органов по обеспечению и охране деятельности кыргызского парламентария;

– при подготовке и проведении лекционных курсов, семинарских и практических занятий по конституционному праву Кыргызской Республики и зарубежных стран.

Практическое значение имеют и рекомендации по повышению активной роли депутатов Жогорку Кенеша в управлении делами государства и недопущению злоупотребления данным статусом.

Апробация и внедрение результатов работы. Результаты диссертационного исследования обсуждались и были одобрены на кафедре конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России.

Основные выводы и положения диссертационного исследования докладывались соискателем на региональной научно-практической конференции «Обеспечение законности и правопорядка в ходе избирательных кампаний» (Санкт-Петербург, 26 мая 2006 г.), на трех международных научно-практических конференциях: «Соблюдение прав человека в деятельности правоохранительных органов» (Бишкек, 21 декабря 2007 г.); «Актуальные проблемы предупреждения, раскрытия и расследования преступлений», посвященной 90-летию уголовного розыска Кыргызстана и Дню экспертно-криминалистической службы (Бишкек, 28-29 мая 2008 г.); «Правоохранительная деятельность органов внутренних дел России и зарубежных государств в контексте современных научных исследований» (Санкт-Петербург, 27 июня 2008 г.), а также отражены в шести научных публикациях, одна из которых опубликована в ведущем рецензируемом журнале согласно перечню ВАК.

Выводы, сформулированные в диссертационном исследовании, использовались диссертантом в процессе проведения семинаров и практических занятий по курсам «Конституционное право России» и «Конституционное право зарубежных стран» в Санкт-Петербургском университете МВД России, кроме того, они внедрены в учебный процесс Академии МВД Кыргызской Республики им. генерал-майора милиции Э.А. Алиева, в учебный процесс Кыргызско-Российского славянского университета им. Б.Н. Ельцина. Акт внедрения положений настоящей рукописи получен автором и из парламента Кыргызской Республики – Жогорку Кенеша.

Структура диссертации включает в себя введение, две главы, состоящие из семи параграфов, заключение, список литературы и приложение.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяется степень ее разработанности, объект, предмет, цели и задачи исследования, ее методологическая и эмпирическая основа, теоретическая и практическая значимость результатов исследования, обосновывается научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения о научной и практической апробации и внедрении результатов исследования.

Первая глава – «Теоретико-правовые основы конституционно-правового статуса

депутата законодательного органа государственной власти» – состоит из трех параграфов: «Конституционно-правовой статус депутата: понятие, структура, принципы» (§ 1); «Эволюция конституционно-правового статуса депутата Жогорку Кенеша – парламента Кыргызской Республики» (§ 2); «Конституционно-правовая основа статуса депутата Жогорку Кенеша – парламента Кыргызской Республики» (§ 3).

В первом параграфе рассматриваются теоретические подходы к определению понятия конституционно-правового статуса депутата, его структура и принципы.

В юридической литературе существуют различные понятия правового положения депутатов: «статус депутата»; «конституционный статус депутата», «конституционно-правовой статус депутата». Изучив многочисленные точки зрения, соискатель делает вывод, что наиболее содержательным и полным из рассмотренных понятий является «конституционно-правовой статус депутата». Это понятие, в отличие от других, включает в себя не только нормы конституции, но и нормы других источников конституционного права. По разделяемому диссертантом мнению ряда ученых¹, он более разносторонен и богат по содержанию, учитывает родовые признаки субъекта, и поэтому ему не свойственны однотипность и унификация.

Учитывая это, диссертант предлагает свою формулировку понятия конституционно-правового статуса депутата. Автор полагает, что конституционно-правовой статус депутата – это, в первую очередь, положение избранного народом члена парламента, определяемое совокупностью конституционно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с политико-правовой природой депутатского мандата, правами, обязанностями, ответственностью и с гарантиями депутатской деятельности.

В теории конституционного права нет единства во взглядах и на структуру конституционно-правового статуса депутата. Очевидно, что такая несогласованность вызвана тем, что ученые рассматривают различные виды статуса депутата.

Позиции части ученых совпадают лишь в одном случае: в едином закреплении таких составляющих элементов, как права и обязанности депутата.

С точки зрения соискателя, основными элементами понятия конституционно-правового статуса депутата являются права и обязанности (полномочия) депутата, ответственность и гарантии депутатской деятельности.

Исследование также показало, что недостаточно разработанной частью в этом вопросе является определение принципов, на которых должен строиться конституционно-правовой ста-

¹ См.: Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник МГУ. Серия 11. Право 2, 1998. № 3. С. 20. См. также: Безуглов А.А. Теоретические проблемы правового статуса советского депутата: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1971. 39 с; Зиновьев А.В. Статус народного депутата СССР (проблемы теории и практики). ЛГУ, 1987. 167 с; Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2004. 475 с; Окулич И.П. Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: правовой статус. природа мандата. проблемы ответственности. Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. 245 с; словарь по конституционному праву Российской Федерации / Борисов В.И., Ильюхов А.А., Кажанов О.А. М.: ЗАО «Издательство Экономика», 2003. С. 342.

тус депутата. Большинство ученых, исследовавших данный институт, старались не затрагивать эту часть проблемы.

Основополагающими принципами конституционно-правового статуса депутата являются следующие: принцип независимости, принцип недопустимости совмещения деятельности депутата с иной деятельностью, принцип равноправия депутатов и принцип депутатской неприкосновенности.

Рассматривая становление и развитие конституционно-правового статуса депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, *во втором параграфе* автор делает вывод, что в советский период кыргызские парламентарии обладали лишь формальным статусом. Подтверждалось это, в первую очередь, обязанностью депутатов осуществлять свои полномочия лишь сессионно, без отрыва от производственной и служебной деятельности. Сессии Верховного Совета Кыргызской ССР, как правило, проходили два раза в год и продолжались не более двух-трех дней. Добиться фактического обладания конституционно-правовым статусом народным депутатам удается лишь после принятия 5 мая 1993 г. первой Конституции независимой Кыргызской Республики. Однако исследование показывает, что, начиная с этого периода, законодательство, регулирующее конституционно-правовой статус депутата Жогорку Кенеша, носит противоречивый характер. Подтверждением этого является законодательное существование двух видов депутатских мандатов (свободного и императивного), а также имевшие место разночтения в установлении случаев досрочного прекращения полномочий и т.п. Соискатель констатирует, что устранить эти ошибки законодатели не попытались и при дальнейшем развитии законодательства. Так, действующий закон «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 августа 2005 г. является не соответствующим принятой новой редакции Конституции Кыргызской Республики¹. Явные расхождения, кроме вышеотмеченных, проявлялись еще и в нормах, регулирующих права, обязанности, гарантии депутатской деятельности и установление видов ответственности депутатов Жогорку Кенеша.

Для устранения этих недостатков и противоречий диссертант вносит свои рекомендации по изменению и дополнению закона «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 августа 2005 г.

В третьем параграфе проведен анализ конституционно-правовых основ статуса депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. На основе проведенного исследования диссертант делает вывод, что источники, регламентирующие конституционно-правовой статус кыргызского парламентария, в первую очередь содержатся в международно-правовых актах. Такими являются: Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.; Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.; Конвенция «О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств» от 7 октября 2002 г.

¹ Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 г. (по состоянию на 23 октября 2007 г.) // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 1993. № 7. ст. 175.

На национальном уровне источниками, регулирующими конституционно-правовой статус депутата Жогорку Кенеша, являются: закон Кыргызской Республики «О политических партиях» от 12 июня 1999 г.; кодекс «О выборах в Кыргызской Республике» от 29 мая 1999 г. (по сост. на 23 октября 2007 г.); закон «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 3 января 2005 г.; указы Президента Кыргызской Республики; постановления Центральной комиссии по проведению выборов и референдумов в Кыргызской Республике и решения Конституционного Суда Кыргызской Республики.

Актами, непосредственно регулирующими конституционно-правовой статус кыргызского парламентария, являются Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 г. (по сост. на 23 октября 2007 г.) и закон «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 августа 2005 г.

Анализ отмеченных источников показал, что законодательство Кыргызской Республики, применительно к конституционно-правовому статусу кыргызских парламентариев, в целом развивается и совершенствуется на основе международных нормативно-правовых актов. Вместе с тем, в законодательстве остается немало пробелов и несоответствий. Так, например, по вопросу регулирования работы политических партий и депутатов Жогорку Кенеша установленный порядок связи депутата с избирателями, закрепленный в законе «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 августа 2005 г., является на сегодняшний день неактуальным и не применяется в действительности. Это связано с тем, что на последних парламентских выборах, проведенных в декабре 2007 г., депутаты Жогорку Кенеша избирались только по списку политических партий.

Соискатель считает, что устранить такую ситуацию можно с принятием норм, непосредственно регулирующих механизм связи политических партий с электоратом, в частности, предусматривающих обязательное открытие в регионах страны общественных приемных для избирателей от каждой действующей в парламенте политической партии.

Кроме этого, учитывая то, что любой «Основной закон» в первую очередь должен юридически обеспечить и оформить важнейшие политические институты конституционного строя, к числу которых, несомненно, относится и институт конституционно-правового статуса депутата Жогорку Кенеша, автор обосновывает целесообразность введения в Конституцию Кыргызской Республики от 5 мая 1993 г. отдельной главы, непосредственно посвященной конституционно-правовому статусу депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Вторая глава – «Реализация конституционно-правового статуса депутата Жогорку Кенеша – парламента Кыргызской Республики» состоит из четырех параграфов: *«Конституционно-правовая природа депутатского мандата в Кыргызской Республике» (§ 1); «Права и обязанности депутата Жогорку Кенеша – парламента Кыргызской Республики» (§ 2); «Гарантии депутатской деятельности депутата Жогорку Кенеша – парламента Кыргызской Республики» (§ 3); «Проблемы ответственности депутата Жогорку Кенеша – парламента Кыргызской Республики» (§ 4).*

В первом параграфе рассматривается конституционно-правовая природа депутатского мандата Кыргызской Республики. Автор доказывает, что кыргызские парламентарии, желая установить идеальную модель мандата, с каждым разом добивались лишь появления в действующем законодательстве новых противоречий. Проявлялось это, в первую очередь, присутствием в кыргызской нормативно-правовой базе норм, подтверждающих существование как свободного, так и императивного мандатов.

Однако утверждать, что правовая неопределенность депутатского мандата отражалась негативно на деятельности самого парламентария, было бы ошибочно. Исследование показывает, что с 1993 – 2007 гг. депутаты Жогорку Кенеша, даже при действующих в кыргызском законодательстве положениях, устанавливающих императивный характер депутатского мандата, фактически обладали свободным.

Закрепить нормы, напрямую указывающие на наличие в законодательстве одного вида депутатского мандата, удалось лишь инициаторам октябрьского референдума Кыргызской Республики 2007 г., которым в национальное законодательство введена исключительно пропорциональная избирательная система и установлена «жесткая» зависимость депутата Жогорку Кенеша от своей политической партии. Одновременно произошла и смена инициатора отзыва депутата Жогорку Кенеша. Теперь инициировать такой отзыв вправе только политическая партия, а не избиратели.

В связи с этим соискатель считает, что кыргызские законодатели в настоящее время стали обладать партийным императивным мандатом, а не тем, который имел широкое распространение в СССР и преимущественно сохранился в государствах, подтвердивших в конце 20 века свою приверженность идеям социализма.

В нынешних условиях реформирования представительной системы Кыргызской Республики партийный императивный мандат доказывает лишь свою несостоятельность. Так, по утверждению Л.Г. Васьковой, обладание депутатов таким мандатом способствует лишь «бюрократизации государственного механизма, поскольку законодательно защищает интересы только узкокорпоративной группы членов общества (политической партии), а не всего народа»¹. Действительно, парламентская практика показывает, что сильная зависимость парламентариев от своей политической партии превратила их лишь в «машину» голосования. Кыргызские законодатели не имеют права на заседаниях парламента обсуждать законопроекты и вступать в дискуссию². В случае исключения, выхода или перехода в другую политическую партию депутат Жогорку Кенеша может быть лишен своего депутатского мандата³.

Диссертант считает, что наиболее оптимальной, для Кыргызской Республики при дейст-

¹ Васькова Л.Г. Конституционно-правовое регулирование мандата депутата современного парламента. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007. С. 7.

² Статья 28 закона Кыргызской Республики «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 3 января 2005 г. № 3 (по состоянию на 25 января 2008 г.) // газета «Эркинтоо». 2005. 18 января.

³ Статья 78 кодекса Кыргызской Республики «О выборах в Кыргызской Республике» от 29 мая 1999 г. № 39 (по состоянию на 23 октября 2007 г.) // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 1999. № 9. ст. 436.

вующей пропорциональной избирательной системе является смешанная (парламентская) модель депутатского мандата, в частности, установление свободного депутатского мандата с определенным ограничением. Обеспечиваться это должно путем нормативного установления полной свободы действий депутата в Жогорку Кенеше, но без права перехода парламентария в другую политическую партию.

Второй параграф посвящен рассмотрению прав и обязанностей депутата Жогорку Кенеша.

Права и обязанности депутата Жогорку Кенеша являются стержневыми элементами его конституционно-правового статуса. Поэтому достаточно важным является их подробное законодательное регулирование. Депутат приобретает особый статус, получая властные полномочия (депутатский мандат) непосредственно от избирателей. Этот статус обеспечивает ему беспрепятственное участие в законодательной и иной деятельности Жогорку Кенеша.

Согласно закону «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 августа 2005 г., конституционно-правовое положение депутата Жогорку Кенеша определяется Конституцией Кыргызской Республики, указанным законом, непосредственно регулирующим правовое положение депутатов, и другими нормативно-правовыми актами¹.

В то же время соискатель констатирует, что законодательство, регулирующее полномочия депутатов Жогорку Кенеша, имеет еще ряд недостатков и несоответствий. Такое несовершенство подтверждают:

- 1) отсутствие согласованности в законах Кыргызской Республики в области установления прав и обязанностей депутата Жогорку Кенеша;
- 2) низкий профессионализм в осуществлении деятельности многих депутатов, особенно при принятии законов Кыргызской Республики;
- 3) некоторые законодательные пробелы и «жесткое» ограничение прав депутата Жогорку Кенеша.

Отсутствие согласованности в законах Кыргызской Республики в области прав и обязанностей депутата Жогорку Кенеша выражается в имеющейся в законе «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 августа 2005 г. главе «Деятельность депутата Жогорку Кенеша в избирательном округе». Эта глава содержит нормы, не соответствующие «обновленной» Конституции. Так, в последней редакции «Основного закона» Кыргызской Республики установлена ответственность депутата Жогорку Кенеша перед политической партией, а в кодексе «О выборах в Кыргызской Республике» от 29 мая 1999 г. вся территория страны определена как один избирательный округ. В то же время некоторые нормы вышеупомянутой главы закона «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 августа 2005 г., даже при внесенных в апреле 2008 г. поправках, до сих пор обязывают кыргызского парламентария отчитываться перед населением своего избирательного округа и нести перед ним ответствен-

¹ Статья 1 закона Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 августа 2005 г. № 151 (по состоянию на 5 апреля 2008 г.) // газета «Эркинтоо». 2005. 26 августа.

ность.

Исходя из этого, автор полагает, что кыргызским законодателям необходимо пересмотреть в законе «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 августа 2005 г. главу «Деятельность депутата Жогорку Кенеша в избирательном округе».

В ходе проведенного исследования полномочий депутатов Жогорку Кенеша установлено, что такой недостаток, как низкий профессионализм в осуществлении деятельности многих депутатов, особенно при принятии законов Кыргызской Республики, проявляется в законотворческой деятельности целым рядом поспешно принятых законов, которые не отличаются высоким качеством и требуют дальнейшего совершенствования¹.

Решить вопрос повышения профессионализма депутатов можно лишь способом «самолечения», т.е. путем образования на базе кыргызских вузов курсов по подготовке депутатов по проблемам законотворческой деятельности. Диссертант полагает, что решение этой проблемы таким способом является более приемлемым, чем введение квалификационного экзамена для кандидатов в депутаты, как предлагалось некоторыми учеными².

Мировая парламентская практика свидетельствует о необходимости предоставления депутатам свободы деятельности. Это является одним из общепризнанных принципов организации работы законодательных органов демократических государств. Однако, как установил автор, инициаторы закона «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 3 января 2005 г. считают, что эффективности и качества работы Жогорку Кенеша можно добиться и другим путем, т.е. лишением прав депутатов. Подтверждает это ст. 28 отмеченного закона, указывающая на прямое ограничение прав кыргызских депутатов во время заседаний парламента. Депутаты Жогорку Кенеша имеют право только голосовать. Участвовать в прениях, вносить предложения, замечания и поправки по существу обсуждаемых вопросов, предлагать кандидатуры в предусмотренных законодательством Кыргызской Республики случаях и высказывать мнение по кандидатурам должностных лиц, избираемых, назначаемых Жогорку Кенешем на заседаниях, имеют право только инициаторы рассматриваемого вопроса, председатели (представители) соответствующих комитетов, лидеры депутатских фракций или уполномоченные фракцией депутаты³.

По мнению автора, такое ограничение прав, приводящее по существу к неравноправию депутатов, способствует развитию следующих негативных тенденций в деятельности парламента:

- безнаказанному отсутствию на заседаниях парламента, а следовательно, и отсутствию кворума;
- трансформации парламента в «немой» и «послушный» орган, а значит, искажение воли

¹ Не суди, да не судим будешь // газета «Вечерний Бишкек». 2007. 24 сентября.

² См.: Авакьян С.А. Федеральное Собрание: перспективы совершенствования организации и деятельности // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 2002. № 2. С. 14.

³ Закон Кыргызской Республики «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 3 января 2005 г. № 3 (по состоянию на 25 января 2008 г.) // газета «Эркинтоо». 2005. 18 января.

кыргызских избирателей при принятии парламентом законов Кыргызской Республики;

– к падению уровня профессионализма депутатов Жогорку Кенеша, исчезновению стимула к активной работе в парламенте, а соответственно к снижению качества принимаемых законов Кыргызской Республики.

Соискатель полагает, что во избежание таких негативных последствий, кыргызским законодателям необходимо пересмотреть ст. 28 закона «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 3 января 2005 г., придав ей более демократическое содержание, а именно предоставить кыргызским парламентариям равные права на всех стадиях законодательного процесса.

В третьем параграфе автором рассмотрены условия и средства, обеспечивающие беспрепятственное и эффективное осуществление депутатом своей деятельности. Гарантии депутатской деятельности в этом контексте рассматриваются как один из неотъемлемых элементов конституционно-правового статуса депутата.

Изучив нормы, регулирующие институт конституционно-правового статуса кыргызского парламентария, диссертант приходит к выводу, что закрепленные в законе «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 августа 2005 г. гарантии депутатской деятельности нуждаются в совершенствовании.

Так, основными недостатками и пробелами законодательства в этой части являются: завышенный срок сохранения за депутатом Жогорку Кенеша средней заработной платы по окончании легислатуры парламента; отсутствие материальных гарантий в случае досрочного прекращения полномочий депутата Жогорку Кенеша; отсутствие норм, выступающих в роли механизма выявления незаконных доходов.

Для их устранения диссертант предлагает принять следующие меры.

1. Сократить установленный в законе «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 августа 2005 г. шестимесячный срок получения средней заработной платы кыргызским парламентарием после окончания его полномочий до двух месяцев.

2. Дополнить ст. 27 закона «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 августа 2005 г. следующим положением: «Депутат Жогорку Кенеша в случае досрочного прекращения полномочий имеет право на получение единовременного денежного пособия, равного трехкратному размеру его ежемесячного денежного вознаграждения. Депутат Жогорку Кенеша и проживающие совместно с ним члены его семьи, находящиеся на день роспуска Жогорку Кенеша вне их постоянного места проживания, обеспечиваются бесплатным проездом и бесплатным провозом принадлежащего им имущества к постоянному месту жительства».

3. Ввести в кодекс «О выборах в Кыргызской Республике» от 29 мая 1999 г. положение, устанавливающее обязательное заполнение кандидатом в депутаты декларации о доходах и о принадлежащем имуществе.

Четвертый параграф посвящен ответственности депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. При исследовании этих вопросов диссертант отмечает, что с принятием нового кыр-

гызского законодательства депутат Жогорку Кенеша стал обладать партийным императивным мандатом, а это означает, что депутат находится в полной зависимости от политической партии и несет ответственность перед ней.

Установление такого вида ответственности не принесло положительного результата. Депутаты Жогорку Кенеша обязуются безоговорочно выполнять волю своей политической партии, не имеют права до конца легислатуры переходить в другую политическую партию. В случае исключения, перехода, выхода или какого-либо «отклонения» парламентарий автоматически лишается своего мандата.

Вместе с тем, как показала практика, нормативное установление такого вида ответственности не повлияло положительно на этическую сторону поведения депутатов. Парламентарии, как и раньше, продолжают нарушать парламентскую дисциплину. Заседания Жогорку Кенеша, как и в прошлом, из-за прогулов депутатов проходят в неполном составе.

Главной причиной наличия таких проблем является недостаточный круг дисциплинарных полномочий Торага Жогорку Кенеша. Спикер парламента в силу своих полномочий ограничивается лишь предупреждением, призывом к порядку, лишением слова, отключением микрофона и двухдневным отстранением депутата, допускающего нарушения, от заседаний Жогорку Кенеша (ст. 92).

Практика показала, что нынешнего депутата Жогорку Кенеша такими санкциями «не удивить» и должного поведения от него не добиться. Диссертант считает, что такие меры ответственности для парламентария носят больше «благоприятный характер», чем наоборот. Вполне возможно, что кыргызский парламентарий, постоянно нарушающий дисциплину, может выгодно использовать эти санкции. Таким образом, депутат Жогорку Кенеша на сегодняшний момент имеет полную возможность с корыстным умыслом, намеренно и систематически мешать проведению заседания парламента и этим спровоцировать спикера Жогорку Кенеша на вынесение выгодного для себя решения – т.е. методом «подталкивания» Торага национального законодательного органа неоднократно добиваться своего отстранения от заседаний парламента. Таким способом он может законно по несколько дней отсутствовать в Жогорку Кенеше, заниматься во время заседаний законодательного органа своими делами, а в последствии в полном объеме получить заработную плату.

По мнению диссертанта, эффективно воздействовать на депутатов-нарушителей можно лишь законодательным установлением жестких дисциплинарных санкций. Кыргызским законодателям помимо имеющихся дисциплинарных мер необходимо в ст. 92 закона «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 3 января 2005 г. добавить еще одну меру воздействия на кыргызского депутата, а именно «*парламентское удержание* – вычет из денежного вознаграждения депутата Жогорку Кенеша за каждый пропущенный им без уважительных причин рабочий день в парламенте Кыргызской Республики».

Проблемная ситуация была выявлена и в другой норме, устанавливающей досрочное прекращение депутатских полномочий «за отсутствие на заседаниях Жогорку Кенеша без ува-

жительных причин 30 и более рабочих дней в течение одной сессии» (п. 9 ст. 239)¹. На практике эта норма была применена лишь по одному случаю, что вряд ли подтверждает ее эффективность.

Установив ответственность за длительные пропуски, законодатель не устанавливает ответственность за непродолжительные, т.е. за «малые» и «средние» прогулы депутатов. В связи с этим автор полагает, что будет правильным установленный в п. 9 ст. 239 закона «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 3 января 2005 г. срок отсутствия депутата Жогорку Кенеша по не уважительным причинам сократить с тридцати рабочих дней до десяти.

В ходе поиска механизмов действенного повышения эффективности работы Жогорку Кенеша автор выявил еще один недостаток законов, устанавливающих конституционно-правовой статус депутата: отсутствие конституционно-правовой ответственности за нарушение норм Конституции и норм других нормативно-правовых актов Кыргызской Республики. Закрепив в законе «О статусе депутата Жогорку Кенеша» от 18 августа 2005 г. обязанность депутата Жогорку Кенеша осуществлять свои полномочия в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики (п. 1 ст. 27), законодатель ни в этом законе, ни в других нормативно-правовых актах не определяет меру ответственности за нарушение этой нормы.

Исходя из этого, предлагается включить в соответствующие статьи законов Кыргызской Республики еще один случай досрочного прекращения депутатских полномочий: «за нарушение норм Конституции и норм иных законов Кыргызской Республики».

В заключении подводятся итоги проделанной работы, формулируются выводы, полученные в результате проведенного исследования, вносятся предложения и рекомендации по совершенствованию конституционно-правового регулирования деятельности депутатов Жогорку Кенеша.

В приложении представлена анкета (опросный лист) для проведения ежегодного мониторинга депутатской деятельности Жогорку Кенеша (может использоваться в целях оценки эффективности работы депутатов).

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих опубликованных работах автора.

1. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, согласно перечню ВАК

1. Абдукадыров К.А. Понятие «статуса депутата» // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. № 20 (49): Аспирантские тетради: Научный журнал. СПб., 2007. – 0,3 п.л.

2. Статьи, тезисы докладов и сообщений на научных конференциях и семинарах, опубликованные в иных изданиях

2. Абдукадыров К.А. Конституционно-правовой статус депутата: общие и индивидуальные принципы // Правоохранительная деятельность органов внутренних дел России и зарубежных

¹ Закон Кыргызской Республики «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 3 января 2005 г. № 3 (по состоянию на 25 января 2008 г.) // газета «Эркинтоо». 2005. 18 января.

ных государств в контексте современных научных исследований: Материалы международной научно-практической конференции адъюнктов и докторантов. Санкт-Петербург, 27 июня 2008 г. / Сост. Проценко Е.Д. Дементьева Н.В. и др. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2008. – 0,2 п.л.

3. Абдукадыров К.А. Депутатская деятельность: мандат и новое законодательство Кыргызской Республики // Вестник Академии МВД Кыргызской Республики им. генерал-майора милиции Алиева Э.А.: «Соблюдение прав человека в деятельности правоохранительных органов». Материалы международной научно-практической конференции, проведенной при содействии Программы ОБСЕ «По реформе органов внутренних дел Кыргызской Республики». Вып. 7. (том. 2). Б.: Академия МВД, 2008. – 0,4 п.л.

4. Абдукадыров К.А. «Казус» в законодательстве конституционно-правового статуса депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики // Вестник Академии МВД Кыргызской Республики им. генерал-майора милиции Э.А. Алиева: «Актуальные проблемы предупреждения, раскрытия и расследования преступлений»: Материалы международной научно-практической конференции. Вып. 9. Б.: Академия МВД, 2008. – 0,3 п.л.

5. Абдукадыров К.А. Институт депутатской неприкосновенности: недостатки и злоупотребления // Науковий журнал. Заснований у 2004 році. Засновники: Київський національний університет внутрішніх справ, Всеукраїнський фонд юридическої науки академіка права В.В. Сташиса, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Включений до переліку фахових видань ВАК України юридичних наук (Постанова Призії ВАК України від 15.02. 2007, № 1-05/2) Свідотство про державну реєстрацію: Серія КВ № 11724-595 ПР від 12 вересня 2006 року. – 0,2 п.л.

6. Абдукадыров К.А., Иванов П.В. Правовая природа мандата депутата законодательного органа государственной власти Кыргызской Республики // Науковий журнал. Заснований у 2004 році. Засновники: Київський національний університет внутрішніх справ, Всеукраїнський фонд юридическої науки академіка права В.В. Сташиса, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, товариство з обмеженою відповідальністю «Фонд Юрнауки АПС». Включений до переліку фахових видань ВАК України юридичних наук (Постанова Призії ВАК України від 15.02. 2007, № 1-05/2) Свідотство про державну реєстрацію: Серія КВ № 11724-595 ПР від 12 вересня 2006 року. – 0,4 п.л.

Общий объем опубликованных работ составляет 1,8 п.л.