



005003361

М. Махмудова
На правах рукописи

Махмудова Саида Абдулахатовна

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В
КАЗАХСТАНЕ, КИРГИЗИИ, УЗБЕКИСТАНЕ: КОНЕЦ XX - НАЧАЛО
XXI ВВ.**

Специальность 23.00.02 –
Политические институты, процессы и технологии

- 1 ДЕК 2011

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание учёной степени
кандидата политических наук

Москва – 2011

Диссертационная работа выполнена на кафедре политологии и права
Московского государственного областного университета.

Научный руководитель:

Кандидат философских наук,
доцент
Политаев Пётр Петрович

Официальные оппоненты:

Доктор политических наук,
профессор
Полоскова Татьяна Викторовна

Кандидат политических наук,
доцент
Афонин Алексей Игоревич

Ведущая организация:

**Московский городской
университет управления
Правительства Москвы**

Защита состоится 20 декабря 2011 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.155.14 при Московском государственном областном университете по адресу: г. Москва, ул. Фридриха Энгельса, д. 21а, ауд. 305.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского государственного областного университета по адресу: 105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10а.

Автореферат разослан « 18 » ноября 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Абрамов А.В.

І. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования. В последнее время парламентаризм в Центрально-Азиатском регионе оказался в центре исследовательского внимания. Интерес к этой проблеме не случаен, после получения независимости, страны, ранее входившие в состав СССР, столкнулись с необходимостью решения новых задач, среди которых особое место занимает выбор пути политического развития.

После распада СССР Казахстан, Киргизия, Узбекистан, стали независимыми государствами, в которых начался период государственного строительства, осложненного внутренними конфликтами. Становление парламентаризма в этих странах оказалось сопряжено рядом проблем: слабостью оппозиции, лоббизмом интересов элитных групп общества (Казахстан, Узбекистан), отсутствием у действующих партий конструктивных программ и стратегий долгосрочного развития (Киргизия). В этих условиях парламент мог бы стать главным инструментом государственной стабильности, легитимной основой народного представительства.

Казахстан, Киргизия, Узбекистан во многом стали своеобразной лабораторией для апробации новых методов политического устройства и адаптации позитивного мирового политического опыта государственного строительства. Несмотря на то, что в этих странах существуют национальные парламенты и есть тенденция к построению «развитой модели» парламентаризма, все же полномочия президента являются достаточно широкими и на практике не ограничиваются нормами конституции. Исключение составляет лишь Киргизия, которая вступила в этап политического развития, провозгласив себя парламентской республикой.

В силу перечисленных причин изучение парламентаризма в Казахстане, Киргизии, Узбекистане, приобретает большой теоретический и

практический интерес не только для самих центрально-азиатских республик, но и для России. Сравнительный анализ парламентаризма в этих трех странах позволяет сделать общие выводы, выявить сходства и различия государственного устройства верховной власти, а также выработать конкретные предложения и рекомендации по его совершенствованию. Все это и послужило основанием для обращения к исследованию заявленной проблемы.

Степень разработанности проблемы. Многоаспектность темы исследования требует научного осмысления широкого спектра политологической и научно-правовой литературы, которую мы условно поделили на несколько групп.

Разработкой проблемы парламентаризма занимаются ученые различных специальностей. Так, одни изучают вопросы представительства народа во власти и разрабатывают понятийный аппарат парламентаризма¹. Другие определяют место и роль парламента в политической жизни страны и рассматривают существующие модели парламентаризма². Работы этих авторов являются общетеоретическими исследованиями. Тем не менее,

¹ Арон Р. Демократия и тоталитаризм. Перевод с французского Смснова Г. И., М.: Издательство «Текст». 1993. - 303 с.; Georges Burdeau. Traite de Science politique. Paris. Librairie generale. De droit et de jurisprudence. 1977. - 391 p.; Сравнительная политология сегодня: мировой обзор: учеб. пособие / Г. Алмонд и др.; отв. ред. А. Богдановский. М.: Аспект Пресс, 2002. - 546 с.; Даль Р. Введение в теорию демократии. М.: Наука и СП Квадрат, 1992. - 158 с.; Кермонн Ж.-Л. Западные политические режимы. // Полис. 1991. - №2; Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. М.: Аспект Пресс, 1997. - 288с.; Горылев А. И. Правовая природа современного парламентаризма. // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2002. Выпуск 1(5); Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник для студентов высших учебных заведений. Изд. 3-е, перераб и доп. М.: Юристъ, 2004. - 587 с.; Романов Р. М. Истоки парламентаризма. М.: Современная экономика и право, 1997. - 274 с.; Степанов И.М., Хабриева Т.Я. Парламентское право России: учеб. пособие. М.: Юристъ, 1999. - 392 с.

² Бейме Клаус фон. Будущее парламентской демократии. Мир политики. М.: 1992; Голосов Г.В. Сравнительная политология. М.: Издательство «Летний Сад», 2001. - 365 с.; Котелевская И.В. Современный парламент // Государство и право. 1997. № 3. С.5-12; Краснова В.И., Общая и прикладная политология: учеб. пособие. М.: Союз, 1997. - 992 с.; Фоменко С.С. Институт парламентаризма в современной России: факторы и тенденции развития: дис. ...канд. полит. наук. Елец, 2006. - 212 с.; Макарин А.В., Стребков А.И. Теория и история политических институтов: учеб. пособие для вузов. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского гос. ун-та, 2008. - 320 с;

анализ этих трудов показывает отсутствие единого понимания парламентаризма, что затрудняет рассмотрение данного явления.

Вторую группу исследований составляют научные труды и публикации авторов, изучающих становление парламентаризма в Центрально-Азиатском регионе¹. Их работы позволяют рассмотреть основные исторические этапы становления парламентаризма в Казахстане, Киргизии, Узбекистане и объективно взглянуть на ситуацию в Центральной Азии в целом. Вместе с тем, авторы данных работ изучают правовые аспекты становления парламентаризма, а не политические.

Третью группу исследований составляют научные труды авторов, рассматривающих основополагающие принципы парламентаризма, а также условия и факторы, сдерживающие его развитие². В данных работах

¹ Арабасов А. А. Парламентаризм в Кыргызстане: проблемы теории и практики: автореф. дис. ...доктора юридических наук. Бишкек, 2008. 47 с.; Аюсбаев Б. Опыт политических реформ в Центральной Азии и казахстанско-кыргызстанские отношения. [Электронный ресурс] URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1177926900> (дата обращения: 01.09.2011); Бекжанов Б.А. Парламентаризм в Казахстане: современное состояние и перспективы развития: автореф. дис. ...доктора юридических наук. Астана 2010. - 34 с; Исмоилов С., Саидов С. К итогам парламентских выборов в Узбекистане // Центральная Азия и Кавказ. 2010. – Т. 13. – Вып. 1. - С. 71-90; Каримова М. Б. Современное состояние политических систем государств Центральной Азии // Право и политика. 2010. – № 2; Курманов З. К. Парламентаризм в Кыргызстане: проблемы и перспективы развития // Становление и развитие парламента и парламентаризма в Кыргызстане: материалы научно - практ. конф., Иссык-Куль, 5-6 октября 2009 г. Бишкек: Издательство UNDP, 2009. - С. 117-126.

² Лаумулин М. Т. Центральная Азия в зарубежной политологии и мировой геополитике. Алматы: КИСИ при Президенте РК, 2009. – 440 с.; Мирсайитов И. Э. Роль гражданского общества в предупреждении межэтнических конфликтов в Кыргызской Республике / И. Э. Мирсайитов // Взаимодействие государства и гражданского общества в предупреждении и урегулировании межэтнических конфликтов в Кыргызстане: научно-практический семинар. – 2011; Мусаев Б. Клон фиктивной демократии или «парламентаризм» в Узбекистане // Информационное агентство ЦентрАзия [Электронный ресурс] URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1189370340> (дата обращения: 01.09.2011); Омаров Н. Риски парламентаризма в Кыргызстане // Информационное агентство tazar.kg. [Электронный ресурс] URL: <http://www.tazar.kg/index.php?dn=news&to=art&id=1061> (дата обращения: 01.09.2011); Толипов Ф. Что нужно Узбекистану? – Перестройка и новое мышление // Информационное агентство ЦентрАзия [Электронный ресурс] URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1168512360> (дата обращения: 01.09.2011); Шерматова С. Один из трех. Выбор – за Исламом Каримовым // Информационное агентство ЦентрАзия [Электронный ресурс] URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1170756780> (дата обращения: 01.09.2011); Эргашев

уделяется внимание развитию политических партий в странах Центральной Азии, изучению вопросов возникновения оппозиционных начал, способу укрепления принципа многопартийности, а также сравнительному анализу развития парламентаризма в странах Центральной Азии с государствами мирового сообщества. Тем не менее, в этих трудах лишь частично анализируются проблемные аспекты развития парламентаризма.

Четвертую группу составляют работы российских и зарубежных авторов, которые изучают перспективы развития парламентаризма в Казахстане, Киргизии, Узбекистане, рассматривают проблемные аспекты проводимых парламентских и президентских выборов в указанных странах¹. Научная ценность данных трудов заключается в исследовании

Б. Политическая конкуренция в независимых республиках Центральной Азии и Кавказа: цели, средства, механизмы // Центральная Азия и Кавказ. 2011. – № 2.

¹ Бауэр В. Демократизация и либерализация судебно-правовой системы Узбекистана // Международный «круглый стол» на тему «Концептуальные вопросы гуманизации и либерализации уголовно-правового законодательства – состояние и перспективы углубления судебно-правовой реформы в Узбекистане». Ташкент, 2007; Волков В. Центральная Азия – это пороховая бочка мироздания // Казахстан, 2011. – № 9; Грозин А. В. Влияние мировых центров силы на Казахстан и новые геополитические тенденции в государствах Центральной Азии // Центр. Азия и Кавказ. – 2006. – № 3; Жебровский В. Различные формы парламентаризма и факторы, определяющие их разнообразие. Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2010, № 4; Звягельская И., Наумкин В. Нетрадиционные угрозы, проблемы и риски на бывшем советском Юге // Безопасность Центральной Азии. XXI век. Институт Восток-Запад. – М.: 2000; Иванов А.В., Лукин А.В., Никитин А.И. Киргизия на пути от автократии к парламентской республике // Вестник МГИМО. Серия «Политология». 2010. – № 2(15); Куртов А.А. О президентских выборах в Кыргызстане. Российский институт стратегический исследований. 2011. – 26 сентября [Электронный ресурс] URL: <http://www.riss.ru> (дата обращения: 01.09.2011); Куртов А.А. Политические процессы в республике Казахстан в контексте российско-казахстанских отношений // Восток. Афро-азиатские отношения: история и современность. 2004. – №4; Куртов А.А. Особенности президентских выборов в Центральной Азии // Власть и выборы. Центральная Азия и Кавказ. 2002. – №6 (24); Лаубш М. Политические партии в Центральной Азии: взгляд из Европы // Большая Игра: политика, бизнес, безопасность в Центральной Азии. – 2008. – № 5; Майкова Г. Перспективы отношений России и Центральной Азии / Г. Майкова // Кремль. ORG. Политическая экспертная сеть. – 2007; Марышев А.А. Парламентская республика в Киргизии: пример для подражания или откат назад? // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2010. – №8; Мурзакулова А. Д. Развитие институтов межпарламентского сотрудничества СНГ в условиях постсоветской трансформации: автореф. дис. ...канд. политических наук. Бишкек, 2010. – 20 с.; Нуссбергер А. Судья ЕСПЧ: Важен не столько сам закон, сколько его применение на практике // Deutsche

процессов создания экономических, политических, социально-культурных предпосылок парламентаризма, его становления и укрепления, которые еще не получили достаточно систематизированного освещения. Вместе с тем, рассмотренные предложения по совершенствованию парламентаризма в Казахстане, Киргизии, Узбекистане не являются исчерпывающими, а некоторые из них требуют более глубокого обоснования.

Таким образом, анализ научной литературы показал отсутствие фундаментальных трудов политологического характера, посвященных сравнительному анализу становления и развития парламентаризма в Казахстане, Киргизии, Узбекистане. Изучение парламентаризма в Центральной Азии страдает фрагментарностью, целостного системного политологического анализа проблематики до сих пор не было. Все это требует осуществления комплексной разработки проблем становления и развития парламентаризма в упомянутых странах.

Целью данного исследования является сравнительный анализ процесса становления и формирования парламентаризма в Казахстане, Киргизии и Узбекистане в современных условиях, определение тенденций и перспектив развития парламентаризма в этих странах.

Исходя из обозначенной цели, автор видит необходимым решить следующие задачи:

- Опираясь на взгляды зарубежных, российских и центрально-азиатских ученых уточнить понятие «парламентаризм»;
- Установить место и роль парламента в политической жизни общества и на этой основе выделить модели парламентаризма;

Welle. – 2010; Парамонов В., Столповский О. Погранично-территориальные проблемы в китайско-центральноазиатских отношениях // Центральная Азия, 2009; Панфилова В. Россия отдаляется от Центральной Азии. Страны региона дрейфуют навстречу богатым донорам // Независимая газета. 2010. 18 янв.; Уолкер А. Каракумские братья. Каримов подружился с Бердымухамедовым // ЦентрАзия. – 2010; Шоберлайн Дж. Исламские экстремисты остаются самыми часто упоминаемыми среди сил, на которые возлагают ответственность за конфликт на юге Кыргызстана // Бишкек-ИА. – 2011.

- Используя системно-исторический и сравнительный подход, провести анализ особенностей становления парламентаризма в Казахстане, Киргизии и Узбекистане;
- Выявить факторы и условия, сдерживающие развитие парламентаризма в Казахстане, Киргизии и Узбекистане;
- Определить перспективы развития парламентаризма в Казахстане, Киргизии, Узбекистане и выработать практические рекомендации по его совершенствованию.

Объектом исследования является парламентаризм как система организации и функционирования государственной власти.

Предметом исследования является сравнительный анализ процесса становления и развития парламентаризма в Казахстане, Киргизии и Узбекистане на современном этапе.

Методологической основой диссертации послужили труды представителей политологической, философской, правовой мысли, посвященные изучению института парламента и феномена парламентаризма¹.

Автор опирается на общенаучные методы: структурно-функциональный анализ, сравнительный метод, институциональный подход и др. В исследовании применялись также метод контент-анализа центрально-азиатских средств массовой информации и анализ статистических данных. Использование данного научного инструментария позволило изучить различные аспекты проблемы и наиболее полно реализовать поставленные в исследовании задачи.

¹ Локк Дж. Два трактата о правлении. Т.1-3. М.: Издательство Мысль, 1998. - 406 с.; Монтескье Ш. Избранные произведения. М.: Государственное издательство политической литературы, 1955. - 800 с.; Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты. М.: Издательство «КАНОН-пресс-Ц», 2000. - 544 с.; Милль Дж. Размышления о представительном правлении. СПб.: Издательство Яковлева, 1863. - 365 с.; Вебер М. Политические работы, 1895 – 1919 / Пер. с нем. Б.М. Скуратова. М.: Праксис, 2003. – 424 с.; Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. – М.: Академический Проект, 2000. – 538 с.

Эмпирическую базу исследования составили, прежде всего, Конституции, законы, другие нормативно-правовые акты Казахстана, Киргизии, Узбекистана¹, а также статистические данные и аналитические отчеты информационных агентств².

Структура диссертации обусловлена ее объектом, предметом, целью и задачами. Диссертация состоит из введения, двух глав (пяти параграфов), заключения и списка использованной литературы.

Во введении обосновывается актуальность темы, анализируется степень разработанности проблемы в научной литературе, формулируются цель, задачи, объект и предмет исследования.

Первая глава диссертации – «Парламентаризм в политической жизни общества: теоретико-методологические основы анализа» - состоит из двух параграфов. В первом параграфе исследуется сущность современного парламентаризма, проводится анализ имеющихся в науке трактовок парламентаризма и уточняется его понятие. Во втором параграфе определяется место и роль парламента в политической жизни общества и рассматриваются различные модели парламентаризма.

¹ Конституция Республики Казахстан [Электронный ресурс] URL: <http://www.parlam.kz/tw/constitution> (дата обращения: 06.08.2011); Конституция Кыргызской Республики [Электронный ресурс] URL: http://www.gov.kg/?page_id=263 (дата обращения: 06.08.2011); Конституция Республики Узбекистан [Электронный ресурс] URL: http://www.lex.uz/guest/irs_html.winlav?pid=35869 (дата обращения: 06.08.2011); Закон Республики Казахстан от 6 февраля 2009 г. №122-4 «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О политических партиях»» [Электронный ресурс] URL: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=04277&all=all> (дата обращения: 06.08.2011); Закон Республики Узбекистан от 26 декабря 1996 г. № 337-I «О политических партиях» [Электронный ресурс] URL: <http://www.medialaw.asia/document/-2011> (дата обращения: 06.08.2011); Конституционный закон Кыргызской Республики от 30 июня 2011 г. «О выборах президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» [Электронный ресурс] URL: <http://www.tazashailoo.kg/node/25> (дата обращения: 06.08.2011);

² Россия и страны содружества независимых государств. Январь и июнь 2010 г. / Росстат. М.: 2010 -34 с.; Фергана // Международное агентство новостей [Электронный ресурс] URL: <http://www.fergananews.com/> (дата обращения: 06.08.2011); ЦентрАзия // Информационное агентство [Электронный ресурс] URL: <http://www.centrasia.ru/> (дата обращения: 06.08.2011); Eurasianet.org // Информационное агентство [Электронный ресурс] URL: <http://www.eurasianet.org/> (дата обращения: 06.08.2011); Интерфакс - Казахстан // Информационное агентство [Электронный ресурс] URL: <http://www.interfax.kz/> (дата обращения: 06.08.2011).

Вторая глава – «Особенности возникновения и развития парламентаризма в Казахстане, Киргизии, Узбекистане» состоит из трех параграфов. В первом параграфе изучается процесс становления парламентаризма в Казахстане, Киргизии, Узбекистане. Во втором параграфе исследуются институциональные преобразования, влияющие на формирование парламентаризма в изучаемых странах, выявляются факторы и условия, которые препятствуют развитию парламентаризма. В третьем параграфе рассматриваются перспективы развития парламентаризма в Казахстане, Киргизии, Узбекистане.

В заключении делаются основные выводы по диссертации и предлагаются практические рекомендации по совершенствованию парламентаризма в Казахстане, Киргизии, Узбекистане. Также обращается внимание на ряд слабо изученных вопросов, требующих дальнейшего теоретического исследования.

II. НАУЧНАЯ НОВИЗНА ИССЛЕДОВАНИЯ И ОБОСНОВАНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ, ВЫНОСИМЫХ НА ЗАЩИТУ.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

1. В уточнении понятия парламентаризма;
2. В выявлении моделей парламентаризма по значимости института парламента в политической жизни страны;
3. В анализе особенностей становления парламентаризма в Казахстане, Киргизии, Узбекистане на основе системно-исторического и сравнительного подходов;
4. В выявлении факторов и условий, сдерживающих развитие парламентаризма в Казахстане, Киргизии, Узбекистане;

5. В определении перспектив развития парламентаризма в Казахстане, Киргизии, Узбекистане и в выработке практических рекомендаций по совершенствованию его деятельности в упомянутых странах.

Исходя из целей и задач диссертационного исследования, автор выносит на защиту следующие положения:

1. Парламентаризм – это система организации политической жизни страны, при которой парламент занимает определенное место в системе разделения властей, имеет реальные функции и играет существенную роль в политическом процессе.

Развитие в мире демократических институтов обусловило возникновение такого сложного политико-правового явления как парламентаризм. В настоящее время ученые-политологи часто используют это понятие, тем не менее, в политической науке пока не сложилось достаточно четкого, развернутого, общепринятого и вполне устоявшегося представления о парламентаризме и не сформировалась единая точка зрения относительно истолкования, определения и содержательной характеристики данного явления.

В современной политической науке выделяют два основных подхода к определению понятия «парламентаризм». При первом подходе, сторонниками которого являются И.М. Степанов, М.А. Могунова, Н.К. Калиев¹ и др., парламентаризм рассматривается как система организации государственной власти при ведущей роли парламента. При втором подходе, которого придерживается О.Е. Кутафин², парламентаризм не предполагает ведущей роли парламента.

¹ Степанов И.М., Хабриева Т.Я. Парламентское право России: учеб. пособие. М.: Юристъ, 1999. – С. 5; Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм: Теория и практика. М.: РГТУ, 2001. – С. 27; Калиев Н.К. Об особенностях парламентаризма в Казахстане. Мысль, 2003 №2. – С. 5.

² См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Издание 3-е переработанное и дополненное. М.: Юристъ, 2003. – 417 с.

По мнению автора, первый подход к определению парламентаризма не является оптимальным, так как парламент занимает привилегированное положение не во всех странах, а только в тех, где существует парламентская форма правления. Таким образом, отрицается существование различных моделей парламентаризма.

Проанализировав существующие дефиниции парламентаризма зарубежных, российских и центрально-азиатских ученых, автор видит необходимость в уточнении данного понятия.

2. В соответствии с тем, какую роль занимает парламент в системе государственной власти, можно определить модель парламентаризма, существующую в той или иной стране: развитая, незавершенная, дуалистическая, монистическая, рационализированная, министерская, имитационная.

В зависимости от завершенности процесса парламентаризма:

- при привилегированном положении парламента, можно говорить о *развитой модели парламентаризма*. Данная модель может существовать и функционировать только в рамках демократического общества, где в полной мере реализованы такие основополагающие элементы парламентаризма, как принцип разделения властей и верховенство права, зрелое гражданское общество и политические партии, которые не только являются активными участниками политических процессов, но и несут политическую ответственность за общие дела в обществе;

- если парламент формирует правительство, но при этом правительство не несет политическую ответственность перед ним, то можно говорить о *незавершенной модели парламентаризма*. Такая модель свойственна странам, догоняющего типа в развитии парламентаризма, где, в основном провозглашены демократические свободы и основополагающие принципы

парламентаризма, однако степень их полноты и реализации носят незавершенный, половинчатый характер.

В зависимости от соотношения законодательной и исполнительной властей:

- если парламент и правительство уравнивают друг друга, то в стране существует *дуалистическая модель парламентаризма*. Эта модель характеризуется относительным равновесием между законодательной и исполнительной ветвями власти при наличии двух центров принятия решений: глава государства и нижняя палата парламента, что содействует их согласию;

- если парламент выступает единственным источником власти, то здесь можно говорить о *монистической модели парламентаризма*. Эта модель характеризуется наличием основополагающих принципов парламентаризма, при верховенстве парламента. При данной модели парламентаризма президент даже формально не выступает источником власти, а правительство несет ответственность только перед нижней палатой парламента;

- если парламент осуществляет эффективный контроль за деятельностью правительства при сильной президентской власти, то здесь можно говорить о *рационализированной модели парламентаризма*. Данная модель характеризуется укреплением президентской власти. Такая необходимость возникает как мера по преодолению слабости и аморфности исполнительной власти, порождающие политическую нестабильность. Эта модель сочетает в себе элементы, характерные для полупрезидентской республики. Рационализированный парламентаризм впервые был применен во Франции для того чтобы восстановить баланс между законодательной и исполнительной властями и преодолеть кризис политической системы. Рационализированная модель парламентаризма предусматривает двойную ответственность правительства перед парламентом и президентом;

- если парламент обладает законодательными и контрольными полномочиями, и при этом депутат парламента может одновременно

занимать должность в правительстве, то здесь можно говорить о *министеральной модели парламентаризма*. Данная модель основывается, в большинстве случаев, на совместимости членства в правительстве с сохранением депутатского мандата. Это позволяет привлекать в правительство не только лидеров правящих партий, но и других наиболее влиятельных депутатов парламентского большинства и тем самым контролировать парламент, получая одновременно массовую партийную поддержку;

- если парламент имеет формальный характер в стране, то здесь можно говорить об *имитационной модели парламентаризма*. Данная модель существует в авторитарных и тоталитарных странах. Парламентаризм в этих странах носит имитационный характер, так как нарушаются все принципы его существования. Власть при таких режимах сосредоточена в руках одного человека или небольшой группы людей. Такие элементы демократии, как оппозиция, представительные институты, гражданское общество не существуют или преследуются государством.

При рассмотрении моделей парламентаризма по значимости института парламента в политической жизни страны необходимо отметить, что в каждом государстве парламентаризм имеет свои особенности, понимание которых невозможно без учета национальных традиций, политической культуры населения, общественного правосознания, а также осмысления истории законодательных учреждений. В этом смысле, о парламентаризме, следует говорить как о чрезвычайно гибком явлении, которое возникает из политической жизни общества, интегрировано в жизнь государства и его институты.

3. Особенности становления парламентаризма в Казахстане, Киргизии, Узбекистане заключаются в образовании современного парламента, в незавершенности процесса парламентаризма и выработке

незавершенной модели парламентаризма, и в постепенном развитии парламентаризма (за исключением Киргизии).

Становление парламентаризма в Казахстане, Киргизии, Узбекистане можно условно разделить на несколько этапов.

Элементы парламентаризма в **Казахстане** можно проследить на *первом этапе*, который начался с момента получения страной независимости. Особая роль отводилась Верховному Совету, он считался высшим органом государственной власти. Первые демократичные выборы в Верховный Совет состоялись в марте 1990 года, хотя влияние командной системы Советского Союза все же ощущалось¹. Особенностью этих выборов было то, что политические партии и общественные организации выдвигали своих кандидатов, что для советской системы было не свойственно, а для Казахстана это было первым показателем демократизации общества и построения государственности. Первым президентом, согласно Закону Казахской ССР от 24 апреля 1990 года, был избран Н.А. Назарбаев².

Логические шаги демократизации и развития парламентаризма были предприняты в Казахстане 16 декабря 1991 года, когда Конституционным законом «О государственной независимости Республики Казахстан» был провозглашен принцип разделения властей³. 28 января 1993 года Верховным Советом был принят Основной Закон Республики Казахстан, который ознаменовал начало существования правового, суверенного государства.

Второй этап на пути к парламентаризму начался с момента вступления в действие Конституции Республики Казахстан 28 января 1993 года⁴. Тут

¹ Ашимбаев Д. Электоральные предпочтения населения Казахстана в период избирательных кампаний 2004-2005 гг. [Электронный ресурс] URL: <http://www.kazbio.info/?S=55> (дата обращения: 05.09.2011).

² См.: там же.

³ Конституционный закон Республики Казахстан от 16 декабря 1991 г., № 1008-XII «О государственной независимости Республики Казахстан» // Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. – 1991. – № 51.

⁴ Ашимбаев Д. Электоральные предпочтения населения Казахстана в период избирательных кампаний 2004-2005 гг. [Электронный ресурс] URL: <http://www.kazbio.info/?S=55> (дата обращения: 05.09.2011).

также необходимо отметить, что Основной закон содержал положения, которые изначально вызывали внутренние противоречия. Верховный Совет был признан единственным законодательным и представительным органом республики Казахстан, таким образом, он был наделен весьма широкими полномочиями, что сводило на нет систему разделения властей. Кроме того, государственные органы не смогли добиться успешного взаимодействия, следовательно, положения Конституции не обеспечили конструктивного построения государственности на законодательном уровне.

Третий этап становления парламентаризма в Казахстане ознаменовался тем, что 30 августа 1995 года на всенародном референдуме была принята Конституция Республики Казахстан¹. Именно после проведения референдума в обиход было официально введено понятие «парламент Республики Казахстан». Так была ликвидирована советская система, а парламент приобрел двухпалатную структуру, делясь на мажилис и сенат. Казахстан был провозглашен президентской республикой.

Четвертый этап начался с мая 2007 года, когда была проведена конституционная реформа. Эта реформа стала примером политической зрелости казахстанского государства и общества. Кроме того, был частично изменен Конституционный закон «О выборах в Казахстане», на основе этого закона в 2007 году происходили выборы в мажилис². Было избрано 107 депутатов, из них 98 были представителями партии «Нур Отан». Благодаря конституционной реформе 2007 года они получили очень важные инструменты влияния на государственную политику – ряд контрольных полномочий по отношению к исполнительной власти и право согласования высших должностных лиц государства³.

¹ Ашимбаев Д. Электоральные предпочтения населения Казахстана в период избирательных кампаний 2004-2005 гг. [Электронный ресурс] URL: <http://www.kazbio.info/?S=55> (дата обращения: 05.09.2011).

² Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г., № 2464 «О выборах в Республике Казахстан», с изменениями и дополнениями от 03 февраля 2011 года // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. – 1995. - № 17-18. – Ст. 114.

³ Касымбасов М. Рабочий график Президента // Казахстанская правда. 2008. 17 янв.

В Киргизии *первый этап* парламентаризма ознаменовался принятием 5 мая 1993 года новой Конституции, по которой государство стало Кыргызской республикой, а высшим законодательным органом стал парламент – Жогорку Кенеш. *Второй этап* связан с конституционными реформами, формированием профессионального двухпалатного парламента в 1995 году. Однако действующая Конституция была рассчитана на переходный период развития Киргизии и порождала много проблем, связанные с деятельностью властных структур. Следовательно, это обстоятельство стало предпосылкой реализации *третьего этапа* становления парламентаризма в Киргизии. Он характеризовался внесением в 2003 году изменений в Конституцию, принятых на референдуме и созданием однопалатного парламента. Затем последовал государственный переворот (Тюльпановая революция) в 2005 году, который привел к отставке президента А.А. Акаева и принятию новых конституций в ноябре и декабре 2006 года. После, Конституционный суд страны признал их неконституционными и в октябре 2007 года по инициативе президента К.С. Бакиева на референдуме были приняты поправки в Конституцию. Однако Европейская Комиссия за демократию через право подвергла критике текст последней Конституции за превышение роли президента. В 2010 году произошли массовые выступления оппозиции, которые затем переросли в вооруженную революцию. После ухода Бакиева с поста президента страны, в Киргизии на референдуме в 2010 году была принята новая Конституция Кыргызской республики, по которой она стала парламентской. С этого периода начинается *четвертый этап* становления парламентаризма.

Парламентаризм в Узбекистане формировался в три этапа. *Первый этап* ознаменовался существованием однопалатного парламента (1991-1994) и формированием многопартийной системы. Этот период, именуемый постсоветским, был сложным, но последовательным. Главными целями развития государства были формирование демократического общества и нового правового поля, использование достижений мирового опыта

зарубежного парламентаризма. Верховный Совет в период с 1991 по 1994 годы принял ряд основополагающих для государства и общества нормативных актов¹. Олий Мажлис (национальный парламент Узбекистана) в первый период своего существования состоял из 245 депутатов, которые были избраны в качестве народных представителей в три тура (25.12.1994 - первый тур, 08.01.1995 – второй тур, 22.01.1995 - третий тур)².

Второй период становления парламентаризма длился десять лет (1995-2005 гг.). Олий Мажлис получил законодательное закрепление. Первый созыв парламента (1995-1999) был представлен четырьмя партиями. На выборах во второй созыв парламента (2000-2004) приняли участие пять партий, кроме них активное участие принимали инициативные группы, общественные организации, что указывало на постепенное, но динамическое развитие парламентаризма с новым акцентом на многопартийность, которая постсоветскому Верховному Совету была незнакома³. В Олий Мажлисе второго созыва работало 250 депутатов. За девять лет работы парламент принял 240 законов, многие из которых действуют и сегодня⁴. Второй этап парламентаризма стал самым качественным показателем развития государства и общества: 1) главной задачей парламента была законодательная деятельность; 2) укрепились правовая база Узбекистана; 3) приоритетным направлением деятельности парламента стал парламентский

¹ Закон Республики Узбекистан от 28 декабря 1993 г., № 990-XII «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан» // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. – 1994. – № 1; Закон Республики Узбекистан от 31 августа 1991 г., № 336-XII «Об основах государственной независимости Республики Узбекистан» // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. – 1991. – № 11; Закон Республики Узбекистан от 10 декабря 1992 г., № 768-XII «О государственном гимне Республики Узбекистан» // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. – 1993. – № 1.

² Развитие конституционного права и парламентаризма в демократическом обществе [Электронный ресурс] URL: <http://www.scrs.uz/news71-ru.html> (дата обращения: 08.09.2011).

³ См.: Развитие конституционного права и парламентаризма в демократическом обществе [Электронный ресурс] URL: <http://www.scrs.uz/news71-ru.html> (дата обращения: 08.09.2011).

⁴ См.: там же.

контроль, что позволило следить за реализацией нормативных актов, деятельностью исполнительных органов.

В декабре 2004 – январе 2005 года, после проведения референдума Олий Мажлис стал двухпалатным парламентом, состоящим из Сената и Законодательного Собрания. Он проявил себя на *третьем этапе* (2005г – по настоящее время) построения парламентаризма, когда в 2005 году состоялось совместное заседание двух палат. Тогда решался важный вопрос реформирования государства и демократизации общества, был принят конституционный закон в 2007 году «об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны»¹.

Таким образом, особенности становления парламентаризма в Казахстане, Киргизии, Узбекистане заключаются: 1) в переходе от системы Советов к современным моделям парламентаризма и в создании современного парламента как реально действующего законодательного и представительного института, предшественником которого являлся однопалатный Верховный Совет; 2) в незавершенности процесса становления парламентаризма и складывании соответствующей незавершенной модели парламентаризма, которая характеризуется наличием гражданского общества, политических партий, однако степень их полноты и реализации носят незавершенный, половинчатый характер; 3) в эволюционном (за исключением Киргизии) формировании парламентаризма путем принятия конституций, законов, деклараций.

4. Факторами и условиями, сдерживающими развитие парламентаризма в Казахстане, Киргизии, Узбекистане являются слабость гражданского общества в решении вопросов государственного

¹Законодательная палата Олий Мажлиса Республики Узбекистан [Электронный ресурс] URL:<http://www.parliament.gov.uz/ru/regulations.php?id=250> (дата обращения: 08.09.2011).

значения, отсутствие в политической жизни стран межпартийной конкуренции, отсутствие оппозиционных партий в парламенте.

• *Слабость гражданского общества в решении вопросов государственного значения.* Участие народа в государственных вопросах, выборах и референдумах во многом зависит от условий и качества их проведения, то есть гласность, открытость, законность должны быть фундаментом любых выборов, как на местном, так и на государственном уровне. В Казахстане роль гражданского общества в решении государственных вопросов зависит от того в какой степени нынешняя власть заинтересована в участии представителей гражданского общества в политической жизни страны. Анализируя деятельность казахстанских властей, следует отметить их слабую заинтересованность в сотрудничестве с неправительственными организациями, так как НПО представляют для них потенциальную угрозу. Развитое гражданское общество со временем может поставить власть перед необходимостью решения назревших проблем в обществе. Поэтому казахстанские власти пытаются дестабилизировать гражданский сектор путем правового ограничения и экономического подавления. В Узбекистане положение гражданского общества также незначительно, как и в Казахстане. В стране существует обширная законодательная база по деятельности неправительственных организаций, направленная на усиление роли гражданского общества¹. Тем не менее, представители исполнительной власти страны затрудняют прохождение государственной регистрации подобных организаций. Политическая элита Узбекистана пытается создать собственное подконтрольное гражданское общество.

¹ Постановление Президента Республики Узбекистан от 23 июня 2005 г., № ПП-107 «О мерах по оказанию содействия развитию институтов гражданского общества в Узбекистане», Закон Республики Узбекистан от 29 августа 2003 г., № 527-II «Об общественных фондах», Закон Республики Узбекистан от 3 января 2007 г., № ЗРУ-76 «О гарантиях деятельности негосударственных некоммерческих организаций» [Электронный ресурс] URL: <http://www.zakonuz.com/?document=8699> (дата обращения: 08.09.2011).

- *Отсутствие в политической жизни Казахстана, Киргизии, Узбекистана межпартийной конкуренции* также является проблемой развития и дальнейшего укрепления парламентаризма. В настоящее время политические партии в Казахстане и Узбекистане являются выразителями интересов узких социальных кругов (президента, политической элиты), они не имеют конструктивных идей, стратегических программ, позволяющих им бороться за власть. Другими словами, партии создаются исключительно для удовлетворения политических потребностей власти, а не для отражения интересов населения. В Киргизии, партийная система отражает имеющееся в стране противостояние северных и южных кланов. Парламентаризм в таких условиях дискредитируется, а политическая система раскалывается на «своих» и «чужих». Относительно возможных результатов развития такого парламентаризма в Киргизии эксперт по Центральной Азии Н. Омаров отмечает, что подобного рода технологии формирования партий, построенные на патронально-клиентальной основе, не могут реализовать основополагающий принцип парламентаризма - принцип равного представительства интересов всех без исключения слоев и групп населения страны¹.

- *Отсутствие оппозиционных партий в парламенте.* Нельзя не отметить тот факт, что демократия и парламентаризм немыслимы без оппозиционных партий, без борьбы оппозиции за власть. Политическая конкуренция – это нормальное явление в политической системе, без нее невозможно сформировать сильный парламент и в полной мере учесть общественное мнение. Анализируя, например, партийно-политическую систему Казахстана следует признать, что оппозиционные общественные деятели, представляя определенную альтернативу правящей политической элите, на самом деле не принимают участия в борьбе за власть. Они, в большей степени, рассматриваются как независимые эксперты, аналитики,

¹ Омаров Н. Риски парламентаризма в Кыргызстане / Н. Омаров // Кыргызстан: Аналитика. – 2010. – № 8.

чем реальные оппозиционные политики. И причиной этому является не только их отношение к правящему режиму и лично к главе государству Н.А. Назарбаеву, но и отсутствие у них конкретного предложения альтернативного политического курса развития страны, которое было бы востребовано большей частью казахстанского электората. В Узбекистане политическая оппозиция фактически запрещена, несмотря на действующий закон об усилении роли политических партий¹.

5. Перспективы развития парламентаризма в Казахстане, Киргизии, Узбекистане связаны с решением тех проблем, которые уже упоминались, а также проблем устройства государства.

Парламентаризм не является застывшим образованием, он находится в постоянном развитии в зависимости от политической ситуации в той или иной стране. Перспективы развития парламентаризма связаны не только с решением таких проблем как: слабая вовлеченность гражданского общества в решении государственных дел, отсутствие оппозиционных партий в парламенте и межпартийной конкуренции, но и с реализацией следующих вопросов:

Казахстан: В Послании народу Казахстана, сделанное президентом в 2010 году - «Новое десятилетие – новый экономический подъем, новые возможности Казахстана»² глава государства призывает депутатов к жесткому парламентскому контролю. Если данное положение будет реализовано на практике, то оно будет способствовать развитию парламентаризма в стране.

¹ Конституционный Закон Республики Узбекистан от 1 января 2008 г., №4 «Об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны» [Электронный ресурс] URL: <http://www.pv.uz/?inc=60&news=8329> (дата обращения: 08.09.2011).

² Официальный сайт Правительства Республики Казахстан [Электронный ресурс] URL: <http://www.government.kz> (дата обращения: 08.09.2011).

Перспективы развитие парламентаризма в Киргизии обусловлены самим выбором формы государственного правления. Провозгласив себя парламентской республикой, Киргизия тем самым показывает свою приверженность к демократическим ценностям и стремление к развитию парламентаризма в стране. Однако, одни лишь пожелания более демократичного правления с помощью инструментов парламентской республики недостаточно. Для эффективного функционирования политической системы необходимо совершенствование избирательного законодательства, а также повышение квалификации парламентариев, с тем, чтобы улучшить качество принимаемых законов.

В Узбекистане перспективы развития парламентаризма, по нашему мнению, зависят оттого, как на практике будут реализоваться масштабные реформы президента И.А. Каримова в области формирования демократического государства, общественно-политического строительства, разделения ветвей власти.

Основные *рекомендации*, цель которых заключается в содействии развитию парламентаризма в Казахстане, Киргизии, Узбекистане сводятся к следующему. Необходимо:

1. Конституционными законами Казахстана, Киргизии, Узбекистана, усилить компетенции новых парламентов: Во-первых, контролем над деятельностью правительств, судов и министерств этих стран, во-вторых, правом утверждать назначение на высшие государственные должности, и в-третьих, обязанностью регулярно заслушивать не только руководителей правительств, судов и министерств, но и глав данных государств;

2. Повысить роль гражданского общества в решении вопросов государственного значения. Одним из механизмов реализации данного решения должна стать высокая политическая культура, как у политической элиты, так и у народа в целом, что позволит максимально вовлечь членов

общества в управлении государственными делами и тем самым эффективно осуществлять власть в стране.

3. В связи с тем, что современные государства не являются мононациональными, а имеют несколько этнических групп населения, то было бы целесообразно создавать двухпалатные парламенты с равным количественным составом и равными правами палат: Палаты Республики и Палаты Национальностей. Это позволило бы демократизировать законодательные процедуры от внесения законопроектов и их одобрения в каждой палате, до принятия законов на совместных заседаниях обеих палат.

III. НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ И ЕГО АПРОБАЦИЯ

Научно-практическая значимость исследования заключается в том, что материалы диссертации могут стать основой для будущих исследований политической системы центрально-азиатских стран, а также при чтении курсов по сравнительной политологии, спецкурсов по парламентаризму и политическим системам стран СНГ. Результаты исследования могут быть рекомендованы для органов государственной власти. Кроме того, выводы и рекомендации, содержащиеся в данном исследовании, могут быть полезными при изучении состояния казахского, киргизского и узбекского парламентаризма.

Для России Центрально-Азиатский регион является стратегически важным. Сегодня в этом регионе пытаются укрепить свои позиции практически все крупные геополитические игроки. Они используют при этом процессы глобализации и демократизации, о чем свидетельствуют события на севере Африки. Поэтому изучение политических систем этих стран, в том числе их парламентских структур является важной задачей современной российской политологии.

Апробация полученных результатов. Основные положения диссертации, ее выводы и обобщения, а также практические рекомендации прошли апробацию в научных сообщениях на Межвузовской научно-теоретической конференции «Мы помним павших и чтим живых», посвященной 65-летию победы в Великой Отечественной войне в Москве (2010г.); на юбилейных «Научных чтениях», посвященных пятидесятилетию Института стран СНГ в Москве (2011г.); на Международной конференции «Трансформация политических систем новых независимых государств» в Москве (2011г.), в выступлениях перед профессорско-преподавательским составом кафедры политологии и права МГОУ, а также в научных публикациях автора, общим объемом более 2,8 п.л.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

В журналах, включенных в перечень ВАК для опубликования результатов диссертационных исследований по политическим наукам:

1. Махмудова С.А. Истоки и функции парламентаризма как института государственной власти. // Вестник МГОУ. Серия «История и политические науки». – 2010. - № 4-5. (0,6 п.л.)

Другие публикации:

2. Махмудова С.А. Формирование и развитие парламентов в Казахстане, Узбекистане, Киргизии в конце XX – начале XXI века // Электронный журнал «Вестник Московского государственного областного университета» [Электронный ресурс]. – М.: МГОУ, 2011 - № 4. – Режим доступа: http://www.evestnik-mgou.ru/vipuski/2011_4/stati/politologiya/makhmudova.html. (0,9 п.л.)

3. Махмудова С.А. Проблемы развития парламентаризма в Центрально-Азиатском регионе. // Журнал Национальной Академии Наук Кыргызской Республики «Гуманитарные проблемы современности». - 2011. - №14 (0,9 п.л.)

4. Махмудова С.А. Многопартийность как необходимое условие парламентаризма, на примере Казахстана, Киргизии, Узбекистана. // Журнал Национальной Академии Наук Кыргызской Республики «Гуманитарные проблемы современности». – 2011. - №14 (0,4 п.л.)

Подписано в печать: 17.11.2011

Заказ № 6280 Тираж - 100 экз.

Печать трафаретная.

Типография «11-й ФОРМАТ»

ИНН 7726330900

115230, Москва, Варшавское ш., 36

(499) 788-78-56

www.autoreferat.ru