

ЮРИДИКАЛЫК ИЛИМДЕР**ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ****LEGAL SCIENCES****Алтыбаева А.Т.****МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ ИШИНДЕ ЖОГОРКУ КЕНЕШТИН МЫЙЗАМ
ЧЫГАРУУ ПРОЦЕССИНИН ЖАЛПЫ МААНИСИ****Алтыбаева А.Т.****ОБЩЕЕ ЗНАЧЕНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА ЖОГОРКУ
КЕНЕША В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ****A.T. Altybaeva****THE GENERAL SIGNIFICANCE OF THE LEGISLATIVE PROCESS
OF THE JOGORKU KENESH IN LAW-MAKING ACTIVITIES**

УДК: 342.529 (575.2)(043.3)

Бул макалада Кыргыз Республикасынын мыйзам чыгаруу процесси талданат. Мыйзамдарды кабыл алуу Жогорку Кеңештин өзгөчө ыйгарым укугу, мыйзам чыгаруу процессинин түздөн-түз катышуучусу катары, бул мамлекеттик бийлик тутумунун бөлүнүшүнүн чагылдырылышы. Демек, мамлекеттик органдардын түзүмүндө Жогорку Кеңеш мыйзам чыгаруу ишинин өзгөчө ыйгарым укугуна ээ. Автор, Кыргыз Республикасынын Конституциясы "мыйзам" деп аталган ченемдердин жыйындысын, биринчи кезекте, бул түшүнүктүн Негизги Мыйзамдын ченемдерине карата мааниси катары белгилейт деген тыянагын негиздейт; экинчиден, айрым маселелер боюнча мыйзамдарды кабыл алуу зарылдыгы жөнүндө; мыйзамдарды иштеп чыгуу, кабыл алуу жана ишке ашыруу менен байланышкан процесс-тик пункттарды аныктоочу ченемдер; үчүнчүдөн, мыйзамдын негизинде субъекттердин айрым мамилелерге катышуусу же жарандардын артыкчылыктуу укуктары же алардын чектөөлөрү жөнүндө, ошондой эле мыйзамда каралган айрым субъективдүү укуктарды жүзөгө ашыруу боюнча мамлекеттин милдеттенмелерин аткаруу боюнча ченемдерди киргизүү жөнүндө ченемдер; төртүнчүдөн, конституциянын ченемдери каржы жана салык маселелери боюнча мыйзам кабыл алуу зарылдыгы менен байланыштуу. Конституциялык палатанын өкүлү болгон сот органынын чечимдеринде Кыргыз Республикасынын Конституциясынын ченемдерине жана адамдын укуктары менен эркиндиктерин камсыз кылуунун маани-маңызына таянып, айрым маселелер боюнча мыйзамдарды кабыл алууда бийликтин мыйзам чыгаруу бутагынын өзгөчө укугунун айрым чектөөлөрү көрсөтүлгөн.

Негизги сөздөр: мыйзам, мыйзам чыгаруу, мамлекет, аткаруу бийлиги, Жогорку Кеңеш, мыйзам, парламент.

В данной статье анализируется законотворческий процесс в Кыргызской Республике. Принятие законов является исключительной прерогативой Жогорку Кенеша, как непосредственного участника процесса правотворчества, это является отражением разделение системы государственной власти. Соответственно в структуре органов власти Жогорку Кенеш обладает исключительной прерогативой по законотворческой деятельности. Автором обосновывается вывод о том, что в Конституции КР устанавливаются комплекс норм упоминающие о «законов» во-первых, как о значимости этого понятие в соотношении с нормами Основного закона; во-вторых, как о необходимости принятия законов по тем или иным вопросам; нормы определяющие процедурные моменты связанные с разработкой, принятием и исполнением законов; в-третьих, нормы об участии в тех или иных отношениях субъектов на основании норм закона либо введение норм о преимущественных правах граждан либо их ограничений, а также по выполнению обязательств государства для реализации определенных субъективных прав предусмотренных законом; в-четвертых, нормы конституции связанные с необходимостью принятия закона по финансово-налоговым вопросам. Решения судебного органа в лице Конституционной палаты показывают определенные ограничения исключительного права законодательной ветви власти в принятии законов по тем или иным вопросам, исходя из норм Конституции КР и существа обеспечения прав и свобод человека.

Ключевые слова: право, законотворчество, государство, исполнительная власть, Жогорку Кенеш, закон, парламент.

This article analyzes the legislative process in the Kyrgyz Republic. The adoption of laws is the exclusive prerogative of the Jogorku Kenesh, as a direct participant in the lawmaking

process, this is a reflection of the division of the system of state power. Accordingly, in the structure of government bodies, the Jogorku Kenesh has the exclusive prerogative of legislative activity. The author substantiates the conclusion that the Constitution of the Kyrgyz Republic establishes a set of norms mentioning "law", firstly, as the significance of this concept in relation to the norms of the Basic Law; secondly, as about the need to adopt laws on certain issues; norms defining procedural points related to the development, adoption and implementation of laws; third, the norms on the participation of subjects in certain relations on the basis of the law or the introduction of norms on the preferential rights of citizens or their restrictions, as well as on the fulfillment of the state's obligations for the implementation of certain subjective rights provided for by law; fourthly, the norms of the constitution associated with the need to adopt a law on financial and tax issues. The decisions of the judicial body represented by the Constitutional Chamber show certain restrictions on the exclusive right of the legislative branch of government in adopting laws on certain issues, based on the norms of the Constitution of the Kyrgyz Republic and the essence of ensuring human rights and freedoms.

Key words: law, legislation, state, executive power, Jogorku Kenesh, law, parliament.

Законотворчество является неотъемлемой частью правотворческого процесса. При этом, полномочия по принятию данного акта принадлежит Жогорку Кенешу, как органу государственной власти.

В соседнем Узбекистане ряд исследователей определяют законотворчество как профессиональную деятельность членов парламента и специалистов, в процессе которой в рамках соответствующих процедур и с применением определенных методов и приемов осуществляется оценка необходимости, формирование модели, разработка и принятие (изменение или отмена) норм закона с целью удовлетворения потребностей системы правового регулирования [1, с. 12].

В то же время в теории принято обозначать законодательную деятельность как систему алгоритма действий органов власти «по разработке и рассмотрению законопроектов, принятию и обнародованию законов. При этом в качестве субъектов законодательного процесса воспринимаются участвующие в нем властные органы и лица» [2, с. 374-375].

В целом как отмечает Пискунова Е.В. в настоящее время исследователи обозначают законотворческий процесс как сложную деятельность, на основе познавательной и творческой составляющей по разработке и принятию законов [3, с. 54-58].

Представляется, что этот процесс настолько многогранный, который обусловлен рядом взаимо-

связанных элементов. Законотворчество является частью правотворческого процесса, которая направлена на характеристику предмета и субъекта этого процесса.

Здесь необходимо обратить внимание на нормы Конституции КР, которые определили полномочия Жогорку Кенеша по принятию законов. Так, согласно статье 70 установлено, что парламент выступает представительным органом и осуществляет законодательную власть и контрольные функции [4]. Тем самым говоря о том, что законодательная власть в стране принадлежит исключительно к компетенции парламента.

Мукамбаева Г.А. также отмечает, что законодательная инициатива принадлежит отдельным субъектам [5, с. 130], но по ее мнению «...принять или отклонить его – право законодателя» [5, с. 130], при этом она под законодателем подразумевает - парламент [5, с. 130].

С другой стороны, Арабаев А.А. отмечает отдельные вопросы по законотворческой деятельности Жогорку кенеша КР. Так, по его мнению законотворческая деятельность исходит из основ верховенства парламента, выступающего в законодательном процессе высшим представительным органом государственной власти. В то же время в Конституции КР отсутствуют нормы о том, что парламент представляется единственным субъектом, осуществляющим законодательную деятельность. В дальнейшем он предполагает, что такое положение вытекает из возможности непосредственного участия и народа в законодательном процессе, согласно статье 2 Конституции КР [4], где установлено необходимость выносить на референдум законы и иные важные государственные вопросы.

Тем самым Арабаевым А.А. определено, что в основном законе не предусмотрена исключительность законодательных полномочий за парламентом, исходя из возможности участия в принятии законов население страны.

Найманбаев А.Б. исследовав сущностное предназначение развития законодательства нашей страны предложил дефиницию закона, смысл которой заключается в признании за ним высшей юридической силы, принимаемый Жогорку Кенешем или непосредственно народом, в котором отражаются социально-экономические процессы в обществе, также законы принимаются по важным и значимым вопросам [6, с. 9], им отмечается законодательные полномочия принадлежат также народу.

Однако, насколько бы ни было утверждения об исключительности законодательных полномочий за определенным субъектом. В системе государственной власти и принципа разделения властей следует обозначать парламент как единственного носителя – законодательных полномочий.

Поскольку, обозначая парламент нашей страны в Конституции КР, исходит из того, что Жогорку Кенеш является представительным органом (статья 70) [4], осуществляющим именно законодательную власть, здесь упоминается ни «законотворческий процесс» или «законодательная деятельность», а «законодательная власть», тем самым обозначая прерогативу осуществления законотворческой деятельности за парламентом.

Однозначная, в этом плане и, утверждения Осмоналиева К.М. Так, как он определяет парламент как единственным законодательным органом на территории страны и, по его мнению, никто кроме него «...не имеет права издавать законы» [7, с. 181].

Иначе говоря, законодательная деятельность осуществляется именно парламентом, которая в цивилизованных странах является естественным отражением системы властей.

Весьма интересны в этом плане и позиции судебной власти, как органа осуществляющего правосудия и на практическом решении, показывающем суть той или иной нормы.

Так, Решением Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики о проверке конституционности норм Регламента от 24 апреля 2019 года было отмечено, что в современном мире принципы демократии предполагают существования системы разделения властей на три ветви власти, смысл которой заключается в том, что законодательная деятельность реализуется законодательным органом, «...исполнительно-распорядительная деятельность - органами исполнительной власти, судебная власть - судами» вопросам [8]. При этом в этом решении особо определено, что такое разделение является естественным разделением обозначенных функций, «...как законотворчество, государственное управление, правосудие» [8].

Как справедливо указано в решении Конституционной палаты «эта учредительная, институционализирующая деятельность законодателя имеет исключительное значение, она в полной мере отражает не только идею разделения властей, но и концепцию парламентаризма (парламентской демократии)» [8].

В другом решении Конституционной палаты по делу о проверке конституционности абзаца второго

части 2 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы» и абзаца второго части 2 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» в связи с представлением Правительства Кыргызской Республики от 11 апреля 2014 года, палата, говоря об участии Жогорку кенеша в бюджетном процессе на определенной стадии, его полномочия по принятию законов являются исключительными и основываются на принципе разделения властей [9].

Также в решении Конституционной палаты по делу о проверке конституционности статьи 15, пункта 4 статьи 17 Закона Кыргызской Республики «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» в связи с обращением Султаналиева М.Б., представляющего интересы Мамбекова А.А., говоря о части 5 статьи 99 Конституции КР именно законом определяются субъективные права участников судебного процесса и соответственно в дальнейшем представители Конституционной палаты приходят к выводу, что установление указанных прав является непосредственным полномочием законодателя (имея в виду Жогорку Кенеш) [10].

В дальнейшем следует остановиться на нормативном основании законотворческой деятельности. В первую очередь, естественно это основной закон, который составляет демократическую базу всех цивилизованных стран, предписывающий определенные правила.

Очень важной нормативной основой в этом плане выступает статья 6 Конституции, которая определила значение и свойство основного закона – обладающей высшей юридической силой и прямым действием.

В то же время в указанной статье установлено, что именно на основе Конституции КР принимаются:

- конституционные законы;
- законы и иные нормативные акты.

В дальнейшем в отдельных нормах конституции определены необходимость принятия и разработки для урегулирования тех или иных вопросов - законов.

Так, в конституционных нормах говорится о принятии нормативного правового акта в виде закона;

Нормы Конституции КР связанные с разработкой, принятием и исполнением законов: Жогорку Кенеш как субъект осуществляющий принятие законов, Президент КР - как подписывающий закон и Правительство - осуществляющий реализацию, в том числе, законов;

Участие в тех или иных отношениях субъектов

на основании норм закона либо введение норм о преимущественных правах граждан либо их ограничений, а также по выполнению обязательств государства для реализации определенных субъективных прав предусмотренных законом;

Нормы конституции связанные с необходимостью принятия закона по финансово-налоговым вопросам.

Далее возвращаясь к вопросам полномочий Жогорку Кенеша как законодательного органа необходимо отметить, что нами ранее было отмечено, что это является исключительными полномочиями. Однако, данная исключительность ни в коем случае ни говорить о так называемом «вседозволенности». Параметры разделения властей и исходящее от нее система сдержек и противовесов вводит свои коррективы рамок в принятии «законов».

Примечательно здесь привести именно позиции судебной ветви власти к этим вопросам. Так, в принципе во многих решениях Конституционной палаты дается соответствующая оценка законодательству Жогорку кенешу, по принятой им норме.

В частности, в Решении Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по делу о проверке конституционности постановления Правительства Кыргызской Республики от 16 октября 2017 года №671 «О поэтапном введении аренды учебников в общеобразовательных организациях Кыргызской Республики» в связи с обращением Ирлан уулу А. 11 марта 2020 года, палата, приводя за основу статью 10 конституционного Закона «О Правительстве Кыргызской Республики» согласно которой - именно Исполнительная власть проводить государственную образовательную политику, обозначил, что в связи с чем Жогорку Кенеш обязал Правительство КР определить правовые нормы регулирующие порядок аренды учебников в общеобразовательных организациях [11].

В Решении же Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по делу о проверке конституционности части 17 статьи 8, пунктов 2, 3, 4 части 2 статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» в связи с обращением Рыскулова С.И., Цой И.В., Бекешева Д.Д. 20 ноября 2019 года, палата, обозначила, что на основе нормы основного закона статьи 8-14 Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» определил, что именно Жогорку Кенеш установил квалификационные требования, в том числе, и к стажу работы на государственной или муниципальной службе [12].

С другой стороны, Конституционная палата в отдельных решениях прямо обозначает наличия субъективного права законодателя, в лице парламента, устанавливать те или иные нормы права.

В частности, в вышеуказанном Решении же Конституционной палаты от 20 ноября 2019 года о котором мы ранее говорили, говоря о существовании различных условий в возможностях граждан и специальностей палата предопределила, что законодатель вправе при установлении норм, связанных с трудовыми отношениями предусматривать различные правовые статусы лиц и обозначать специальные правила по замещению отдельных должностей и оснований освобождения от должности [12].

Таким образом, решения судебного органа в лице Конституционной палаты показывают определенные ограничения исключительного права законодательной ветви власти в принятии законов по тем или иным вопросам, исходя из норм Конституции КР и существа обеспечения прав и свобод человека.

Литература:

1. Тультеев И.Т. Правотворческая деятельность парламента: содержание и приоритетные направления ее совершенствования. Учебное пособие. - Т.: Академия МВД Республики Узбекистан, 2016. - 62.
2. Савельева Е.М. Проблемы совершенствования законодательной деятельности в России на федеральном уровне // Государство и право. - 2001. - №9. - С.5.
3. Пискунова Е.А. Понятие законодательного процесса в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. №9. С. 54-58.
4. Конституция Кыргызской Республики. Материалы с официального сайта - <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913>.
5. Мукамбаева Г.А. Теория государства и права: Учебно-метод. пособие. - М.: «Просвещение». - Б., 2005. - 236.
6. Найманбаев А.Б. Развитие законодательства в современных условиях: вопросы теории. Автореф. дисс. к.ю.н. по спец. 12.00.01. - М., 2011. - 26 с.
7. Осмоналиев К.М., Жумабекова О. Научно-практический комментарий к Конституции Кыргызской Республики. / Авторы-составители К.М. Осмоналиев, Т.А. Жумабекова. Отв. редактор К.М. Осмоналиев. - Б.: Алтын принт, 2018. - 360 с.
8. Решение Конституционной палаты Верховного суда КР по делу о проверке конституционности пункта 35 части 1 статьи 3 Закона Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в связи с обращением председателя Верховного суда Кыргызской Республики от 24 апреля 2019 года. <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2019/04/predst.-Verhovnogosu-da.pdf>.
9. Решения Конституционной палаты по делу о проверке

конституционности абзаца второго части 2 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы» и абзаца второго части 2 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» в связи с представлением Правительства Кыргызской Республики от 11 апреля 2014 года. Материалы с официального сайта - <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2014/04/reshenie-po-predstavleniyu-pravitelstva.pdf>.

10. Решение Конституционной палаты по делу о проверке конституционности статьи 15, пункта 4 статьи 17 Закона Кыргызской Республики «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» в связи с обращением Султаналиева Марата Бакаевича, представляющего интересы Мамбекова Азамата Альбертовича от 1 ноября 2018. - <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2018>

/11/ resh. - Mambekov-A..pdf.

11. Решения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по делу о проверке конституционности постановления Правительства Кыргызской Республики от 16 октября 2017 года №671 «О поэтапном введении аренды учебников в общеобразовательных организациях Кыргызской Республики» в связи с обращением Ирлан уулу А. 11 марта 2020 года <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2020/03/98.-Irlan-uulu-A..pdf>.
12. Решении же Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по делу о проверке конституционности части 17 статьи 8, пунктов 2, 3, 4 части 2 статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» в связи с обращением Рыскулова Самата Ислановича, Цой Инны Владимировны, Бекешева Дастана Далабайевича 20 ноября 2019 г. <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2019/11/Ry-skulov-S.I..pdf>.