

Алтыбаева А.Т.

МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ ПРОЦЕССИНЕ КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ПРЕЗИДЕНТИНИН, СОТ БИЙЛИГИНИН ЖАНА ӨКМӨТҮНҮН КАТЫШУУСУ

Алтыбаева А.Т.

УЧАСТИЕ ПРЕЗИДЕНТА, СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ И ПРАВИТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

A.T. Altybaeva

PARTICIPATION OF THE PRESIDENT, THE JUDICIARY AND THE GOVERNMENT OF THE KYRGYZ REPUBLIC IN THE LEGISLATIVE PROCESS

УДК: 342.384.052 (575.2)(043.3)

Бул макалада Кыргыз Республикасынын Өкмөтү мыйзам чыгаруу иш-аракетине түздөн-түз катышуусу, мыйзам чыгаруу иш-аракетине болгон укуктуу жүзөгө ашыруу жолу менен талданат. Бирок инвентаризация жана мыйзам чыгаруу иштери боюнча каралган иштер, биринчи кезекте, өлкөнүн парламентти менен активдүү өз ара аракеттенүү аркылуу өркүндөтүүнү талап кылат. Ошол эле учурда, аткаруу бийлиги республикалык бюджет жөнүндө мыйзам долбоорун демилгелөө боюнча өзгөчө ыйгарым укуктарга ээ. Ошондой эле, ал Президент айрым мыйзамдарга кол койгонго чейин (республикалык бюджет жана салыктар жөнүндө мыйзамга ылайык), Жогорку Кеңеш тарабынан кабыл алынган мыйзам боюнча өз пикирин билдирүүгө укуктуу. Автор сот бийлиги мыйзам чыгаруучу орган болбосо да, мыйзам чыгаруу базасын түзүүнүн түздөн-түз катышуучусу деген тыянакка келген. Бир жагынан алганда, Конституциялык палатанын чечимдери мыйзамдардын ченемдерин Конституцияга карама-каршы келет деп тааныйт, андан кийин парламенттин жана аткаруу бийлигинин мыйзамды иштеп чыгуу жана кабыл алуу зарылчылыгы үчүн ушундай чечимди ишке ашыруунун алкагында кызмат кылат. Экинчи жагынан, сот практикасын жалпылоо мыйзамдардын ченемдерин туура колдонууга алып келет, бул белгилүү бир укук ченемин белгилүү бир багытта колдонууга негиз болуп берет.

Негизги сөздөр: мыйзам, мыйзам чыгаруу, мамлекет, сот бийлиги, президент, аткаруу бийлиги, мыйзам.

В данной статье анализируется, что Правительство Кыргызской Республики непосредственно участвует в законотворческой деятельности, посредством реализации право законодательной деятельности. Однако, проводимая работа по инвентаризации и законопроектная работа требует совершенствования, в первую очередь посредством активного взаимодействия с парламентом страны. При этом, исполнительная власть обладает исключительными

полномочиями по инициированию законопроекта о республиканском бюджете. Также, она обладает правом высказывания мнение, по принятому закону Жогорку Кенешом перед подписанием Президента некоторых законов (по закону о республиканском бюджете и налогах). Автор приходит к выводу, что судебная власть является непосредственным участником формирования законодательной базы, хотя и не являясь нормотворческим органом. С одной стороны, решениями Конституционной палаты признается противоречащим Конституции нормы законов, что в последующем служит необходимостью как для парламента, так и для исполнительной власти необходимости разработки и принятия закона, в рамках исполнения такого решения. С другой обобщения судебной практики приводит к правильному применению норм законов, что служит основой применения той или иной нормы закона в определенном направлении.

Ключевые слова: право, законотворчество, государство, судебная власть, президент, исполнительная власть, закон.

This article analyzes that the Government of the Kyrgyz Republic is directly involved in legislative activities, through the implementation of the right to legislative activity. However, the envisaged work on inventory and legislative work requires improvement, primarily through active interaction with the country's parliament. At the same time, the executive branch has exclusive powers to initiate the draft law on the republican budget. Also, she has the right to express her opinion on the law adopted by the Jogorku Kenesh before the President signs some laws (according to the law on the republican budget and taxes). The author comes to the conclusion that the judiciary is a direct participant in the formation of the legislative framework, although not being a rule-making body. On the one hand, the decisions of the Constitutional Chamber recognize the norms of laws as contradicting the Constitution, which subsequently serves as a necessity for both the parliament and the executive

branch of the need to develop and adopt a law, within the framework of the implementation of such a decision. On the other hand, the generalization of judicial practice leads to the correct application of legal norms, which serves as the basis for the application of a particular legal norm in a certain direction.

Key words: law, legislation, state, judiciary, president, executive power, legislation.

Правительство Кыргызской Республики является высшим органом исполнительной власти. При этом, формирование правовой базы государства не может оставаться без участия самого Правительства КР.

Исполнительная власть обладает огромными полномочиями, которая обеспечит реализацию социально-экономических задач. Так, согласно статье 88 Правительство КР направлено на обеспечение исполнения Конституции и законов; реализацию внутренней и внешней политики государства; осуществлению мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью. Такой объем полномочий говорит о необходимости участия Правительства КР во многих государственно-важных мероприятиях.

В свою очередь и в литературе обозначается Правительство не просто участника процесса создания законов, но и придает более существенная роль – она должна стать основным участником такого процесса [1]. И все это исходя из нормативного статуса исполнительной власти и объема ее полномочий, определенных в самой Конституции [1]. В свою очередь Стрыгина И.А. отметила, что «Участие Правительства Российской Федерации в законодательстве является одним из приоритетных направлений деятельности этого органа государственной власти» [2].

Основной нормой позволяющей говорить об участии Правительства КР в законопроектной работе является статья 79 Конституции КР, согласно которой Правительству КР принадлежит право законодательной инициативы. Данное право предоставляет полномочия по инициированию проектов законов.

В то же время, за исполнением законов ведется соответствующий контроль со стороны парламента Кыргызской Республики, для этого действует и специальный закон КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики». Соответственно, в статье 1 указанного закона установлено, что невыполнение или нарушение требований законов влечет предусмотренную действующим законодательством уголовную, административную, гражданскую и дисциплинарную ответственность.

Даже это вынуждает исполнительную власть каким-то образом корректировать нормы законов и

готовить проекты нормативных правовых актов. Конечно в большей степени ни это вынуждает их готовить изменения в законы, они в первую очередь инициируют проекты, направленные на социально-экономическое развитие.

На основе выше обозначенного ежегодно утверждается план законопроектной работы Правительства КР. В частности, последний план на основе распоряжения Правительства КР от 17 января 2020 г. №9-р «Об утверждении Плана законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики на 2020 год» [3], где предусмотрены около 30 проектов законов, которые должны будут инициировать отдельные министерства и ведомства.

С другой стороны, Правительство КР участвует в законопроектной работе также посредством инвентаризации нормативных правовых актов. Инвентаризация нормативных правовых актов осуществляется Межведомственной комиссией по инвентаризации нормативных правовых актов, деятельность которой регламентируется постановлением Правительства КР от 4 июня 2018 года №265 «Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по инвентаризации нормативных правовых актов» [4].

Данная комиссия рассматривает проекты нормативных правовых актов, предложенных министерствами и ведомствами, направленных на приведения в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики; на полноту правового регулирования вопроса; на выявления излишнего правового регулирования вопроса, отсутствия в них противоречий и коллизий; на минимизации возникновения коррупционных рисков [4].

Впрочем, такое подразделение возможности рассмотрения проектов нормативных правовых актов комиссией является по сути номинальной, поскольку, невозможно определить какие иные случаи существуют, которые не дают возможности рассматривать на комиссии? При этом, комиссия состоит из заместителя министра юстиции (председатель Комиссии); сотрудник Министерства юстиции (секретарь Комиссии); представитель Аппарата Правительства Кыргызской Республики; заместители руководителей министерств, государственных комитетов (за исключением уполномоченного органа в сфере национальной безопасности), административных ведомств, наделенных полномочиями по выработке политики в соответствующей сфере деятельности; заведующий юридической службой уполномоченного органа в сфере национальной безопасности [4].

В то же время, государственные органы исполнительной власти обязаны, не реже одного раза в квартал, вносить на рассмотрение Комиссии проекты

нормативных правовых актов. Соответственно, после одобрения на заседании межведомственной комиссии органы обязаны в дальнейшем согласовать проект с министерствами и ведомствами, а в последующем вносит проект в Аппарат Правительства КР [4]. Эта сама процедура проведения инвентаризации нормативных правовых актов, осуществляемая Правительством КР. При этом, еще в начале 2000-х годов была начата целенаправленная работа по инвентаризации.

Таким образом еще 20 лет назад начата работа по инвентаризации нормативных правовых актов, необходимость в которой состояло во всем большем увеличении количества законодательных актов. И эта является естественным, поскольку, развитие рыночных отношений привело к необходимости издания законов, ориентированных на тенденцию.

На передовой линии законопроектной работы должно находиться Правительство. Оно должно четко знать, какие законы нужны для развития страны, как эти законы будут реализовываться. Реализуемость законов на практике зависит от возможностей исполнительной власти. Поэтому внимание и усилия депутатов должны быть сосредоточены на реализации механизма законодательного предложения для правительства» [4].

Таким образом, несмотря на то, что представления о законопроектной работе и проведении инвентаризации нормативных правовых актов Правительства КР сформировалась, система законодательства далеко не идеальна, отсутствует единая, цельная концепция нормативных правовых актов.

Далее, в свою очередь Правительство КР обладает исключительным полномочием по инициированию тех или иных проектов законов.

Так, проекты нормативных правовых актов:

- республиканского бюджета,
- местный бюджет,
- бюджета судебной системы.
- проекта бюджета Счетной палаты.
- проекта бюджета Социального фонда.
- Фонда обязательного медицинского страхования.

Соответственно разрабатывается уполномоченными государственными органами. В частности, проект республиканского бюджета разрабатывается Министерством финансов КР. Иными субъектами этот законопроект ни может подготовлен, так как, во-первых, ресурсная часть бюджета представляет собой актив, который служит средствами целого государства рассчитанный на один. И подготовка проекта такого закона должна осуществляться именно тем субъектом, который обладает информацией и в принципе администратором этих ресурсов.

Таким образом, Правительство КР непосредственно участвует в законотворческой деятельности, реализуя право законодательной деятельности. Однако, проводимая работа по инвентаризации и законопроектная работа требует совершенствования, в первую очередь посредством активного взаимодействия с парламентом страны. При этом, исполнительная власть обладает исключительным полномочиями по инициированию отдельных законопроектов, в частности проект закона о республиканском бюджете. Также, она обладает правом высказывание мнения, по некоторым принятым законам Жогорку Кенеша, перед подписанием Президента (по закону о республиканском бюджете и налогах).

На данный момент требуется корректировка норм, связанных по подготовке депутатами проектов законов, направленных на исключения представления заключения Правительства КР к проектам законов, инициированных депутатами. Так как, именно Правительство КР обладает всей полнотой информацией по отражению данных в справке-обосновании проекта связанных с финансовой частью и другими моментами. Поэтому взаимодействие исполнительной и законодательной власти не должна строиться на основе представления заключения исполнительной власти на стадии согласования, а Правительство КР должно участвовать именно на стадии разработки проекта депутатами, и представления всей информации разработчику, в последующем предоставлении заключения посредством института полномочного представителя Правительства КР.

Мы согласны с таким утверждением, и судебная власть несмотря на то, что не выступает нормотворческим органом, в понимании закона КР «О нормативных правовых актах», все же обладает полномочиями по определению применения тех или иных законов, с учетом практики применения норм. Так, в этом плане судебная власть становится также одним из активных участников законотворческого процесса.

В числе методов осуществления законотворческой деятельности судебных органов является Решения Конституционной палаты Верховного суда КР и постановления Пленума Верховного суда КР по даче разъяснения применения норм законодательства. Далее остановимся именно на вышеуказанных положениях.

Конституционная палата Верховного суда является органом, осуществляющим конституционный контроль, согласно статье 97 Конституции КР. При этом, на основании вышеуказанной статьи Конституционной палате принадлежат полномочия по признанию неконституционными законов и иных нормативных правовых актов, а также не вступивших в силу

международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика.

Соответственно это единственный инструмент в государстве по определению соответствия законов Конституции КР. На основе чего и выстроена система законодательства предоставляющее отдельное значение проектам разрабатываемых в рамках Решений Конституционной палаты.

Так, согласно статье 4 закона КР «О нормативных правовых актах» общественному обсуждению подлежат все проекты, затрагивающие интересы граждан и предпринимательства, кроме проектов, разработанных в рамках решения Конституционной палаты.

Также согласно статье 55 закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» установлено, что:

- проекты конституционных законов и законов, вытекающие из решения Конституционной палаты Верховного суда, в случае признания нормативных положений неконституционными, рассматриваются Жогорку Кенешем во внеочередном порядке;

- проекты конституционных законов и законов, вытекающие из решения Конституционной палаты Верховного суда, должны содержать нормы, вытекающие исключительно из смысла и содержания решения Конституционной палаты Верховного суда.

При этом, в самом конституционном законе «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» определен кто является ответственным за разработку проекта на основе решения палаты. Так, согласно статье 52 установлено - при признании противоречащим конституции законов, именно Правительство КР обязано подготовить соответствующий проект. В то же время здесь же сказано, что такой проект может быть инициирован также и депутатами.

Иначе говоря, значение деятельности Конституционной палаты при формировании законодательства играет одну из ведущих ролей. Соответственно и в законодательстве сформировано вышеуказанные процедурные нормы, позволяющие придать отдельное самостоятельное значение при формировании законодательной базы. В последнее время особо уделяется внимание и самим судебским сообществом по поводу значения решений палаты, которая пытается образовать в обществе положительное мнение по поводу конституционного судопроизводства.

Таким образом, судебная власть является непосредственным участником формирования законодательной базы, хотя и не являясь нормотворческим ор-

ганом. С одной стороны, решениями Конституционной палаты признается противоречащим Конституции нормы законов, что в последующем служит необходимостью как для парламента, так и для исполнительной власти необходимости разработки и принятия закона, в рамках исполнения такого решения. С другой - обобщения судебной практики приводит к правильному применению норм законов, что служит основой применения той или иной нормы закона в определенном направлении.

На данный момент требуется корректировка норм связанных по с подготовкой депутатами проектов законов, поскольку не требуется представления заключения Правительства КР к проектам законов инициированных депутатами. Так как, именно Правительство КР обладает всей полнотой информацией по отражению информации в справке-обосновании проекта связанных с финансовой частью и другими моментами. Поэтому взаимодействие исполнительной и законодательной власти не должна строиться на основе представления заключения исполнительной власти на стадии согласования, а она должна участвовать именно на стадии разработки проекта депутатами, и представления всей информации разработчику, в последующем предоставлении заключения посредством института полномочного представителя Правительства КР.

Литература:

1. Мозолев В.В. Участие Правительства Российской Федерации в законотворческом процессе: конституционно-правовые и организационные аспекты. Автореферат диссертации на соискание к.юн. Москва 2008 г. - <https://www.dissercat.com/content/uchastie-pravitelstva-rossiiskoi-federatsii-v-zakonotvorcheskom-protsesse-konstitutsionno-pr>.
2. Стрыгина И.А. Участие Правительства РФ в законотворческом процессе как актуальная тема отрасли Конституционного права / И.А. Стрыгина. - Текст: непосредственный // Актуальные проблемы права: материалы I Межд. науч. конф. (г.Москва, ноябрь 2011 г.). - М., 2011. - С. 47-49. - URL: <https://moluch.ru/conf/law/archive/40/1240/>.
3. Распоряжения Правительства КР от 17 января 2020 №9-р «Об утверждении Плана законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики на 2020». Материалы с официального сайта-<http://minjust.gov.kg/ru/content/1371>.
4. Постановлением Правительства КР «Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по инвентаризации нормативных правовых актов» от 4 июня 2018 года №265. ИПС «Токтом».