

Алтыбаева А.Т.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ  
ПРОЦЕССИНИН ЭТАПТАРЫ

Алтыбаева А.Т.

СТАДИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА  
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

A. Altybaeva

STAGES OF THE LEGISLATIVE PROCESS IN  
THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК: 342.529 (575.2) (043.3)

Бул макалада ченем жаратуучу иштин жүрүшүндө мыйзам актыларын даярдоонун жана бекитүүнүн, аларды кабыл алуунун жана күчүнө кирүүнүн конституциялык белгиленген тартибин сактоо зарыл деген тыянак талданат. Мыйзам чыгаруу ишинин тартиби төмөнкү этаптардан турган процесс: мыйзам чыгаруу демилгеси; мыйзам долбоорун талкуулоо; мыйзам кабыл алуу; мыйзамга кол коюу жана жарыялоо. Мыйзам чыгаруу процессинин маанилүү компоненти болуп анын этаптары саналат. Теориялык жактан алганда, этаптардын саны боюнча ар кандай пикирлер бар жана бирдиктүү пикир жок. Мыйзам чыгаруу процессинин жалпы түшүнүгү парламенттик баскычты, парламентке чейинки этапты жана парламенттен кийинки этапты ажыратуунун зарылдыгын белгилейт. Көптөгөн өлкөлөрдө мыйзам чыгарууну пландаштыруу механизмдин жалпы кемчилиги сапаттуу сунуштарды даярдоого жана мыйзам чыгаруучу органдар тарабынан кылдаттык менен кароого бөлүнгөн убакыттын жетишсиздиги болуп сана-лат. Мыйзамдардын бат-баттан өзгөрүшү, ошондой эле мыйзамдардын жетишсиз аткарылышы тууралуу билдирүүлөр бул көйгөйдүн Кыргызстанда, ошондой эле башка өлкөлөрдө бар экендигинен кабар бериши мүмкүн. Биздин оюбуча, мыйзамдарды пландаштыруу механизми канчалык деңгээлде иштээрин, атап айтканда, мыйзамдарды сапаттуу даярдоого, ошондой эле Жогорку Кеңеште кароого жетиштүү убакыт бөлүнгөнүн текшерүү зарыл.

**Негизги сөздөр:** укук, мыйзам, мамлекет, президент, Жогорку Кеңеш, жол-жобо, бийлик.

В данной статье анализируется вывод о том, что в ходе нормотворческой деятельности необходимо соблюдать конституционно установленную процедуру подготовки и согласования законодательных актов, их принятия и вступления в силу. Процедура законодательной деятельности представляет собой процесс, состоящий из следующих стадий: законодательная инициатива; обсуждение законопроекта; принятие закона; подписание и обнародование закона. Важным составляющим законодательного процесса является его стадии. В теории на количество стадий высказываются различные мнения и единого мнения нет. Общее понимание законодательного процесса предписывает необходимости выделения: парламентской стадии, предпарламентской стадии и постпарламентской стадии. Общим недостатком механизма планирования законодательства во многих странах состоит в недостаточном количестве времени, которое выделяется для подготовки качественных предложений и их тщательного рассмотрения в законодательном органе.

Частое изменение законодательства, а также сообщения о недостаточном уровне исполнения законов могут свидетельствовать о наличии этой проблемы в Кыргызстане, также как и в других странах. На наш взгляд необходимо проверить, насколько хорошо работает механизм планирования законодательства и, в частности, достаточно ли времени уделяется подготовке законов должного качества, а также их рассмотрению Жогорку Кеңешем.

**Ключевые слова:** право, законодательство, государство, президент, Жогорку Кеңеш, процедура, власть.

This article analyzes the conclusion that in the course of rule-making activities it is necessary to observe the constitutionally established procedure for the preparation and approval of legislative acts, their adoption and entry into force. The procedure for legislative activity is a process consisting of the following stages: legislative initiative; discussion of the bill; adoption of a law; signing and promulgation of the law. An important component of the legislative process is its stages. In theory, there are different opinions on the number of stages and there is no consensus. A common understanding of the legislative process prescribes the need to distinguish: the parliamentary stage, the pre-parliamentary stage and the post-parliamentary stage. A common disadvantage of the legislative planning mechanism in many countries is the insufficient amount of time allocated for the preparation of quality proposals and their careful consideration by the legislature. Frequent changes in legislation, as well as reports of insufficient implementation of laws may indicate the existence of this problem in Kyrgyzstan, as well as in other countries. In our opinion, it is necessary to check how well the legislation planning mechanism works and, in particular, whether sufficient time is devoted to the preparation of laws of proper quality, as well as their consideration by the Jogorku Kenesh.

**Key words:** law, legislation, state, president, Jogorku Kenesh, procedure, power.

Важным составляющим законодательного процесса является его стадии. В теории по количеству стадий высказываются различные мнения и единого мнения нету [1,2].

Общее понимание законодательного процесса предписывает необходимости выделения: парламентской стадии, предпарламентской стадии и постпарламентской стадии. На таком упрощенном понимании строил свои взгляды Золотухина Т.А. [3].

Очень важной составляющей в предпарламентской стадии являются субъекты право законодательной инициативы, которые четко определены в Конституции Кыргызской Республики [4]. Согласно статье 85 правом законодательной инициативы обладают: 10 тысячам избирателей (народная инициатива); депутаты Жогорку Кенеша; Председателю Кабинета Министров.

В первую очередь, для реализации право законодательной инициативы со стороны избирателей действует Закон Кыргызской Республики «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике», принятый в 2011 году [5].

Естественно данное право прямо вытекает из сущности конституционных прав граждан на участие в принятии законов и иных решений республиканского значения (статья 37).

Естественным образом проект закона и соответствующие прилагающие материалы представляются в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

Из-за того, что процедура народной законодательной инициативы является формальным элементом с момента начала функционирования и до момента ее завершения регламентируется обозначенным законом и на всей ее стадии предусмотрены соприкосновения с официальными требованиями и органами власти.

Так начальная процедура создания инициативной группы, количество членов которой не должен быть менее 10 человек. При этом, ими могут быть исключительно граждане нашей страны и они должны обладать избирательным правом.

Здесь же нужно остановиться на мнении Тотубаевой А.Т. анализируя аналогичные нормы Регламента Жогорку Кенеша замечает, что в этом случае не определен - о каком избирательном праве идет речь? [6, с. 199].

Однако, как нам кажется в данной норме нет необходимости искать ответы на вид избирательного права – активный или пассивный. Здесь не может идти речи об активном избирательном праве. Поскольку, активное избирательное право устанавливается достаточно четко в конкретных случаях и в зависимости от участия кандидатом на избрания какого-либо органа устанавливаются различные критерии к активному избирательному праву. Соответственно однозначно речь идет только о пассивном праве.

Также определены граждане, не имеющие права участвовать при осуществлении законодательной инициативы, это недееспособные граждане, естественно такие граждане по определению законодательства не могут понимать

смысл своих действий и соответственно их участие в таком политическом процессе невозможно. Лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда также исключены от участия в этом процессе [5].

Инициативная группа подлежит регистрации в Министерстве Юстиции Кыргызской Республики для чего представляет нижеследующий перечень документов:

«- протокол собрания инициативной группы, на котором было принято решение о внесении проекта закона в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики;

- список членов инициативной группы, содержащий следующие данные: фамилия, имя, отчество, дата рождения, место жительства (постоянно или временного), серия и номер паспорта;

- текст проекта закона, а также его электронная версия;

- справка-обоснование;

- сравнительная таблица (в случае внесения изменений и (или) дополнений в нормативный правовой акт) или новая редакция» [5].

В свою очередь при предоставлении недостоверных данных членов инициативной группы и не соответствия проекта закона требованиям нормотворческой техники или иных норм законодательства о нормативных правовых актах в регистрации инициативной группы может быть отказано. При этом, данное решение Министерства Юстиции КР может быть обжаловано в суде или после устранения недоработок инициативная группа вправе повторно обратиться за регистрацией [5].

В то же время при регистрации инициативной группы Министерство публикует на своем сайте информацию об инициативной группе и проекта закона и иных материалов. В свою очередь инициативная группа также публикует указанные материалы в газете [5].

В последующем проведения агитации также четко регламентированы и предполагают участие в нем только членов инициативной группы. При этом не допускается «подкуп» граждан или действия, направленные на разжигание социальной, религиозной, расовой, национальной ненависти и вражды, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства, пропаганда войны и злоупотребление свободой средств массовой информации [5].

Сбор подписей может начаться только по истечении 30 дней, после публикации в СМИ проекта. Сбор подписей граждан осуществляется по месту жительства, работы, службы, учебы, а также

в иных местах. При этом сбор подписей в местах выдачи заработной платы не допускается [5].

После завершения сбора подписей составляется итоговый протокол инициативной группы. В последующем направляется в парламент [5].

Очень важной составляющей народной законодательной инициативы является то, что отдельные проекты законов в принципе не могут инициироваться в порядке народной инициативы, так: проекты законов, касающиеся изменения государственной границы, проекты законов формирования республиканского бюджета, проекты законов амнистии и помилования, проекты законов вопросов международных отношений, проекты законов введения военного или чрезвычайного положения [5].

Данные вопросы с одной стороны влияют на целостность государства, с другой стороны требуют запрос мнения зарубежных стран, это границы и международные отношения [5].

Другие, в принципе не могут быть приняты решением народной инициативы, поскольку по республиканскому бюджету граждане не обладают профессионально теми данными и информацией, которые обеспечат баланс выполнения обязательств государства, с другой - граждане естественным образом будут преследовать так называемые «собственные» интересы при принятии решения [5].

В условиях военного или чрезвычайного положения в принципе жизнедеятельность государства, права человека и система власти начинает функционировать в преодолении этой ситуации, именно исходя из этого Конституция Кыргызской Республики допускает в этих случаях ограничения прав граждан, или недопустимость проведения выборов и др. Соответственно в этой ситуации считается и недопустимом осуществлении и реализация право народной инициативы, поскольку это приведет к не совсем продуманным решениям, или окажется недопустимым в проведении такой процедуры в условиях военного положения [5].

В заключении необходимо отметить, что главным в реализации народной инициативы является обязательства парламента рассмотрения инициированного проекта, т.е. Жогорку Кенеш КР обязан по повестке дня согласно Регламенту, обсудить и высказать свое видение к предложенному проекту, этот проект не может остаться без внимания [5].

До парламентской стадии очень важное значение имеет участие или реализация право законодательной инициативы со стороны Председателя Кабинета Министров. В принципе, как и во всех странах с парламентской формой правления подавляющее большинство законов должны инициироваться Председателем Кабинета Министров, но в нашей

стране законодательная активность депутатов превышает.

Соответственно сами депутаты, также выступая субъектом право законодательной инициативы работают над созданием законопроектов, это и является естественной возможностью парламентариев.

В самой парламентской стадии законопроекты подлежат рассмотрению Жогорку Кенешом Кыргызской Республики и в последующем принятие и отклонения проекта. До рассмотрения проекта на пленарном заседании Жогорку Кенеша Кыргызской Республики проект подлежит рассмотрению в Комитетах и соответствующих структурных подразделениях по экспертизе.

Ответственный комитет – это то структурное подразделение, которое осуществляет свод мнений других комитетов, экспертных служб и др.

При этом, проект размещается на официальном сайте, на которое могут поступать предложения и замечания, в том числе такие предложения могут направлять представители гражданского общества.

Вместе с тем, необходимо отметить, что проект в парламенте подлежит правовой, правозащитной, гендерной и других экспертиз, экспертной службой. При этом, да следует отметить, что на парламентской стадии проведение экспертизы является не единственным случаем проведения экспертизы при прохождении проекта, оно проводится и до парламентской стадии [6, с. 109]. Однако, это уже экспертиза самого нормотворческого органа. По результатам экспертизы подготавливается заключения службы, которая поступает в ответственный комитет.

По результатам свода мнения или заключений экспертной службы, фракций, депутатов и представителей гражданского общества ответственный комитет рассматривает проект закона на своем заседании.

В своем заключении ответственный комитет отражает:

- «1) концепцию проекта закона;
- 2) соответствие содержания проекта закона заявленной концепции;
- 3) состояние нормативной базы регулирования в сфере общественных отношений, предусматриваемой законопроектом;
- 4) предложения по результатам анализа регулятивного воздействия на проект закона, направленного на регулирование предпринимательской деятельности;
- 5) предложения по результатам экспертиз, проведенных в соответствии со статьей 50 настоящего Регламента;

6) предложения по результатам заключений независимых экспертов, специалистов и организаций, если таковые имеются;

7) предложения по результатам проведенных общественных обсуждений, в случае их проведения;

8) предложения фракций, комитетов и депутатов к проекту закона;

9) при его наличии особое мнение члена комитета;

10) рекомендации о принятии Жогорку Кенешем решения, предусмотренного частью 4 статьи 56 настоящего Регламента» [7].

Если же будут представлены альтернативные проекты законов, то комитет также принимает решения по ним.

Следует отметить, что ответственный комитет не ограничивается принятием заключения по какому-либо проекту, дальнейшее сопровождения проекта до рассмотрения на палате Жогорку Кенеша является одним из необходимых полномочий комитетов.

На палате Жогорку Кенеша проекты законов принимаются в трех чтениях. При этом, промежуток между чтениями устанавливается не менее 10 дней и не более 30 дней.

Однако, допускается принятия одновременно в трех чтениях, при наличии положительного заключения фракций и комитетов, в случаях:

«1) приведения норм закона в соответствие с Конституцией;

2) приведения действующего закона в соответствие с нормами вновь принятого закона;

3) приведения в соответствие одних статей закона другим статьям этого же закона;

4) исправления грамматических ошибок текста закона;

5) устранения несоответствий между текстами закона на государственном и официальном языках;

6) рассмотрения проекта закона о ратификации международных договоров, за исключением кредитных соглашений.

7) рассмотрения проектов конституционного закона и закона, вытекающих из решения Конституционного суда».

Каждое чтение сопровождается голосованием за проект в парламенте.

Следует отметить, что парламент рассматривает все проекты в зависимости от ежемесячного плана, но предусматривается и включение вопросов и проектов законов в повестку во внеочередном порядке, так, проекты конституционных законов и законов, вытекающие из решения Конституционного суда, в случае признания нормативных положений неконституционными.

Отдельно необходимо обозначить, что некоторые проекты законов, при прохождении и принятии палатой парламента имеют некоторые особенности. Например, проект закона о республиканском бюджете рассматривается по процедуре полного обсуждения в трех чтениях (статья 72 Регламента ЖК КР).

Заключительная стадия законотворческого процесса – это подписание Президентом Кыргызской Республики принятого Жогорку Кенешом закона.

В теории высказываются мнения о данном заключительном этапе исходя из необходимости включения в нее процедур: подписание Президентом Кыргызской Республики, его опубликования и вступления в силу и вместе все взятые моменты именуется как промульгацией [3, с. 175-176]. Существует и мнение в литературе о том, что это совсем разные процедуры и не связаны друг с другом [8].

Естественно, эти все процедуры «календарно» связаны, на этой стадии одно действие предполагает последующее действие, мы в этом плане не пытаемся обосновывать их идентичности или не тождественность.

Необходимо отметить, что Президент Кыргызской Республики при поступлении закона, принятого парламентом в течение одного месяца, принимает решение подписать или возвратить его с возражениями [4].

Наличие подобного права у Президента Кыргызской Республики говорит о том, что он является активным участником законодательного процесса, позволяет ему выражать собственное мнение по тому или иному закону.

Следует отметить, что в законодательстве не определяются критерии, случаи использования Президентом Кыргызской Республики право вето, возвращение с возражениями закона, и не определен каким документом может быть оформлено возражение Президента Кыргызской Республики.

Эти два момента очень важны поскольку, естественно на основании каких критериев может быть реализовано право вето на законы со стороны Президента Кыргызской Республики, очевидно глава государства может возвратить, основываясь на исключительных полномочиях Президента Кыргызской Республики и здесь не присутствует какой-либо конкретный критерий.

С другой стороны, несмотря на то что не придается возражению Президента какого-либо установленному акту, в любом случае возражение Президента не перестает иметь ключевое значение в законодательном процессе, поэтому и нет необходимости придавать ей необходимость придания

нормативного акта. Хотя, да могут возникнуть вопросы относительно того, что даже законы парламентом принимаются в виде – постановлений Жогорку Кенеша.

Далее, Президент Кыргызской Республики согласно статье 70 Конституции Кыргызской Республики, президент возвращает закон для дополнительного рассмотрения, тем самым парламент при дополнительном рассмотрении вправе и преодолеть вето квалифицированным большинством либо согласиться с возражением [4].

Основной закон предусматривает и случаи преодоления вето, в этой ситуации президент подписывает уже принятый закон, он в этом случае и вправе не подписать. Иначе говоря, при преодолении его вето он вправе и не подписывать этот закон. При этом, торага подписывает такой закон [4]. Сохранение такой конструкции является оптимальным, поскольку, в возражении порой предусматриваются принципиальные моменты, преодоления которой не всегда делает возможным подписания закона.

Баланс властных полномочий исполнительной власти, позволяют исключить право вето на законы, связанные с республиканским бюджетом, налогами. В этом случае президент обязан подписать такие законы, без представления возражений. При этом, только в случае обращения Председателя Кабинета Министров о возвращении таких законов без подписания, дает право Президенту Кыргызской Республики использовать это право [4].

Таким образом, стадия подписания Президентом Кыргызской Республики законов, принятых Жогорку Кенешом Кыргызской Республики предполагает активное участие главы государства в законотворческом процессе. При этом, президент

вправе как выразить свое возражение к законам, принятым Жогорку Кенешом Кыргызской Республики, так и в некоторых случаях отсутствует такое субъективное право у президента, в отношении законов о республиканском бюджете и налогах.

#### Литература:

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. М.: Юристъ, 2005. Т. 2. 749 с.;
2. Баглай М.В. Конституционное право РФ: учеб. М., 2011.
3. Золотухина Т.А. Законотворческая деятельность в концепции правотворческой политики Российской Федерации. Дисс. д.ю.н., Белгород 2015 год. По специальности. 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.
4. Конституция Кыргызской Республики Принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года.
5. Закон Кыргызской Республики от 16 ноября 2011 года № 212 О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике
6. Тотубаева А.Т. Институт законодательной инициативы как форма участия граждан Кыргызской Республики в управлении делами государства в законодательной власти. International Journal of Humanities and Natural Sciences, vol.1-file:///C:/Users/user/Downloads/institut-zakonodatelnoy-initsiativ-kakforma-uchastiya-grajdan-k-rg-zskoy-respubliki-v-upravlenii-delami-gosudarstva-v-zakonodatelnoy-vlasti.pdf.
7. Аверьянова Н.Н., Локтионова Е.О. Экспертиза законопроектов в законотворческом процессе. Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2016. Т. 16, вып. 1. С. 107-112.
8. Закон Кыргызской Республики «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»; ИПС «Токтом».
9. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов / под ред А. С. Пиголкина. М.: Городец, 2003.
10. Алтыбаева А.Т. Участие президента, судебной власти и правительства Кыргызской Республики в законотворческом процессе. / Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2021. №. 1. С. 106-109.