

008 - 358

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КЫРГЫЗСКО-  
РОССИЙСКИЙ (СЛАВЯНСКИЙ) УНИВЕРСИТЕТ

ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ Д.12.08.367

На правах рукописи  
УДК 342.4 (575.2) (043.3)

БАКИРОВА ШЫРМАНХАН МАКСЫТОВНА

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ  
(ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ)

Специальность: 12.00.02 – конституционное право;  
муниципальное право

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Бишкек - 2008

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Омского государственного юридического института

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**Ашеулов Андрей Тихонович**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**Мухамеджанов Эдуард Булатович**

кандидат юридических наук, профессор  
**Косаков Суеркул Косакович**

**Ведущая организация:** кафедра государственно-правовых дисциплин Академии МВД КР имени генерал-майора милиции Э. Алиева г. Бишкек, ул. Чолпон-Атинская, 1а.

Защита состоится 20 сентября 2008 года в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д.12.08.367 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук в Кыргызско-Российском Славянском университете по адресу: 720000. г. Бишкек, пр. Чуй, 42

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Кыргызско-Российского Славянского университета по адресу: 720000. г. Бишкек, ул. Киевская 44.

Автореферат разослан 19 сентября 2008 г.

Ученый секретарь диссертационного совета Д.12.08.367  
к.ю.н.

Бидильдаева Г.А.

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность** темы диссертационного исследования предопределяется теоретической и практической значимостью проблемных вопросов, связанных с анализом правовых аспектов законотворческого процесса, а также определения его места в системе правовых регуляторов современного государства.

Законотворчество является важным и неотъемлемым направлением государственной деятельности. Оно осуществляется любым государством вне зависимости от его задач, исторического типа, социальной характеристики. В демократическом обществе, ориентирующемся на правовую государственность, его роль первостепенна. Но она еще более возрастает в переходный период, когда речь идет о коренных переменах не только в политической системе общества, но и в его экономической инфраструктуре. Только закон, принятый Жогорку Кенешем (парламентом) Кыргызской Республики, адекватный новым общественным потребностям, способен обеспечить стабильность и упорядоченность, необходимые для успеха крупных экономических и политических реформ в Кыргызстане на современном этапе ее развития.

Существенные изменения общественных отношений, произошедшие в Кыргызстане в последние годы, обусловили стремительную активизацию законодательной деятельности в Кыргызской Республике и эволюцию законодательства. Особенно остро встает проблема качества законов, которое является необходимым условием признания норм права как общеобязательных и действующих правил поведения.

Возросший масштаб законотворческой деятельности приводит к осознанию необходимости активизации законодательных органов. В этой работе законодатель играет существенную роль, во-первых, как основной субъект нормативной регламентации проводимых преобразований, во-вторых, как субъект выработки концептуальных направлений государственного развития, в-третьих, как орган контроля, причем, что важно, внешний по отношению к исполнительной власти.

Конституционно-правовые начала деятельности государства и его институтов по созданию правовых предписаний, выступающих в качестве основы регламентации организации общества и государства, всегда представляли и будут представлять интерес не только для ученых-юристов и практиков, но и для широкой общественности. Прошедшие пятнадцать лет с момента принятия ныне действующей Конституции для кыргызской государственности были годами активного строительства ее правовой системы. Практически заново создавались как материальные (конституционное, гражданское, административное, уголовное), так и процессуальные (уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное) отрасли кыргызского законодательства. В результате этого складывается новая правовая система, обеспечивающая потребности дальнейшей демократизации всех сторон жизни кыргызского общества. Этот процесс продолжается с неменьшими

темпами и в настоящее время. Ныне требуются не только улучшение и совершенствование самого законодательства, но и процесса его создания.

Усложненная правовая действительность требует все больше внимания к процессу создания правовых предписаний, в том числе и к наиболее значимой их части - законам. Именно законы выступают в качестве («осязаемой») реальности права, через которую люди получают первичные знания о нем, обо всем комплексе правовых явлений и которую, следовательно, можно рассматривать в виде главного источника сведений о нормах, индивидуальных предписаниях, правоотношениях.. Собственно поэтому одним из необходимых условий благоприятного развития кыргызской юридической жизни является формирование единого непротиворечивого правового пространства. Законодатель должен стремиться к оптимизации нормативного материала, поиску таких средств и форм правового регулирования, которые бы в наибольшей степени отвечали интересам государства и общества. Достижение этого возможно только при соединении рационально организованного законодательского механизма с демократическими процедурами подготовки и принятия решений. Такой подход к рассматриваемому явлению влечет за собой оптимизацию не только регламентируемых отношений, устранение дублирования и противоречивости законодательного массива, но способствует всемерному учету интересов субъектов правоотношений. Граждане Кыргызстана впервые реально почувствовали, что от результатов их волеизъявления зависит расстановка политических сил в стране, в парламенте, а, следовательно - качество издаваемых законов, их социальная направленность и, в конечном счете - будущее государства. Своевременность, полнота и точность законодательных решений, качество законов становятся во многом определяющим фактором развития рыночных отношений, политического, социального и духовного реформирования Кыргызстана.

Отмечая и в целом достаточно высоко оценивая качество выполненных научных работ, посвященных данной проблеме вместе с тем, следует констатировать, что в отечественной юридической литературе, вплоть до настоящего времени, отсутствуют комплексные монографические и диссертационные исследования, посвященные анализу состояния правового обеспечения и оценки роли субъектов законодательного процесса в законодательстве. Представленное диссертационное исследование призвано восполнить обозначенный пробел.

**Объект и предмет диссертационного исследования.** Объектом диссертационного исследования выступают нормативные и организационно-правовые основания обеспечения законодательства в контексте общей оценки их правового и фактологического содержания, а также законодательская деятельность субъектов законодательного процесса и ее результаты.

**Предметом исследования** являются: теоретико-правовые понятия, категории, принципы, положенные в основу сущностной и содержательной характеристики законодательства и законодательского процесса как института конституционного права; особенности, содержание и правовые формы реализации законодательских полномочий субъектами законодательного процесса; результаты

законодательной деятельности и факторы, ее обуславливающие; место и роль законодательного процесса в числе правовых регуляторов социальных отношений в условиях формирования в современном Кыргызстане правового государства и гражданского общества.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Цель исследования заключается в проведении комплексного конституционно-правового анализа функционирования законодательного процесса в условиях становления правовой системы Кыргызстана и определении способов и путей разрешения возникающих в связи с этим проблем.

Для достижения поставленной цели диссертантом были поставлены следующие задачи:

- изучить понятие, содержание, цель и принципы законодательного процесса;
- провести сравнительный анализ законодательства Кыргызской Республики и зарубежных стран, регулирующие статус субъектов законодательного процесса;
- рассмотреть понятие и правовую природу законодательного акта;
- рассмотреть правовые формы, структуру и особенности законодательного процесса в Кыргызской Республике;
- проанализировать формы участия Президента и Правительства Кыргызской Республики в законодательном процессе;
- выработать практические рекомендации по совершенствованию нормативно-правового регулирования законодательного процесса в Кыргызской Республике.

**Методология диссертационного исследования.** При решении поставленных задач автор опирался на современные методы познания, в рамках которых были использованы приемы формально-логического, формально-юридического, сравнительно-правового и структурно-функционального анализа, а также приемы конкретно-социологических исследований.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составили труды современных российских ученых: С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, В.М. Баранова, В.И. Васильева, А.Б. Венгерова, М.Н. Витрука, Б.Н. Габричидзе, А.В. Зиновьева, Д.А. Керимова, Д.А. Ковачева, А.Е. Козлова, Е.И. Козловой, В.М. Корельского, М.Н. Коркунова, О.Е. Кутафина, А.П. Любимова, М.Н. Марченко, Н.А. Михалевой, А. Нашиц, В.С. Нерсисянца, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, Р.А. Ромашова, Т.Н. Рахманиной, В.П. Сальникова, М.И. Степанова, Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, А.Г. Хабибулина, Р.О. Халфиной, В.Н. Хропанюка, Н.И. Уткина, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина.

В сравнительном аспекте научно-практический интерес представляют работы казахстанских ученых: Г.С. Сапаргалиева, С.З. Зиманова, С.С. Сартаева, А.Т. Ашеулова, Ж.Н. Баишева, Ж. Жансугуровой, А.А. Караева, А.К. Котова, М.В. Лукьяненко, Э.Б. Мухамеджанова, Р.К. Самалдыковой, С.А. Табанова, А. Чернякова, С.Ф. Ударцева и других.

Изучению отдельных аспектов диссертационной проблематики посвящены работы отечественных ученых-юристов: А.А. Арабаева, Э.Э. Дуйсенова, Г.А. Мукамбаевой, А. Саяновой, С. Сооданбекова и других.

**Нормативную базу диссертационного исследования** составляют Конституция Кыргызской Республики, конституционные законы и законы, указы Президента Кыргызской Республики, постановления Правительства Кыргызской Республики, решения Конституционного Суда Кыргызской Республики, Регламент Жогорку Кенеша, нормативные акты отдельных министерств, и законодательные акты зарубежных стран, регламентирующие вопросы, связанные с содержанием законодательного процесса.

Нормативной базой диссертационного исследования также послужил комплекс материалов Государственного архива Кыргызской Республики, текущих архивов Президента Кыргызской Республики, Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Правительства Кыргызской Республики, Министерства юстиции Кыргызской Республики.

**Эмпирическую базу диссертационного исследования** составили: аналитические разработки Аппарата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, статистические данные о результатах законодательного процесса, представленные как в систематизированных сборниках, так и в автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности.

**Научная новизна исследования.** Диссертация является одним из комплексных исследований, посвященных правовым проблемам организации законодательного процесса в Кыргызской Республике.

Определенной степенью научной новизны обладают положения, связанные с характеристикой понятийного аппарата анализируемых в диссертации правовых категорий, а также положения, формирующие представления о состоянии правового регулирования, оценке роли субъектов законодательного процесса в законодательстве и наиболее вероятных перспективах его оптимизации в современных условиях.

#### **Основные положения, выносимые на защиту:**

- дано определение законодательного процесса как относительно формализованной части правотворчества, состоящей из совокупности: а) последовательно сменяющихся формально-определенных, юридически оформленных законодательских процедур, реализуемых в деятельности специально уполномоченного органа государственной власти по принятию, изменению и отмене нормативных правовых предписаний; б) законодательских действий, находящихся вне правового регулирования и отражающих собственно творческий характер создания идеальной модели правового регулирования; в) законодательских отношений, сопровождающих законодательские процедуры и законодательские действия);

- даю определение принципов законодательства как закрепленные в различных его источниках или выраженные в устойчивой юридической практике законодательских органов общепризнанные основополагающие идеи, адекватно отражающие уровень познания общесоциальных и специфических закономерностей законодательства и служащие для создания внутренне согласованной и

эффективной системы юридических норм, а также для непосредственного регулирования общественных отношений в случае их пробельности и противоречивости;

- обосновывается, что подготовка законопроекта - начальная (первая) стадия законодательного процесса и состоит из следующих этапов: идея, концепция, законопроект; работа над его текстом;

- предложены и обоснованы меры, направленные на обеспечение социальной легитимации принимаемых законов через исследование и включение общественного мнения в систему научного обеспечения законодательства;

**Теоретическая и практическая значимость исследования** заключается в получении объективных знаний о состоянии правового регулирования законодательного процесса и законодательской деятельности его субъектов. Объем, научный уровень, новизна и всесторонний характер проведенного исследования определяют значимость результатов исследования для теории государства и права, конституционного права, социологии права, а также других сфер юридического научного знания.

Основные положения диссертационного исследования могут найти применение:

- в общетеоретических и конституционно-правовых исследованиях, связанных с изучением проблем правового регулирования законодательного процесса, а также деятельности субъектов законодательства;

- в процессе преподавания конституционного права, теории государства и права и др., а также при разработке спецкурса по законодательному процессу;

- в практической деятельности органов государственной власти, направленной на совершенствование правового и организационного обеспечения законодательного процесса в Кыргызской Республике.

**Апробация диссертационного исследования.** Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре конституционного и муниципального права Ошского государственного юридического института.

Основные положения диссертационного исследования изложены на научно-практических конференциях: «Добросовестному управлению - прочную правовую основу» (г. Ош, 2004 г.); «Укрепление верховенства закона и механизмов защиты, прав человека на юге Кыргызстана» (Местное бюро ОБСЕ г. Ош) г. Ош, 2007г.

Выводы и практические рекомендации, содержащиеся в диссертационном исследовании, использованы при чтении лекций и проведении семинарских занятий по конституционному праву в Ошском государственном юридическом институте, а также использованы при подготовке программ учебного курса «Конституционное право Кыргызской Республики».

**Структура диссертационной работы** обусловлена предметом научного исследования, подчинена логике достижения цели и поставленных задач. Диссертация состоит из введения, двух разделов, семи подразделов, заключения, списка использованных источников.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор темы исследования, ее актуальность, степень теоретической разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, его методологическая основа и научная новизна, приводятся основные положения, выносимые на защиту, а также указывается научно-практическая значимость полученных в ходе исследования результатов и их апробация в научной, преподавательской и иной практической деятельности.

Первая глава «Законодательный процесс: понятие и сущность» включает три параграфа, в которых рассматриваются понятие, содержание, цель и конституционные принципы законодательного процесса в Кыргызстане и зарубежных странах.

*Первый параграф: «Понятие, содержание и цель законодательства».* Автор отмечает, что в юридической науке до настоящего времени нет единого определения понятий «законодательство», «законодательская деятельность», «законодательский процесс», «законодательный процесс».

Анализируя соотношение таких правовых категорий, как законодательство, законодательский процесс, законодательный процесс и законодательная процедура, диссертант приходит к выводу, что это не тождественные понятия, хотя в правовой науке присутствует и такое мнение. Существующие подходы свидетельствуют о наличии широкого и узкого подходов в раскрытии понятия этих категорий. Исследуя правовые отношения, более правильно будет соотносить законодательный процесс и процедуру как общее и частное, поскольку переход от одной стадии законодательного процесса к другой всегда обусловлен выполнением определенных процедурных требований, причем каждой конкретной стадии процесса соответствуют различные, только ей соответствующие процедуры. В первом случае речь идет о реальных действиях, а во втором - о правилах работы с законопроектом до его подписания главой государства. Данный анализ позволил также установить, что законодательный процесс является важной и обязательной частью законодательного процесса, связанной с процедурой создания закона.

Содержание законодательного процесса составляет сложная система специальных процедур – организационных действий, которые строго регламентированы законодательством. Содержание рассматриваемых категорий позволило в общих чертах определить основные параметры общесоциального назначения законодательства в современном демократическом правовом государстве. Законодательство является инструментом выражения общей воли граждан, которые вправе принимать участие в законодательской деятельности как лично, так и через своих представителей. Одной из содержательных сторон законодательства является присущее ему свойство опережающего отражения правовой действительности. В этом смысле оно должно быть ориентировано на перспективу. От того, насколько верно законодатель представит возможные

варианты социальных явлений, зависит не только время «жизни» закона, но и его эффективность. Законодательство направлено на выявление и реализацию в законах социальных интересов, то есть тех интересов, которые присущи обществу.

Определяющим фактором законодательства является его цель, которая представляет собой идеальное воплощение в сознании членов общества объективно возможных и необходимых правовых предписаний, регулирующих поведение членов общества.

Во втором параграфе «Субъекты законодательного процесса в Кыргызстане и зарубежных странах» автор анализирует положения действующей Конституции Кыргызской Республики, устанавливающие круг субъектов законодательной инициативы: 30 тысяч избирателей, Президент, депутаты ЖК, Правительство.

Предоставление Президенту Кыргызской Республики права законодательной инициативы является важным элементом кыргызской формы правления. Президент Кыргызской Республики является активным субъектом законодательного процесса: принимает участие в формировании его правовых основ; формирует направления законодательной активности субъектов законодательства и выступает ключевой фигурой ее реализации. Анализ правовой основы и практики реализации Президентом права «вето» позволил автору констатировать, что большая часть принятых законов отклонялись им по причине нарушения правил законодательной техники.

Жогорку Кенеш Кыргызской Республики – орган государственной власти, наделенный исключительной законодательской компетенцией. Структурой, обеспечивающей объединение и согласование усилий субъектов законодательного процесса, по мнению автора, может стать Объединенный парламентский комитет по координации и планированию законопроектной работы. Правовой основой деятельности комитета должен стать Регламент Жогорку Кенеша, в котором следует предусмотреть следующие права комитета: придавать принимаемым Жогорку Кенешем решениям форму постановлений; составлять и утверждать годовые и перспективные планы законодательской деятельности; проводить правовой мониторинг для получения объективной информации о влиянии принятых законов на общественные отношения с целью их совершенствования.

Анализируя законодательство Кыргызской Республики, автор делает вывод о том, что Правительство Кыргызской Республики является универсальным субъектом законодательной инициативы: сфера инициализации вносимых им законопроектов ничем не ограничена; оно является участником процедуры рассмотрения законопроектов, внесенных другими субъектами права законодательной инициативы, предоставляя в парламент поправки на них; обязанность дачи заключения по законопроектам; готовит и представляет как по личной инициативе, так и по инициативе органов государственной власти, участвующих в законодательном процессе, официальные отзывы на рассматриваемые законы или законопроекты.

В оценке степени участия Правительства в законодательных инициативах, автор обращает внимание на то обстоятельство, что Правительство по уровню реализации законодательных инициатив в чистом

виде не выполняет той роли, которую обычно оно играет в этом вопросе в зарубежных странах. Сделан вывод о том, что степень участия Правительства в законодательном процессе нельзя оценивать только по количеству внесенных им законодательных инициатив. Высказываемые в юридической науке предложения о необходимости увеличения присутствия Правительства в законодательном процессе посредством увеличения законодательных инициатив для современного Кыргызстана не является актуальной проблемой, поскольку реальная роль Правительства свидетельствует о том, что за последние несколько лет без его инициатирующего участия не появился ни один из социально значимых законов. Дальнейшее увеличение количества законодательных инициатив с целью приближения к зарубежным показателям негативно скажется, по мнению автора, на основном назначении Правительства - быть инструментом реализации принятых законов.

Круг субъектов права законодательной инициативы различен в разных странах и зачастую определяется конституциями. В подавляющем большинстве стран он охватывает правительство и парламентариев. В ряде стран данный круг включает иных субъектов – государственные органы нижестоящего уровня, центральные государственные учреждения, религиозные и иные общественные формирования, внутрипарламентские органы и учреждения, группы избирателей.

*Третий параграф «Конституционные принципы (основы) законодательного процесса: содержание и типология».* Вопрос о принципах законодательного процесса положительно влияет на практику создания законов и в силу этого является одной из актуальных проблем современной юридической науки.

Изучение содержания общей теории о принципах права позволило автору сформулировать определение принципов законодательного процесса как закрепленные в различных его источниках или выраженные в устойчивой юридической практике законодательных органов общепризнанные основополагающие идеи, адекватно отражающие уровень познания общесоциальных и специфических закономерностей законодательства и служащие для создания внутренне согласованной и эффективной системы юридических норм, а также для непосредственного регулирования общественных отношений в случае их пробельности и противоречивости.

Изучение и анализ положений Конституции и других нормативных актов Кыргызской Республики позволили сделать вывод, что принципами законодательного процесса являются: законность; демократизм; гласность; научность; профессионализм; принцип разделения власти. В науке конституционного права выделяют следующие принципы законодательного процесса: планирование и прогнозирование законодательных работ; системность; этапность; гуманизм; тщательность и скрупулезность подготовки законопроектов; техническое совершенство; ведущая роль представительного законодательного органа государства, осуществляющего законодательную деятельность; соблюдение в процессе создания законов разделения властей; заимствование и переработка накопленного опыта; компетентная адекватность нормативно-правовых установлений; понятийно-терминологическая определенность; достаточная

мотивированность норм права; логическая сбалансированность норм права; обеспечение действенности норм права.

Указанные принципы могут быть классифицированы на общеправовые, межотраслевые и отраслевые. Реализация вышеуказанных принципов в законодательном процессе в полном объеме позволит установить надлежащий порядок, обеспечивающий господство права и закона.

**Вторая глава - «Законодательный процесс в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики и пути его совершенствования»** включает четыре параграфа.

*Первый параграф: «Понятие, сущность и правовая природа законодательного акта».* Диссертант констатирует, что до настоящего времени среди ученых нет единого мнения по вопросу уяснения правовой природы законодательного акта. Придерживаясь мнений известных ученых<sup>1</sup>, автор пришел к выводу, что законодательными актами являются: закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики; конституционный закон; закон; указ Президента Кыргызской Республики, имеющий силу закона; постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Использование в теории и практике конституционного права Кыргызстана понятия «законодательный акт» имеет свои основания: оно употреблено в Конституции Кыргызской Республики; входит в применяемый законодательным процессом категориальный аппарат; его использование создает удобства в его применении.

Автор считает, что в отличие от законодательных актов, нормативно-правовые акты объединяют акты органов государственной власти, местного самоуправления, а также акты, принимаемые непосредственно народом на референдуме.

Особый научный интерес, по мнению автора, представляет анализ правовой природы закона. Анализ положений действующей Конституции Кыргызской Республики позволил автору дать определение **закона как принятой в особом порядке Жогорку Кенешем Кыргызской Республики или непосредственно народом Кыргызстана на референдуме нормативно-правовой акт первичного характера, регулирующей важные вопросы государственной и общественной жизни и обладающей высшей юридической силой.**

В иерархии нормативно-правовых актов Кыргызской Республики особое место занимают международные договоры и нормы международного права. В отличие от законодательства зарубежных стран, отмечает автор, Конституция Кыргызской Республики не фиксирует их примат в системе нормативных актов, что противоречит статье 8 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», где устанавливается принцип приоритета норм международных договоров

<sup>1</sup> Конституция Республики Казахстан. Комментарий. Под ред. Г. Сапаргалиева. – Алматы: Жети жаргы, 1998. – С. 3-1.

Кыргызской Республики и норм международного права перед законами Кыргызской Республики. В связи с этим, руководствуясь принципом верховенства Конституции и конституционным положением о признании международных договоров и соглашений составной частью законодательства Кыргызской Республики, автор делает вывод о том, необходимо привести в соответствие с Конституцией нормы Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

Поддерживая мнение отечественных ученых<sup>1</sup>, автор признает правомерным включение в систему конституционного законодательства Кыргызской Республики законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию, поскольку они: иницируются ограниченным кругом субъектов; рассматриваются при обязательном заключении Конституционного суда Кыргызской Республики; имеют самостоятельное значение.

*Во втором параграфе «Законодательный процесс и качество закона».*

Исследование основных признаков и структуры законодательного процесса подвели автора к следующему выводу: в законотворчестве выделяется экономическое, политическое, социальное, нравственное, юридическое содержание, выраженные в нем определенные экономические, политические, социальные, национальные и иные интересы.

Одним из компонентов качества закона является его словесное выражение. По мнению автора, причинами несовершенства законодательной техники отечественного законодательства является, с одной стороны, излишнее увлечение казуистикой, с другой – сложность в изложении текста закона. Автор считает, что качество закона во многом зависит от степени конкретности содержащихся в нем нормативно-правовых предписаний.

Качество подготовленных и принятых нормативно-правовых актов напрямую связано с уровнем профессиональной подготовки законодателя. Остро ощущается потребность в расширении и углублении профессиональной компетентности депутатов парламента, государственных служащих, юристов в освоении знаний в области законотворчества и законодательной техники. Учитывая также и то обстоятельство, что парламентарии начинают работать на профессиональной основе, автор предлагает создать при Жогорку Кенеше Кыргызской Республики научно-методический совет по обучению депутатов без отрыва от выполнения ими своих функций.

Важнейшим условием повышения качества законодательного процесса является эффективная реализация его принципов. В существующие принципы законодательного процесса автор предлагает включить принцип системности, который позволит устранить пробелы и противоречия в действующем законодательстве республики.

*В третьем параграфе «Принятие, подписание и обнародование законов Кыргызской Республики»* диссертант отмечает, что сегодня к существующим

нарушениям установленного порядка прохождения законопроекта, которые должны повлечь недействительность принятого закона или иного акта следует отнести: отказ в его предварительном рассмотрении; не направление законопроекта на заключение заинтересованным органам; внесение в уже принятый акт изменений и дополнений без соблюдения законодательной процедуры и т.п.

На основе анализа положений Конституции и Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» сделаны следующие выводы: а) подписание закона Президентом является важной и обязательной процедурой законодательного процесса; б) Президент Кыргызской Республики обладает правом «отлагательного» вето.

По мнению автора, определенный теоретический и практический интерес представляет изучение понятий «принятый Жогорку Кенешем Кыргызской Республики закон» и «закон Кыргызской Республики». Анализ конституционных положений и норм Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» позволил автору считать, что под принятым Жогорку Кенешем Кыргызской Республики законом подразумевается закон, принятый Жогорку Кенешем с соблюдением установленных Конституцией Кыргызской Республики правил и предусмотренных ею процедур и направленный Президенту Кыргызской Республики для подписания.

*Четвертый параграф «Вопросы совершенствования законодательного процесса в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики»* посвящен совершенствованию законодательного процесса в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики.

Причинами неэффективности законодательного процесса в Жогорку Кенеше, по мнению автора, являются: фактическое отсутствие эффективного механизма судебного и конституционного контроля за соответствием подзаконных актов Правительства законам КР; несовершенство законодательной техники; противоречия между законодательной и исполнительной ветвями власти, несогласованность их действий в законотворческом процессе и др.

Для достижения основной цели законодательного процесса - создания и принятия эффективного закона - необходимо, считает автор, комплексно использовать различные средства, а именно:

- совершенствовать систему экспертных оценок законопроектов, делая упор на научную экспертизу законопроектов;
- развивать практику общественных слушаний, что будет способствовать демократизации законодательного процесса, вовлечению и учету мнения гражданского общества в процессе подготовки законопроектов;
- внедрение в практику подготовки законопроектов, подготовку полного пакета документов, т.е. пакетного принципа, когда одновременно готовятся нормативные правовые акты всех уровней - от закона до инструкции, что позволит сократить период бездействия закона, подмену норм закона предписаниями подзаконных нормативных актов;
- способствовать реальному воплощению принципов законодательства в

<sup>1</sup> Арабаев А.А. Становление конституционного законодательства суверенной Кыргызской Республики: Дис... канд. юрид. наук. – Бишкек, 2001.

практику законодательного процесса и др.

Для повышения эффективности законодательного процесса в Кыргызской Республике автор предлагает принять Закон «О лоббировании», который позволит обеспечить представительство интересов различных объединений граждан на легальной основе.

Автор отмечает, что до сих пор не определен правовой статус экспертизы, не всегда соблюдается принцип независимости экспертизы, подбор экспертов нередко осуществляется в соответствии с пристрастиями руководителей парламентских комитетов и т.д. В связи с этим признается целесообразным объединение усилий ведущих специалистов государственных учреждений в совместной работе по экспертизе законопроектов, подготовке альтернативных законопроектов, организации общественной экспертизы, правовому просвещению граждан.

Обеспечению эффективности законодательного процесса будет способствовать, по мнению исследователя, создание специализированного научно-исследовательского института сравнительного законодательства и государственного управления, основными задачами которого являются экспертно-аналитическое обеспечение нормативных правовых актов и правовой политики Кыргызской Республики. Данный институт мог бы взять на себя обязанности научного эксперта по законопроектам, вносимым в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики в порядке законодательной инициативы.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование конституционно-правовых основ законодательного процесса в Кыргызской Республике позволило сделать следующие выводы:

1. Понятия «законотворческий процесс» и «законодательный процесс» не тождественны. Законодательный процесс — это относительно формализованная часть правотворчества, состоящая из совокупности: а) последовательно сменяющихся формально-определенных, юридически оформленных законотворческих процедур, реализуемых в деятельности специально уполномоченного органа государственной власти по принятию, изменению и отмене нормативных правовых предписаний; б) законотворческих действий, находящихся вне правового регулирования и отражающих собственно творческий характер создания идеальной модели правового регулирования; в) законотворческих отношений, сопровождающих законотворческие процедуры и законотворческие действия»; составной частью законотворческого процесса, связанный со строго регламентированной процедурой создания закона.

Содержание законодательного процесса составляет совокупная взаимная связь и логическая последовательность специальных процедур, строго регламентированных в нормативно-правовых актах. Социальным назначением законодательного процесса является создание закона, в котором выражена воля народа.

2. Под принципами законотворчества следует понимать закрепленные в

различных его источниках или выраженные в устойчивой юридической практике законотворческих органов общепризнанные основополагающие идеи, адекватно отражающие уровень познания общесоциальных и специфических закономерностей законотворчества и служащие для создания внутренней согласованной и эффективной системы юридических норм, а также для непосредственного регулирования общественных отношений в случае их пробельности и противоречивости.

Принципом, обеспечивающим устранение пробелов и противоречий в действующем законодательстве Кыргызской Республики, следует признать принцип системности законотворческой деятельности.

Игнорирование принципов законодательного процесса приводит к снижению уровня их качества, эффективности и ценности в правовом регулировании общественных отношений.

3. Для объединения и согласования усилий субъектов законодательного процесса необходимо создать в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики Объединенный парламентский комитет по координации и планированию законопроектной работы. Правовой основой деятельности данного парламентского комитета должен стать Регламент Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, в котором необходимо предусмотреть право данного комитета: 1) облекать принимаемые решения в форму постановления Жогорку Кенеша; 2) составлять и утверждать годовые и перспективные планы законотворческой деятельности; 3) проводить правовые мониторинги для получения объективной информации о том, какое влияние оказывают на социальные отношения принятые законы и какие из них нуждаются в совершенствовании.

Президент Кыргызской Республики является ключевой фигурой в формировании направлений законодательной активности субъектов законотворчества и их реализации. Наличие широкого круга правомочий в законотворческом процессе, а также особенности конституционно-правового статуса Президента Кыргызской Республики позволяют ему активно воздействовать на весь ход законодательного процесса.

Фактическая роль Правительства Кыргызской Республики в законодательном процессе оценивается не только по количеству внесенных им законодательных инициатив, но и по тому обстоятельству, что за последние несколько лет без его иницилирующего участия в законодательстве не появился ни один из социально значимых законов.

4. Закон представляет собой принятый в особом порядке Жогорку Кенешем Кыргызской Республики или непосредственно народом Кыргызстана на референдуме нормативный правовой акт первичного характера, регулирующий важные вопросы государственной и общественной жизни и обладающий высшей юридической силой.

Законы о внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики признаются источниками права и элементом



системы конституционного законодательства Кыргызской Республики.

5. В настоящее время в законах нередко отражаются лишь потребности и интересы определенной социальной группы лиц, обладающие высоким уровнем материального благосостояния. Выходом из данной ситуации является дальнейшее укрепление и развитие основных демократических институтов, присущих цивилизованному гражданскому обществу.

6. Важной и обязательной процедурой законодательного процесса является подписание закона Президентом Кыргызской Республики. Президент Кыргызской Республики обладает правом «отлагательного» вето.

Под принятым Жогорку Кенешем Кыргызской Республики законом подразумевается закон, принятый Жогорку Кенешем Кыргызской Республики с соблюдением установленных Конституцией Кыргызской Республики правил и предусмотренных ею процедур и направленный Президенту Кыргызской Республики для подписания.

7. Для обеспечения полноценного, эффективного законодательного процесса необходимо:

- совершенствовать систему экспертных оценок законопроектов, делая упор на научную экспертизу законопроектов;

- развивать практику общественных слушаний, что будет способствовать демократизации законодательного процесса, вовлечению и учету мнения гражданского общества в процессе подготовки законопроектов;

- внедрять в практику подготовки законопроектов, подготовку полного пакета документов, т.е. пакетного принципа, когда одновременно готовятся нормативные правовые акты всех уровней - от закона до инструкции, что позволит сократить период бездействия закона, подмену норм закона предписаниями подзаконных нормативных актов;

- способствовать реальному воплощению принципов законодательства в практику законодательного процесса и др.

Законодательный процесс – сложный социальный процесс, профессиональное теоретическое переосмысление и практическое осуществление которого являются необходимыми условиями построения светского, демократического и правового государства в нашей стране.

**Основные теоретические положения и рекомендации, содержащиеся в диссертации, нашли свое освещение в следующих опубликованных работах автора:**

1. Конституционные основы законодательного процесса в Кыргызской Республике // Сб. материалов междунар. научно-практ. конференции «Добросовестному управлению - правовую основу». Южный региональный институт Кыргызской Государственной Юридической Академии. Ош, 2004. - С. 53-57.

2. Правовое регулирование законодательного процесса в Кыргызской Республике // Сб. материалов междунар. научно-практ. конференции

«Добросовестному управлению - правовую основу». Южный региональный институт Кыргызской Государственной Юридической Академии. Ош, 2004. - С. 57-64.

3. Рассмотрение законопроектов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики как стадия законодательного процесса // Сб. материалов X научно-теорет. конференции «Современность: философские и правовые проблемы». Институт философии и права Национальной академии наук Кыргызской Республики. Бишкек, 2005. - С. 85-90.

4. К вопросу о понятии и правовой природе законодательных актов // Сб. материалов X научно-теорет. конференции «Современность: философские и правовые проблемы». Институт философии и права Национальной академии наук Кыргызской Республики. Бишкек, 2005. - С. 90-95.

5. Законодательная инициатива как стадия законодательного процесса // Эдилет. Алматы, 2006. - № 1 (19а). - С. 16-20.

6. Подписание и обнародование законов Кыргызской Республики как самостоятельная стадия законодательного процесса // Эдилет. Алматы, 2006. - № 2 (20). - С. 45-48.

7. К вопросу о принятии законов Кыргызской Республики // Эдилет. Алматы, 2006. - № 2 (20). - С. 48-52.

8. Конституционно-правовые основы законодательной деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики // Материалы междунар. научно-практ. конференции «Укрепление верховенства закона и механизмов защиты прав человека на юге Кыргызстана». Местное бюро ОБСЕ. Ош, 2007. - С. 65-74.

## Резюме

на диссертационное исследование Бакировой Шырманхан Максыевны на тему «Законодательный процесс в Кыргызской Республике (вопросы теории и практики)», на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02. - конституционное право; муниципальное право.

**Ключевые слова:** правотворчество, законотворчество, законотворческий процесс, законодательный процесс, стадии законодательного процесса, законодательная инициатива, право законодательной инициативы, субъекты законодательного процесса, Парламент, Жогорку Кеңеш, юридическая техника, научная экспертиза.

Целью настоящего диссертационного исследования является комплексное исследование проблем теории и практики становления законодательного процесса в Кыргызской Республике на современном этапе и определение конкретных рекомендаций по его дальнейшему совершенствованию и развитию.

Исследованы теоретико-правовые понятия, категории, принципы, положенные в основу сущностной и содержательной характеристики законотворчества и законотворческого процесса как института конституционного права; особенности, содержание и правовые формы реализации законотворческих полномочий субъектами законодательного процесса; результаты законодательной деятельности и факторы, ее обуславливающие; место и роль законодательного процесса в числе правовых регуляторов социальных отношений в условиях формирования в современном Кыргызстане правового государства и гражданского общества.

В работе изучена роль законотворчества в обеспечении правовой и институциональной реализации конституционных принципов правового демократического государства в Кыргызстане.

Исследованы нормативные и организационно-правовые основы обеспечения законотворчества в контексте общей оценки их правового и фактологического содержания, а также законотворческая деятельность субъектов законодательного процесса и ее результаты.

В диссертационном исследовании подвергаются анализу субъекты законодательного процесса Кыргызстана и зарубежных стран, и на основе углубленного изучения теории и практики формирования законодательного процесса в развитых зарубежных странах автор вносит ряд конкретных предложений по его совершенствованию в Кыргызстане.

Бакирова Шырманхан Максыевнанын юридика илимдеринин кандидаты окумуштуулук даражасын алуу үчүн 12.00.02. – конституциялык укук, муниципалдык укук адистиги боюнча «Кыргыз Республикасынын мыйзам чыгаруу процесси (теоретикалык жана практикалык жагдайлары)» деген темадагы диссертациялык ишине

## Резюме

**Негизги сөздөр:** укук чыгаруу, мыйзам чыгаруу, мыйзам чыгаруу процесси, мыйзам иштеп чыгаруу процесси, мыйзам иштеп чыгаруу процессинин баскычтары, мыйзам сунуштоо, мыйзам сунуштоо укугу, мыйзам чыгаруу процессинин субъектилери, Парламент, Жогорку Кеңеш, юридикалык техника, илимий экспертиза.

Диссертациялык изилдөөнүн максаты болуп Кыргыз Республикасынын мыйзам чыгаруу процессинин негизделүүсүнүн теориясынын жана практикасынын көйгөйлүү маселелерин комплекстик анализдөө, анын мындын ары өнүгүүсүнө конкреттүү сунуштарды белгилөө саналат.

Мыйзам чыгаруу жана мыйзам чыгаруу процессинин конституциялык – укуктук институтунун мазмундуу мүнөздөмөсүнүн негизинен орун алган теоретикалык-укуктук түшүнүктөр, категориялар, принциптер анализденген. Мыйзам чыгаруу субъектилеринин ыйгарым укуктарын жүзөгө ашыруунун өзгөчөлүктөрү, мазмуну жана укуктук формалары, мыйзам иштеп чыгаруунун жыйынтыктары, факторлору, Кыргызстанда укуктук мамлекеттин жана жарандык коомдун түптөлүү шарттарында мыйзам иштеп чыгаруу процессинин орду изилденет.

Диссертациялык эмгекте Кыргыз демократиялык укуктук мамлекетиндеги конституциялык принциптерди укуктук жана институциялык жүзөгө ашыруудагы мыйзамдуулуктун ролуна чоң маани берилет.

Диссертациялык изилдөөдө Кыргызстандагы жана өнүккөн чет мамлекеттердеги мыйзам чыгаруу процессинин субъектилерине анализ берилген. Өнүккөн чет өлкөлөрдүн мыйзам чыгаруу процессин өнүгүүсүнүн теориясын жана практикасын терең изилдөөнүн негизинде автор мыйзам чыгаруу процессинин Кыргызстандагы мындын ары өнүгүүсүнө конкреттүү сунуштарды киргизет.

## RESUME

to dissertation research of Bakirova Shyrmankhan Maksytovna on the theme "Legislation process in Kyrgyz Republic (issues of theory and practice)", for doctoral thesis in jurisdiction on specialty 12.00.02.- constitutional right; municipal right.

**Key words:** lawmaking, lawmaking process, legislative process, stages of legislative process, legislative leadership, initiative, subjects of legislative process, Parliament, Jogorky Kenesh, legal technique, scientific examination.

The purpose of dissertation research is complex research of problems of theory and practice of legislative process in Kyrgyz Republic in the modern period and decision of specific recommendations on its further advance and development.

There were studied theoretical and legal concepts, categories, principles, which were based on essential and constructive characteristics of lawmaking and lawmaking processes as constitution right institution; specifics, contents and legal form of lawmaking credentials realization by subjects of legislative processes; the place and role of legislative processes inter alia legal regulator of social relations provided forming legislative nation and civil society in modern Kyrgyz Republic. There were studied roles of lawmaking in provision of right and institutional realization of legal and institutional realization of constitutional principals of legal democratic nation in Kyrgyzstan.

There were studied normative and organizational bases of legislative provision in the context of common estimation of their legal and factual content, but also lawmaking activity of subjects in legislative process and its results.

In dissertation work there were analyzed subjects of Kyrgyzstan legislative process and foreign countries, and on the basis of deep research of theory and practice of legislative process formation in developed countries the author gives a number of factual suggestion on its development in Kyrgyzstan.

