

**ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ  
ВЕРХОВНЫМ СУДОМ КЫРГЫЗСКОЙ  
РЕСПУБЛИКИ**

***Сапиянова М.Н.***

*Заведующий отделом*

*по работе с законодательством*

*Аппарата Верховного суда*

*Кыргызской Республики*

**город Бишкек – 2023г.**

## **Содержание**

Нормативно – правовая база	3
Специальная литература	5
Цели модуля	6
Ожидаемые результаты	6
<b>1. Право законодательной инициативы</b>	
1.1. Общие положения	7
1.2. Субъекты законодательной инициативы	8
1.3. Право законодательной инициативы Верховного суда	10
<b>2. Стадии законодательного процесса</b>	
2.1. Законодательная инициатива как отдельная стадия законодательного процесса	14
2.2. Этапы законодательной инициативы	15
<b>3. Особенности законодательной инициативы судебных органов</b>	
3.1. Разграничение полномочий Верховного суда по законодательной инициативе	20
3.2. Разработка предложений по совершенствованию законодательства	24
<b>4. Взаимодействие властей в законодательном процессе</b>	
4.1. Процедура согласования законопроектов с государственными органами	28
4.2. Взаимодействие Верховного суда с Советом судей Кыргызской Республики по разработке законопроектов	28
<b>Заключение</b>	31

## **НОРМАТИВНО – ПРАВОВАЯ БАЗА**

1. Конституция Кыргызской Республики, принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года;
2. Закон «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики» от 5 мая 2021 года № 59;
3. Конституционный Закон Кыргызской Республики “О статусе судей Кыргызской Республики” от 15 ноября 2021 года № 138;
4. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О Конституционном суде Кыргызской Республики» от 15 ноября 2021 года № 133;
5. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» от 15 ноября 2021 года № 134;
6. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О Совете по делам правосудия Кыргызской Республики» от 15 ноября 2021 года № 137;
7. Закон Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления» от 15 ноября 2021 года № 139;
10. Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 16 ноября 2022 года № 106;
11. Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241;
12. Закон Кыргызской Республики «О судах аксакалов» от 5 июля 2002 года № 113;
13. Закон Кыргызской Республики «О присяжных заседателях в судах Кыргызской Республики» от 15 июля 2009 года № 215;
14. Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики «Об утверждении Инструкции по законодательной технике» от 26 июня 2015 года № 5389-V;
15. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 31 мая 2017 года №313, об утверждении Инструкции по разработке проектов подзаконных актов Кыргызской Республики;

16. Постановление Кабинета Министров от 10 августа 2022 года № 444, об утверждении Методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства.

17. Распоряжение Кабинета Министров Кыргызской Республики от 10 февраля 2023 года № 45-р;

## СПЕЦИАЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. «Конституционное право Кыргызской Республики» Б.:V.R.S. Company, 2022.
2. «Научно-практических комментариев к Конституции Кыргызской Республики» сост. К.М. Осмоналиев. Б.: Юринфо, 2022
3. «Теория государства и права» учебник для бакалавриата / А.В.Малько, В.Ю. Панченко, В.Н. Непомнящий/ Москва: Эксмо, 2020;
4. Законотворчество в Российской Федерации (научно-практическое и учебное пособие) / под ред. А. С. Пиголкина. - М., 2010;
5. Учебное пособие / Под ред. Т.Я. Хабриевой. - м., 2003.
6. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности. /Ивлиев Г.П., Гаджимагомедов Г.А./ - М., 2013;
7. Участие граждан в нормотворческом процессе в Кыргызской Республике. Составитель: А. Убышева. Бишкек: 2021. – 60 с. Редакторы: Н. Идрисов, А. Джуманазарова, юридические консультанты Международного центра некоммерческого права в Кыргызской Республике.

## **ЦЕЛИ МОДУЛЯ**

Учебный модуль направлен на усвоение слушателями целостного представления о законодательном процессе, умение разграничивать пределы компетенции судебных органов в вопросах законодательной инициативы, а также обучение разрабатывать проекты законодательных актов и оформлять сопровождающие документы к проектам законов.

## **ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ**

По завершении курса слушатели имеют целостное представление о стадиях законотворческого процесса, о законодательной компетенции Верховного суда Кыргызской Республики, смогут составлять справку обоснование и сравнительные таблицы к законопроектам.

# 1. Право законодательной инициативы

## 1.1. Общие положения

Законодательный процесс - порядок деятельности органа законодательной власти по созданию законов. Как правило, законодательный процесс закрепляется в конституции и регламенте соответствующего представительного органа, которому характерна четкая юридическая регламентация.

Законодательный процесс — это упорядоченная деятельность законодательного органа (парламента) по принятию законов, включающая ряд последовательных стадий (этапов): внесение законопроекта, рассмотрение законопроекта, принятие законов, подписание и обнародование законов.

Законодательный процесс имеет значение не только как процессуальная сторона законотворчества, отражающая его формальное содержание, но и является стабилизирующим фактором правовой системы общества.

Законотворческий процесс основывается на определенных принципах, в качестве основных можно выделить следующие:

- ❖ **принцип законности**, соблюдение установленных законом требований к порядку и процедуре законотворчества, строгий учет иерархии правовых норм и актов, соблюдение компетенции органа, принимающего правовой акт;
- ❖ **принцип демократизма**, участие населения в законотворчестве, учет общественного мнения при разработке и принятии нормативно-правовых актов;
- ❖ **принцип политического многообразия**, в парламенте все представленные политические партии, а также депутаты различных

политических взглядов, имеют право выразить свое мнение в законотворческом процессе;

- ❖ **принцип гласности**, законотворческая деятельность компетентных органов осуществляется в открытой и доступной для всех форме;
- ❖ **принцип исполнимости**, финансовое обеспечение нормативно-правовых решений, подготовка соответствующих кадров и необходимых для реализации закона подзаконных актов.

Также можно отметить принципы профессионализма при подготовке законопроектов, требующего использования специальных приемов и средств юридической техники, коллегиальности, планомерности и своевременности.

Неукоснительное соблюдение принципов законотворческого процесса позволяет обществу самым непосредственным образом влиять на формирование воли законодателя на всех этапах от внесения законодательной инициативы и до обнародования закона. Установленные процедуры ограничивают волю законодателя, тем самым препятствует принятию любых законов по своему усмотрению.

## **1.2. Субъекты законодательной инициативы**

Право законодательной инициативы - это возможность вносить в законодательный орган законопроекты, т.е. предварительные тексты законов. Ему соотносится обязанность законодательного органа обсудить вопрос о принятии таких законопроектов к рассмотрению. Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики законопроектов и поправок к законопроектам, законодательных предложений о разработке и принятии новых законов, законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы либо признании законов утратившими силу.

Новая редакция Конституции Кыргызской Республики, принятая



всенародным референдумом от 11 апреля 2021 года и введенная в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года, внесла свои коррективы в части права законодательной инициативы.

Статьей 85 Конституции Кыргызской Республики число субъектов обладающих правом законодательной инициативы расширено и теперь такое право принадлежит:

- 1) 10 тысячам избирателей (народная инициатива);
- 2) Президенту;
- 3) депутатам Жогорку Кенеша;
- 4) Председателю Кабинета Министров;
- 5) Верховному суду по вопросам его ведения;
- 6) Народному Курултаю;
- 7) Генеральному прокурору по вопросам его ведения.

Предоставление права законодательной инициативы судебным органам в лице Верховного суда само по себе не является новшеством. Таким правом Верховный суд обладал и в советскую эпоху. Так Конституцией Киргизской ССР от 20 апреля 1978 года право законодательной инициативы в Верховном Совете Киргизской ССР принадлежало Президиуму Верховного Совета Киргизской ССР, Совету Министров Киргизской ССР, постоянным и иным комиссиям Верховного Совета Киргизской ССР, депутатам Верховного Совета Киргизской ССР, Верховному Суду Киргизской ССР, Прокурору Киргизской ССР. Правом законодательной инициативы обладали также общественные организации в лице их республиканских органов.

При принятии Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года было заложено, что право законодательной инициативы принадлежит депутатам Жогорку Кенеша, Президенту Кыргызской Республики, Правительству Кыргызской Республики, Верховному суду Кыргызской Республики, Высшему Арбитражному суду Кыргызской Республики и народной инициативе - 30 тысячам избирателей.

Представленный Жогорку Кенешу проект закона проходил обсуждение

в комитетах, после чего проект не позднее, чем в месячный срок направлялся в Президиум, который передавал его на рассмотрение в Жогорку Кенеш.

В Президиум Жогорку Кенеша входили Торага, его заместители, председатели комитетов. Президиум Жогорку Кенеша являлся подотчетным Жогорку Кенешу органом, обеспечивающим организацию его работы.

Однако, Законом Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» перечень субъектов обладающих правом законодательной инициативы был сужен и Верховный суд был исключен из этого перечня. Согласно новой редакции Конституции (ст.64) таким правом стали обладать:

30 тысяч избирателей (народная инициатива);

Президент Кыргызской Республики;

депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики;

Правительство Кыргызской Республики.

### **1.3. Право законодательной инициативы Верховного суда**

Как видим из представленного, право законодательной инициативы Верховного суда, изложенное в статье 85 действующей Конституции отличается от редакции Конституции в редакции от 18 февраля 2003 года.

Действующей Конституцией право законодательной инициативы Верховному суду предоставлено по вопросам его ведения.

В связи с чем, частью 3 статьи 10 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» установлено, что Верховный суд осуществляет принадлежащее ему в соответствии с пунктом 5 статьи 85 Конституции право законодательной инициативы по вопросам своего ведения, а также разрабатывает предложения по совершенствованию законодательства по вопросам своего ведения.

Верховный суд КР участвует в законопроектной деятельности посредством разработки и продвижения в установленном порядке проектов законов и реализует право законодательной инициативы посредством внесения законопроектов на рассмотрение Жогорку Кенеша КР.

При внесении проектов законодательных актов Верховный суд руководствуется Законом КР "О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики", Регламентом Администрации Президента Кыргызской Республики, утвержденным распоряжением Руководителя Администрации Президента КР от 26 октября 2021 года N 570, Регламентом Кабинета Министров, утвержденным постановлением Кабинета Министров КР от 28 октября 2021 года №233, Инструкцией по законодательной технике, утвержденной постановлением Жогорку Кенеша КР от 26 июня 2015 года N 5389-V и другими нормативными правовыми актами, регуливающими законодательную деятельность.

В соответствии со статьей 18 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» Кабинет Министров ежегодно разрабатывает и утверждает план законопроектных работ. При разработке проектов планов законопроектных работ учитываются обращения и заявления Президента, предложения депутатов Жогорку Кенеша, заинтересованных органов, научных учреждений, представителей гражданского общества, а также результаты мониторинга и оценки действующего законодательства в порядке, определяемом Кабинетом Министров.

Законом также предусмотрено, что нормативные правовые акты могут быть подготовлены вне плана законопроектных работ.

В отличие от Кабинета Министров КР законопроектная работа в Верховном суде ведется внепланово в зависимости от возникновения такой необходимости.

Регламентом Верховного суда КР, принятым постановлением Пленума Верховного суда Кыргызской Республики от 22 апреля 2022 года № 10, утверждено, что законопроектная деятельность Верховного суда по вопросам своего ведения осуществляется по мере необходимости.

Местные суды представляют в Верховный суд свои предложения по внесению изменений в законы вместе с обоснованием их необходимости.

Разработка и организация подготовки законопроектов осуществляются ответственными исполнителями отделом по работе с законодательством Аппарата Верховного суда.

Пленум Верховного суда, рассмотрев вопрос об одобрении проекта закона, выносит соответствующее постановление о внесении проекта закона на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Законопроект вносится Верховным судом в Жогорку Кенеш с приложением документов, предусмотренных Законом Кыргызской Республики "О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики". По законопроекту, вносимому в Жогорку Кенеш Верховным судом назначается официальный представитель Верховного суда для участия в заседаниях Жогорку Кенеша и его комитетов при рассмотрении проекта закона.

Перечень документов к проекту закона приведены в статье 46 Закона Кыргызской Республики "О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики".

К проекту закона, вносимому субъектом права законодательной инициативы в Жогорку Кенеш, прилагаются:

- ✓ сопроводительное письмо инициатора;
- ✓ справка-обоснование к проекту закона, которая должна содержать информацию:
  - а) о целях и задачах законопроекта;
  - б) о возможных социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных последствиях действия закона;

- в) о результатах общественного слушания, общественного обсуждения;
- г) о соответствии проекта закона законодательству;
- д) об источниках финансирования в случае увеличения расходов, покрываемых за счет государственного бюджета;
- е) о результатах консультаций и обсуждений с объединением органов местного самоуправления (ассоциацией, союзом), объединяющим не менее половины от общего числа органов местного самоуправления, если проект нормативного правового акта непосредственно затрагивает интересы местных сообществ и органов местного самоуправления;
  - ✓ сравнительная таблица, если законопроектом вносятся поправки в действующий закон;
  - ✓ проекты законов, вытекающие из вносимого проекта закона (далее - пакет проектов законов);
  - ✓ анализ регулятивного воздействия проектов законов, направленных на регулирование предпринимательской деятельности, проведенный в соответствии с методикой, утвержденной Кабинетом Министров.

Проект закона и сопроводительные документы представляются на государственном и официальном языках в электронном формате (шрифт Times New Roman, размер 14), а также в бумажном варианте.

Соблюдение правил и порядка, установленных данной нормой является строго обязательным, поскольку если представленный законопроект и сопроводительные документы не отвечают требованиям статей 44 и 46 Регламента Жогорку Кенеша и нормотворческой технике Торага Жогорку Кенеша возвращает инициатору проект закона и сопроводительные документы на основании справки юридической службы Аппарата.

## 2. Стадии законодательного процесса

### 2.1. Законодательная инициатива как отдельная стадия законодательного процесса

Законодательный процесс – это порядок деятельности по организации и принятию закона или иного нормативного акта. Существуют различные мнения относительно количества стадий законодательного процесса и соответственно объединения тех или иных процедур.

Учитывая мнения правоведов и нормы действующего законодательства в сфере нормотворческой деятельности, законодательный процесс можно разделить на следующие стадии:

- анализ состояния правового регулирования вопроса на основе правового мониторинга;
- разработка концепции законопроекта;
- непосредственное изготовление текста законопроекта;
- проведение общественного обсуждения, в предусмотренных законодательством случаях, и согласование с государственными органами;
- внесение законопроекта в законодательный орган;
- рассмотрение законопроекта в законодательном органе государственной власти и принятие закона;
- промульгация (подписание и обнародование) закона;
- вступление в силу закона;
- мониторинг действия закона, в том числе его реализации и эффективности, - правовой мониторинг.

Процедуры разработки законопроекта, общественного обсуждения, согласования законопроектов с государственными органами проводится в

соответствии с Законом Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

## **2.2. Этапы законодательной инициативы**

Законодательная инициатива является самой первой стадией законодательного процесса, и она включает в себя несколько этапов.

Подготовка к разработке проекта закона начинается с предварительного исследования и анализа проблемы, которую предлагается решить, или общественно-полезной цели, которую предлагается достичь путем принятия закона в новой редакции или поправок к действующему закону. Необходимо провести анализ существующих норм права и определить концепцию законопроекта, которая служит для определения целей разработки проекта. Например, решение определенных проблем при применении процессуального законодательства, оптимизация судебного процесса, устранение коллизий или восполнение пробелов в законе и т.д.

Концепция будущего проекта закона является очень важным элементом нормотворческого процесса, так как понимание необходимости разработки и дальнейшего продвижения проекта нормативного правового акта (далее по тексту –НПА) полностью исходит из его концепции. На этапе обсуждения идеи будущего НПА можно помочь инициаторам принять решение о разработке или об отказе в разработке нового проекта НПА.

Верховный суд зачастую при разработке законопроектов ставит цель по устранению недостатков, выявленных в правоприменительной практике, которые в том числе поступают и от местных судов. Это могут быть противоречия между нормами права, отсутствие необходимых юридических норм, наличие пробелов в результате упущения правотворческих органов, либо в результате развития общественных отношений, технические ошибки, расхождение текстов отдельных норм на государственном и официальном языках и т.п. и т.д.

Проекты закона, которые потребуют финансовых и материальных затрат из государственного бюджета или приводят к уменьшению доходной части государственного бюджета, представляются с финансово-экономическими расчетами. Такие расчеты указываются в справке-обосновании к законопроекту и без них Министерство финансов Кыргызской Республики может дать отрицательное заключение к проекту закона.

Перед разработкой проекта закона необходимо также убедиться, что планируемое им регулирование выявленной проблемы не будет иметь влияние на предпринимательскую деятельность, поскольку в таком случае необходимо проведение анализа регулятивного воздействия. Проекты НПА, которые будут затрагивать вопросы предпринимательской деятельности, имеют иной порядок разработки. В таком случае необходимо строгое соблюдение правил, установленных в Методике проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденной постановлением Кабинета Министров от 10 августа 2022 года № 444.

Следует отметить, законы, отнесенные к ведению Верховного суда, как правило, не требуют проведения анализа регулятивного воздействия, поскольку они не имеют влияния на предпринимательскую деятельность.

Для разработки законопроектов могут быть образованы рабочие (экспертные) группы, которые могут формироваться из числа судей, сотрудников аппарата судов, представителей государственных органов, независимых экспертов, консультантов, специалистов, представителей бизнеса и гражданского общества.

На следующем этапе законодательного процесса разработанный проект закона или его концепция проходит общественное обсуждение. Как правило, в значительной степени на практике на общественное обсуждение выносятся уже разработанный законопроект, который публикуется на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики.



В целях реализации конституционного права граждан на участие в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения Распоряжением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 10 февраля 2023 года № 45-р утвержден Единый портал общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики.

Единый портал считается официальным сайтом Кабинета Министров Кыргызской Республики для проведения общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, законов, вносимых в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики в рамках законодательной инициативы Председателя Кабинета Министров Кыргызской Республики и проектов нормативных правовых актов Кабинета Министров Кыргызской Республики.

Пунктом 4 вышеуказанного Распоряжения субъектам, обладающим правом законодательной инициативы, установленным статьей 85 Конституции Кыргызской Республики, и нормотворческим субъектам, указанным в статье 5 Закона Кыргызской Республики "О нормативных правовых актах Кыргызской Республики", рекомендовано обеспечить размещение разрабатываемых проектов нормативных правовых актов на Едином портале.

Таким образом, иницируемые Верховным судом законопроекты также подлежат размещению на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики, если этого требует статья 22 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

В соответствии со статьей 22 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» проекты нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих интересы граждан и юридических лиц, а также проекты нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, кроме проектов нормативных правовых актов, вытекающих из решения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, подлежат общественному

обсуждению посредством размещения на официальном сайте нормотворческого органа.

Помимо размещения текста законопроекта на Едином портале его обсуждение может проводиться посредством проведения круглых столов, конференций, диспутов, где участники обмениваются мнениями, обозначают основные направления развития и решения проблемных вопросов.

Следующим этапом процесса законодательной инициативы является согласование законопроекта с государственными органами.

Согласно Закону КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» проекты нормативных правовых актов подлежат в обязательном порядке согласованию с Министерством юстиции Кыргызской Республики, по вопросам, предусматривающим сокращение доходов или увеличение расходов государства, - с Министерством финансов Кыргызской Республики, направленные на регулирование деятельности субъектов предпринимательства, - с уполномоченным государственным органом по развитию предпринимательства, с другими государственными органами, если в нормативном правовом акте содержатся нормы, касающиеся их компетенции, и ассоциациями, союзами органов местного самоуправления при подготовке проектов нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих интересы местных сообществ и органов местного самоуправления.

На практике этапы общественного обсуждения и согласования с государственными и другими органами могут проводиться одновременно. По результатам общественного обсуждения, поступивших предложений и замечаний, заключений правовых и иных экспертиз государственных органов, готовится окончательный вариант проекта нормативного правового акта и вносится в Жогорку Кенеш в установленном порядке.

Все разрабатываемые проекты нормативных правовых актов должны соответствовать требованиям нормотворческой техники, которая устанавливает единообразные правила оформления проектов НПА, внесения

изменений в действующие НПА, использования ссылок на другие НПА и прекращения их действия. Для проектов законов и проектов подзаконных актов установлены требования к технике оформления, которые регламентированы в Законе Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», Инструкции по законодательной технике, утвержденной постановлением Жогорку Кенеша от 26 июня 2015 года №5389-V, Инструкции по разработке проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 мая 2017 года №313.

Вышеуказанные НПА устанавливают детальные правила разработки, технического оформления проектов НПА и являются практическим руководством для разработчиков законопроектов и проектов подзаконных актов, все правила нормотворческой техники уже изложены в вышеуказанных документах.

### **3. Особенности законодательной инициативы судебных органов**

#### **3.1. Разграничение полномочий Верховного суда по законодательной инициативе**

Как уже отмечено Верховному суду право законодательной инициативы предоставлено по вопросам его ведения. А какие вопросы относятся к ведению Верховного суда? Действующее законодательство не дает нам четкие критерии по каким признакам мы должны относить тот или иной вопрос к ведению Верховного суда.

Если исходить из Конституции, то в силу статьи 98 Верховный суд Кыргызской Республики является высшим органом судебной власти. Верховный суд осуществляет пересмотр судебных решений по обращениям участников судебного процесса по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам в порядке, определяемом законом.

Судебная система Кыргызской Республики устанавливается Конституцией и законами; состоит из Конституционного суда, Верховного суда и местных судов.

Порядок организации и деятельности судов, статус судей определяются конституционными законами.

Порядок организации и деятельности Верховного суда и местных судов, принципы осуществления правосудия, полномочия судов и судей, организации деятельности аппаратов судов и их сотрудников, порядок обеспечения и финансирования их деятельности определяются конституционным *Законом КР «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах»*.

Статус судей Кыргызской Республики, гарантии независимости судей, порядок избрания, назначения судей Кыргызской Республики, их перевод (ротацию), освобождение от должности, ответственность, меры материального и социального обеспечения деятельности судей и иные

положения, связанные с данным статусом определяются **конституционным Законом КР «О статусе судей Кыргызской Республики»**.

Отбор кандидатов на должности судей местных судов осуществляется Советом по делам правосудия в порядке, определяемом конституционным законом. Организация и деятельность Совета по делам правосудия, его полномочия и порядок формирования определены **конституционным Законом «О Совете по делам правосудия Кыргызской Республики»**.

Для решения вопросов внутренней деятельности судов действует судейское самоуправление. Организация и порядок деятельности органов судейского самоуправления определены **Законом КР «Об органах судейского самоуправления»**

Органами судейского самоуправления в Кыргызской Республике являются Съезд судей, Совет судей и собрание судей.

Съезд судей является высшим органом судейского самоуправления.

Совет судей является выборным органом судейского самоуправления, действующим в период между съездами судей и осуществляющим защиту прав и законных интересов судей, рассмотрение вопросов о привлечении судей к дисциплинарной ответственности, контроль за формированием и исполнением бюджета судов, организацию обучения и повышения квалификации судей.

Собрание судей является первичным органом судейского самоуправления.

**Согласно конституционному Закону КР «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах»** на судей Верховного суда Кыргызской Республики и местных судов, сотрудников аппаратов судей положения законодательства о государственной службе распространяются в той мере, в которой не урегулировано настоящим конституционным Законом.

Так как на сегодняшний день правовая норма, которая нам могла бы раскрыть содержание термина «по вопросам его ведения», не имеется, то

понимание вопросов ведения судебных органов возможно только в теоретическом аспекте.

Но, все же, в целом исходя из полномочий Верховного суда, а также учитывая самостоятельность и независимость судебной ветви власти, можно очертить предварительный круг вопросов, которые могут быть отнесены к ведению Верховного суда.

Поскольку, как выше отмечено, законодательством понятие «по вопросам его ведения» не раскрыт, условно Верховным судом могут быть инициированы проекты законов:

- - определяющие порядок организации и деятельности судов, статус судей;
- - в рамках проводимой судебно-правовой реформы;
- - в целях оптимизации судебного процесса, эффективной реализации и применения соответствующих кодексов;
- - по обеспечению взаимосвязи законов, регулирующих вопросы осуществления судопроизводства по гражданским, экономическим и административным, уголовным и иным делам;
- - отдельных законодательных актов, регулирующих вопросы организационного, кадрового, финансового и иного обеспечения деятельности судов и аппаратов судов.

Таким образом, в круг законодательных актов определяющих порядок организации и деятельности судов, статус судей можно отнести Конституционные Законы КР «О статусе судей Кыргызской Республики», «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах», «О Совете по делам правосудия Кыргызской Республики», Законы КР «Об органах судейского самоуправления», "Об утверждении структуры местных судов и штатной численности судей местных судов Кыргызской Республики".

В рамках проводимой судебно-правовой реформы Верховным судом могут быть инициированы проекты законов по реализации Государственной целевой программы "Развитие судебной системы Кыргызской Республики на

2023-2026 годы", утвержденной Указом Президента КР от 3 марта 2023 года УП № 47. Цель данной Программы - определение приоритетов развития системы правосудия, направленных на справедливую и эффективную защиту прав и законных интересов человека и организаций.

В целях оптимизации судебного процесса, эффективной реализации и применения соответствующих кодексов могут быть инициированы изменения в процессуальные кодексы.

По обеспечению взаимосвязи законов, регулирующих вопросы осуществления судопроизводства по гражданским, экономическим и административным, уголовным делам могут быть инициированы проекты законов, касающиеся исполнительного производства, цифровизации судов, по реализации института присяжных заседателей и других.

Однако, здесь следует отметить, что такие законопроекты могут быть направлены на регулицию процессуального порядка, процедуры практической реализации и исполнения норм материального права.

По вопросам организационного, кадрового, финансового и иного обеспечения деятельности аппаратов судов могут быть инициированы изменения в Законы КР «"О государственной гражданской службе и муниципальной службе", "О конфликте интересов", "О противодействии коррупции", «Об установлении воинских званий, классных чинов, специальных классных чинов и специальных званий» и другие.

А какие вопросы не могут быть отнесены в ведение Верховного суда? Опять же законодательство не содержит круг вопросов, которые не могут быть отнесены к ведению Верховного суда.

Здесь, хотелось бы обратить внимание слушателей на Закон Кыргызской Республики «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике».

Обозначенным Законом определены проекты законов, которые в порядке народной инициативы не могут вноситься. Это проекты законов, касающиеся изменения государственной границы, формирования

республиканского бюджета, амнистии и помилования, вопросов международных отношений, введения военного или чрезвычайного положения. Конституционными законами могут устанавливаться иные ограничения по инициированию в порядке народной инициативы проектов законов, направленных на регулирование определенного круга отношений.

По аналогии с Законом Кыргызской Республики «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике» законодательством также могут быть для Верховного суда установлены ограничения по инициированию проектов законов, направленных на регулирование определенного круга отношений.

Обращаю внимание слушателей, что в Законе КР «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике» такие ограничения могут устанавливаться конституционными законами, а не законами.

### **3.2. Разработка предложений по совершенствованию законодательства**

В силу Закона Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» Верховный суд также разрабатывает предложения по совершенствованию законодательства по вопросам своего ведения.

К примеру, в соответствии со статьями 6, 16 и 38 Закона КР "О международных договорах Кыргызской Республики" предложения о заключении межгосударственных международных договоров вносятся Президенту Кыргызской Республики заинтересованными министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами, а также иными соответствующими государственными органами Кыргызской Республики, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые такими международными договорами, за исключением Жогорку Кенеша и судебных органов, по согласованию с Премьер-министром Кыргызской Республики.



Жогорку Кенеш и органы судебной власти в лице Верховного суда Кыргызской Республики могут рекомендовать:

1) Президенту рассмотреть вопрос о заключении межгосударственного международного договора;

2) Премьер-министру рассмотреть вопрос о заключении Правительством межправительственного международного договора или межгосударственного международного договора по вопросам, входящим в компетенцию Правительства.

Предложения о присоединении Кыргызской Республики к межгосударственным и межправительственным международным договорам вносятся в Правительство заинтересованными министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами, а также иными соответствующими государственными органами Кыргызской Республики, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые такими международными договорами, за исключением Жогорку Кенеша и судебных органов.

Жогорку Кенеш и органы судебной власти в лице Верховного суда могут рекомендовать:

1) Президенту рассмотреть вопрос о присоединении Кыргызской Республики к межгосударственным международным договорам;

2) Премьер-министру рассмотреть вопросом Правительством о присоединении Кыргызской Республики к межправительственным международным договорам или межгосударственным международным договорам по вопросам, входящим в компетенцию Правительства.

В случае согласия Президента или Премьер-министра с рекомендациями Жогорку Кенеша и Верховного суда, Президент или Премьер-министр поручают разработку и согласование предложения о присоединении Кыргызской Республики к соответствующему международному договору, для последующего внесения в Правительство, министерству, государственному комитету, административному ведомству либо по

предложению Президента или Премьер-министра вышеуказанные разработка и согласование возлагаются на иные соответствующие государственные органы Кыргызской Республики, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые такими международными договорами.

Предложения о приостановлении действия или денонсации (прекращении, выходе из) международного договора Кыргызской Республики рассматриваются в аналогичном порядке.

Жогорку Кенеш и органы судебной власти в лице Верховного суда могут рекомендовать:

1) Президенту рассмотреть вопрос о приостановлении действия или денонсации (прекращении, выходе из) межгосударственных международных договоров Кыргызской Республики;

2) Премьер-министру рассмотреть вопрос о приостановлении действия или денонсации (прекращении, выходе из) Правительством межправительственных международных договоров или межгосударственных международных договоров по вопросам, входящим в компетенцию Правительства.

*К примеру, по рекомендации Верховного суда при активном участии Судебного департамента при Верховном суде КР на рассмотрение Кабинета Министров Кыргызской Республики внесен проект Закона Кыргызской Республики «О присоединении Кыргызской Республики к Конвенции о международном порядке взыскания алиментов на детей и других форм содержания семьи, принятой в Гааге 23 ноября 2007 года».*

Также следует обратить внимание на то, что конституционным Законом КР "О Конституционном суде Кыргызской Республики" определен порядок исполнения актов Конституционного суда. Так, статьей 53 конституционного Закона установлено, что в случаях если решением Конституционного суда нормативный правовой акт признан противоречащим Конституции полностью или частично либо из решения Конституционного суда вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании:

1) Кабинет Министров не позднее трех месяцев с даты поступления решения Конституционного суда вносит в Жогорку Кенеш проект конституционного закона или закона, вытекающий из указанного решения.

Проект закона, вытекающий из решения Конституционного суда, может быть инициирован депутатами Жогорку Кенеша либо иными субъектами законодательной инициативы.

Здесь, следует особо отметить абзац 2 пункта 1 части 2 статьи 53 обозначенного закона, поскольку Верховный суд является субъектом законодательной инициативы, он может быть инициатором проекта закона, вытекающего из решения Конституционного суда, если это относится к вопросам его ведения.

На практике Конституционного суда немало случаев, когда подвергались проверке те или иные нормы конституционного Закона «О статусе судей Кыргызской Республики».

## **4. Взаимодействие властей в законодательном процессе**

### **4.1. Процедура согласования законопроектов с государственными органами**

Законом Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» проекты нормативных правовых актов перед их внесением Президенту, Кабинету Министров проходят обязательную процедуру согласования с государственными органами.

Верховный суд при инициировании проекта закона в законодательный орган также проводит процедуру согласования в порядке, установленном статьей 21 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

В случае получения отрицательного заключения, либо если имеются разногласия по тем или иным вопросам Верховным судом проводится работа по их устранению. При невозможности установления консенсуса проект закона может быть внесен в том варианте, который разработан Верховным судом и об этом указывается в справке обосновании. Также отдельно готовится сводная таблица, в которой указывается, по каким основаниям учтены или не учтены те или иные замечания и предложения.

Дальнейшее обсуждение проекта проводится в стенах парламента – в соответствующих комитетах Жогорку Кенеша и на его пленарных заседаниях, в порядке, установленном Законом Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

### **4.2. Роль органов судейского самоуправления в законодательном процессе**

Органы судейского самоуправления осуществляют функции в пределах полномочий, установленных Законом Кыргызской Республики "Об органах судейского самоуправления», для выражения и защиты интересов судей как

носителей судебной власти. Основные задачи органов судейского самоуправления приведены в статье 6 обозначенного Закона.

Совет судей Кыргызской Республики, как орган проводящий политику высшего органа судейского самоуправления, в рамках своих полномочий дает заключение к проектам законов, иных нормативных и ненормативных актов, касающихся деятельности судов и судей.

Совет судей также осуществляет:

- меры, направленные на защиту прав и законных интересов судей Кыргызской Республики,
- осуществляет контроль за формированием и исполнением бюджета судов;
- осуществляет координацию работы по практической реализации судебной реформы;
- профессиональную оценку качества деятельности судей и иные полномочия, предусмотренные законами Кыргызской Республики.

Следовательно, законопроекты, затрагивающие деятельность судебной системы, подлежат обязательному согласованию с Советом судей.

Особо следует обратить внимание на то, что в соответствии со статьями 12 и 32 конституционного Закона Кыргызской Республики "О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах" изменение численности судей Верховного суда и местных судов допускается только по предложению Совета судей.

Такое положение закона служит в защиту принципа самостоятельности судов и независимости судей, а также способствует реализации задач органов судейского самоуправления по обеспечению квалифицированными кадрами судейского корпуса.

Совет судей занимает значимую роль при формировании бюджета судебной системы, поскольку бюджет судебной системы формируется

самостоятельно судебной властью и, по согласованию с исполнительной и законодательной властью, включается в республиканский бюджет.

В соответствии с частью 3 статьи 5 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики проекты нормативных правовых актов по вопросам, касающимся бюджета судебной системы, подлежат обязательному согласованию с Советом судей.

В силу статей 92 и 107 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики при формировании республиканского бюджета на соответствующий год объем расходной части бюджета судебной системы может быть ниже утвержденных показателей предыдущего года только с согласия Совета судей. Секвестирование (сокращение) бюджетных средств, предусмотренных законом на финансирование судебной системы в текущем финансовом году, допускается только с согласия Совета судей.

Таким образом, значимость органов судейского самоуправления, особенно роль Совета судей в реализации Верховным судом права законодательной инициативы неопределима.

## **Заключение.**

Актуальность разработки учебного модуля по теме «Особенности осуществления законодательной инициативы Верховным судом Кыргызской Республики» заключается в наделении Верховного суда правом законодательной инициативы по вопросам его ведения. Данное право Верховного суда закреплено Конституцией Кыргызской Республики, принятой референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года и также нашло свое отражение в конституционном Законе Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах».

Учебный модуль ориентирован на сотрудников аппаратов судов, которые участвуют в обсуждении и составлении текстов предложений и поправок к кодексам и законам, поступающих от местных судов. Он также направлен на обучение сотрудников аппарата Верховного суда, Судебного департамента и Высшей школы правосудия при Верховном суде Кыргызской Республики, которые непосредственно занимаются разработкой законопроектов.

Значимость учебного пособия заключается его практическая сторона, в пособии приведены основные нормативные правовые акты, регулирующие сферу законодательной и нормотворческой деятельности.

На основании освоения полученной темы слушатели смогут самостоятельно составить сравнительную таблицу к законопроекту, написать справку-обоснование, а также разработать проект закона.

При исследовании заданной темы основное затруднение заключалось в отсутствии законодательных норм поясняющих понятие «по вопросам его ведения». В связи с чем, при подготовке учебного модуля, круг вопросов, которые могут быть отнесены к ведению Верховного суда, определены исходя из полномочий Верховного суда, а также учитывая самостоятельность и независимость судебной ветви власти. Условно они составили следующие вопросы:

- определяющие порядок организации и деятельности судов, статус судей;
- в рамках проводимой судебной-правовой реформы;
- в целях оптимизации судебного процесса, эффективной реализации и применения соответствующих кодексов;
- по обеспечению взаимосвязи законов, регулирующих вопросы осуществления судопроизводства по гражданским, экономическим и административным, уголовным и иным делам;
- отдельных законодательных актов, регулирующих вопросы организационного, кадрового, финансового и иного обеспечения деятельности судов и аппаратов судов.

В заключении следует отметить, что данная тема является новой и малоизученной. Однако, в последующем, по мере совершенствования законодательства, в сфере законодательной деятельности, и накопленного опыта Верховного суда по реализации права законодательной инициативы, будут восполнены имеющиеся пробелы. В связи с чем, рассматриваемая тема всегда будет оставаться актуальной и востребованной.



## **Контрольные вопросы**

1. Право законодательной инициативы Верховного суда имеет ограничения?
2. В каких нормативных правовых актах регламентирована законодательная инициатива Верховного суда?
3. Какие законодательные инициативы могут быть внесены Верховным судом?
4. По каким вопросам могут быть установлены ограничения по законодательной инициативе Верховному суду?
5. Как происходит обсуждение законопроекта, вносимого Верховным судом?
6. Какие могут быть причины, по которым Верховный суд может использовать законодательную инициативу?
7. Какими государственными органами проводится обязательное согласование законопроекта?
8. В каких случаях требуется финансовый расчет к законопроекту?
9. В каком документе указываются финансовые расчеты, результаты общественного обсуждения?
10. Законопроектная деятельность Верховного суда по вопросам своего ведения осуществляется по предварительному плану?
11. Где подлежат размещению иницируемые Верховным судом законопроекты?
12. Условно Верховным судом могут быть иницированы проекты каких законов?
13. Вправе ли Верховный суд внести предложение Президенту Кыргызской Республики о заключении межгосударственных международных договоров?
14. Вправе ли Верховный суд внести предложение в Кабинет Министров Кыргызской Республики о заключении межправительственных международных договоров или межгосударственных международных

договоров по вопросам, входящим в компетенцию Кабинета Министров?

15. Может ли выступать Верховный суд выступать с законодательной инициативой по разработке проекта закона, вытекающего из решения Конституционного суда?
16. Какие вопросы подлежат обязательному согласованию с Советом судей Кыргызской Республики?