

УДК 321.0.1 (575.2)

https://doi.org/10.33619/2414-2948/101/59

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ  
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ  
И ОСОБЕННОСТИ УПОТРЕБЛЕНИЯ ТЕРМИНОВ В ТЕКСТЕ**

©*Урматова А. Д.*, SPIN-код: 6972-4931, Кыргызский национальный университет  
им. Жусуна Баласагына, г. Бишкек, Кыргызстан

©*Жунушалиев Ч. А.*, SPIN-код: 5394-7599, Кыргызский национальный университет  
им. Жусуна Баласагына, г. Бишкек, Кыргызстан

**THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF LEGISLATIVE INITIATIVE  
IN THE KYRGYZ REPUBLIC AND THE PECULIARITIES  
OF THE USE OF TERMS IN THE TEXT**

©*Urmatova A.*, SPIN-code: 6972-4931, Kyrgyz National University  
named after Zhusup Balasagyn, Bishkek, Kyrgyzstan

©*Zhunushaliev Ch.*, SPIN-code: 5394-7599, Kyrgyz National University  
named after Zhusup Balasagyn, Bishkek, Kyrgyzstan

*Аннотация.* В статье рассматриваются основные этапы, тенденции и особенности развития законодательной системы Кыргызской Республики. Анализируются фундаментальные труды ученых по проблемам переходного права. Изучается влияние норм кыргызского обычного права на современную систему законодательства Кыргызской Республики. Рассмотрены практические проблемы развития законодательной системы Кыргызской Республики. В статье анализируется законотворчество как элемент государственной деятельности в области правообразования, этапы законодательного процесса, различные подходы к определению права законодательной инициативы в Кыргызской Республике.

*Abstract.* The article discusses the main stages, trends and features of the development of the legislative system of the Kyrgyz Republic. The fundamental works of scientists on the problems of transitional law are analyzed. The influence of the norms of Kyrgyz customary law on the modern system of legislation of the Kyrgyz Republic is studied. The practical problems of the development of the legislative system of the Kyrgyz Republic are considered. The article analyzes lawmaking as an element of state activity in the field of law education, stages of the legislative process, various approaches to determining the right of legislative initiative in the Kyrgyz Republic.

*Ключевые слова:* правотворчество, законодательный процесс, законодательной инициативы в Кыргызской Республики, система законодательства, структура законодательства, отрасль законодательства, нормативный правовой акт.

*Keywords:* lawmaking, legislative process, legislative initiatives in the Kyrgyz Republic, legislative system, legislative structure, branch of legislation, regulatory legal act.

Понятие «законодательная инициатива» в рамках парламентского законодательного процесса имеет, по крайней мере, два основных значения. Во-первых, законодательной инициативой называется один из этапов законодательного процесса. Во-вторых, это

рассматривается как определенное личное право уполномоченных субъектов вносить законопроекты (законодательные предложения) в законодательный орган [1].

Право законодательной инициативы — это возможность вносить в законодательный орган проекты законов, то есть предварительные тексты законов. Это соответствует обязанности законодательного органа обсуждать вопрос о принятии таких законопроектов к рассмотрению [2].

Законодательный процесс состоит из «относительно завершенных этапов, содержание каждого из которых регулируется таким образом, что только выполнение всех его компонентов позволяет перейти к следующему этапу» [3]. Большинство авторов выделяют четыре этапа законодательного процесса: внесение законопроекта, его обсуждение, принятие закона и его публикация. Говоря о понятии права законодательной инициативы, прежде всего, имеет смысл дать его юридическое определение в законодательстве. Хотя терминологическое словосочетание «законодательная инициатива» широко употребляется в литературе и уже давно используется в законотворческой практике, на сегодняшний день нет юридически четкого определения этого понятия, его существенных свойств и элементов содержания.

А. Д. Урматова в своей точке зрения указывает, что: «термины — это специальные слова, ограниченные своим особым назначением, созданные для однозначного и точного выражения понятия путем формулирования критериев отличия, обозначающего понятия от других. По сравнению с основной массой слов, термин более четко определен и стабилен, это слово с основным значением, которое служит для точного обозначения определенного понятия. В законотворчестве специфика мышления заключается в том, что оно отражает нормативные потребности общественной жизни, определенное нормативное отношение к реальной объективной действительности, опосредованное институтами публичной власти. Это обстоятельство определяет, что данный тип, образ мышления, «правовой образ мышления», генерирует и использует специальные (юридические) понятия, посредством которых выражаются определенные нормативные потребности. Следовательно, правовые концепты представляют собой разновидность социальных концептов, специфика которых определяется спецификой самого правового мышления как нормативного метода, способа освоения действительности, отражающего социальные потребности» [4].

В свою очередь, в научной литературе существуют различные определения понятия законодательной инициативы. Таким образом, в узком смысле право законодательной инициативы относится к праву компетентных органов и частных лиц вносить в законодательный орган предложения о принятии новых законов, внесении изменений или отмене старых, которые являются обязательными для рассмотрения высшим законодательным органом. В широком смысле под правом законодательной инициативы понимается внесение законодательных предложений, адресованных высшему законодательному органу, в отношении которых законодательный орган не обязан принимать их к рассмотрению [5].

Д. А. Ковачев определяет законодательную инициативу как возможность внесения субъектом права законодательной инициативы законопроекта на рассмотрение представительного органа власти [6].

Д. Т. Кривенко дополняет приведенное выше определение и раскрывает законодательную инициативу как право вносить готовые законопроекты и предложения по разработке и принятию новых законов, отмене и дополнению существующих [7].

На наш взгляд, не совсем удачным следует признать определение, согласно которому в рамках стадии законодательной инициативы только уполномоченный субъект реализует свое

право на законодательную инициативу, то есть право инициировать перед законодательным органом вопрос, о издании нового нормативного акта [8].

Законодательная инициатива не может сводиться только к предложению принять новый нормативный акт. Следует также отметить, что в научной юридической литературе нет единого мнения о законодательной инициативе как о первом этапе законодательного процесса. Ряд авторов предлагают выделить стадию создания (разработки) проекта нормативного акта [9], выявления потребностей в принятии закона [10], то есть деятельность по прогнозированию и планированию законодательного процесса [11].

Среди тех, кто признает стадию законодательной инициативы начальной стадией законодательного процесса, также существуют разногласия относительно содержания и границ этой стадии: следует ли считать, что она начинается с внесения законопроекта, или она включает стадию предварительного обсуждения проекта, предшествующую внесению. Высказываются мнения, что законодательный процесс начинается с включения законопроекта в повестку дня [12].

Таким образом, реализация права законодательной инициативы как этап вообще была исключена из законодательного процесса. Таким образом, законодательная инициатива является одной из форм участия субъектов Кыргызской Республики в законодательном процессе на государственном уровне. Совершенствование этой формы, как и других, представляет собой укрепление государственности Кыргызской Республики. Принимая во внимание перечисленные особенности права законодательной инициативы, в самых общих чертах данное понятие можно было бы определить, как гарантированную государством равную для всех субъектов права законодательной инициативы возможность свободно вносить законопроекты в законодательный орган в установленном порядке, что подлежат обязательному рассмотрению на его заседании. Изучение развития законодательной системы на территории постсоветских государств сегодня очень актуально. После распада СССР становление Кыргызской Республики как независимого государства ознаменовало начало демократических, экономических, социальных и правовых реформ. Кыргызская Республика (далее именуемая Кыргызская Республика) в настоящее время находится на переходном этапе своего развития, на пути к демократическому, правовому, социальному государству с рыночной экономикой. Развитие законодательной системы началось с принятия первой Конституции Кыргызской Республики 5 мая 1993 года (<https://kurl.ru/yupMr>).

Впоследствии была проведена кодификация основных отраслей законодательства. В настоящее время в законодательной системе Кыргызской Республики насчитывается 17 кодексов (жилищный, воздушный, гражданский, уголовный, кодекс об административной ответственности, земельный, уголовно-процессуальный, лесной, уголовно-исполнительный, гражданско-процессуальный и др.) (<https://kurl.ru/tzYmq>).

Внутренняя структура законодательной системы (горизонтальная и вертикальная плоскости) определяется Общеправовым классификатором отраслей законодательства (состоит из 45 отраслей), утвержденным указом Президента Кыргызской Республики от 2 января 1995 года. Классификатор основан на предметном критерии разграничения отраслей законодательства Кыргызской Республики. Согласно ст. 76 Конституции Кыргызской Республики, право законодательной инициативы принадлежит Правительству Кыргызской Республики, депутатам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и 10 тысячам избирателей (народная инициатива). Жогорку Кенеш, парламент Кыргызской Республики, является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий в соответствии с принципом разделения государственной власти (<https://kurl.ru/dYUsC>).

Законодательная инициатива — это этап законодательного процесса, который заключается в представлении законопроекта или законодательного предложения о принятии, изменении или отмене закона на рассмотрение законодательного органа. Законодательная власть принадлежит как правительству, так и парламенту. Право специально уполномоченных государственных органов и должностных лиц вносить проект закона в парламент (палату представителей) государства. Это право соответствует обязанности парламента рассмотреть законопроект и принять по нему решение. Изучая развитие законодательной системы Кыргызстана, мы выделили два основных этапа. На первом этапе (1991–2005 гг.) происходит быстрое накопление нормативно-правового материала — количество вновь принятых нормативных правовых актов превысило количество нормативных правовых актов о внесении изменений и дополнений в законодательство.

На втором этапе (2006–2011 гг.) происходит обратный процесс — количество нормативных правовых актов о внесении изменений и дополнений значительно превышает количество вновь принятых нормативных правовых актов. Иными словами, первый этап характеризуется быстрым созданием законодательной базы, второй этап — пересмотром (доработкой) принятых нормативных правовых актов и уменьшением общего количества законов, утративших силу. Однако, пытаясь решить проблему определения и гарантирования права законодательной инициативы, мы должны учитывать, что недостаточно сформулировать и законодательно закрепить это понятие. Для того чтобы концепция работала эффективно и имела практическое применение, важно разработать и законодательно закрепить другие непосредственно связанные с ней положения. К ним относятся, например, установление условий для регистрации решения о его реализации субъектом права законодательной инициативы; введение критериев, разграничивающих вопросы, по которым законодательная инициатива может быть осуществлена тем или иным субъектом; определение мер ответственности за противоправные действия субъектов права законодательной инициативы, органами и должностными лицами, выражающееся в воспрепятствовании реализации права законодательной инициативы.

#### *Список литературы:*

1. Пиголкин А. С. Закон обязателен для всех. М.: Юрид. лит., 1971. 63 с.
2. Абрамова А. И. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Юристъ, 2002. 1005 с.
3. Гузнов А. Г. Кененов А. А., Рождественская Т. Э. Современный законодательный процесс: основные институты и понятия. Смоленск: Траст-имаком, 1995. 92 с.
4. Урматова А. Д., Рыспаева Г. С. Юридическая терминология // Бюллетень науки и практики. 2019. Т. 5. №9. С. 318-324. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/46/42>
5. Денисов А. И. Теория государства и права. М.: Юрид. изд-во, 1948. 532 с.
6. Антонова Л. И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1966. №1. С. 3-11.
7. Ковачев Д. А. Механизм правотворчества социалистического государства. М.: Юрид. лит., 1977. 112 с.
8. Кривенко Л. Г. Развитие правовой основы законодательной деятельности Верховных Советов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1983. №2. С. 46-51.
9. Колдаева Н. П. Законодательная инициатива как правовой институт // Советское государство и право. 1970. №9. С. 122-126.
10. Мишин А. А., Барабашев Г. В. Государственное право буржуазных и развивающихся стран. М.: Юрид. лит., 1989. 382 с.

11. Тихомиров Ю. А. Теория закона. М.: Наука, 1982. 257 с.

12. Ковачев Д. А. Законодательный процесс в европейских социалистических государствах. М.: Юрид. лит., 1966. 135 с.

*References:*

1. Pigolkin, A. S. (1971). *Zakon obyazatelen dlya vsekh*. Moscow. (in Russian).

2. Abramova, A. I. (2002). *Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii*. Moscow. (in Russian).

3. Guznov, A. G. Kenenov, A. A., & Rozhdestvenskaya, T. E. (1995). *Sovremennyi zakonodatel'nyi protsess: osnovnye instituty i ponyatiya*. Smolensk. (in Russian).

4. Urmatova, A., & Ryspaeva, G. (2019). Juridical Terminology. *Bulletin of Science and Practice*, 5(9), 318-324. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/46/42>

5. Denisov, A. I. (1948). *Teoriya gosudarstva i prava*. Moscow. (in Russian).

6. Antonova, L. I. (1966). O stadiyakh pravotvorcheskogo protsessa v SSSR. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie*, (1), 3-11. (in Russian).

7. Kovachev, D. A. (1977). *Mekhanizm pravotvorchestva sotsialisticheskogo gosudarstva*. Moscow. (in Russian).

8. Krivenko, L. G. (1983). Razvitie pravovoi osnovy zakonodatel'noi deyatel'nosti Verkhovnykh Sovetov. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie*, (2), 46-51. (in Russian).

9. Koldaeva, N. P. (1970). *Zakonodatel'naya initsiativa kak pravovoi institut. Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, (9), 122-126. (in Russian).

10. Mishin, A. A., & Barabashev, G. V. (1989). *Gosudarstvennoe pravo burzhuaznykh i razvivayushchikhsya stran*. Moscow. (in Russian).

11. Tikhomirov, Yu. A. (1982). *Teoriya zakona*. Moscow. (in Russian).

12. Kovachev, D. A. (1966). *Zakonodatel'nyi protsess v evropeiskikh sotsialisticheskikh gosudarstvakh*. Moscow. (in Russian).

*Работа поступила  
в редакцию 04.03.2024 г.*

*Принята к публикации  
12.03.2024 г.*

*Ссылка для цитирования:*

Урматова А. Д., Жунушалиев Ч. А. Становление и развитие законодательной инициативы в Кыргызской Республике и особенности употребления терминов в тексте // Бюллетень науки и практики. 2024. Т. 10. №4. С. 486-490. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/101/59>

*Cite as (APA):*

Urmatova, A., & Zhunushaliev, Ch. (2024). The Formation and Development of Legislative Initiative in the Kyrgyz Republic and the Peculiarities of the use of Terms in the Text. *Bulletin of Science and Practice*, 10(4), 486-490. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/101/59>