Закон или подзаконный акт? Избирательный подход и двойные стандарты.

Субъектами законодательной инициативы, круг которых определен Конституцией Кыргызской Республики, в последнее время достаточно часто инициируются законопроекты вразрез установленным правилам и процедурам нормотворческого процесса.

Вместе с тем вызывает озабоченность и одновременно недоумение и тот факт, что данная тенденция наблюдается несмотря на то, что законодательством Кыргызской Республики установлены процедуры нормотворческого процесса, регулирующие процедуры создания и принятия нормативного правового акта, регламентирующие каждую стадию процесса.

Кроме того, в стратегических документах страны и законах зачастую заявляется о том, что концептуальная и практическая значимость принципа «верховенства права» является фундаментальной для Кыргызстана. Однако, на практике мы видим обратную ситуацию.

Общественным фондом «Правовая клиника «Адилет» в анализах к инициированных законопроектам в рамках общественного обсуждения, так и к законопроектам, находящихся в открытом доступе на сайтах государственных органов, неоднократно отмечается о таких несоответствиях.

Также Правовой клиникой «Адилет» был направлен в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики анализ, в котором отмечалась важность соблюдения регламентов и процедур в нормотворческом процессе во избежание принятия нормативных правовых актов, которые будут нарушать или ограничивать права и свободы человека и гражданина, и, насколько нам известно, данный вопрос был поддержан депутатами и стал предметом отдельного обсуждения на пленарном заседании Парламента *(официальный сайт ОФ «Правовая клиника «Адилет», вкладка «Аналитика» https://adilet.kg/)*.

Процесс создания и принятия проектов нормативных правовых актов начинается с изучения проблемы, решение которой обеспечит нормативное регулирование, установленное в законодательстве. Знание законодательства, регулирующего нормотворческий процесс в Кыргызской Республике, позволяет ориентироваться в процедурах, регламентирующих создание проекта нормативного правового акта и особенности его продвижения на каждой стадии нормотворческого процесса.

Конституцией Кыргызской Республики установлены основные постулаты разработки и продвижения проектов нормативных правовых актов, а также основные права, гарантирующие соответствие законов правам, свободам и законным интересам граждан и юридических лиц, предусмотренным Конституцией.

В соответствии со статьей 6 Конституции Кыргызской Республики, определяющей статус Основного закона страны, Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие в Кыргызской Республике. Конституционные

законы, законы и другие нормативные правовые акты принимаются на основе Конституции. Таким образом не допускается принятие законов, противоречащих Конституции Кыргызской Республики.

Особую ценность представляет определение Конституцией Кыргызской Республики места и роли международных договоров в правовой системе Кыргызской Республики. Согласно части 3 статьи 6 Конституции Кыргызской Республики общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, вступившие в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики

Право обеспечения доступа к закону гарантируется частью 4 статьи 6 Конституции, устанавливающей, что официальное опубликование законов и иных нормативных правовых актов является обязательным условием вступления их в силу.

Конституция Кыргызской Республики защищает права и свободы человека и гражданина, закладывая принципы и гарантии, подлежащие неукоснительному соблюдению в правовых нормах, содержащихся в законах и подзаконных актах Кыргызской Республики, в том числе, в процессе создания и совершенствования законодательного массива в целом.

Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики (далее - Закон КР «О НПА») является базовым документом в правовой системе государства, поскольку регулирует важнейшие вопросы, связанные с порядком инициирования, разработки, обсуждения, принятия, вступления в силу, разрешения коллизий и другими процедурами действия всех законов, а также иных нормативных актов.

Несмотря на то, что Закон КР «О НПА» устанавливает все стадии и процедуры нормотворческого процесса в Кыргызской Республике, соблюдение которых обязательно для всех нормотворческих субъектов, на практике периодически наблюдается нарушение установленных правил создания и принятия проекта нормативного правового, направленных как раз-таки на обеспечение качества нормативного правого акта.

Для чего необходимо точное соблюдение нормотворческих принципов и процедур точно отмечено ученым АА. Юговым *«на основе анализа действующего законодательства и обобщения практики его реализации можно выделить следующие доминирующие в нормотворческом процессе специальные принципы:* ***соответствие вида закона его правовому назначению; обязательность прохождения законопроекта через все установленные законом стадии соответствующего вида и формы законотворческого процесса; адекватное отражение в законе социальной, экономической и политической ситуации; правовая и экономическая обоснованность законопроекта; профессиональное использование законодательной техники; использование в тексте закона***

соответствующей времени общей и юридической терминологии; внутренняя и внешняя непротиворечивость закона; экспертное апробирование законопроекта; безусловное соблюдение законов формальной логики; научное прогнозирование эффекта реализации закона. *Точное следование выработанным в теории и на практике принципам гарантирует внутреннее единство, непрерывность и слаженность законотворческого процесса, легальность и легитимность юридических процедур, логичность и гармоничность содержания законопроекта и в конечном счете обеспечивает эффективность действия принимаемого закона.*».[1]

Что же происходит на практике?

Следует констатировать, что инициируемые законопроекты в последнее время не соответствуют вышеотмеченным процедурам, установленным в законодательстве Кыргызской Республики, выражающееся в отсутствии знаний либо отсутствии понимания элементарных правил создания законопроекта.

Вопросы, которые необходимо регулировать на уровне закона пытаются определить на уровне подзаконных актов, и наоборот общественные отношения, которые подлежат регулированию на уровне подзаконных актов, пытаются принять в виде закона.

Зачастую вышеуказанное регулирование предлагается инициаторами-государственными органами, которые пытаются облегчить себе процесс внесения изменения в законодательство Кыргызской Республики под эгидой де-бюрократизации, поскольку процесс разработки, продвижения и принятия законов занимает длительное время и требует тщательной проработки вопросов и соблюдения процедур на каждой стадии продвижения законопроекта.

В качестве практических примеров предлагаем рассмотреть нижеследующие нормотворческие инициативы.

Проект Закона «О регулировании цен на молоко» инициирован депутатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (зарегистрирован на сайте Жогорку Кенеша КР 31 мая 2023 года № 6-7796/23).

Согласно справке-обоснования основной целью законопроекта *установление общих правовых и экономических принципов регулирования и поддержки отечественных сельскохозяйственных производителей молока путем введения государственного регулирования ценообразования на рынке молока.*

Как отмечается в справке-обоснования к проекту Закона, в настоящее время ценообразование на рынке молока является свободным и в соответствии с законодательством Кыргызской Республики регулирование на этом рынке со стороны государства не осуществляется. В настоящее время остро стоит проблема снижения закупочных цен на молоко отечественных производителей.

[1] Структура законотворческого процесса как целостной системы». А.А.Югов. Журнал «Российское право» file:///C:/Users/User/Downloads/struktura-zakonotvorcheskogo-protsessa-kak-tselostnoy-sistemy.pdf

Проблема снижения закупочных цен на молоко с наступлением весеннего сезона появляется ежегодно. И в это время, с появлением зеленых кормов, молокоперерабатывающие заводы снижают закупочные цены, вызывая недовольство сельхозпроизводителей.

Кроме этого, на снижение стоимости молока также влияет поведение недобросовестных закупщиков и имеются риски ценового сговора при закупе молока у населения.

Не вдаваясь в тонкости правовой экспертизы и одновременно понимая важность и актуальность поднимаемой законопроектом темы следует отметить, что в данном случае при инициировании законопроекта не учитывались базовые правила Закона «О НПА КР», определяющего принципы нормотворческой деятельности, понятия и виды нормативных правовых актов, их соотношение между собой, порядок их подготовки, принятия, опубликования, а также правила их действия, толкования и разрешения коллизий.

Согласно статье 4 указанного Закона, под законом понимается нормативный правовой акт, принимаемый Жогорку Кенешем в установленном порядке и регулирующий наиболее важные общественные отношения в соответствующей сфере.

Так, правовые основы для обеспечения защиты и развития конкуренции и вопросы, направленные на предупреждение, ограничение, пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, а также обеспечение условий для создания и эффективного функционирования рынков Кыргызской Республики установлены Законе Кыргызской Республики «О конкуренции».

Положения вышеуказанного Закона действуют на всей территории Кыргызской Республики и распространяется на отношения, связанные с защитой и развитием конкуренции, в которых участвуют любые физические и юридические лица, государственные органы и органы местного самоуправления.

Таким образом вопросы урегулирования закупочных цен на молоко являются предметом антимонопольного законодательства и по правилам нормотворческих процедур решение данной проблемы лежит в плоскости Закона КР «О конкуренции» и соответствующих подзаконных актов – решениях Кабинета Министров Кыргызской Республики.

Закон Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» был признан утратившим силу и трансформирован в подзаконный акт.

Право на свободу объединения является одним из основополагающих прав и свобод человека, провозглашённых как в международном праве, так и в Конституции Кыргызской Республики, а государственное регулирование вопросов пользования свободой объединения, каковым является требование о регистрации юридических лиц, фактически является его ограничением.

Исходя из этого, правоотношения, связанные с регистрацией юридических лиц, филиалов (представительств) на территории Кыргызской Республики, выступают предметом регулирования **закона** и не могут регулироваться подзаконным актом.

В связи с чем, представленная в справке информация о том, что действующий Закон «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» не затрагивает вопросы конституционных прав и обязанностей граждан, их ограничений, основные направления правовой отрасли, систему ответственности государственных органов *не соответствуют действительности и не может выступать обоснованием* принятия подзаконного акта, регулирующего соответствующие правоотношения.

Анализ вышеуказанных проектов нормативных правовых актов показывает об избирательном подходе и двойных стандартах при регулировании отдельных общественных отношений без учета принципов: гуманизма (признание личности высшей ценностью); демократизма (принятие решений в соответствии с волей большинства); объективности (учет закономерностей общественного развития); системности и комплексности (принятие во внимание всех или большинства связей и зависимостей в составе решаемой задачи); повышения профессионализма и культуры; оптимального использования информационных технологий.

Такая же картина, причем еще в больших масштабах наглядно прослеживается в законопроектах, инициированных Администрацией Президента и депутатами Жогорку Кенеша, направленных на ограничение свободы слова и объединений, в конечном счете сужающие демократическое пространство в нашей стране.

Настоящим мы в очередной раз пытаемся обратить внимание на необходимость неукоснительного соблюдения всех нормотворческих процедур, установленных Конституцией Кыргызской Республики и законами Кыргызской Республики
«О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» при разработке, продвижении и принятии нормативных правовых актов. Ведь не зря Законом Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» ***принятие нормативного правового акта в установленном порядке*** определено в качестве одного ***из способов обеспечения законности нормативных правовых актов***. Более того, можно с уверенностью сказать, что соблюдение всех нормотворческих процедур лежит в основе верховенства закона и верховенства права, а также отражается на доверии общества к деятельности государственных органов, в том числе к Парламенту и Кабинету Министров, представляющим и обеспечивающим согласно Конституции верховенство власти народа.