

Сыдыгалиев М.К.

МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ ПРОЦЕССИНИН КӨЙГӨЙЛӨРҮ

Сыдыгалиев М.К.

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

M.K. Sydygaliev

PROBLEMS OF THE LEGISLATIVE PROCESS

УДК: 342.52 (575.2)(04)

Макалада Кыргыз Республикасынын мыйзам чыгаруу процессинин заманбап абалын талдоого жана мыйзам чыгармачылыгынын кээ бир процедуралык көйгөйлөрүн көрсөтүүгө аракет кылынган. Жогорку Кеңештин Регламенти ж.б. мыйзам чыгаруу процессин жол-жоболоштурган ченемдик укуктук актылары жана алардын ишке ашыруу практикалык маселелери көрсөтүлгөн. Ар бир изилденген маселе боюнча мыйзам чыгаруу процессин жакшыртууга багытталган сунуштар берилген.

В статье отражено современное состояние законодательного процесса в Кыргызской Республике и предпринята попытка показать некоторые процедурные проблемы законотворчества. Проанализированы Регламент ЖогоркуКенеша и иные нормативные правовые акты, регламентирующие законодательный процесс, а также рассмотрены вопросы их практической реализации. По каждому проанализированному вопросу были представлены рекомендации в целях совершенствования законодательного процесса.

The article contains analysis of present legislative process in the Kyrgyz Republic and made an attempt to show several procedural problems of lawmaking. The Rules of Procedure of the Jogorku Kenesh and other normative legal acts which regulates the legislative process and the practice of its implementation were reviewed. Based on each analyzed issue the recommendations for improvement of the legislative process were presented.

Кыргызстан 2010-жылы референдум аркылуу жаны Конституцияны кабыл алды. Венеция комиссиясынын баалоосу боюнча Конституциянын долбоору: 1) Президенттин, Парламенттин жана аткаруу бийлигинин ортосунда бийлик укуктарын бөлүштүрүүнүн алда канча тендемделген тутуму каралган; 2) Мыйзам чыгаруу бийлигинин ролун күчөтүү каралган; 3) Адам укуктарына арналган бөлүм алда канча ийгиликтүү баяндалган¹. Мындай принципалдуу өзгөрүүлөр парламенттин ишмердүүлүгүнө жана мыйзам чыгаруу процессине таасир этти: Президентте мыйзам чыгаруу демилге укугунун жоктугу, мыйзам долбоору үч окууда, ал эми кээ бир учурларда төрт окууда, талкуулануусу; мыйзам долбоорлору боюнча добуш берүү санынын талабы жана мөөнөттөрдүн кыскарышы ж.б.

¹ Opinion on the draft Constitution of the Kyrgyz Republic (version published on May 21, 2010) adopted by the Venice commission at its 83rd plenary session (Venice, June 4, 2010). P. 11.

Мыйзам чыгаруу процесси жана мыйзамдын түрлөрү ар кайсы өлкөдө ар кандай болот. Негизги айырмачылыктар болуп мамлекеттик түзүлүш, укук тутуму, тарыхый калыптанган шарттар, маданий адат-салттар жана юрист кесибинин өзгөчөлүктөрү саналат. Ошентсе да, көпчүлүк учурда мыйзам чыгаруу ишинде бирдей ыкмалар жана саясий мамилелер колдонулат². Биринчи ирээтте бул мыйзам чыгаруу процессинин баскычтары жана алардын ырааттуулугу. Орусиялык жана кыргызстандык юридикалык адабиятта мыйзам чыгаруу процессинин туруктуу аныктамасы орун алган: «Мыйзам чыгаруу процесси бул Конституция, мыйзамдар жана башка ченемдик укуктук актылар менен жөнгө салынган мыйзам чыгаруучу органга мыйзамдарды кароого киргизүү, кабыл алуу, басып чыгаруу жана күчүнө кирүү процесси³».

Кыргыз Республикасында мыйзам чыгаруу процессин жөнгө салуучу ченемдик укуктук актыларга КР Конституциясы, «КР Жогорку Кеңешинин Регламенти» 2011-ж. 25-ноябрында №223, «КР ченемдик укуктук актылар жөнүндө» мыйзам 2009-ж. 20-июлунда №241, «КР Өкмөтү жөнүндө мыйзам 2012-ж. 18-июнунда № 85, «КР элдик мыйзам чыгаруу демилгеси жөнүндө» мыйзам 2011-ж. 16-ноябрында №212, «КР референдуму жөнүндө» мыйзам 2007-ж. 23-октябрында №159, КР Өкмөтүнүн регламенти 2013-ж. 10-июнунда №341, КР Өкмөтүнүн мыйзам долбоорлоо ишинин регламенти 2012-ж. 24-октябрында № 748 кабыл алынган. Ченемдик укуктук актылардан тышкары, мыйзам чыгаруу процессинин кээ бир жактарын формалдуу эмес эрежелер да жөнгө салат.

Мыйзам чыгаруу процессинин конституциялык жоболору Кыргыз Республикасынын Конституциясынын «Мыйзам чыгаруу иши» деп аталган 3-главада камтылган. Анда мыйзам чыгаруу демилгечилеринин субъектилери тууралуу, негизги процедуралык эрежелер, мыйзамды кабыл алуу,

² Сегал Марг, Орозбаев Эмиль. Кыргыз Республикасынын мыйзам чыгаруу процессин өркүндөтүүнүн жети принциби. Семь принципов совершенствования законодательного процесса в Кыргызской Республике. Seven Principles For Drafting Sound Legislation In The Kyrgyz Republic. – Б.:АльСалам, 2013. 5-6.

³ Современный законодательный процесс: основные институты и понятия. – Смоленск, 1995. – С. 56.

добуш берүү талаптары жана ага кол коюп күчүнө киришине чейинки принциптер киргизилген. Ал эми мыйзам чыгаруу процессинин ар бир баскычын ирээттеп жана кылдаттык менен бекиткен негизги документ – Жогорку Кеңештин Регламенти болуп саналат.

«Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламентин жөнүндө» мыйзам 2011-ж. 25-ноябрында №223 кабыл алынган жана мурунку парламенттин регламенттерине караганда кыйла өзгөрүүлөргө дуушар болду. Бул өзгөрүүлөр парламенттик башкаруу формасынын талабынын негизинде жана жаңы партиялык спецификаны эске алуу (коалиция, оппозиция, фракция ж.б.) менен иштелип чыккан. Ошону менен ЖК Регламенти Конституцияга төп келбегендиктен, парламенттик процедуралардын логикалык аягына чыгарылышы, Регламенттик түзүмүн жакшыртуу жана ички карама-каршылыктарды жоюу үчүн жана жалпысынан мыйзам чыгаруу процессин жакшыртуу максатында жаңыртылган. Андан тышкары Жогорку Кеңештин Регламентин реформалоонун керектиги мыйзамдардын сапатын жогорулатуу, парламенттик экспертизаны жакшыртуу, парламенттин ачыктыгын жана айкындуулугун жогорулатуу, парламенттик контролдоо функциясын жакшыртуу зарылдыгы менен оңдоо иши жүргүзүлгөн.

Мындай өзгөрүүлөргө карабастан, ЖК Регламентин тутуу маселеси мыйзам чыгаруу процессинде негизги көйгөйлөрүнө кирет. Мыйзам чыгаруу процессин кайсы парламенттик процедуралар кыйындатат деген суроого 18,8% респонденттер «Регламентти түтпөө, жоопкерчиликтин жоктугу» деген жообу менен биринчи орунда турат⁴. Андан тышкары ЖК Регламенти такай өзгөрүлүп туруучу мыйзамдардын катарына кирет. 2004-2009-жылдары колдонулуп турган Регламентке 23 мыйзам менен өзгөртүүлөр киргизилген. Ал эми 2011-жылы кабыл алынган Регламентке 2014-жылдын 1-июлуна карата ага өзгөрүүлөрдү жана толуктоолорду киргизүү жөнүндө 10 мыйзам кабыл алынды. Аларга негизинен мыйзам чыгаруу процессине тийиштүү процедуралар: мыйзам долбоорлорун кароо талаптары, комитет тарабынан мыйзам долбоорун окууларга даярдоо жоболору, мыйзам долбоорлору боюнча добуш берүү ж.б. жоболор кирет. Мисалы, эл аралык келишимдерди ратификациялоо боюнча мыйзам долбоорлору комитеттерде жана пленардык жыйында кароо мөөнөттөрдүн көп бузулушунун кесепетинен, Өкмөттүн өтүнүчү менен мындай мыйзамдар бир эле мезгилде үч окууда кабыл алуу боюнча өзгөрүүлөр ЖК Регламентине киргизилди⁵.

⁴ Отчет по итогам исследования «Количественный и качественный анализ ошибок и противоречий в законах и их причины». Бишкек, 2013. 56-б.

⁵ «Об активизации законопроектной деятельности Правительства КР и усилении взаимодействия с Жогорку

Мыйзам чыгаруу процессинин биринчи баскычы – мыйзам чыгаруу демилгеси, белгиленген эрежелерге ылайык, мыйзам долбоорун мыйзам чыгаруу мекемесине расмий киргизүү. Өзүнүн артынан тийиштүү мыйзам чыгаруу органынын ал мыйзам долбоорун өз жыйынында кароо милдетин жаратат⁶. Конституцияга жараша мыйзам чыгаруу демилге укугу 10 миң шайлоочуга (элдик демилге), Жогорку Кеңештин депутатына жана Өкмөткө таандык (Конституциянын 79-беренеси). Конституциянын 114-беренесинин 2-бөлүгүнө ылайык Конституциянын 3–8 бөлүмдөрүндөгү жоболорго өзгөртүүлөр Жогорку Кеңештин депутаттарынын жалпысанынын көпчүлүгүнүн сунушу боюнча же болбосо 300 миңден кем эмес шайлоочулардын демилгеси боюнча Жогорку Кеңеш тарабынан кабыл алынышы мүмкүн. Бирок, бул жобо «Кыргыз Республикасынын өткөөл мезгилдеги Президенти жөнүндө» 2010-жылдын 19-майындагы УӨ №39 КР Убактылуу өкмөтүнүн декретинин 4-беренесине ылайык 2020-жылдын 1-сентябрынан тартып күчүнө кирет.

Элдик мыйзам чыгаруу демилгесин колдоонууга 2010-жылкы Конституция жеңилдетүүчү жагдай киргизди. Бул 30 миң шайлоочудан 10 миң шайлоочунун колу мыйзам долбоорун демилгелөөгө жетиштүү талабы бекитилген. Ошол эле учурда элдик демилгелөө укугун колдонууга шарт түзгөн укуктук негиз - “Кыргыз Республикасындагы элдик мыйзам чыгаруу демилгеси жөнүндө” мыйзамы 2011-жылдын 16-ноябрында №212 кабыл алынган. Бул мыйзамды ишке ашыруу максатында КР Өкмөтүнүн 2012-жылдын 16-апрелиндеги №242 токтому менен “Элдин мыйзам чыгаруучу демилге көтөрүүгө укугун ишке ашыруу тартиби жөнүндө жобо” бекитилген. 2014-жылдын 1-июлуна карата элдик демилге укугун колдонуп киргизилген бир да мыйзам кабыл алына элек, бирок Юстиция министрлиги элдик мыйзам чыгаруу демилге укугун колдонуп демилгеленген мыйзам долбоорлорду каттоодо⁷.

Мыйзам долбоорлорун Жогорку Кеңешке киргизүү тартиби “КР ченемдик укуктук актылары жөнүндө” мыйзамынын 24-беренесинин жана ЖК Регламентинин 47-беренесинде бекитилген. Ушул эки мыйзамды салыштыруунун негизинде, мыйзам долбоорун коштоочу документтердин тизмелеринин айырмачылыктарын көрсө болот. ЖК Регламентинде мыйзам долбоорунун демилгечисинен мыйзам долбооруна болгон экспертизанын өткөрүлүшүнүн негизинде жүргүзүлгөн эксперттик корутундуну

Кенешем КР» 2012-ж. 11-майында өткөрүлгөн жумушчу кеңешменин материалдарынан. Б., 2012. 25-б.

⁶ Русско-кыргызский толковый словарь юридических терминов и понятий /-Юридикалык аталгылары менен түшүнүктөрүнүн орусча-кыргызча түшүндүрмө сөздүгү/ Авт.-сост. Айдарбекова Ч.А. идр.- Б.: «Учкун», 2005. 206-б.

⁷ <http://kant.kg/2013-04-23/v-ministerstve-yustitsii-kyrgyzstana-zaregistrirrovana-pervaya-narodnaya-zakonodatelnaya-initsiativa/>

талап кылбайт. Жалгыз гана, мыйзамдын колдонулушунун кесепети жөнүндө документ берүү талабы бекитилген (47-берене), бирок бул эксперттик корутунду деп так белгиленген эмес. КР ченемдик укуктук актылары жөнүндө мыйзамынын 20-беренесинде жарандардын конституциялык укуктары, эркиндиктери жана милдеттери, ж.б.у.с. маанилүү жоболор боюнча милдеттүү түрдө укуктук, укук коргоо, коррупцияга каршы, экологиялык жана гендердик ж.б. илимий экспертиза жүргүзүү милдети бекитилген. Бирок, биздин оюбуз боюнча, ченемдик укуктук актылар жөнүндө мыйзамында коштоочу документтерге койгон кененирээк талаптар иштелип чыккан мыйзам долбоорлорунун сапатын жогорулатуу жана жөнгө салуу толуктугу боюнча акталган⁸.

Жогорку Кеңеш менен Өкмөттүн макулдашуусунун негизинде 2014-жылдан баштап мыйзам долбоору Жогорку Кеңеш каттоого алаардын алдында парламенттин лингвистикалык бөлүмүнө мамлекеттик жана расмий тексттердин аутенттүүлүн текшерүүгө жиберилет. Лингвистикалык экспертиза бөлүмү мыйзам долбоорун карап чыгып, тексттердин ортосунда карама-каршылыктар болсо, мыйзам долбоорунун тексти расмий стилге төп келбесе, ж.б. лингвистикалык жана котормо эрежелерине туура келбесе, өзүнүн түшүндүрмөлөрү менен Өкмөткө ондоого жиберет. Ошол бөлүмдүн макулдугусуз мыйзам долбоорун расмий түрдө катталбайт. Бул макулдашуу эреже катары Регламентте же башка ченемдик документте формалдуу түрдө бекитилген эмес. Бейформалдуу эрежени жарым жыл кодонгондон кийин, Өкмөт эрежени кайра карап чыгууну сунуштоодо, анткени, кээ бир мыйзам долбоорлору бир нече айдан бери Жогорку Кеңештин расмий каттоо тепкичине да жетпей калууда. Өкмөт болсо Жогорку Кеңешке киргизген мыйзам долбоорун өзүнүн расмий түрдө каттагандан кийин гана жиберет. Бул жагдайды талдап жана мыйзамдаштыруу керек.

Мындай жагдай мыйзам чыгарууда мыйзам долбоорлорунун которуу маселесинин актуалдуулугун айгинелейт. Өкмөт өзүнүн аппаратында атайын лингвистика бөлүмүн ачышы Жогорку Кеңешке да, аткаруу бийлигине да жеңилдиктерди алып келет. Анткени, азыркы убакта, Жогорку Кеңеш аппаратындагы лингвистика бөлүмүнүн жүктөлгөн ишинин көптүгүнөн жетишпей жаткан жагдайлар кездешет. ЖК Регламенти боюнча лингвистика бөлүмүнө мыйзам добоорун лингвистикалык экспертизаны каттоонун алдында, ар бир окуунун ортосунда жана Президенттин каршы пикирлери боюнча даярдалган мыйзамга сунуштардын туура келген текстин кароо жүктөлгөн⁹.

Мындан тышкары мыйзам долбоорлорунун тексттерин аутенттүүлүгүн текшерүү үчүн лингвистика бөлүмү атайын лингвистикалык

экспертиза жүргүзөт. Бул талдоо ошол бөлүмдүн кызматкерлеринин билимине жана тажрыйбасына жараша өтөт, б.а. атайын лингвистикалык экспертизаны жүргүзүү боюнча расмий бекитилген нускама же расмий бекитилген колдонмо жок. Укуктук, коррупцияга каршы, экологиялык ж.б. экспертиза жүргүзүүнүн атайын Жогорку Кеңеш бекиткен стандарттар бар¹⁰. Аларда экспертизаны жүргүзүүнүн баскычтары, талдоо ыкмалары, корутундуну жазуунун форматы ж.б. талаптар жазылган. Бул стандарттар экспертизаны бир нукта жүргүзүү жана мыйзам долбоорун бардык жактарын талдоону талап кылат. Ошондуктан, бирдей ыкмаларды киргизүү үчүн лингвистикалык экспертизаларды жүргүзүү боюнча стандарттар же расмий бекитилген колдонмо болушу иш максатына керек.

ЖК Регламентинин “Мыйзам долбоорун демилгечиге кайтарып берүү” деп аталган 49-беренесинде мыйзам долбоорлору жана коштоочу документтер ушул Регламенттин мыйзам демилгелөө жана коштоочу документтерге болгон талаптардан тышкары “ченем чыгаруу техникасынын талаптарына жооп бербесе, Төрага Аппараттын юридикалык кызматынын маалымдамасынын негизинде мыйзам долбоорун жана коштоочу документтерди демилгечиге кайтарып берет”. 2011-жылга чейинки ЖК регламенттеринде мыйзам долбоору мыйзам жазуу техникасына туура келбесе демилгечиге кайтарып берүү жоболору көрсөтүлгөн эмес. Бирок, мыйзам долбоору техникалык жактан жетиштүү иштелип чыгышы керек милдети демилгечиге ыйгарылган. Мыйзам чыгаруу демилгесинин субъектилери мыйзам чыгаруу техникасынын талаптарын эске алуу менен, мыйзам долбоорлорун юридикалык жактан так иштеп чыгууга милдеттүү¹¹.

ЖК Аппаратынын юридикалык ж.б. бөлүмдөрү мыйзам долбоорлорун техникалык жактан баалоо Жогорку Кеңеш 2006-ж. 8-июнундагы №1064-III токтому менен бекиткен “Мыйзам жазуу техникасы боюнча нускаманын” негизинде жүргүшү керек. Бирок, бул нускама 2009-жылы 20-июлунда № 241 кабыл алынган “КР ченемдик укуктук актылар жөнүндө” мыйзамында 3-главасында “Ченем чыгаруу техникасы. Ченемдик укуктук актыларды тариздөө талабы” аталган айрым жоболоруна төп келбейт. Азыркы күнгө чейин Нускама ошол мыйзамга карама-каршы келген беренелери тууралыштырыла элек.

Эгерде мыйзам долбоору мыйзам чыгаруу техникасына төп келбесе, анда тексттерде логикалык, стилистикалык, грамматикалык, формалык каталар кетирилет. Бул өз кезегинде, мыйзам дол-

⁸ Отчет по итогам исследования. 40-б.

⁹ ЖК Регламентинин 50-беренесинин 2-бөлүгү.

¹⁰ КР Жогорку Кеңешинде мыйзам долбоорлорунун адистештирилген экспертизаларынын айрым түрлөрүнөн өткөрүү боюнча стандарттар. КР Жогорку Кеңешинин 2008-ж. 18-январдагы №75-IV токтому менен бекитилген.

¹¹ Жогорку Кеңеш: Жарандар үчүн жүз ачар / Курманов З., Маматкеримова Г., ж.б.; КР Жогорку Кеңеши, Европа Бирлештиги, БУУ Өнүктүрүү Программасы. – Б.: 2007. 16-б.

боору иштеп жаткан мыйзамдарга карама-каршы келиши мүмкүн, тексттин ичинде да карама-каршылыктар, түшүнүксүз жана эки ача жоболор болушу мүмкүн. КР Президентине кол коюуга киргизилген мыйзамдарда төмөнкүдөй каталар кездешет:

- Мыйзамдын ченемдери ортосунда карама-каршылыктар (35,2%);
- Мыйзамдардын мамлекеттик жана расмий тилиндеги тексттердин шайкеш келбестиги (30,7%);
- Грамматикалык каталар (22,7%);
- Мыйзамдын концепциясы боюнча каршы пикирлер (8%)¹².

Андан тышкары, аталган “Мыйзамдарда каталарды жана карама-каршылыктарды сандык жана сапаттуу талдоо жана алардын себептери” изилдөөнүн отчетуна ылайык (41-б.): Жогорку Кеңешке киргизилген мыйзам долбоорлорунун 55,7% КР ченемдик укуктук актылардын талаптарына шайкеш келбейт, ал эми мыйзам долбоорлорунун 37,7% ЖК Регламентинин талаптарына шайкеш келбейт деп табылган.

ЖК Регламентинин 56-беренесинин 1-бөлүгүнө ылайык “Мыйзам долбоорун биринчи окууда кароодо анын концепциясы, максаттары жана милдеттери, түзүлүшү, актуалдуулугу, максатка ылайыктуулугу, ошондой эле Конституциянын жоболоруна шайкештиги талкууланат. Жогорку Кеңеш мыйзам долбоорунун бардык беренелерин ырааттуу талкуулоо (беренелер боюнча талкуулоо) жөнүндө чечим кабыл алууга укуктуу”. Мыйзам долбоорун биринчи окууда беренелер боюнча талкуулоо адаттан тыш практика болуп саналат – кеңири тараган мамиле боюнча мыйзам долбоорун биринчи окууда кароо бул мыйзамдын өзүнчө жоболорун эмес, анын жалпысынан талкуулоо дегенди түшүндүрөт¹³. ЖК Регламенти жол берген биринчи окууда беренелерди талкуулоо жобосу Жогорку Кеңештин 5-чакырылышынын практикасында сейрек кездешкен жана биринчи менен экинчи окуунун өз максаттарына жараша жана дүйнөлүк практиканы эске алып, мындай жобонун зарылдыгы жок деген тыянакка келсе болот.

ЖК Регламентинин 55-беренесинин 9-бөлүгүнө ылайык “Регламентте каралган учурларды кошпогондо, мыйзам долбоору боюнча ар бир окуунун ортосундагы убакыттын аралыгы 10 жумушчу күндөн кем болушу жана 30 жумушчу күндөн ашык болушу мүмкүн эмес”. Мыйзамдарды жана мыйзам долбоорлорду талдоо көрсөткөндөй, мыйзамдардын 72% ЖК Регламентинин 55-беренеси бекиткен мөөнөттөрдү бузуу менен кабыл алынат¹⁴ (окуулар ортосунда 30 күндөн өткөрүп же дароо экинчи жана

үчүнчү окууда ЖК Регламентинин 55-беренесинин 10-бөлүгүн бузуу аркылуу). 10-бөлүккө ылайык “Бардык фракциялардын, кооптуу жана тармактык комитеттердин оң корутундусу болгондо, Жогорку Кеңеш төмөнкү учурларда мыйзам долбоорун бир эле мезгилде үч окууда кабыл алууга укуктуу:

- 1) мыйзамдын ченемдерин Конституцияга ылайык келтирүүдө;
- 2) колдонуудагы мыйзамды жаңы кабыл алынган мыйзамдын ченемдерине ылайык келтирүүдө;
- 3) мыйзамдын бир беренелерин ошол эле мыйзамдын башка беренелерине ылайык келтирүүдө;
- 4) мыйзамдын текстинин грамматикалык каталарын оңдоодо;
- 5) мамлекеттик жана расмий тилдердеги мыйзамдын тексттеринин ортосундагы дал келбестиктерди жоюуда;
- 6) кредиттик макулдашууларды кошпогондо, эл аралык келишимдерди ратификациядоо жөнүндө мыйзам долбоорун кароодо.

Ушул берененин негизинде мыйзамдар кабыл алынган, ошол эле ЖК Регламентине байланыштуу мыйзам долбоору боюнча добуш берүүнү ар шаршемби жана бейшемби күнү саат 15.00дон кийин өткөрүү боюнча. Ушул берененин 6-пунктунда кредиттик макулдашуулар кыскартылган процедура менен кароого тыюу салынат. Бирок, кээ бир учурларда аралаш макулдашуулар да каралып калат. Алсак, кээ бир финансылык макулдашууларда 40% кредит жана 60% грант каралган. Бул учурлар Регламентте кандай чечилиши каралган эмес: мындай келишимди кредиттикпи же жөнөкөйбү деген суроо туулат. Жалпысынан кыскартылган процедуралар парламенттик иш-аракетти рационалдуу колдонууга жана убакытты үнөмдөөгө алып келет, эгерде колдонулуп жаткан жоболордун өзүлөрүн рационалдуу колдонсо. Болбосо, ушул бөлүктү колдонуп маанилүү өзгөртүүлөрдү киргизип жиберүү коркунучу бар. Аны болтурбоо үчүн укуктук ж.б. экспертизаларды туура жүргүзүү керек.

Мыйзам долбоорлорун парламенттик комитеттерде кароо мыйзам чыгаруу процессинин маанилүү баскычы болуп саналат жана мыйзам долбоорунун сапатын жана анын кийинки тагдырына чон таасир этет. КР Конституциясынын 76-беренесинин 3-бөлүгүнө ылайык “мыйзамдар, Жогорку Кеңештин ченемдик укуктук актылары Жогорку Кеңештин тийиштүү комитеттери тарабынан алардын долбоорлору алдын ала каралгандан кийин кабыл алынат”. ЖК комитеттеринин мыйзам долбоорлоруна болгон корутундулары сунуштоо мүнөздөмөсүнө ээ. ЖК Регламенти комитеттердин отурумдарынын күн тартибин отурум алдында үч күн мурда жана комитеттердин иштөө тартиби боюнча шилтеме ченемден тышкары, иштөө форматы боюнча талаптарды так бекиткен эмес. Комитеттердин сессиялык же айлык планын иштеп чыгуу боюнча ченемдер Регламентте бекитилген эмес. Бул жагдай коомчулуктун жана бардык кызыкдар топтордун

¹² Отчет по итогам исследования. 58-б.

¹³ Предварительная оценка законодательного процесса в Кыргызской Республике. Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и права человека. Варшава, 2014-ж. апрель. 20-б.

¹⁴ Отчет по итогам исследования. 53-б.

мыйзам чыгаруу процессине катышуусун оордоштурат. Бирок, 2014-жылдын май айынан баштап ЖК комитеттери бир айлык планды иштеп чыгып, ошонун негизинде иш жүргүзө баштады. Мындай башталыш ЖК сессиялык пландын иштеши түрткү болду. Бул натыйжалуу практиканы улантуу үчүн ЖК Регламентинде бекитүү комитеттин ишин натыйжалуу жана стратегиялык негизде алып барууга негиз болот.

ЖК Регламентинин 56-беренесинин 4-бөлүгүнө ылайык мыйзам долбоорун биринчи окууда кароонун натыйжалары боюнча Жогорку Кеңеш эки чечимдердин бирин кабыл алат: 1) жооптуу комитетке аны экинчи окууга даярдоону тапшыруу менен, мыйзам долбоорун негиз катары кабыл алуу; же 2) мыйзам долбоорун четке кагуу. Мындай эки чечимдин бирөөсүн Жогорку Кеңеш экинчи жана үчүнчү окууда да кабыл алыш керек. Жогорку Кеңештин практикасында “сакалдуу” деп ооз-эки айтылган мыйзам долбоорлору бар. Алар бир нече айдан бир-эки жылга чейин же четке кагылбай же кийинки баскычка өтпөй калгандар. Бул маселе көбүнчө депутаттар демилгелеген мыйзам доолбоорлорго таандык. Аларга мисалы салык, фискалдык саясат, квоталар ж.б. маселелер боюнча мыйзам долбоорлору кирет. Кандайдыр бир себептер менен бул долбоорлорду демилгечилер жеткире иштеп чыгууга кайтарып алышат да, андан ары жылбай калган. Бул маселе ЖК Регламентинде чагылдырылган эмес жана ошондуктан алардын тагдыры толугу менен демилгечиден көз каранды жана мыйзам чыгаруу процессинин натыйжалуугуна терс таасир этет. Ошондуктан, мыйзам долбоорлору боюнча үчүнчү “мыйзам долбоорун кайра иштеп чыгуу” чечими Жогорку Кеңешке берилиши керек жана аларды кароо боюнча так мөөнөттөр ЖК Регламентине киргизилиши керек.

КР Конституциясынын 81-беренесинин 1-бөлүгүнө ылайык “Жогорку Кеңеш кабыл алынган мыйзам 14 күндүн ичинде Президентке кол коюу үчүн жиберилет”. Бирок, кол коюу алдында Жогорку Кеңештин Аппаратынын ченемдик укуктук актыларды чыгаруу жана иштеп чыгуу бөлүмү кабыл алынган мыйзамдын акыркы редакциясын даярдайт. ЖК Регламенти боюнча үчүнчү окууга киргизилген мыйзам долбоору ЖК сайтына чыгарылат жана ушул текст өзгөртүүсүз жана түзөтүүлөрсүз кабыл алынышы же четке кагылышы керек. Мыйзамды Президентке кол коюуга даярдоо жана ага стилистикалык жана грамматикалык түзөтүүлөрдү киргизүү практикасы бул процедуранын жетилбегендиги жөнүндө айтат, анткени үчүнчү жыйынтыктоочу окууга алып чыккан тексттин жана Президентке кол коюуга киргизген тексттин окшоштугуна кепилдик бербейт¹⁵.

ЖК Регламентинин “Мыйзамдын биротоло акыркы текстин даярдоо” деп аталган 61-беренесинде ЖК бөлүмдөрүнүн иш-аракети бекитилген. Мындай берененин керектиги практикадан келип чыккан жана мыйзамдаштырылган. Ошондой болсо да, депутаттар добуш менен үчүнчү окууда кабыл алынган мыйзамдын текстинин бир да сөзү же саны өзгөрүлбөш керек. Мындай практиканы жоюу үчүн ошол эле бөлүмдөрдүн үчүнчү окууга чейинки өз ара кызматташуу жана чогуу иштөө жоболорун күчөндүрүү жана акыркы текстти акыркы үчүнчү же төртүнчү окуу тепкичи алдында бүтүрүү логикага жана мыйзам чыгаруу процессинин негизги принциптерине туура келет.

Вето (лат. veto – тыюу салам) парламент тарабынан кабыл алынган мыйзамды такыр четке кагуу укугу өлкө башчысына гана тийиштүү болгон чексиз (резолуциялык) жана өлкө башчысы мыйзамдын күчүнө кирүүсү токтото туруу менен анын парламент тарабынан кайрадан добуш берүүдө кабыл алынуусуна мүмкүндүк берүүчү салыштырмалуу (токтото туруу же суспенсивдик) вето болуп айырмаланат. Мында кайрадан (биротоло) кароо менен кабыл алуу үчүн бир катар парламенттерде квалификацияланган көпчүлүктүн добушу талап кылынат. Ошондой эле жалпы жана айрым (тандама) вето болот. Биринчиси – ошондой эле айрым бөлүктөрүн же статьяларын четке кагууну билдирет¹⁶.

Ушундай классификацияга негизделсек, КР Президенти салыштырмалуу жана жалпы ветоу колдонуп келүүдө. ЖК 5-чакырылышында кабыл алынган мыйзамдарга каршы пикирлер кабыл алынган мыйзамдын кайсы беренелерин өзгөртүү керек жана сунуштун редакциясы берилгени менен катар жалпы эле мыйзамды кайра карап чыгуу сунушу көбөйүүдө. Буга чейинки практика боюнча, президенттер каршы пикирлерин көбү так, кайсы берене Конституцияга же башка мыйзамдарга төп келбейт, кайсы саясатка туура келбейт жана ошол жоболордун сунушталуучу текстинин редакциясы менен кошо берилчи. Азыркы практикада жалпы мыйзамды карап чыгуу сунушу макулдашуу топтун ишинин көйбөйүшүнө жана талкуулардын узарышына алып келиши ыктымал.

Макулдашуу комиссиянын иштөө жоболору ЖК Регламентинин 63-беренесинде бекитилген. Ага ылайык сүйлөшүүлөр жана компромисске келүү жүрүмүндө ар бир тарап – Жогорку Кеңеш жана Президент жак – бирден добушка ээ. Практикада бул процесске Өкмөттүн да өкүлү катышууда жана макулдашуу топтун ишине таасир этет. Өкмөттүн бул процедурага катышуусун мыйзамдаштырып жана анын добушу «кенеш берүү» статусуна ээ болушу керек.

Рецензент: д.ю.н., профессор Арабаев Ч.И.

¹⁵ Отчет по итогам исследования. 57-б.

¹⁶ Русско-кыргызский толковый словарь юридических терминов и понятий /-Юридикалык аталгылары менен

түшүнүктөрүнүн орусча-кыргызча түшүндүрмө сөздүгү /Авт.-сост.: Айдарбекова Ч.А. и др.– Б.: «Учкун», 2005. 92.