УДК 342.537(575.2)

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ ЖАРАЯНЫ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

А.К. Орозбаева

Анализируется законодательный процесс как способ осуществления реализации воли народа по регулированию общественных отношений.

Ключевые слова: закон; обязанность; право; процесс; государство.

THE LEGISLATIVE PROCESS IN THE KYRGYZ REPUBLIC

A.K. Orozbaeva

The article is dedicated to the analyses of legislative process as a way to exercise the will of the people on regulation of public relations.

Key words: the law; obligation; right; the process; the state.

Мыйзам чыгаруу жараяны Кыргыз Республикасынын жаны Конституциясын кабыл алуусу менен байланышып, мамлекет алдында башкаруунун бир формадан экинчиге отүү, анын укуктук негизин орнотуу маселеси турганда, дал бүгүн актуалдуу болуп эсептелет [1]. Компетентсиздик, мыйзам чыгаруучунун шашкалактыгы, мыйзам проектисинин иштеринин илимий негиздерин тоотпогондугу – булар баары укук системасына негативдуу таасир тийгизиши мүмкүн.

Мыйзам чыгаруу жараянынын өздөштүрүүнүн маанилүү шарттарынын бири мыйзам жаратуу жана мыйзам алдындагы актылардын жараянын көрсөтүүчү талаптардын системасына ээ болуу эсептелет. Айрым окумуштуулардын айтуусу боюнча, мыйзам чыгаруунун эки стадияга бөлүүгө болот – манызы боюнча укукту башкаруу жана мыйзамдынө өзүнчө техникалык түзүлүшү.

Башка да көз караш бар – техникалык мыйзам иштеп чыгуу. Башка окумуштуулар мыйзам чыгаруу чыгармачылыгын ички жана сырткы мыйзам чыгаруучулук деп бөлүшөт. Ал мыйзам чыгаруу ыкмаларына жана мыйзам кабыл алуу техникасына да топ келет. Мыйзам чыгаруу техникасы тууралуу кенири жана тар маанидеги көз караш бар, биринчисинде мыйзам чыгаруу илими мүнөздөлөт, ал эми экинчисинде – өлчөмдөрдүн түзүлүшүн кабыл алуу жана бир гана чаралар эсептелет [2].

Албетте, мыйзам чыгаруу жараянында бир гана укуктук илимдин маалыматтары колдонулбайт. Ошондой эле башка илимдердин жетишкендиктери, аларды жалпылоонун зарылдыгы, кылдаттык анализден өткөрүү, ушундан кийин гана укуктук ченемдүү актысынын долбоордук даярдоосу жөнүндө сөз кылууга болот. Акыркысын жаратуу – кыйын, өлүттүү жана жоопкерчиликтүү чыгармачылык жараян. Мыйзам чыгаруу техникасында көрсөтүлгөндөй анын айланасындагы талаптарды аныктоого, ошондой эле аларды талап боюнча кийинки баскычтарга түшүрүүгө болот:

- текстеги ченемдердин аныктыгы;
- жалпы тааныган терминдерди пайдалануу;
- бир ченемдик актыга бир түрдүү гана материалдарды кийирүү;
- ар турдуу актынын ченемдерине материалдык жана процессуалдык укукту басып чыгаруу;
- ченемдик актыны беренеге, абзацка, пунктка бөлүү (бөлүмдөр, главалар).

Ченемдердин аныктамасын төмөндөгүдөй бөлүктөргө ажыратуу: абстрактуу (жалпыланган түшүнүктөрдүн жыйындысы), казуистикалык (конкреттүү көрүнүштөрдүн эсеби), түз (бир беренедеги мазмун), жөнөтүүчү (башка ченемдерге жөнөтүү), бланкеттик (ар түрдүү беренелерде ченем элементтеринин бөлүүсү).

Бул талаптардын тизмесинен, мыйзам түзүү көп күчтү жана көп эмгекти талап кылуучу иш экендиги келип чыгат. Даярдыксыз адамга анын аткарылышы чечүүгө оор болгон маселе катары эсептелет. Бул маселенин чечилишинин негизги багыттарын болуп алууга болот. Биринчи кезекте укуктук жөнгө салуунун предметин аныктоо зарыл, мыйзам чыгаруудагы кемчиликтерди жокко чыгаруу жана коллизияны бөлтүрбөө. Андан кийин мыйзам проектин ишине бир гана окумуштуу-юристтерди эмес, илимдин ар түрдүү тармагында иштеген окумуштууларды тартуу. Дүйнөлүк тажрыйбада окшош укуктук жөнгө салууну изилдөө чон мааниге ээ

Мыйзам чыгаруу башка чыгармачылыктарга окшоп бир гана мыйзам чыгаруунун жалпы маданиятын гана билдирбестен, мыйзам чыгаруу актыларын формулировкалоо жана калыптануу искусствосунун жөндөмдөрүнө ээ болуу. Бул билимдер дүйнөлүк юридикалык теорияда жана практикада мыйзам чыгаруу техникасы деп аталат. Бул ченемдик укуктук эрежелерди түзүүдө белгилүү бир талаптардын системасын, мыйзам жана мыйзам алдындагы актылардын жана алардын системага салынышын түшүндүрөт.

Ченемдик акт иштөөсү жана эффективдүү бөлүүсү үчүн ал белгилүү талаптарга жооп бериш керек: укук чыгармачылыгынын көлөмүнө жана бул актыны чыгарган органдын компетенциялык мүнөзүнө, Конституцияга жана КРдин мыйзамына, аткаруу бийлигинин органдарынын актыларына дал келиши жана мыйзам чыгаруу техникасынын негизги эрежелерине жооп берүүсү керек. Эгерде актылар мындай талапка жооп бере албаса, анда алар толугу менен иш жүзүнө аша албайт. Төмөндөгүдөй негизделген принциптерди бөлүп алууга болот:

1. Мыйзамдуулук принциби – укуктук ченемдик актылардын кабыл алынышы укуктук процедурага дал келиши керек жана аларды кабыл алган оргадардын компетенциясынын чегинен чыкпашы керек.

2. Илимийлүүлүк принциби – негизги идея укуктук ченемдик актылардын проектисин даярдоодо жана кабыл алууга илимий чөйрөнүн өкүлдөрүнүн жана юристтердин катышуусу.

3. Укуктук тажырыйбаны колдонуу принциби – иштелип жаткан ченемдик акт башка өлкөлөрдүн укуктук тажырыйбасына таянышы керек.

4. Демократизм принциби – элдин чыныгы умтулуусун жана эркин эффективдүү билдирүүгө жол берет.

Референдум [3] (жалпы элдик добуш берүү) – ченемдик укуктук актыга жогорку юридикалык күч берүүнүн бирден-бир ыкмасы [4]. Референдум – кымбат процедура, ошондуктан мыйзам чыгарууда камтылган демократиянынын ыкмаларын пайдалануу зарыл. Мисалы: мыйзам чыгаруу органында мыйзам проектисин талкуулоо, эркин критикалоо жана альтернативдүү варианттарды сунуштоо ж.б.

5. Мыйзам менен практиканын байланыш принциби. Коомдук жараянды дайыма байкоо, иштеп жаткан мыйзамдардын практикада колдонулушуна багыт алуу, укуктагы кемчиликтерди өз убагында жок кылуу, укук органдары сунуштаган бардык жакшылыктарды кабыл алуу.

Мыйзам чыгаруу жараянында биринчи этапта – мыйзамдын проектин даярдоо. Бул – коомдук мамилелерди жөнгө салуудагы керектөөлөр. Ал коомдук мамилелердин жаны же эскинин сезилерлик өзгөрүүлөрүнүн негизинде пайда болот. Муну мамлекеттеги өзгөрүлмө социалдык-экономикалык ситуация менен түшүндүрүүгө болот.

Мыйзам долбоорун жазууга даярдоодо келечектеги мыйзамдын мүмкүн болгон натыйжасын алдын ала анализдөө чон маанигэ ээ. Ушул максатта окумуштуулардын сунуштарын өтө дыкат анализдөө зарыл. Коомчулуктун оюн билүү үчүн жүргүзүлгөн сурамжылоонун жыйынтыктары жана статистикалык маалыматтар, материалдык жана башка чыгымдардын өлчөмүн жана максаттуулугун аныктоо.

Мыйзам долбоорун ким даярдагандыгы жөнүндөгү маселе эн маанилүү. Түптөлгөн юридикалык практика ведомстволук жолду көрсөтөт б. а. министерство жана ведомстволорго гана даярдоо ишмердүүлүгүнүн укугу ыйгарылган. Мыйзам проектин планын даярдоо ишиндеги негизги адресаттар – Финансы министрлиги, Башкы прокуратура, Кыргыз Республикасынын Юстиция министрлиги. Иштин эн оор бөлүгү мамлекеттик структуралардын кызматкерлеринин аппаратына түшөт. Мыйзам проекти аппаратынын адистеринин бош эместигине байланыштуу мыйзам проекти шашылыш түрдө иштелет. Дагы бир проектин деперсонифициялынышы, расмий автору болуп ведомстволор эсептелет, а конкреттүү жаратуучулар белгисиз жана жасаган ишине эч кандай жоопкерчиликти алышпайт.

«Мыйзам – бул ойлоп табуу, таланттуу инсандар тарабынан жаралуусу зарыл. Чыныгы мыйзамдарды чоё коллектив менен жаратууга болбойт. Мыйзам иштеп чыгууга конструктивдүү ой жүгүрткөн адамдарды тартуу керек» [5].

Концепциянын илимий негизделгендигине байланыштуу актыны кабыл алуу мөөнөтү аныкталат, анын сапаты жана эффективдүүлүгү текшерилет. Ченемдик актынын концепциясында аны белгилүү укуктук системанын иерархалык дегээлине кийирүү каралат. Бул анын калыптаныш этабында өзгөчө зарыл болуп эсептелет.

Ченемдик актыны кабыл алуу зарыл, ал мыйзамдын жана башкаруу органдарынын актыларынын ортосундагы тен салмактуулукту сактайт. Мындай актылар болуп, мыйзам чыгаруу актыларын даярдоо жана кабыл алуу тартиби жөнүндөгү мыйзам, өкмөттүк жана ведомстволук актыларды даярдоо жана жарыялоо эрежелери. Укуктук башкаруудагы маанилүү учур – мамлекет ичиндеги укуктук нормативдердин эл аралык укуктун ченемдери менен макулдашуусу.

Белгилеп кетүү керек, бардык ченемдик акт – бул өзгөчө «адабий чыгарма», ал коомдук мамилелердин жонго салуучу. Ал эми мыйзам башка ченемдик актылардын катарында алдынкы орунду ээлейт. Мындай «өзгөчө чыгармага» коюлган мыйзам чыгаруучу техниканын негизги талаптары кандай?

А.Ф. Черданцев мыйзам чыгаруу техниканын бардык эрежелерин үч түргө бөлүүнү сунуштайт:

- ченемдик актынын сырткы тариздүүсүнө тиешелүү;
- ченемдик актынын түзүлүшүнө жана маанисине тиешелүү;
- укуктук ченемдердин эрежеси жана кабыл алуу (ченемдик актынын тили) [6].

Мыйзам чыгаруу техникасынын негизги эрежелеринин катарында дагы төмөндөгүдөй талаптарды атоого болот:

- логикалык баяндоонун ыктуулугу, актта орун алган нормативдик көрсөтмөлөрдүн өз ара байланышы, ошондой эле укуктун өзүнүн түзүлүшүнүн бүтүндүгү, укуктук системанын бардык бөлүктөрүнүн байланыштуулугу жана тен салмактуулугу;
- ченемдик актынын жана мыйзам чыгаруу системасынын өзүнүн ичиндеги карама-каршылыктардын жоктугу;
- ченемдик актылардын тилинин түшүнүүгө женилдиги жана ачыктыгы;
- мыйзам чыгарууда пайдаланылган терминдердин жана аныктамалардын аныктыгы жана тактыгы;
- бир эле маселенин үстүнөн кабыл алынуучу актылардын санын минимумга чейин кыскартуу. Бул ченемдик материалдарды жакшы түшүнүүнү, алар менен пайдаланууну женилдетүү, уктук актыларды ирилентүү (кодификациялоо) дегенди түшүндүрөт [7].

Мыйзамда анын тутумдук бөлүгү катары нормативдик тапшырмаларды, эскертүүлөрдү, жыйынтыктоочу жана өтмө абалын болуп алууга болот. Булар главалар жана статьялар, бөлуктөр, бөлүмдөр болушу мүмкүн. Мындай болуштуруу ченемдик материалдын көлөмүнө жараша аныкталат, бирок бул бир сөзсүз болуучу шартта – алгачкы укуктук ченем катары кызмат кылган бөлүк. Анын таризделиши жана түзүлүшү критерий бөлүүсү керек.

Укуктук формулалардын бөлүнүүсү жөнүндөгү маселе юридикалык адабияттарда негиздүү иштелип чыккан. Ченемдердин үч негизги түрүнөн башка: императивдик эскертүүлөр уруксат берүүлөр, тыюу салуулар – функционалдуу ченемдердин багытталышын эске алуу менен мындан да майда жиктөө өзүн актады. Мында дефиницsmall ялык ченемдер, максат ченемдер, принциптердин ченеми, ишбилгилик ченемдер, эскертүү ченемдери, тыюу салуу ченемдери, санкциялар ченеми, ченемдер жана стандарттар. Акыркы жана өтмө жөбөлөр мыйзамдын күчүнө кирүү тартибине арналат. Актылардын жана алардын ченемдеринин өзгөрүүсүнө жана аткарылбай калуусуна, укук мураскорлугун далилдөөсүнө, ченемдик актылардын учурдагы мыйзам менен дал келүүсүнө алып келүүчү тапшырмалар кирет.

Мыйзамдын текстин ушундай түзүү керек, анда алгач жалпы абалы баяндалуусу (максат, кыймыл-аракеттин чөйрөсү, жөнгө салуу принциптери, негизги субьекттер), андан кийин укуктук ченемдер жана алардын укугу жана милдеттери, өз ара мамилеси калыптанган. Процессуалдык ченемдерди жана өзгөчө материалдык ченемдердин жөлжөбөлөрүн так болуу туура.

Бир да укуктук ченем, укуктук көз караштын жыйынтыгы катары түшүнүктөрдүн системасыз түзүлө албайт, анткени алар укуктук ченемге логикалык маани берип турат, ошондой эле аны практикада пайдаланууда логикалык кыймылын шарттайт.

Мыйзам чыгаруучу төмөнкү талаптарды эске алуусу керек:

- укуктун жаратылышынын жөнгө салуу өзгөчөлүгүн аныктоо;
- негиздөөчү, баяндоочу жана ырастоочу сунуштардын түзүмү;
- мыйзам долбордорундагы ченемдердин тактыгына шек келтирбөө.

Кыскалык – дагы бир мыйзам чыгаруунун тилине коюлуучу негизги талаптардын бири.

Мыйзам катуу ченемдик мазмунга ээ болуусу керек, себеби анын максаты – адамдардын жүрүм-турумун аныктаган ченемдик эскертүүлөрдү иштеп чыгуу. Юридикалык тилде сөздөрдүн кайталануусу, татаал түрмөктөр, ашыкча эпитеттердин бөлүүсүнүн кереги жок.

Тилдин тактыгына болгон талап укуктук эскертүүлөрдүн манызынын толук жана туура чагылдыруусунда жатат. Тактык юридикалык тилдин стилистикалык жана грамматикалык тууралыгын, сөздөрдүн туура колдонулуусун жана алардын байланышын аныктайт [8].

Мыйзам чыгаруучулук аныктамаларга бардык укуктук түшүнүктөр негизги мааниге тартылышы керек, б. а. алардын жардамы менен конкреттүү мыйзам акцияларынын жалпы максаттуу мааниси катары жетишилген түшүнүктөр каралат.

Мыйзам долбоорунун ишмердүлүгүндө кептин көбүрөөк колдонулуучу төмөнкү касиеттерин белгилеп өтүү керек.

Полисемия (көп маанилүүлүк) – көп маанилүүлүк, бир сөздүн чегинде көп маанини туюндуруу (мисалы, «кабыл алуу акты», «мыйзым чыгаруу акты», «жыныстык акт»). Мыйзам долбоорунун текстин көп маанини билдирген сөздөр жана сөз айкаштарын пайдаланууга болбойт. Өтмө маанидеги сөздөр юридикалык ченемдердин маанисин түшүнүүдө жана талкулоодо кыйынчылыктарды жаратат.

Мыйзамды бир түрдүү түшүнүү жана колдонуу, тексттин мазмунунун тактыгы жана ачыктыгы үчүн синонимдердин минималдуу колдонулуусу зарыл. Ошону менен бирге синонимия мыйзам чыгаруучунун эркин тактоо жана деталдаштыруу үчүн кызмат кылат (мисалы, «жергиликтүү башкаруу органдары – муниципалдык органдар»).

Мыйзам долбоорлордун илимий экспертизасын киргизүү актуалдуу. Укуктук актыларга коюлган талаптарды аткарбоонун натыйжасында нормаларды түзүүчү укук колдонуучуну кыйын абалга коет: ченемдердин карама – каршы келүүсү, конкреттүү коомдук мамилелердин укуктук көзөмөлдөөсүнүн комплекстүүлүгүнүн жоктугу (мисалы, Кыргыз Республикасынын Конституциясы ст. 73, п. 1. «Жогорку Кенештин депутаты императивдүү мандатка ээ эмес »).

Долбоорду талкуулоо, иштеп чыгуу жана кенешүү – бул башталгыч этапты аяктоочу стадия. Процедуранын маёзы специалист-эксперттерди тартуу менен долбоорду жумушчу топ менен талкулоодо жатат. Талкулоодогу сунуштар жана эскертүүлөр жалпылаштырылат жана аларга ылайык долбоор толук түрдө иштелип чыгат жана редакцияланат. Мыйзам долбоорду даярдоодо башкы роль, адистерге жана депутаттарга тиешелүү.

Жыйынтыктап айтканда, долбоорду даярдоо аны даярдаган органдын чечими менен аяктайт. Ал мыйзам долбоорун мыйзам чыгаруу органдын кароосуна жөнөтүлөт. Эгерде, долбоор ушул органдын аппаратында же Жогорку Кенештин комиссия тарабынан даярдалса, анда мыйзам чыгаруунун бул стадиясы долбоорду Жогорку Кенешке кароого берүү менен аяктайт.

Адабияттардын тизмеси

1. Кыргыз Республикасынын Конституциясы, 5-май 1993-жыл, Мыйзам редакциясында, 2010-жылдын 27-июнунда референдумда кабыл алынган // Эркин-Тоо. 27-июнь. 2010.
2. *Нашиц А.* Правотворчество. Теория и законодательная техника / А. Нашиц. М., 1974.
3. Кыргыз Республикасынын Конституциясы, 5-май, 1993-жыл, Мыйзам редакциясында, 2010-жылдын, 27-июнунда референдумда кабыл алынган // Эркин-Тоо. 27-июнь, 2010. 2-б. п. 2–3.
4. Ушул эле жерде 6-б. п. 1.
5. *Алексеев С.С.* Как готовить закон? / С.С. Алексеев // Известия. 1992. 14 декабря.
6. *Черданцев А.Ф.* Юридические документы и юридическая техника / А.Ф. Черданцев // Общая теория государства и права. М., 1998. Т. 2. С. 368–370.
7. Законодательная техника: научно-практическое пособие. М., 2000. С. 38.
8. Законотворчество в Российской Федерации: научно-практическое пособие / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 241–252.