



ЮРИСТТЕР КООМУ "ТАНДЕМ"

Facebook: <https://www.facebook.com/kyrgyzstan.stability>

Инстаграм: @ kyrgyzstan.stability

электрондук почта: kyrgyzstan.stability@gmail.com

тел: +996 707 177 178

www.lawyers.kg

Учурдагы Кыргыз Республикасындагы саясий жана укуктук абалы тууралуу кыскача анализ

«Аткаруу бийлигинин дуализми: Президент же Министрлер Кабинети? »

Мазмуну:

КИРИШҮҮ	2
Биринчи бөлүм: Башкаруунун президенттик формасына өтүү үчүн конституциялык реформанын жүрүшү жана аны ишке ашыруунун учурдагы абалы.....	2
II бөлүм. Аткаруу бийлигине карата тактоону / чечүүнү талап кылган концептуалдык маселелер	5
III бөлүм. "Кыргыз Республикасынын Министрлер Кабинети жөнүндө" конституциялык мыйзам долбоорунун кемчиликтери.....	9
ЖЫЙЫНТЫКТАР ЖАНА КИЙИНКИ КАДАМДАР	11

**Кыргыз Республикасы, Бишкек шаары
2021-жыл, сентябрь айы**

КИРИШҮҮ

Бул документ кеңири кызыкдар болгон тараптар үчүн арналган жана Кыргыз Республикасындагы (КР) учурдагы абалы, анын эң маанилүү окуяларын, саясий жана укуктук талдоонун экинчи бөлүгүн (уландысын) билдирет.

Саясий -укуктук талдоо **башкаруунун президенттик формасына өтүү жана аткаруу бийлигин, тагыраак айтканда Кыргыз Республикасынын Министрлер Кабинетин, Кыргыз Республикасынын Конституциясына тууралоо менен** байланышкан учурдагы абалды камтыйт.

«Тандем» Юристтер Коомчулугу сунушталган аналитикалык иши, эксперттер, юристтер, жарандык коомдун өкүлдөрүнө жардам берет деп үмүттөнөт жана алардын кесиптик иштерине жана туура чечимдерди кабыл алууда жардам берет деп ойлойт.

Биринчи бөлүм: Башкаруунун президенттик формасына өтүү үчүн конституциялык реформанын жүрүшү жана аны ишке ашыруунун учурдагы абалы

Белгилүү болгондой, 2021 жылдын 10 январь күнү, Кыргыз Республикасында президенттик шайлоо менен бирге, конституциялык реформа тууралуу шайлоо өттү. Жалпы шайлоочулардын ичинен 40% катышты. Өлкөнүн шайлоочулары томондогуну тандоо кылышы керек болчу:

- Президенттик башкарууну;
- Парламенттик башкарууну;
- же экөөнө тең каршы добуш беруу.

Жыйынтыгында шайлоого катышкан шайлоочулардын 84% президенттик башкаруу формасына добуш беришти. Белгилей кетсек, буга чейин Кыргыз Республикасы парламенттик-президенттик республика деп эсептелген.

2020 -жылдын 17 -ноябрында 61 өзгөртүүлөр менен Конституциянын биринчи долбоору, андан кийин 2020 - жылдын 20 - ноябрында Кыргыз Республикасынын Президенти тарабынан конституциялык жыйын түзүлүп, ал кайрадан президенттик башкаруу формасы багытында жаңы Конституциянын долбоорун даярдоого киришти. Кыргыз Республикасынын Президентинин инаугурациясынан кийин өлкөнүн парламенти тарабынан башталган конституциялык реформа жана конституциялык кеңешменин ишмердүүлүгү кыйла ылдамдатылган темп менен өттү. "Кыргыз Республикасынын Конституциясы жөнүндө" Кыргыз Республикасынын мыйзамынын долбоору боюнча референдумду (бүткүл элдик добуш берүүнү) дайындоо жөнүндө 2021 -жылдын 12 -мартындагы No31 Кыргыз Республикасынын мыйзамы даярдалып, кабыл алынган .

2021 -жылдын 11 -апрелинде референдум өткөрүлүп, ага 37% дан ашуун шайлоочулар катышкан. Жыйынтыгында шайлоого катышкан шайлоочулардын 79% дан ашыгы жаңы Конституциянын долбооруна добуш беришти.

2021 -жылдын 5 -майында референдумда кабыл алынган No59 "Кыргыз Республикасынын Конституциясы жөнүндө" мыйзамы (мындан ары - Конституция жөнүндө мыйзам) күчүнө кирди. Конституция жөнүндөгү мыйзамдын "өткөөл жобосунун" 8 -беренесине ылайык, Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңеши жана Кыргыз Республикасынын Министрлер Кабинети (мындан ары - Министрлер Кабинети) Конституциядан келип чыгуучу зарыл чараларды көрүүгө тийиш, алты айдын ичинде, анын ичинде колдонуудагы мыйзамдарды

жана алардын чечимдерин Кыргыз Республикасынын Конституциясына ылайык келтирүү.

Мындан тышкары, жаңы Конституцияга ылайык Министрлер Кабинети түзүлгөнгө чейин Конституция жөнүндөгү мыйзамдын 4 "өткөөл жоболору", Кыргыз Республикасынын Президентинин 05.11.05.2021 No 114 Жарлыгына ылайык Кыргыз Республикасынын Министрлер Кабинети убактылуу түзүлдү, ал "Кыргыз Республикасынын Министрлер Кабинети жөнүндө" конституциялык мыйзам кабыл алынгандан кийин биротоло түзүлмөкчү.

Ошентип, Кыргыз Республикасынын шайлоочулары президенттик башкаруунун формасын тандап алышты, демек, шайлоочулардын каалоосун ишке ашыруу өтө маанилүү.

Президенттик башкаруу формасы концепциясын ишке ашыруу үчүн төмөнкүлөрдү эске алуу зарыл:

- конституциялык мыйзамдар жана башка мыйзамдар Кыргыз Республикасынын Конституциясына ылайык кабыл алынышы керек;

- президенттик башкаруу формасынын тиешелүү механизмдери, системалары жана башкаруу структуралары түзүлүшү керек.

Дүйнө жүзүндө, президенттик башкаруунун түрүнө ылайык, *президент аткаруу бийлигинин башкарат жана түзөт, ошондой эле, анын жыйынтыгы үчүн жоопкерчилик тартат. Бийлик бутактарынын балансы "текшерүү жана тең салмактуулук системасын" парламент тарабынан бюджетти бекитүү аркылуу камсыздалат.* Албетте, башкаруунун мындай "теориялык" модели ар кайсы өлкөлөрдө өзүнө мүнөздүү өзгөчөлүктөргө ээ болушу мүмкүн.

Кыргыз Республикасынын Конституциясында башкаруунун президенттик формасын укуктук негизи төмөнкү ченемдерде белгиленген:

"Президент - мамлекет башчысы, эң жогорку кызмат адамы жана Кыргыз Республикасынын аткаруу бийлигин жетектейт " (1 -пункт, 66 -берене).

"Кыргыз Республикасында аткаруу бийлигин Президент жүзөгө ашырат " (89 -берененин 1 -пункту).

"Президент конституциялык мыйзамдын негизинде аткаруу бийлигинин ишин башкарат, Министрлер Кабинетине жана ага баш ийген органдарга тапшырма берет, өзүнүн буйруктарынын аткарылышын көзөмөлдөйт, Министрлер Кабинетинин жана ведомстволук органдардын актыларын жокко чыгарат, министрлер кабинетинин мүчөлөрүн кызматтан убактылуу четтетет "(3 -пункт, 89 -берене) ...

"Президент Министрлер Кабинетинин жана аткаруу бийлигинин ишинин натыйжалары үчүн жеке жоопкерчилик тартат " (89 -берененин 5 -пункту).

Ошентип:

- Кыргыз Республикасынын Президенти, Кыргыз Республикасынын аткаруу бийлигинин башчысы болуп саналат, жана Министрлер Кабинетин тузо алат.

- Кыргыз Республикасынын Конституциясында Министрлер Кабинетинин укуктук статусу аныкталган эмес, Министрлер Кабинеттин өз алдынча экенин же Президенттин "астында" экени али белгисиз.

Бирок, Кыргыз Республикасынын учурдагы абалын укуктук талдоо жана мыйзам чыгаруу демилгелери башкаруунун президенттик формасын ишке

ашырууда бир катар укуктук маселелер жана дилеммалар пайда болорун көрсөтүүдө.

Мисалы, аткаруу бийлигинин учурдагы институттары жана алардын ыйгарым укуктары конституциялык нормаларга толук жооп бербейт:

- Министрлер Кабинетинин жана анын Төрагасынын укуктук статусу азырынча аныктала элек. Ошол эле учурда, Министрлер Кабинетинин Төрагасынын жана Кыргыз Республикасынын Президентинин Аппаратынын Жетекчисинин институттары иштейт, учурда алардын ортосунда ыйгарым укуктарынын так чеги жок. **Учурдагы саясий - укуктук абал аткаруу бийлигинин дуализми менен мүнөздөлөт.** Анткени учурда Президент (номиналдык түрдө аткаруу бийлигинин башчысы) жана Министрлер Кабинетинин Төрагасы бар (ал мурдагыдай эле аткаруу бийлигинин башчысы менен байланыштуу жана негизинен "премьер -министрлик" функцияларды аткарууну улантууда).

Аткаруу бийлиги тарабынан демилгеленген мыйзам долбоорлорун аткаруу бийлигинин башчысы - Президент колдобойт. Президент менен Министрлер Кабинетинин ортосунда мыйзам долбоорлорун демилгелөө боюнча ыраатсыз иштер бар, Президент тарабынан Министрлер Кабинетинин демилгелерин четке кагуу фактылары болгон. Мисалы, ал Кыргыз Республикасынын Экономика жана Финансы Министрлигинин демилгесине каршы чыкты, ага ылайык жергиликтүү ички иштер органдарынын экономикалык чөйрөдөгү мыйзам бузууларды аныктоо жана бөгөт коюу боюнча ыйгарым укуктары кеңейтилди, ошондой эле Билим беруу Министрлигинин демилгесине каршы чыкты. Окуучулардын ата -энелеринен белгиленген акча чогултуу боюнча демилгеси боюнча.

- Министрлер Кабинетинин азыркы курамы 2021 -жылдын 5 -майындагы №59 "Кыргыз Республикасынын Конституциясы жөнүндө" мыйзамдын 4 - беренесине ылайык убактылуу болуп эсептелет. Президент, 2021 жылдын 5 - майдагы №114 Жарлыгынын негизинде, кабинеттин курамын убактылуу түзүп, аткаруу органдарынын башчыларын дайындаган.

2021 -жылдын 5 -майындагы №59 "Кыргыз Республикасынын Конституциясы жөнүндө" мыйзамдын 8 - беренесине ылайык, Жогорку Кеңешке жана Министрлер Кабинетине алты айдын ичинде Конституциядан келип чыгуучу зарыл чараларды көрүү, анын ичинде колдонуудагы мыйзамдарды жана алардын чечимдерин ага ылайык келтирүү тапшырылган. Бул жобону ишке ашыруу үчүн, Министрлер кабинети жөнөкөй жолду тандап алган окшойт, учурдагы аткаруу бийлигинин ишин жөнгө салган мыйзамдарга жана ченемдик укуктук актыларга өзгөртүүлөрдү киргизүү, жана жөн эле регламенттин тексттериндеги "Өкмөт" деген сөздү "Министрлер Кабинети" менен алмаштыруу, бул Кыргыз Республикасындагы башкаруу формасынын өзгөрүшүнө байланыштуу таптакыр туура эмес болуп эсептеленет. Министрлер кабинетинин мындай сунуштары, Министрлер кабинетинин укуктук статусунун жоктугуна байланыштуу жана Башмыйзамдын бул тууралуу так эместигинен, ошондой эле аткаруу бийлигин так концепциянын жоктугунан болгону деп тушунсо болот.

Негизги мыйзамды өзгөртүү мүмкүнчүлүгүнүн жоктугун эске алуу менен, тиешелүү конституциялык мыйзамдар аркылуу Кыргыз Республикасынын Конституциясындагы кемчиликтерди "тең салмакташтыра" турган механизмдерди табуу керек.

Биринчи кезекте, Кыргыз Республикасынын аткаруу бийлигине тиешелүү бир катар концептуалдык пункттарды чечүү керек, алар "Министрлер Кабинети жөнүндө"

II бөлүм. Аткаруу бийлигине карата тактоону / чечүүнү талап кылган концептуалдык маселелер

Кыргыз Республикасында аткаруу бийлигинин эффективдүү иштеши үчүн төмөнкү пункттар / маселелер боюнча так концептуалдык көз карашка ээ болуу зарыл. Ошол эле учурда бул суроолорго жооптор аткаруу бийлигин жүзөгө ашыруучу кызматчылардын статусун жөнгө салуучу ченемдик укуктук актылар кабыл алынганга чейин аныкталышы зарыл. Жаңы мыйзамдарды кабыл алуу жана иштеп жаткан мыйзамдарга өзгөртүүлөрдү киргизүү боюнча убактылуу Министрлер кабинетинин мыйзамдык демилгелери өтө пашылыш, анткени "Кыргыз Республикасынын Министрлер Кабинети жөнүндө" конституциялык мыйзам, ошондой эле "Кыргыз Республикасынын ченемдик укуктук актылары жөнүндө" мыйзамдын долбоору кабыл алына элек.

2.1. Аткаруу бийлигинин башчысынын статусу:

Президент - аткаруу бийлигинин башчысы. Министрлер Кабинети институту (анын Башчысын кошо) Конституциянын 3 - бөлүмүндө киргизилген. Ошондуктан, Кыргыз Республикасында аткаруу бийлигин Президент башында турган Министрлер Кабинети ишке ашырат деген тезисти кармануу ылайыктуу десе болот.

Жогоруда айтылгандарды ишке ашыруу үчүн тийиштүү ченемдик укуктук актыларды, анын ичинде "Министрлер кабинети жөнүндө" конституциялык мыйзамды кабыл алуу зарыл. Эгерде аткаруу бийлигинин учурдагы мыйзамдары негиз катары кабыл алынса, анда Премьер -министрдин ыйгарым укуктарын Министрлер Кабинетинин Төрагасынын ыйгарым укуктары менен жөнөкөй "алмаштыруу" жолу, алардын конституциялык айырмачылыгынан улам мүмкүн эместигин эстен чыгарбоо керек. Учурдагы шартта Министрлер кабинетинин башчысы мурда Премьер -министр болгон укуктарга ээ боло албайт.

Президенттин ыйгарым укуктары мөөнөтүнөн мурда токтотулган учурда, жаңы Президент шайланганга чейин, Жогорку Кеңештин Төрагасына жүктөлөт жана эгер ал жөндөмсүз болсо мындай ыйгарым укуктарды ишке ашыруу үчүн бул укукту Министрлер Кабинеттин Төрагасы ишке ашырат (Конституциянын 74 -беренесинин 2 - пункту). Министрлер Кабинетинин Төрагасы аткаруу бийлигинин башчысы эместигин билдирет.

Тышкы саясат жаатында мамлекет башчысынын (Президент) же аткаруу бийлигинин башчысынын (Министрлер Кабинетинин Төрагасы) тышкы байланыштарын ким алып баруусу дагы маанилүү маселе катары эсептесе болот. Белгилүү болгондой, Кыргыз Республикасы катышкан бир катар эл аралык уюмдарда «Мамлекет башчыларынын Кеңеши» жана «Өкмөт башчыларынын Кеңеши» сыяктуу органдар бар (мисалы, КМШ, ШКУ ж.б.). Учурдагы прецеденттерге карабастан (2021-жылдын 19-20-августунда Чолпон-Атада өтүүчү жыйынына Министрлер Кабинетинин Төрагасы У. Мариповдун катышуусу) бул жаатта аткаруу бийлигинин өкүлү ким болорун концептуалдык түрдө аныктоо керек.

2.2. Аткаруу бийлигинин түзүлүшү:

"Министрлер Кабинетинин түзүмүн жана курамын Президент аныктайт" (Конституциянын 89-беренесинин 2-пункту), ал эми Кыргыз

Республикасынын Жогорку Кеңеши Министрлер Кабинетинин Төрагасын, жана Министрлер Кабинетинин мүчөлөрүн (Конституциянын 80 -беренесинин 1 -пунктунун 6 – пункту) дайындагоо макулдук берет. Жогорку Кеңештин Министрлер Кабинетинин структурасына жана курамына "макулдук берүү" жол-жобосун тактоо керек: бул парламент тарабынан президенттин чечимдерине таасир этүүгө, ошондой эле Президенттин мүмкүнчүлүктөрүн аныктоого мүмкүндүк берген механизм же формалдуулук болобу? Белгилей кетүүчү нерсе, айтылган механизмдин так аныктамасы келечектеги саясий кризистердин алдын алуу үчүн абдан маанилүү болот.

Аткаруу бийлигинин башчысынын - Президенттин Министрлер Кабинетинин структурасына кирбеген башка аткаруу бийлигинин башчыларын дайындоо боюнча ыйгарым укуктарына байланыштуу маселени чечүү дагы зарыл. Мындан тышкары, Президентке жергиликтүү мамлекеттик администрациялардын башчыларын дайындоо жана бошотуу ыйгарым укуктары берилген. Бул контекстте айтылган институттун укуктук статусун аныктоо маанилүү көрүнөт. Буга чейин ал өкмөттүн облустагы ыйгарым укуктуу өкүлү деп аталып келген, азыр болсо анын функционалдуулугун өзгөртпөй, Президенттин ыйгарым укуктуу өкүлү болуп өзгөртүлдү.

2.3. Бийликтин аткаруу бийлигинин ишин уюштуруу жана чечимдерди кабыл алуу тартиби:

Кабинеттин ишин уюштурууга байланыштуу негизги маселе - анын жыйындарын өткөрүү маселеси: жыйындардын жыштыгы жана аткаруу бийлигинин "эффективдүүлүгү", ошондой эле чечимдерди кабыл алуу тартиби.

Министрлер Кабинетинин ишин уюштуруу маселеси өкмөттүн Төрагасына тапшырылган (90-беренесинин 2-бөлүгүнүн 2-пунктуна), ошол эле учурда, "Президент Министрлер Кабинетинин жыйынында төрагалык кылат" (Конституциянын 89 – беренесинин 4-пункту). Аткаруу бийлигинин башчысынын функцияларын аткаруу Президенттин мамлекет башчысы катары иштөөсүнө тоскоолдук кылбагандай кылып ишти уюштуруу зарыл.

Эреже катары, чет өлкөлөрдө аткаруу бийлигинин чечимдери токтолдор жана буйруктар түрүндө кабыл алынат, ушул эле практика бүгүнкү күндө Кыргыз Республикасында колдонулат. Бирок аткаруу бийлигинин башчысы катары Президент кол коюшу керек болгон чечимдерди жана кол коюу процедурасына байланыштуу суроолор туулат. Анын чечимдери декреттер жана буйруктар түрүндө таризделет. Президент Министрлер Кабинетинин жыйналыштарына төрагалык кылат (Конституциянын 89 -беренесинин 4 - пункту), бул Кабинеттин чечимдерин Президент тарабынан бекитүүнү билдирет. Бирок, Конституциянын 89 -беренесинин 3 -пунктунда Президент "Министрлер Кабинетинин жана ага баш ийген органдардын актыларын жокко чыгарат" деп жазылган, бул Кабинеттин чечимдерин өз алдынча кабыл алуу мүмкүнчүлүгүн билдирет. Ошол эле учурда, бул ыйгарым укуктуу ишке ашырууда конфликт келип чыгат: эгерде Президент министрлер кабинетинин отурумдарына төрагалык кылса, анда ал кантип мындай жолугушууларда кабыл алынган чечимдерди жокко чыгара алат? “Министрлер Кабинети жөнүндө” конституциялык мыйзамда чечим кабыл алуунун механизмдерин караш керек. Мамлекет башчысынын эффективдүүлүгүн жогорулатуу максатында, Кыргыз Республикасынын Президенти Министрлер Кабинетининде төрагалык кылган отурумдарында кабыл алынган чечимдерге Министрлер Кабинетинин Төрагасына кол коюу ыйгарым укуктарын "өткөрүп берүү" ылайыктуу көрүнөт.

Ошондой эле Кыргыз Республикасынын Президенти менен Министрлер Кабинетинин Төрагасынын ортосундагы мамилелер жана алардын аткаруу бийлиги чөйрөсүндөгү ыйгарым укуктарын чектөө маселесин чечүү маанилүү.

Бул багытта, Кыргыз Республикасынын мыйзамдарында төмөнкү ченемдер бекитилген: Президент Министрлер кабинетинин түзүмүн жана курамын аныктайт, дайындайт (Кыргыз Республикасынын Жогорку макулдугу менен) Министрлер кабинетинин Төрагасы отставкасы үчүн арызын жана анын отставкасы жөнүндө чечим кабыл алат. Ал эми Министрлер кабинетинин Төрагасы Министрлер кабинетинин ишин жана Президенттин иши үчүн уюштурууга жооптуу (2-абз.-берене, 2-, Башмыйзамдын 90-беренеси). Ошентип, Министрлер кабинетинин Төрагасы Министрлер Кабинетинин ишин уюштурат жана мамлекет башчысынын алдында жоопкерчилик тартат. Ошол эле учурда Министрлер Кабинетинин Төрагасы Президенттин Администрациясынын башчысы болуп саналат (Конституциянын 89 -беренесинин 2 -пункту, 2 -пункту) - Кыргыз Республикасынын Президентинин ишин камсыз кылуучу орган.

Ушуга байланыштуу, Кыргыз Республикасынын Министрлер Кабинетинин Төрагасы жана Президенттик Администрациясынын Жетекчиси тарабынан ыйгарым укуктарды "айкалыштыруу" жана айрымалоо маселесин чечүү керек. Азыркы практикадан айырмаланып Министрлер Кабинетинин Төрагасынын жана Кыргыз Республикасынын Президентинин Аппаратынын жетекчисинин көрсөтүлгөн функцияларды бир эле адам тарабынан аткарылышы боюнча конституциялык норманы так аткаруу керек. Бул контекстте Кыргыз Республикасынын Президентинин Администрациясынын Жетекчисинин тийиштүү уюштуруу ыйгарым укуктарын Министрлер Кабинетинин Төрагасынын орун басарына "өткөрүп берүү" ылайыктуу көрүнөт. Жогорку маселенин статусун эске алуу менен жана мүмкүн болгон карама каршылыктарды болтурбоо үчүн, мындай ыйгарым укуктарды ошол эле ченемдик укуктук актынын алкагында, тактап айтканда, "Министрлер Кабинети жөнүндө" Конституциялык мыйзамда жөнгө салуу туура көрүнөт.

2.4. Президент менен Министрлер Кабинетинин Төрагасынын Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңеши менен болгон мамилеси.

Төмөнкүлөрдү так аныктоо зарыл:

- Парламенттин алдында аткаруу бийлигинин атынан ким (Президент же Министрлер кабинетинин Төрагасы) чыгат;
- Аткаруу бийлигинин ишмердүүлүгү боюнча мыйзам чыгаруу демилгеси укугу Президент жана Министрлер Кабинетинин Төрагасы тарабынан кандайча ишке ашат (Конституциянын 85 -беренеси).

Теориялык жактан алганда, Министрлер Кабинети тарабынан демилгеленип, андан кийин Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңеши тарабынан кабыл алынган мыйзамга Кыргыз Республикасынын Президенти кол койбостон жана каршы пикирлерин билдирүү менен Жогорку Кеңешке кайтарылбай турган жагдай болушу мүмкүн. Бул учурда, Конституциянын 87-беренесинин 3-пунктка ылайык. ылайык, Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңеши Министрлер кабинети тарабынан демилгеленген мыйзам долбоорунун мурда кабыл алынган вариантына квалификациялуу көпчүлүк добуш берүү менен "ветону" жеңе алат. Ушуга байланыштуу, демилгеленген мыйзам долбоору Жогорку Кеңештин бекитүүсүнө жөнөтөөр алдында Министрлер кабинети Президентинин макулдугун алышы зарыл жана "Министрлер кабинетинин жөнүндө" мыйзамда бул норма камтууга тийиш. Эгерде Президент жана Министрлер Кабинетинин Төрагасы Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешине киргизилген мыйзам долбоорун шашылыш деп аныкташа (Президент же Кабинеттин Төрагасы) карама -каршы пикирде болсо, ушундай эле кагылышуу пайда болушу мүмкүн. Бул механизмдер аткаруу бийлигинин башчысы катары Президенттин алдында Министрлер

Кабинетинин мыйзам чыгаруу демилгелери үчүн жоопкерчиликти камсыздоо үчүн маанилүү.

2.5. Аткаруу бийлигинин жоопкерчилиги / отчет беруу милдети

Аткаруу бийлигинин ишмердүүлүгүнүн жыйынтыгы үчүн Кыргыз Республикасынын элинин алдында ким жооп берет? Чынында, бул Президенттин ролу, бирок бул маселе абдан чаташкан. Министрлер Кабинетинин Председатели Президенттин алдында аткаруу бийлигинин ишине жооп берет, бирок анын ролу программалык жана уюштуруучулук гана. Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңеши аткаруучу органдын ишмердүүлүгүнүн жыйынтыктары боюнча отчет талап кыла албайт, анткени Конституцияга ылайык бул жөн гана Президент тарабынан маалымдалат деп турат. Мындай жагдай “Министрлер кабинети жөнүндө” конституциялык мыйзамда бул маселелерди так чечүү зарыл экенин билдирет.

Президент Министрлер Кабинетинин жана аткаруу бийлигинин ишинин натыйжалары үчүн жеке жоопкерчилик тартат (Конституциянын 89 -беренесинин 5 -пункту). Ошол эле учурда Президент "кимге" жооптуу экени аныкталган эмес. Президент "жыл сайын Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешине өзүнүн ишмердүүлүгү жөнүндө маалыматты киргизет" (Конституциянын 70 -беренесинин 3 -пунктунун 4 -пунктчасы), бирок бул маалымат кандай формада берилиши көрсөтүлгөн эмес. Теориялык жактан алганда, ал Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин отурумуна катышпастан жана отчет түрүндө маалымат бербестен жөн гана жазуу жүзүндө жөнөтүлүшү мүмкүн.

Аткаруу бийлигине парламенттик көзөмөлдүн бирден бир формасы бул Министрлер кабинетинин республикалык бюджеттин аткарылышы жөнүндө жылдык отчетту Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңеши тарабынан угуу. "Эгерде Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңеши республикалык бюджеттин аткарылышы жөнүндө отчетту канааттандырарлык эмес деп тааныса, Министрлер Кабинетинин мүчөлөрүнүн жоопкерчилигин Президент карайт" (Конституциянын 89 -беренесинин 6 -пункту).

Ошол эле учурда "Министрлер Кабинетинин Төрагасы Министрлер Кабинетинин иши үчүн Президенттин алдында жооп берет" (Конституциянын 90 -беренесинин 2 -пунктунун 2 -пункту), ошондой эле анын тапшырмаларын аткарылышын көзөмөлдөйт, министрлер кабинетинин мүчөлөрүн кызматтан убактылуу четтетет (89 -беренесинин 3 -пункту). Министрлер Кабинетинин иши Президент тарабынан "көзөмөлдөө" жана отчет алуусу Министрлер кабинетти жөнүндө мыйзамга киргизуу зарыл.

2.6. Ченемдик укуктук актыларды иштеп чыгууга жана колдонуудагы ченемдик укуктук актыларга өзгөртүүлөрдү киргизүүгө байланыштуу маселелер

Кыргыз Республикасынын мыйзамдарын 2021 - жылдын 5 - майында кабыл алынган Кыргыз Республикасынын Конституциясына ылайык келтирүү процесси "Министрлер кабинети жөнүндө" конституциялык мыйзамды кабыл алууну гана эмес, ошондой эле ага өзгөртүүлөрдү киргизүүнү талап кылат. 2021 - жылдын февралынан тартып Кыргыз Республикасынын мыйзамдарын инвентаризациялоо процесси жүрүп жатат, анын алкагында Кыргыз Республикасынын мыйзамдары Конституцияга ылайык келтирилүүдө.

Албетте, ар бир конкреттүү учурда маселе контекстке жана конкреттүү ыйгарым укуктарга жараша чечилүүгө тийиш, бирок ошол эле учурда: "Өкмөт" деген сөздөрдү «Министрлер Кабинети», «Премьер–министр» деген сөздөрдү «Министрлер Кабинетинин Төрагасы» деген сөздөргө жөнөкөй техникалык алмаштырылышынын кабыл алынгыс экенин концептуалдык түрдө аныктоо керек, анткени бул органдардын статусу бири бирине дал келбейт жана кээ бир учурларда аткаруу бийлигинин башчысы катары Премьер - министрдин ордуна Кыргыз Республикасынын Президенти киргизилиши талап кылынат.

Мисалы, жаңы мыйзамдарды жана ченемдик укуктук актыларды иштеп чыгууда, иштеп жаткан мыйзамдарга өзгөртүүлөрдү киргизүүдө, эгерде "Кыргыз Республикасынын Өкмөтү" термини мурда колдонулган болсо, Министрлер Кабинетине эмес, "аткаруу бийлиги" деген терминди колдонуу ылайыктуу болушу мүмкүн. Кыргыз Республикасынын Конституциясына ылайык, Министрлер Кабинети концептуалдык жактан мурдагыдай өзүнчө көз каранды аткаруу бийлиги болуп санала албайт.

Ушуга байланыштуу, адегенде концепциясын ойлоп чыгуу, азыркы ченемдик укуктук актыларга кылдат талдоо жүргүзүү, андан кийин "Министрлер Кабинети жөнүндө" конституциялык мыйзамды иштеп чыгуу жана бекитүү өтүү маанилүү.

Ошентип, "Министрлер Кабинети жөнүндө" конституциялык мыйзамда жогоруда айтылган концептуалдык суроолорго жооптор камтылып, ондолушу керек:

- Аткаруу бийлигинин башчысы катары Президенттин статусу;
- Президент тарабынан Министрлер Кабинетин түзүүнүн жана бул процеске парламенттин катышуусунун так тартиби;
- Аткаруу бийлигинин ишин, Министрлер Кабинетинин жыйналыштарын жана жыйындарда Президенттин төрагалыгын уюштуруу;
- Кыргыз Республикасынын Президенти менен Министрлер Кабинетинин Төрагасынын ортосундагы мамилелер жана алардын аткаруу бийлиги чөйрөсүндөгү ыйгарым укуктарын чектөө;
- Министрлер Кабинетинин Төрагасы тарабынан Кыргыз Республикасынын Президентинин Администрациясынын Жетекчисинин ыйгарым укуктарын "айкалыштыруу" маселелери;
- Парламенттин алдында аткаруу бийлигинин өкүлү ким болот;
- Президент тарабынан Министрлер Кабинетинин / Кабинеттин Төрагасынын "көзөмөлүнүн" формасы жана жыштыгы;
- Колдонуудагы ченемдик укуктук актыларда "Министрлер Кабинети" үчүн "Өкмөт" жана "Министрлер Кабинетинин Төрагасы" үчүн "Премьер -министр" деген сөздөрдү жөнөкөй техникалык алмаштыруунун мүмкүн эместиги, ошондой эле кылдат концептуалдык изилдөө зарылчылыгы.

III бөлүм. "Кыргыз Республикасынын Министрлер Кабинети жөнүндө" конституциялык мыйзам долбоорунун кемчиликтери

2021 -жылдын июлунун аягында Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңеши Кыргыз Республикасынын Президенти тарабынан демилгеленген "Кыргыз Республикасынын Министрлер Кабинети жөнүндө" конституциялык мыйзамдын долбоорун карады.

Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутаттарынын кароосунда мыйзам долбооруна карата сын -пикирлер айтылды, ошондой эле аны кайра карап чыгуу экени белгиленди. Ошого карабастан, 2021 - жылдын 29 -июлунда Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңеши аталган мыйзам долбоорун биринчи окууда кабыл алды.

Бул долбоордун анализи документтин долбоорундагы олуттуу кемчиликтерди көрсөтөт. Мыйзам долбоорунун ар бир беренесине толук анализ жүргүзбөстөн, төмөнкү негизги пункттарга көңүл буруу зарыл.

Ошентип, **биринчиден**, конституциялык мыйзам долбоорунун кээ бир ченемдери Кыргыз Республикасынын Конституциясына туура келбейт. Мисалы, долбоордун 2 -беренесинде "Кыргыз Республикасынын Министрлер Кабинети Кыргыз Республикасынын

Президентине баш ийген жана ага отчет берүүчү жогорку аткаруу органы” деп жазылган, мындай жобо Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 66, 89 -беренелерине каршы келет. Министрлер Кабинетине "аткаруу бийлигинин жогорку органы" статусун берүү Кыргыз Республикасынын Конституциясына туура келбейт, ошондон бери мындай статус Кыргыз Республикасынын Президентине гана берилген, ал жалпысынан президенттик башкаруу формасы түшүнүгүнө туура келет. Же дагы бир мисал, Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 89 -беренесинин 4 - пунктуна ылайык "Президент Министрлер Кабинетинин жыйындарына төрагалык кылат". Мыйзамдын долбоору болсо, президенттин бул укугу кабинеттин кезексиз отурумдары менен гана чектелет:

Долбоордо Министрлер кабинетинин жыйналыштары Министрлер Кабинетинин Төрагасы тарабынан чакырылат жана анын төрагалыгы астында өткөрүлөт. Министрлер Кабинетинин жыйынынын күн тартиби Министрлер Кабинетинин Төрагасы тарабынан аныкталат ", Президент" Министрлер Кабинетинин кезексиз жыйындарын чакырууга, күн тартибин аныктоого жана анын жыйындарына төрагалык кылууга укуктуу". Ошентип, Кыргыз Республикасынын Президенти кабинеттин кезектеги жыйындарына катыша албайт жана төрагалык кыла албайт.

Экинчиден, мыйзам долбоорун даярдап жатканда, учурдагы “Кыргыз Республикасынын Өкмөтү жөнүндө” конституциялык мыйзамы негизге алынышы мүмкүн окшойт. Иштеп чыгуучулар, балким, парламент тарабынан Өкмөттү түзүү ченемдерин алып салуу жана документтин текстиндеги "Өкмөт" терминин "Министрлер Кабинети" менен алмаштыруу жолун тандашкан. Ошентип, Өкмөттүн иш жүзүндө бардык ыйгарым укуктары мыйзам долбоорунда сакталып турат, ошол эле учурда жаңы Башмыйзамдын башкаруу формасынын өзгөрүшүн жана, министрлер кабинетинин статусун эске алуу менен концептуалдык өзгөрүүлөр болушу керек.

Кабинеттин жана анын жетекчисинин ыйгарым укуктары. Мисалы, мыйзам долбоору ("Премьер -министр" деген сөздү "Министрлер Кабинетинин Төрагасы" менен алмаштыруу менен) "Министрлер Кабинетинин Төрагасы аткаруу бийлигинин эң жогорку кызмат адамы болуп саналат" (18 -берененин 1 -пункту)). КР Президентинин 89 -беренесин 3 пунктуна ылайык конституциялык мыйзамдын негизинде аткаруу бийлигинин ишин башкарат".

Үчүнчүдөн, конституциялык мыйзамдын долбоорунда Министрлер Кабинетинин ыйгарым укуктарын кеңейтүүчү нормалар камтылган, демек, бийлик бутактарынын ортосундагы тең салмактуулукту бузуу жана Кабинеттин өз ыйгарым укуктарын кыянаттык менен пайдалануу тобокелчиликтери бар. Мисалы, 28 -берене Төраганын, анын орун басарларынын же Министрлер Кабинетинин мүчөлөрүнүн Кыргыз Республикасынын Жогорку Сотунун отурумуна катышуу укугун бекемдейт (бул Жогорку Соттун сессияларынан бери кагылышууну жаратат). конкреттүү сот процессинде өткөрүлүшү мүмкүн, буга байланыштуу бул норманы көрсөтүү зарыл) ... Ошондой эле Башкы прокуратуранын жыйындарына жана коллегияларына, Эсеп палатасынын жыйындарына катышуу жагынан мындай укуктарды бекемдөө сунушталган. Ошондой эле Жогорку Сот, Башкы прокурор, Эсеп палатасы, Кыргыз Республикасынын Улуттук банкы, Кыргыз Республикасынын Шайлоо жана Референдум өткөрүү боюнча Борбордук комиссиясы жана КР Акыйкатчы мыйзамдарына кайрылуу укугуна ээ болгон ченемдерди киргизүү сунушталууда. Министрлер Кабинети мыйзам долбоорлорун жана Министрлер Кабинетинин Регламентинде аныкталган башка тартипте демилгелөө сунушу менен” (28-33-статьялар). Конституциялык органдардын Кыргыз Республикасынын Президентине эмес, Министрлер Кабинетине кайрылуусун караган мындай ченемдердин кабыл алынышы бийликти бөлүштүрүү принцибин абдан начарлатышы мүмкүн жана чындыгында бул органдарды Президенттен эмес, Министрлер Кабинетинен коз каранды болуп калышы ыктымал.

Төртүнчүдөн, мыйзам долбоору "Кыргыз Республикасынын ченемдик укуктук актылары жөнүндө" Кыргыз Республикасынын 2009-жылдын 20-июлундагы №241 Мыйзамында аныкталган ченем чыгаруу техникасына, анын ичинде абзацтардын түзүлүшүн, номерлештирүүгө, ылайык келбейт, ички карама -каршы келген сунуштар ж.б.

Бешинчиден, Министрлер Кабинетинин мүчөлөрүнө, аткаруу бийлигинин башка органдарынын жетекчилерине, министрлердин орун басарларына жана мамлекеттик комитеттердин төрагаларына өзгөчө укуктук статус берүү, жазык мыйзамдарынан бошотууларды белгилөө, ошондой эле аларды социалдык жактан камсыз кылуу, кепилдиктер, милдеттүү медициналык камсыздандыруу ж.б. беруу жөндүлүүгү түшүнүксүз.

Алтынчыдан, мыйзамды кабыл алуу жол - жобосу мыйзамдарды кабыл алуу процессинде салтка айланып бараткан коомдук талкуу процедурасын өткөрүү боюнча мыйзамдын талаптарын бузуу. Конституциялык мыйзамдын долбоору Кыргыз Республикасынын Президентинин сайтында жайгаштырылганына карабастан, иштеп чыгуучу кеңири коомдук талкууну уюштуруу, тегерек столдорду өткөрүү ж.б.

ЖЫЙЫНТЫКТАР ЖАНА КИЙИНКИ КАДАМДАР

- 1. Кыргыз Республикасынын Конституциясынын талаптарына жооп берген башкаруунун президенттик формасына өтүүнүн так концептуалдык негизин иштеп чыгуу, ошону менен мамлекеттик органдардын институттарын өнүктүрүүнүн жана ишке ашыруу үчүн фундаменталдык негиздерди түзүү зарыл.**
- 2. "Кыргыз Республикасынын Министрлер Кабинети жөнүндө" конституциялык мыйзамды Кыргыз Республикасынын Конституциясына так ылайык иштеп чыгуу.**
- 3. «Кыргыз Республикасынын Министрлер Кабинети» жана жаңы "Ченемдик укуктук актылары жөнүндө" мыйзамдарды кабыл алганга чейин жана Министрлер Кабинетинин жаңы курамын жана түзүмүн бекиткенге чейин азыркы жаңы мыйзамдарды кабыл албоо жана мыйзамдарга өзгөртүүлөрдү киргизбөө сунушталат.**

Урматтоо менен,

"Тандем" юристтер коомчулугу:

- Эргешбаева Таттуубүбү, коомчулуктун координатору
- Токоев Токтобек, Юристтер жамаатынын аналитикалык бөлүмүнүн башчысы
- ошондой эле коомчулуктун мүчөлөрү.