

References

- 1 Конституция Республики Казахстан 1995 г. http://online.zakon.kz/document/?doc_id=1005029
- 2 Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» // [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1004029
- 3 Конституционный закон Республики Казахстан от 29 июня 2018 года № 162-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан» // — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35041664#pos=2;-245
- 4 Федеральный закон Российской Федерации «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 //— [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/
- 5 Мухамеджанов Э.Б. Выборы прошли, что дальше? // Юрист. - 2005. - № 2. - С.53-55.
- 6 Сарсембаев М.А. Проблемы совершенствования казахстанского выборного законодательства // Заңгер. – 2007. - №12. - С.102-108.
- 7 Мухамеджанов Э.Б. Избирательное право Республики Казахстан: теоретико-правовые вопросы. - Алматы: Жеті жарғы, 2001. – 176 с.
- 8 Турищева Н.Ю. Правовое регулирование участия партий в выборах // Государство и право. -2016. - №8. – С.29 – 39.

ҮКІМЕТТІҢ ЗАҢ ШЫҒАРУҒА ҚАТЫСУЫН КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ-ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУДІ ЖЕТІЛДІРУ ЖОЛДАРЫ

Жексекин Алмаз Калкаманович

Академик Е.А. Бөкетов атындағы Қарағанды университетінің

Конституциялық және халықаралық құқық кафедрасының аға оқытушысы

Қазіргі уақытта Қазақстан Республикасындағы әлеуметтік қатынастардың негізгі түрлері заңнамалық актілермен толық реттелген, сондықтан бүгінгі міндет оны дамыту, бір тәртіпке келтіру және оның тиімділігін арттыру болып табылады.

Заңнамалық актілерді дайындаудың, қабылдаудың және тәжірибе енгізудің тиімді механизмін теориялық тұрғыдан тереңдетіп әзірлеу және онларды әрекетке енгізу елімізде демократиялық, құқықтық мемлекет құру үшін қажетті алғышарттар болып табылады. Соңғы жылдары осы бағытта бірқатар жетістіктерге қол жеткізілді. Бірақ еліміздегі заң шығару үрдісі әлі күнге дейін толық жетілмеген.

Тағы бір ұзақ уақытқа созылған мәселе, ол біз қабылдаған көптеген заңдар қажетті заңға тәуелді актілердің болмауына байланысты толықтай жұмыс істемейді.

Үкімет пен депутаттардың жекелеген заңдарды лоббилауының жиі кездесуі назар аударуды талап етеді, мұнда мемлекет мүдделеріне зиян келтіретін мемлекеттік органның немесе кәсіпкерлік-құрылымдардың тар ведомстволық мүдделері анық көрінеді.

Сондықтан заң шығару саласында қазіргі заманғы жағдайларда құқықтық зерттеулердің маңызды бағыттарының бірі қабылданған заңдардың төмен тиімділігінің себептерін зерттеу болып табылады.

Заң шығарудың тиімділігі объективті және субъективті жағдайлардың жиынтығына байланысты болғандықтан, біз тек заң шығару үрдісін жетілдірудің кейбір аспектілеріне ғана тоқталды.

Құқықтық ғылым қазірдің өзінде де, өткен кезеңде де «тиімділік» ұғымы арқылы заңды, құқықты іске асыруды бағалауға, талдауға үлкен көңіл бөлген. Құқықтық реттеудің

тиімділігіне, қабылданған заңдардың сапасының маңыздылығына қатысты көптеген зерттеулер КСРОда, кейінірек Ресей Федерациясында және Қазақстан Республикасында жүргізілді. Зерттеушілердің назарын көбінесе заң нормалары [1, б. 115], нормативтік құқықтық актілердің тиімділігі немесе белгілі бір салалардағы құқықтық нормаларды қолдану тиімділігі аударып отырған [2, б. 78].

Осылайша, заң шығару үрдісінде оның түпкі нәтижесі ретінде жалпы мақсатты және түпкілікті мақсатқа қол жеткізуге ықпал ететін заң шығару үрдісінің негізгі кезеңдерінің аралық мақсаттарын атауға болады. Егер бірінші кезеңнің мақсаты жоғары сапалы, ғылыми негізделген заң жобасын дайындау, екінші кезең (заң шығару үрдісі) заң қабылдау және оны жария ету болса, заң шығару үрдісінің түпкі мақсаты әлеуметтік мәселелерді заң арқылы реттеу болып табылады.

Тиімді заң шығару үрдісі ақылға қонымды және ғылыми негізделген мақсаттар мен құралдарды қамтиды. Және, керісінше, егер заң жобасын әзірлеушілер мақсаттарды дұрыс анықтамаған болса, қаражатты таңдауда дәлсіздіктер жасаған жағдайда заң шығару күтілген нәтижеге әкелмейді. Мұндай жағдайларда құқықтық реттеудің тиімділігі өте төмен.

Заң шығару үрдісінде тиімді заңды жасау және қабылдауға қол жеткізу мақсатына жету үшін ықпал ететін түрлі құралдарды жан-жақты қолдану қажет.

Барлық деңгейдегі нормативтік-құқықтық актілер бір уақытта әзірленіп жататын «бума қағидасындай» заңнан бастап нұсқаулыққа дейін заң жобаларының барлығын әзірлеуді тәжірибеге енгізу қажет, бұл заңның әрекетсіз уақытын қысқартуға, заң нормасының алмасуына жол бермейді. Осы қағиданы заң шығару тәжірибесіне енгізу қажеттілігін ғалым Р.Т. Окушева атап өтеді [3, б. 4]. Заң шығару үрдісін демократияландыруға, азаматтардың пікірлерін заң жобалау үрдісінде ескеріп, талқылауға ықпал ететін қоғамдық тыңдаулар тәжірибесін дамыту мен заң жобаларына сараптамалық бағалау жүйесін жетілдіру қажет. Заң шығару қағидаларының заң үрдісі тәжірибесінде нақты көрініс табуына ықпал етуі.

Ғалым Д.А. Керимов өзінің «Заң шығару техникасы» атты зерттеуінде «... заң шығармашылыққа оның нәтижелерінің сыртынан талдау жасаудың өзіндік кемшіліктері бар, ол белгілі бір нәтижеге жетудің міндетті шарты болып табылатын заң шығармашылығының құрамдас бөліктерін ескермеуден көрінеді. Мұның барлығы нәтижеде көрінбей қалады» [4, б. 11].

Жалпы бағалау әдіснамасын қолданудың қиындықтары заң шығару үрдісінің маңызды ерекшеліктерімен байланысты болатындығын есте сақтау керек, оның ерекшеліктері табиғи монополия және қабылданған шешімдердің жоғары әлеуметтік-саяси маңыздылығында.

Сонымен заң шығару үрдісінің тиімділігіне Парламент пен Үкіметтің, заңнамалық үрдістің басқа субъектілердің заң шығару қызметінің тәжірибесі ықпал етіп қана қоймайды, сонымен қатар заңдарды қабылдау үдерісінің нәтижелілігін төмендететін түрлі факторлар да оған әсер етеді.

Соңғы кездері күнделікті өмірде және ғылыми салада қабылданып жатқан заңдардың, жалпы құқықтық реттеудің тиімділігінің төмендігі жөнінде пікір қалыптасқан. Кейбір авторлардың пікірінше, мұның себептері әкімшілік-әмірлік жүйенің қарсыласуында, атқарушы биліктің әлсіздігі мен жоғары органдардың шешімдерінің орындалуына жеткілікті бақылаудың болмауынан көрінеді.

Кейінгі жылдардағы заңнамалардың тиімсіздігінің себептерінің талдауына мұндай көзқарас бір жақты болып табылады және қазіргі жағдайдың күрделілігін көрсетпейді. Шындығында тиімділік анықтамасы заңнаманы жүзеге асырудың барлық қиындықтарын қамтиды және нақты әлеуметтік-құқықтық үрдістерді түсіну құралы болып табылады.

Парламенттің жұмысына қатысты заңнамалық тәртіптегі өзгерістер Парламент Мәжілісінің Регламентіне де енгізілді, депутаттардың реттеуші тәртібі айтарлықтай өсті, олардың жұмыстарының нысандары жетілдірілді (атап айтқанда, заңнаманы іске асыру

тетігіне көбірек көңіл бөлінеді, тұрақты комитеттердің көшпелі отырыстары өткізіледі, премьер-министр, үкімет сағаты және т.б. енгізіледі).

Мұнда ең басқаруға келетіні – ол адами фактор. Заңнамалық қызметті адамдар жүзеге асыратындықтан, оның тиімділігінің негізгі себептері заңнамалық қызметке қатысушылардың әрекеттеріне байланысты. Осы тұрғыдан алғанда, екі жағдайды айтуға болады - субъектілердің өз функцияларын талап етілетін деңгейде орындауы және өз міндеттерін сапалы орындауға деген ұмтылысы (қосымша күш жұмсай отырып). Бірінші жағдайда ахуалды жақсарту үшін заңнамалық үрдістің субъектілерін, ең алдымен, Парламент депутаттарын тиісті көмек көрсету немесе қажетті еңбек жағдайларын жасау арқылы қамтамасыз ету қажет. Бұл міндет заң шығарушы және атқарушы билік органдары арасындағы өзара іс-қимылды ұйымдастыру шеңберінде шешілуі мүмкін. Біріншіден, бұл заң жобасына қатысушыларды заң жобаларын дайындау мен қарауға қажетті сенімді ақпаратпен (әсіресе республикалық бюджет туралы заңдарға қатысты) уақтылы қамтамасыз ету, шешімдер қабылдауға, нұсқаларды бағалауға жеткілікті уақыт бөлу (бұл шарт шұғыл заң жобаларына қатысты сақтауға қиын. Сондықтан, мемлекеттік органдардың жетекші мамандарының заң жобаларын сараптау, баламалы заң жобаларын дайындау, қоғамдық сараптаманы ұйымдастыру және азаматтарды құқықтық тәрбиелеу жөніндегі бірлескен жұмысындағы күш-жігерлерін біріктіру міндеті тұр.

Сонымен заң шығару қызметінің қатысушыларының мінез-құлқының арнайы ережелерді бекіту арқылы өзгерткен дұрыс, ол заң жобаларының сапасын қамтамасыз ету бойынша әрекеттерді нәтижелі етеді. Осыған байланысты, заң шығару үрдісінің тиімділігі, бірінші кезекте, заң шығару субъектілерінің, атап айтқанда, Парламент пен Үкімет депутаттарының қызметіне байланысты екенін атап өткен жөн.

Сарапшылар депутаттардың құқықтық мәртебесі, Парламенттің құзыреті одан әрі жетілдірілуі қажет екенін атап өтті. Депутаттарға күшіне енген заңдарға олардың жүзеге асырылуы деңгейін бағалауға, іс жүзінде қаншалықты тиімді жұмыс істеп жатқанын анықтау үшін бақылау құқығын беру туралы пікірлер де айтылды. Қазіргі уақытта Парламент жылына 100 ден аса заң қабылдайтын жағдайға жетті, бірақ заңдардың саны елдегі заңдылық деңгейін арттырмайды, олардың жартысынан көбісі қолданыстағы заңдарға өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы заңдар. Тұрақтылықтың болмауы азаматтар мен құқық қорғау органдарының арасында құқықтық сананың қалыптасуына ықпал етпейді, қоғамдық қатынастардың реттеушісі ретінде заңның беделін төмендетеді. Заң шығару қарқынын төмендетіп, қабылданған заңдардың санына емес, ғылыми қоғамдастықтың пікіріне назар қойып, жариялылық, кәсібилік жағдайында орын алуы тиіс заң жобасын жан-жақты дайындауды назарға ала отырып, заң жобасын қабылдаудың ықтималды салдарын және оның ықтимал тиімділігін алдын-ала есептеу керек. Аталған мәселе С.З. Зимановтың «Қазақстандағы парламентаризм: күй жайы және мәселелер» атты халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференцияда жасаған баяндамасында аталып өтеді [5, б. 19].

Осыған байланысты заңнамалық үрдістің бірқатар қағидаттарын жүзеге асырудағы бірізділіктің жоқтығын айтуға болады, бұл заң шығару қызметінің сапасын күрт төмендетеді. Бұл демократия, ашықтық, заңдылық, жоспарлау сияқты негізгі қағидалар. Ұсынылған заң жобасының бастамашысы мен қарсыласының, яғни мүдделі тараптардың бәсекелестік қабілеттілігі мен тәуелсіздігі қағидасы заң шығарушы органның тәжірибесінде толығымен пайдаланылмайды – көп жағдайларда депутаттар тар көзқарас мүдделерін көздейтін үкіметтік заң жобаларының нұсқаларымен ғана шектелуге мәжбүр.

Заңнамалық деңгейде қазақ тіліндегі құқықтық терминологияны дамыту мәселесін шешу керек, және де мемлекеттік және ресми тілде қолданылатын заң мәтінінің сәйкестігін қамтамасыз ету қажет.

Осылайша, Қазақстан Республикасындағы заң шығару үрдісінің тиімділігін қарастыру кезінде зерттеуші келесі қорытындыға келдім:

Заң шығару үрдісінің тиімділігін бағалау үшін: заң жобасын қабылдаудың мақсаты мен оның нақты іс-әрекетінің нәтижелерін салыстыру; заң шығару үрдісін жүргізуге кеткен шығындар мен оның нәтижелілігін сандық және сапалық көрсеткіштер бойынша арақатынасын салыстыру. Мұнда Қазақстан Республикасында заңнамалық үрдісті талдау мен статистикасының дұрыс деңгейге қойылмағанын байқаймыз, атап айтқанда, осы саладағы мәселелерді реттеуде қиындықтар туындайтын екінші кезең; заңнамалық үрдіске теріс әсер ететін факторларды анықтап, мүмкіндігінше жою; осы факторларды жою бойынша шараларды ойластыра отырып, заң шығарудың кінәлі субъектілерінің жауапкершілігін бекіту.

Осымен заң шығару үрдісіне Үкіметтің қатысуын құқықтық реттеудегі елеулі жетістіктерді атап өте отырып, біз ҚР Үкіметінің және оның құрылымын құрайтын министрліктер мен республиканың өзге де орталық атқарушы органдарының заң шығару үрдісіне қатысуын жетілдіру жөніндегі шараларды ұсынамыз:

Заң шығару үрдісіне Үкіметтің қатысуын құқықтық реттеудегі елеулі жетістіктерді атап өте отырып, біз ҚР Үкіметінің және оның құрылымын құрайтын министрліктер мен республиканың өзге де орталық атқарушы органдарының заң шығару үрдісіне қатысуын жетілдіру жөніндегі шараларды ұсынамын:

Біріншіден заң шығару үрдісінде Үкіметтің және оның құрылымын құрайтын министрліктердің және республиканың өзге де орталық атқарушы органдарының өкілеттіктерін реттейтін нормативтік құқықтық актілер санының жеткілікті болуы бүгінде оларды кодификациялау немесе «ҚР Үкіметінің заң шығару қызметі туралы» бірыңғай шоғырландырылған актіні құру нысанында жүйелендіруді жүргізуге мүмкіндік береді. Мұндай актіні жасаудың мақсаты құқықтық нормалардың қайталануын болдырмау, әртүрлі актілер нормаларындағы олқылықтар мен қайшылықтарды жою, біртекті қоғамдық қатынастарды реттейтін нормативтік құқықтық актілерді қолданудың ыңғайлылығы болар еді.

Екіншіден заң жобаларының тұжырымдамаларын дайындау кезінде құрамына Мәжіліс пен Сенат депутаттарын қоса алғанда, барлық мемлекеттік және мемлекеттік емес құрылымдардың іс жүзінде өкілдері кіретін заң жобалау қызметі мәселелері жөніндегі ведомствоаралық комиссияның қорытындысы ескерілетінін, сондай-ақ «Қазақстан Республикасы Үкіметінің Парламент Мәжілісіне енгізетін заң жобаларын Қазақстан Республикасы Президентінің Әкімшілігімен келісу ережелері» сақталатынын атап өте отырып, Үкімет Қазақстан Республикасы Парламентінің Мәжілісіне енгізетін заң жобаларына «қол сұғылмаушылық» шетелдік тәжірибесін енгіземіз деп пайымдаймыз. Оларды парламенттік талқылау үрдісінде өзгертуге тек ҚР Үкіметінің келісімімен ғана жол беріледі. Оларды парламенттік талқылау үрдісінде өзгертуге тек ҚР Үкіметінің келісімімен ғана жол беріледі. Мұндай тәсіл Үкіметтің заң жобасын өзгертуге және Үкіметтің заң шығару тегін жоғалтуға болатын жағдайды жояды. Осыған байланысты ҚР Парламенті Мәжілісінің Регламентіне және Мәжіліс регламентінің 30-1-тармағының бірінші абзацына өзгерістер енгізуді мынадай мазмұндағы сөйлеммен толықтыруды ұсынамыз: «Мәжілістің заң шығару бастамасы құқығын іске асыру тәртібімен ҚР Парламенті Мәжілісіне ҚР Үкіметі ұсынған заң жобасына Қазақстан Республикасының Үкіметі қабылдамаған өзгерістер мен толықтырулар енгізуге құқығы жоқ».

Үшіншіден Қазақстан Республикасы Әділет министрлігі регламентінің «нормативтік құқықтық актілердің жобаларын дайындау, ресімдеу және келісу тәртібі» 9-тарауына Министрлік әзірлейтін заңдардың, Президент жарлықтарының, Үкімет Қаулыларының, Қазақстан Республикасы Премьер-Министрі өкімдерінің, Министрдің нормативтік құқықтық бұйрықтарының жобаларын дайындауды оның құрылымдық бөлімшелері жүзеге асырады деп белгіленеді. Сонымен қатар, Регламенттің 79-тармағында жоба бойынша құрылымдық бөлімшелер арасында еңсерілмейтін келіспеушіліктер болған кезде мәселелер кеңеске шығарылады деп жазылған. Шешілмейтін қайшылықтар болған жағдайда, ешқандай жиналыс мұндай қайшылықтарды шеше алмайды деп санаймыз.

Осыған байланысты регламенттің 79-тармағындағы «еңсерілмейтін» деген сөзді «елеулі» деген сөзбен алмастыруды ұсынамыз.

Төртіншіден Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2016 жылғы 29 желтоқсандағы №907 қаулысымен бекітілген «Қазақстан Республикасының уәкілетті органдарында заң жобалау жұмысын ұйымдастыру ережелерінің» 5-тармағы «заңнамалық актіні қабылдау қажеттілігін куәландыратын дәлелдерді баяндау нақты, теріс құбылыстар мен үрдістердің қолданыстағы заңнамамен жеткілікті тиімді емес байланысын егжей-тегжейлі орнатуы тиіс. Дәлел ретінде болған жағдайлардың қысқаша фабуласын, қорытындылар мен ұсыныстарды көрсете отырып, құқық қолдану тәжірибесінен мысалдар келтіру қажет».

Жалпы алғанда, осы норма мазмұнының дұрыстығын ескере отырып, қолданыстағы заңнаманың мүмкін тиімсіздігі мәселелерін толық қамтымауды көрсету қажет, өйткені тиімсіздік теріс құбылыстармен байланысты болмауы мүмкін. Жиі жаңа құқықтық реттеу қазірдің өзінде қалыптасқан оң қоғамдық қатынастарды жақсартып, оларды қажетті бағытқа бағыттай алады.

Осыған байланысты қаралатын норманы мынадай редакцияда дұрыс деп пайымдаймыз: «заңнамалық актіні қабылдау қажеттігі туралы куәландыратын дәлелдерді баяндау нақты, тиісті қоғамдық қатынастарды құқықтық реттеуді жетілдіру қажеттілігін, сондай-ақ теріс құбылыстар мен үрдістердің қолданыстағы заңнамамен жеткілікті тиімді емес байланысын егжей-тегжейлі белгілейтін болуға тиіс. Дәлел ретінде болған жағдайлардың қысқаша фабуласын, қорытындылар мен ұсыныстарды көрсете отырып, құқық қолдану тәжірибесінен мысалдар келтіру қажет».

Бесіншіден ҚР Үкіметінің 2016 жылғы 31 тамыздағы қаулысымен бекітілген Нормативтік құқықтық актілердің жобаларына ғылыми сараптама жүргізу қағидалары «Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң шығару бастамасы тәртібімен әзірленген және Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісінің қарауына енгізілетін нормативтік құқықтық актілердің жобалары бойынша ғылыми құқықтық, ғылыми экономикалық және ғылыми лингвистикалық сараптамалар жүргізіледі» деп белгілейді. Сонымен бірге, мұндай талап заң жобаларын Қазақстан Республикасы Президентінің заң шығару бастамасы тәртібімен енгізу жағдайларына қатысты алып тасталады. ҚР Парламентінің қарауына шығарылатын кез келген заң жобасы ғылыми құқықтық, ғылыми экономикалық және ғылыми лингвистикалық сараптамаға жатқызылуы тиіс болғандықтан, мұндай ерекшелік ақталмайды деп санаймыз. Осыған байланысты, Қағидалардың 3-тармағының соңғы абзацында «ғылыми сараптама жүргізілмеуі мүмкін Қазақстан Республикасы Президентінің заң шығару бастамасы тәртібімен заң жобаларын енгізу жағдайларын қоспағанда» деген сөз тіркесін алып тастау дұрыс деп санаймыз.

Әдебиеттер тізімі:

1. Эффективность закона (методология и конкретные исследования) / под ред. В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова. – М., 1997. – С.115.
2. Прозоров В.Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства в условиях рынка. – М.: Прогресс, 1991. – С.78.
3. Окушева Р.Т. Послание Президента Республики Казахстан народу: некоторые проблемы в законодательной сфере и их решения // Правовая инициатива. – 2001. – №6. – С. 1-4
4. Керимов Д.А. Законодательная техника. – М.: РАН, 1997.–С.11
5. Зиманов С.З. Законы и критерии их эффективности // Парламентаризм в независимом Казахстане: состояние и проблемы: матер. междунар. науч.-практ. конф. – Астана, 2001.– С.15-19.