

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ ЗАҢ ШЫҒАРУ БИЛІГІНІҢ ФУНКЦИЯЛАРЫ

Есентаева А.Е. академик Е.А. Бөкетов атындағы ҚарУ, заң факультетінің 2-курс магистранты

Қазақстан Республикасы өзінің тәуелсіздігі мен егеменділігіне қол жеткізген сәттен бастап жаңа мемлекеттік-құқықтық жүйені қалыптастыру бойынша жан жақты шаралар қабылдап, жүзеге асырып келе жатыр. Мемлекеттік биліктің қалыптасып, нығаюы және оның мемлекет қызметінің әртүрлі салаларында тиісті дәрежеде нақты реттелуі болашақ болуы мүмкін кемшіліктерді жоюда ерекше маңызға ие. Осы тұста Қазақстан Республикасының заң шығару билігінің де аталған үрдістерден тыс қалмағанын айта кетуіміз керек.

Жалпы Қазақстан Республикасының заң шығару билігі Қазақстан Республикасының Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы заңына сәйкес Қазақстан Республикасының заң шығару билігін жүзеге асыратын Республиканың ең жоғары өкілді органы болып табылады [1]. Мемлекеттік билікті ұйымдастыруға қатысты аса маңызды мәселелердің бірі Қазақстан Республикасы Парламентін қалыптастыру және әрекетін құқықтық реттеу, оны күшті, тиімді, жұмыс істейтін жоғары өкілді заң шығарушы органға айналдыру мәселесі болып табылады.

Мемлекеттік билік органдарының, соның ішінде заң шығару билігінің қалыптасуы, дамуы құқықтану ғылымының, мемлекет және құқық теориясының күрделі әрі маңызды мәселелерінің қатарында. Мемлекеттік биліктің пайда болуы және жеке сала ретінде қалыптасуы үрдісі мемлекеттің пайда болумен және дамуымен қатар жүретіні белгілі. Заңшығару үрдісі Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес тікелей халықпен де жүзеге асырылуы мүмкін. Бұл жағдайда заң референдум актісі ретінде қарастырылады және ол бүкіл халықтың еркіне сәйкес шыққан нәтиже болып саналады. Жергілікті халықтың мемлекеттің заң шығармашылығына қатысуы қай уақытта болмасын негізгі мәселесі. Бүгінде халық құқықшығармашылықты тікелей референдум арқылы заң шығаруға қатысу, ерік білдіру арқылы жүзеге асырса, күні кешегі тарихымызда бұқараның референдумнан өзге, қоғамдық ұйымдардың қызметтері арқылы мемлекеттің құқықшығармашылығына кеңінен қатысқаны белгілі. Парламент заң шығарушы орган болғанымен, ол заң қабылдаудың тек бірден-бір субъектісі болып қана табылмайды. Халық мемлекеттік биліктің бастауы ретінде Конституция, конституциялық заңдар, заңдар қабылдап, оларға өзгерістер мен толықтырулар енгізе алады. Оны референдум арқылы жүзеге асырады. «Республикалық референдум туралы» Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 2 қарашадағы Конституциялық заңы бойынша референдум ҚР Конституциясының, конституциялық заңдарының, заңдарының және мемлекеттік өмірінің өзге де неғұрлым маңызды мәселелеріне арналған шешімдердің жобалары бойынша бүкілхалықтық дауыс беру болып табылады.

Заң шығару билігі – қоғам өмірін реттеуге бағытталған заңдарды және өзге де нормативті актілерді дайындаумен және қабылдаумен айналысатын мемлекеттік билік тармағы. Заманауи қоғамда заң шығару билігінің маңызды органы ретінде парламент танылады. «Заң шығару билігі» сөз тіркесі тура мағынасында заңдарды қалыптастыратын, жасайтын билік деген мағына береді. Заң деп жеке тұлғалар мен ұйымдардың әрекет етуінің заңдық тәртібін мазмұндайтын жалпыға бірдей міндетті күшке ие актілерді айтамыз. Заң нұсқауларын сақтау белгілі бір мемлекеттік құрылымдарға сүйенеді. Сондықтан, назар ең алдымен заңдарды қабылдайтын субъектілерге және заң ережесін жүзеге асыруға байланысты пайда болатын қатынастар сипатына аударылады.

Қазақстандық парламенттің құрылуы заң шығарушы органға сайлану тәсіліне, парламенттің құрылымына, палаталардың өкілеттіліктеріне, заң жобаларын талқылау мен қабылдау ерекшеліктеріне, заң жобаларын Президенттің бекітуі және жалпы заң шығару үдерісіндегі Президенттің рөліне; сондай-ақ жоғары өкілетті органда және елдің қоғамдық-саяси өмірінде партиялардың рөлінің артуына байланысты өзіндік

ерекшеліктерге ие. Қазақстан Республикасындағы жүргізілген конституциялық реформалар бойынша Парламент мәртебесінің өзгеруі парламентаризмнің кеңейтілген түсінігін және мемлекеттің саяси жүйесіндегі Парламенттің мәртебесі мен функцияларын жаңаша зерттеуді, нақтыландыруды талап етеді. Тақырыпты осыған дейін қарастырған зерттеулердің маңыздылығын мойындай отырып, автор кешенді көзқарас негізінде алға қойылған міндеттерді және Қазақстандағы конституциялық реформаларды бағалауды бастапқы қарастыруды жүзеге асырды, олар өз жиынтығында қарастырылып отырған мәселені әрі қарай ғылыми және құқықтық зерттеуге ықпал етеді.

Заң шығару билігінің жалпы табиғатын қарастырған кезде оның атқаратын функцияларына тоқталмай кету мүмкін емес. Ғылыми әдебиеттерде заң шығару билігінің функциялары әртүрлі деңгейде топтастырылады. Парламенттің а) заң шығару функциясын, ә) бақылау-бюджеттік функциясын, мемлекеттің ішкі және сыртқы саясатын жүзеге асыруға ықпалы, б) кадрлық функциясын, в) парламенттік бақылау функциясын бөліп қарастырады [2; 26]. Конституциялық құқық саласының мамандары заң шығару, өкілдік, бақылау, халықаралық шарттарды ратификациялау және олардың күшін жою, мемлекеттік органдар мен мекемелерді қалыптастыру, сот, қорғаныс және қауіпсіздік салаларындағы функциялар деп жіктейді [3; 401]. Бекіту нысандары өлшемі бойынша парламент функциялары заңда бекітілген (өкілдік, заң шығару, бақылау, легитимдендіру, қаржылық-бюджеттік) және парламенттік билік мәнінен туындайтын (тұрақтандыру, идеологиялық, кері байланыс, биліктік) деп бөлінеді. Туындау сипатына байланысты негізгі (заң шығарушы және өкілдік) және қосымша (қалған барлығы) функциялар болып бөлінеді. Жоғарыда көрсетілген функцияларды қазақстандық парламентке де қатысты қолдануға болады.

Қазақстан заң ғылымының белгілі ғалымдарының парламенттің атқаратын функцияларына қатысты өз көзқарастары бар. Ғалым Ғ.С. Сапарғалиев, «Қазақстан Республикасы Парламенті бүгінгі күні үш түрлі функцияны атқарады: 1) заң шығару функциясы, 2) бақылау функциясы, 3) саяси және өзге жауапты қызметкерлермен кейбір мемлекеттік жоғарғы органдарды қалыптастыру функциясы» - деп атап көрсетеді [4; 87]. Самалдыкова З.М. парламенттің заңнамалық, қаржылық, халықаралық шарттарды ратификациялау және олардың күшін жою, бақылау, қорғаныс және қауіпсіздік салаларындағы, «соттық» өкілеттіліктерін жіктейді. Дауталиев Қ.Н. Қазақстан Республикасы Парламентінің функцияларын төртке бөліп қарастырады: заң шығару, бақылау, өкілдік, саяси [5; 55]. Бекжанов Б.А. парламенттің заң шығару, өкілдік, бақылау, қаржылық-бюджеттік, идеологиялық функцияларын ажыратады [6; 2].

Парламент функцияларына қатысты ой-пікірлерді топтастыра келсек, алдымен айтылатыны – заң шығару функциясы. Бұл функцияның мәні заң шығарушы органның конституциядан кейінгі жоғарғы заңдық күшке ие нормативті актілерді қабылдау құқығы арқылы ашылады. Бұл құқық ерекше және сонымен қатар әмбебап сипатқа ие. Заң шығару функциясы қоғамдық қатынастардың белгілі бір аймағын мемлекет немесе оның субъектісі өз өкілеттілігі көлемінде реттейтін әрекет тәртібін мазмұндайтын нормативті актіні туындатады.

Бақылау функциясы. Парламенттік бақылау атқарушы билікке басымдылыққа қол жеткізуге және демократиялық институттардың авторитарлыққа ауысып кетуіне жол бермейді. Бақылау функциясы кең және тар мағынада қарастырылады. Жалпы айтқанда бақылаудың бұл түрі мемлекеттік органдардың әрекетін тексеруді және тиісінше жауапкершілік шараларын қолдану мүмкіндігін білдіреді. Кең мағынасында парламенттік бақылауға заң шығарушы органның биліктің әртүрлі жоғары органдарының құрылуына қатысу құқығын білдіреді. Бұл оның құрылтайшы функциясымен ұштасып жатады.

1995 жылдың 30 тамызында қабылданған Қазақстан Республикасы Конституциясы мен 1995 жылдың 16 қазанында қабылданған «Қазақстан Республикасының Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы» Конституциялық заңның нормаларына

сүйене отырып, Қазақстан Республикасы Парламентінің негізгі функцияларын сипаттай кетсек.

Қазақстандық танымал заңгер - ғалым М.Т. Баймахановтың ойынша: «Заң шығармашылық – заманауи парламенттің өзіндік бет-бейнесі, парламент әрекетінің барлық өзге бағыттары осы басты бағыттан туындайды, оны нығайта түсуге және толықтай көрсетуге, оған барынша жағымды жағдайлар мен алғы шарттар жасауға арналған. Заң шығармашылықты іске асыруда басқа ешқандай органның парламентті алмастыруға шамасы келмейтіндігін тікелей тануымыз керек, себебі өз сипаты мен табиғаты, қолданылатын рәсімдері, мәселелерді шешу нысандары мен әдістері бойынша әрекеттің бұл бағытына парламент тәрізді машықтанбаған» [7; 17].

Қазақстан Республикасы Парламентінің заң шығару функциясын қарастыру барысында бұл функцияны сипаттау үшін әртүрлі терминдердің: «заң шығару функциясы», «заң шығару процесі», «заңшығармашылық», «құқықшығармашылық» қолданылатындығын байқаймыз. Бұл түсініктердің ішінде кең мәндік ұғым «құқықшығармашылық» болып табылады. Онда тек заң актілерін қабылдау емес, жалпы құқықты қалыптастыру мазмұндалатындықтан, оны «заңшығармашылықтан» ажырата қарастыру орынды. Ғалым Сапарғалиев Ғ.С. пікірінше: «ҚР Парламентінің заң шығару процесі – бұл Конституцияға сәйкес Парламент шеңберінде Парламентте заң шығару өкілеттіліктерін иемденген субъектілердің қатысуымен өткізілетін заңдарды дайындау, талқылау, қабылдау және заңды күшіне енгізу процесі». Бұл анықтамаға толық келісе отырып, «заң» терминінің орнына «заңнамалық акт» терминін қолдануды орынды деп санаймыз. Себебі, ҚР Конституциясының 62 бабының 1 тармағында заңнамалық акт ретінде тек заңдар ғана танылмайды, сонымен бірге Республиканың бүкіл аумағында міндетті күші бар Парламенттің қаулылары, Сенат пен Мәжілістің қаулылары да қарастырылады.

Қазақстан Республикасы Конституциясында бекітілген заң шығару процесінің белгісі ретінде арнаулы субъектілерді атауға болады. Олар ҚР Конституциясының 61 бабының 1 тармағында: «Заң шығару бастамасы құқығы Республика Президентіне, Парламент депутаттарына, Үкіметке тиесілі» - деп көрсетілген. Арнаулы объектілерге заңнамалық акт жобасы, заңнамалық акт жатады. Әрекеттің ерекшелігі ретінде Конституцияда қатаң түрде бекітілген заңнамалық актіні дайындау, талқылау, қабылдау және заңдық күшіне ену үдерісін атауға болады. Әрекеттің бұл түрінің жүзеге асырылу орнының ерекшелігі оның тек парламентте іске асырылатындығымен байланысты. Әрекеттің арнаулы нәтижесі болып қабылданған және заңдық күшіне енген заңнамалық акт танылады. Енді осы аталған заң шығару процесінің белгілеріне толығырақ тоқталсақ.

Заң шығару процесінің субъектілері заң шығару бастамасы құқығы берілген Республика Президенті, Парламент депутаттары, Үкімет болып табылады. Арнаулы субъектінің Парламент қарауға міндетті заң жобасының және Парламенттің өзге заң актісінің мәтінін ресми енгізуі заң шығару бастамашылығы болып табылады. Заң шығару бастамашылығы құқығы тек Мәжілісте ғана жүзеге асырылады, бірақ әр субъект оны әртүрлі рәсімдейді. Президент заңнамалық актінің жобасын Мәжіліске енгізу туралы шешімін арнайы жолдаумен ресімдейді. Парламент депутаттары заңнамалық актінің жобасын Мәжіліске енгізу туралы шешімін тиісті ұсынумен ресімдесе, Үкімет заң құжатының жобасын Мәжіліске енгізу туралы шешімін Үкіметтің тиісті қаулысын шығару жолымен қабылдайды.

Заң шығару процесі ерекшелігінің бірі оның тек Парламент қабырғасында ғана іске асатындығы болып табылады. Заң шығару процесінің арнаулы нәтижесі – заңнамалық акт. Парламент Республиканың бүкіл аумағында міндетті күші бар Қазақстан Республикасының заңдары, Парламенттің қаулылары, Сенат пен Мәжілістің қаулылары түрінде заң актілерін қабылдайды.

Қазақстан Республикасы Конституциясының 61 бабының 3 тармағына сай, Парламент аса маңызды қоғамдық қатынастарды реттейтін, мыналарға:

- 1) жеке және заңды тұлғалардың құқық субъектілігіне, азаматтардың құқықтары мен бостандықтарына, жеке және заңды тұлғалардың міндеттері мен жауапкершілігіне;
- 2) меншік режиміне және өзге де мүлдік құқықтарға;
- 3) мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарын ұйымдастыру мен олардың қызметінің, мемлекеттік және әскери қызметтің негіздеріне;
- 4) салық салуға, алымдар мен басқа да міндетті төлемдерді белгілеуге;
- 5) республикалық бюджетке;
- 6) сот құрылысы мен сотта іс жүргізу мәселелеріне;
- 7) білім беруге, денсаулық сақтауға және әлеуметтік қамсыздандыруға;
- 8) кәсіпорындар мен олардың мүлкін жекешелендіруге;
- 9) айналадағы ортаны қорғауға;
- 10) республиканың әкімшілік-аумақтық құрылысына;
- 11) мемлекет қорғанысы мен қауіпсіздігін қамтамасыз етуге қатысты негізгі принциптер мен нормаларды белгілейтін заңдар шығаруға хақылы.

Өзге қатынастардың барлығы заңға тәуелді актілермен реттеледі. Бұл норма өзге органдарға қарағанда Парламенттің құзіретін толық айқындап, ажыратып беретіндігін көреміз.

Теорияда «өкілдік билік» түсінігі анықталған. Кең мағынада өкілді билік халық немесе оның бір бөлігінің арнаулы алқалы мекемеге біріккен сайланбалы өкілдеріне қатаң анықталған мерзімге ұсынатын өкілеттіліктерінің жиынтығы болып табылады. Бұл анықтама бір қарағанда аталған терминнің мағынасын толық ашпайды, өкілдікке назар аудара отырып, билік түсінігін бермейді. Өкілді билікті сайланбалы өкілдерге халықтың немесе оның бір белгілі бөлігінің ұсынымымен халық еркін таныту және жүзеге асыру, адамдарды әрекеті мен тәртібіне ықпал ету құқығы деп түсінсек орынды болатын тәріздес.

Заң шығарушы органның өкілді сипатымен негізделген Парламенттің бақылау функциясының даму тенденциясын Сапарғалиев Ғ.С. былай деп анықтайды: «Халық Парламент арқылы биліктік құрылымдардың әрекетін бақылауға құқылы. Бұл мәселеге үш көзқарас бар: баз біреулер Парламенттің ешқандай бақылау өкілеттіліктері жоқ деп санайды. Бұндай пікір, бәлкім, конституцияда «бақылау функциясы» деген сөздердің болмауымен түсіндіріледі. Бірақ, бұндай көзқарасты жақтаушылар бақылау функциясы элементтері мазмұндалатын Парламент пен оның палаталарының өкілеттіліктерін толық талдамаған; Екіншілер Парламенттің бақылау өкілеттіліктері бар, бірақ оларды жүзеге асыру механизмі жоқ деп санайды. Біздің ойымыз осы пікірді қолдайды. Үшінші топ Парламенттің артық өкілеттіліктері мемлекеттік билік тармақтарының арасындағы тепе-теңдікке нұсқан келтіреді деп санайды. Бұндай пікір шындыққа жанасады. Парламенттің бақылау өкілеттіліктерін аса кеңейту президенттік басқару жүйесін парламенттікпен алмастыруға әкеліп соғуы мүмкін» [4; 86].

Қазақстан заңнамасында парламенттік бақылау функциясы нақты түрде заңмен реттелмеген. Қазақстандық ғалымдар парламенттік бақылаудың бар екендігімен келіседі. Тек әркім оның көлемін әртүрлі деңгейде анықтайды. Қазақстан Республикасының Конституциясының 49 бабында Парламенттің құқықтық мәртебесі бекітілген, дегенмен онда бақылау өкілеттіліктері туралы айтылмайды. Соған қарамастан көптеген ғалымдар парламенттің бақылау функциясы оның өкілді табиғатынан бастау алады деп санайды.

Парламенттік бақылау объектісі ретінде кейбір ғалымдар «атқарушы билікті» таниды, екіншілері «заңсыздық немесе тиімсіздікті анықтау мақсатында бақыланатын атқарушы билік органдарының немесе оның лауазымды тұлғаларының әрекетін» таниды. Парламенттік бақылауды екі түрге бөлуге болады. Жалпы бақылау объектілеріне үкіметтің және жария биліктің өзге атқарушы органдарының әрекеті жатады. Арнаулы бақылау объектісіне мемлекеттік билік органдарының және жергілікті өзін-өзі басқару органдарының әрекетінің белгілі бір түрі немесе арнаулы құзыретті иемденген билік органдарының әрекеті жатады.

Бақылау кез-келген демократиялық мемлекеттің маңызды функцияларының бірі болып табылады. Бақылау биліктің бөлінуі қағидатынан туындайтын өзара тежеу және қарсы салмақ көрсетудің күрделі жүйесінде, мемлекеттік органдар әрекетінің жариялығында, олардың халыққа және азаматтық қоғам институттарына бағыныштылығында көрініс табады. Заң шығару билігінің бақылауы атқарушы билік органдары мен олардың лауазымды тұлғаларының заңнаманы сақтауын, бюджеттік қаржыларды мақсатты және үнемді шығындауды қамтамасыз етуді, мемлекеттік құрылымның тұрақтылығын қолдауды, мемлекеттік реттеудің тиімділігін арттыруды бақылау мақсаттарын алға тартады.

Сонымен, жоғарыда айтылғандарды, Қазақстан Республикасының Қазақстан Республикасының Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы заңды, ғалымдардың пікірлерін қорытындылай келе, қазіргі парламенттер, соның ішінде Қазақстан Республикасы Парламенті әрекеті де бүгінгі таңда үш дәстүрлі функция арқылы жүзеге асырады деп айтуға болады. Оған заң шығару билігінің басты функциясы заң шығару функциясын, заң шығару билігінің өкілдік функциясын және парламенттік бақылауды жатқызуға болады.

Әдебиеттер тізімі:

1. Қазақстан Республикасының Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 16 қазандағы N 2529 Конституциялық заңы. - <https://www.parlam.kz/kk/status>

2. Алипулатова И.А. Парламентаризм в Российской Федерации как основа демократического общества. Дис. ... к.ю.н. – Махачкала: Дагестанский государственный университет, 2004. – 152 с.

3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под редакцией Б.А. Страшуна. – Том 1. – Москва: Норма, 1995.– 784 с.

4. Сапарғалиев Г.С. Парламентское право Республики Казахстан: Монография. – Астана: ТОО «Институт законодательства РК», 2009. – 308 с.

5. Дауталиев Қ.Н. Қазақстан Республикасы Парламентінің бақылау функциясы: автореферат дис. заң ғылым. канд.; әл-Фараби атын. Қазақ ұлттық университеті. – Алматы: «Жеті Жарғы», 2010. – 24 б.

6. Бекжанов Б.А. Принципы, функции и модели парламентаризма // Вестник Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева. – 2010. – № 2. – Б. 2 -7.

7. Баймаханов М.Т. К вопросу о политико-правовой природе парламента как высшего органа государственной власти // Теоретические и конституционно-правовые проблемы парламентаризма в Республике Казахстан: Материалы международной научно-практической конференции. – Алматы: КазНУ имени аль-Фараби, 2006. – С. 16-24.

ҚОЛАЙЛЫ ҚОРШАҒАН ОРТАҒА КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ ҚҰҚЫҚТЫ ЖҮЗЕГЕ АСЫРУ МЕХАНИЗМІНДЕГІ ҚОҒАМДЫҚ БІРЛЕСТІКТЕРДІҢ РӨЛІ

*Қайратқызы М. Е., А.Бөкетов атындағы ҚарУ заң факультетінің магистранты,
Мусин Қ.С., Е.А.Бөкетов атындағы ҚарУ доценті*

Қоршаған қолайлы ортаға деген конституциялық құқық азаматтардың жекелеген немесе ұжымдасқан түрінде қоғамдық бірлестіктер арқылы жүзеге асырылуы мүмкін. Ұжымдық құқықты құру Қазақстан Республикасы Конституциясының 23-бабында бекітілген: «Қазақстан Республикасы азаматтарының бірлесу бостандығына құқығы бар. Қоғамдық бірлестіктердің қызметі заңмен реттеледі»[1].

Бұрынғы Қазақстан Республикасының «Қоршаған табиғи ортаны қорғау туралы» Заңының 2-бөлімінің 12-бабында да азаматтардың қоршаған табиғи ортаны қорғау