

қазақтың саны басым көпшілікке айналмай ұлттық мемлекет ретінде дамуы мүмкін емес. Ал заңды көпшілікке айналудың екі түрлі жолы бар, бірі демографиялық өрлеу, екіншісі оралмандардың өз тарихи отанына оралу үрдісі, яғни шет елдердегі қазақтардың Қазақстанға келуі.

Дәл қазіргі кезеңдегі ең ұтымды, төте жол – бұрынғы және соңғы шекара сызығының арғы жағында қалған отандастарды өз тарихи отанына, ұлттық мемлекетіне оралуын, жаппай бет бұруын бағыттау болып табылады. Қазақстан Республикасының «Халықтың көші-қоны туралы» Заңының [1] 4-бабы 1-тармағына сәйкес, халықтың көші-қоны саласындағы мемлекеттік саясат мынадай негізгі қағида-тарға: Қазақстан Республикасының Конституциясына, заңдарға және халықаралық шарттарға сәйкес көшіп-қонушылардың құқықтары мен бостандықтарын тану және оларға кепілдік беруге; ұлттық мүддені қорғау және ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз етуге; жеке адамның, қоғамның және мемлекеттің мүдделерін ұштастыруға; пайдаланылатын ақпараттың жаңартылуы және бірнеше рет қайталануы негізінде көші-қон процестерін реттеудің ашықтығына; мемлекеттің көшіп келудің әрқилы түрлерін реттеудегі сараланған тәсіліне негізделеді.

Аталған Заңның 4-бабы 2-тармағына сәйкес, халықтың көші-қоны саласындағы мемлекеттік саясаттың негізгі міндеттері: көшіп-қонушылардың құқықтары мен бостандықтарын қорғау; өңірлердің демографиялық және әлеуметтік-экономикалық даму мүдделерін ескере отырып, оралмандарды ұтымды орналастыруды ұйымдастыру; Қазақстан Республикасында еңбек қызметін жүзеге асыру үшін жоғары білікті шетелдік жұмыс күшін тарту; ішкі еңбек нарығын шетелдік жұмыс күшін тартуды квоталау жолымен қорғау; Қазақстанның халықаралық еңбек нарығына ықпалдасуын қамтамасыз ету; халықтың жаппай көші-қонына әкеп соқтыруы мүмкін жанжалдардың алдын алу және оларды болғызбау мақсатында Қазақстан Республикасының басқа мемлекеттермен ынтымақтастығын дамыту; ішкі көші-қон ағынын оңтайландыру, көшіп-қонушылардың ел аумағында ұтымды қоныстандырылуын қамтамасыз ету; шетелде тұратын бұрынғы отандастармен және этникалық қазақтармен өзара қарым-қатынасты, оның ішінде мәдени ынтымақтастық пен ақпараттық қамтамасыз ету саласындағы өзара қарым-қатынасты қолдау және дамыту; этникалық қазақтардың тарихи отанына қоныс аударуына жәрдемдесу; көші-қон процестерін реттеу саласындағы халықаралық ынтымақтастық, заңсыз көшіп келудің алдын алу және жолын кесу болып табылады.

Әдебиеттер тізімі:

1 Қазақстан Республикасының 2011 жылғы 22 шілдедегі «Халықтың көші-қоны туралы» №477-IV Заңы (04.07.2018ж. берілген өзгерістер мен толықтырулармен) // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1100000477>

2 Қазақстан Республикасының 1991 жылғы 16 желтоқсандағы «Қазақстан Республикасының мемлекеттік тәуелсіздігі туралы» Конституциялық Заңы // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z910004400>

3 Дүниежүзілік қазақтардың құрылтайы. – Алматы: Атамұра-Қазақстан, 1993. – 92 б.

4 Қазақстан Республикасы Президентінің 1996 жылғы 31 желтоқсандағы «Шетелде тұратын отандастарды қолдаудың мемлекеттік бағдарламасы туралы» №3308 Жарлығы (күші жойылды) // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U960003308>

5 Қазақстан мемлекеттілік кезеңдері: конституциялық актілер. – Алматы: Жеті-Жарғы, 1997. – 490 б.

ЗАҢ ШЫҒАРМАШЫЛЫҚ ПРОЦЕСС: ТҮСІНІГІ ЖӘНЕ МӘНІ

*Жексекин А.К., докторант, Академик Е.А. Бөкетов атындағы ҚарМУ
Божқараұлы А., з.ғ.к., доцент, Академик Е.А. Бөкетов атындағы ҚарМУ*

Заңнамалық актілерді жасау – құқық шығармашылығының бір түрі. Алайда заң шығарушылық өзінің ғылыми әзірлемелерінің мақсаттылығын және қажеттілігін анықтайтын бірқатар ерекшеліктерге ие.

Ең бастысы, сөз нормативтік құқықтық актілер жүйесіндегі жоғары құқықтық күшке ие заңдарды дайындау және қабылдаудың ерекшелігі жөнінде болып отыр. Бұл біз заң шығару мәселелерін зерттеу барысында құқықтық мемлекет құрудың ажырамас шарты ретіндегі заң үстемдігі қағидасының маңызы мен әрекетін толық әрі жан-жақты аша алуымызды білдіреді.

Заң шығарушылық күрделі әлеуметтік құбылыс ретінде өзіне әрқашанда мемлекеттанушы ғалымдардың назарын аударып келген. Дегенмен де, құқық шығармашылық, заң шығармашылық

түсінігі туралы, олар қамтитын құбылыстар мен процестер, заңнамалық және заң шығарушылық процестерінің ара қатынасы туралы сұрақтар бүгінгі күнге дейін пікірталастар тудыруда.

Заң шығармашылық процестің мәні мен оның құқықтық реттеу процесіндегі рөлін анықтау бойынша пікірлердің барлығын жалпылай келе оның анықтамасына байланысты екі негізгі ғылыми көзқарасты көрсетуге болады.

Олардың біріншісі кең ауқымды ретінде сипатталуы мүмкін. Кең ауқымды түсінік заң шығармашылық процесі тек нормативтік актілерді қабылдаумен шектеліп қана қоймайды, ол белгілі бір қоғамдық қатыстардың құқықтық реттелуінің қажеттілігін анықтау, реттеу бағыты мен сипаты, нормативтік актіні дайындау сияқты бірқатар процестердің шеңберін қамтиды. Құқық шығармашылыққа деген кешенді көзқарас материалдық факторлардың санаға және одан құқықтық нормаларға ауысуын жүзеге асыратын құқықты қалыптастыруға қатысатын әртүрлі құбылыстар арасындағы нақты байланыстарды дамытуды талап етеді деп санайды [1; 45].

Алайда, кең ауқымдағы түсінік жақтаушылары заң шығармашылық процес бастауының өзіндік көзқарасын алға ұстанады. Төменде құқықшығармашылық процесіне қатысты әртүрлі зерттеушілердің көзқарастарын қарастыра келе, бұл ережелердің құқықшығармашылық процестің негізгі түрі ретінде заң шығармашылық процесіне де қолданылатынын айта кеткен жөн.

Заң шығармашылық процесінің шекарасы заң жобасын әзірлеу жөніндегі ресми шешімнің қабылдануынан жариялануға дейінгі аралықта деген көзқарас кең таралған.

Осыған байланысты құқықшығармашылық процесінің басы болып нормативтік акті жобасын әзірлеу туралы шешімнің қабылдануы табылады. Кейде құқықшығармашылық процесінің бастауы ретінде нормативтік актінің жобасын дайындау саналады. Осындай түсінік негізінде және одан да кең ауқымды болып И.Л. Дюрягин мен А.С. Пиголкиндер ұсынған құқықшығармашылық процесі кезеңдерінің жіктелуі табылады. Авторлар екі негізгі құқықшығармашылық кезеңдерін атап өтеді:

«Бірінші – мемлекет еркінің алдын ала қалыптасуы, сырттай нормативтік акті жобасын құрудан көрінеді. Бұл жағдай әзірлік сипатына ие және тікелей құқықтық нормаларды тудырмайтын әрекеттерден тұрады. Ол актіні қабылдаудың алғышарты бола тұра кейінгі сатылар үшін негізді қалыптастырады. Осы жерде бірқатар дербес кезеңдерді бөліп көрсетуге болады: акт жобасын әзірлеу туралы шешім қабылдау, жобаны дайындау, оны талқылау, келістіру және толықтыру.

Екіншісі – құқық нормасына ресми түрде мемлекет еркін білдіру, яғни нормативтік актіні шығару. Құқық шығармашылық процесінің осы кезеңінде құқықшығарушы органның өз қызметі шешуші мәнге ие болады. Мұнда біз құқық шығарушы органның жобаны талқылауға ұсынуын, жобаны тікелей талқылау, нормативтік актіні қабылдау және оны жариялауды жатқызамыз» [2; 158].

Құқықшығармашылық процес – бұл іс жүзінде дұрыс ресімделген, ресми сипатқа ие нормативтік актіні дайындау, қабылдау және жариялау бойынша заңдық маңызды әрекеттерді жүзеге асыру тәртібі [3;89].

Процестің өзге сызбанұсқалары да белгілі бір қызығушылықтар тудырады. Құқық нормасын жасау негізгі үш кезеңнен тұрады:

- 1) нормативтік актінің жобасын дайындау (құқықшығармашылығының алдын ала кезеңі);
- 2) нормативтік актіні талқылау және қабылдау (құқықшығармашылығының негізгі кезеңі);
- 3) нормативтік актіні әрекетке енгізу (құқықшығармашылығының шешуші сатысы).

Алайда соңғы уақыттары ғалымдардың көп бөлігі заңшығармашылығының кең ауқымдағы ұғымын негізге алуды алға тартуда. Олар жоспарлау, болжау және ақпарат жинау сияқты сатыларды қамту арқылы оның алдыңғы шеңберлерін кеңейтуді ұсынуда, яғни «жоба алды» кезеңін енгізуді қолдауда. Жоба алды кезеңі заң әдебиеттерінде әртүрлі аталады: құқық қалыптастырудың кезеңі, құқықтық реттеу қажеттілігін анықтау кезеңі, заң шығармашылық қызметтің алдыңғы сатысы [4; 155].

Аталған көзқарасты заң шығармашылық нақты екі кезең: заңшығарушы органда заң жобасымен жұмыс жасаудың алдында жүретін «заң жобасына дейінгі» (немесе тиісті заң жобасын заң шығармашылық бастамасы құқығына ие субъектінің ұсынуы) және заң шығарушы органның өзінде заң жобасымен жұмыс жасауды қарастыратын, өзгеше сөзбен айтсақ, заң жобасының Парламентте ресми түрде қаралуы сияқты «заң шығармашылық» кезеңінен тұрады. Заң шығармашылық алдындағы кезеңнің ерекше маңыздылығына тоқтала келсек. Заң шығармашылық оның негізгі үш құрамының органикалық біртұтастығымен сипатталады: таным, әрекет және нәтиже. Осы үшеуі заң шығармашылықтың салыстырмалы аяқталған циклын білдіреді, осыдан кейін осы жүйенің бүтіндігін құрайтын ұқсас циклдар орын алады.

Екінші, тар мағынадағы тұжырымның өкілдері заң шығармашылық процесін тек заңның заңшығарушы органда қабылдануын айтады, яғни заңнамалық процесті. Соңғы позиция болып заң

шығармашылық түсінігіне нормативтік актінің жобасын әзірлеу процедурасынсыз, оны жариялауды қоспағандағы тек нормативтік актілерді шығару процесін енгізу табылады. Құқық шығармашылық процес өзiне құқық шығармашылық қызметті жүзеге асыру процесі кезінде туындайтын, яғни нормативтік актілерді шығару процесі кезіндегі қоғамдық қатынастарды қамтиды.

Заң шығармашылық процес тек заңның заң шығарушы органда қабылдану процесімен шектелмейді, ол сонымен қатар өзiне заң жобасын әзірлеу процестерін қамтиды. Заң жобасын әзірлеу сатысының заң шығармашылық процесіне қатыстылығынан бас тарту заңды жасау және оның сапасына деген авторлар мен дайындаушыларды жауапкершіліктен босатады, осы саладағы жариялылықтың болмауына алып келеді. Заңдардың жариялануы сатысына келсек, ол заң шығармашылық процесінің қажетті сатысы болып табылады, өйткені онсыз ол аяқталмаған болып есептеледі әрі заң өз күшіне ене алмайды. Және де, «заң шығармашылық процес» пен «заңнамалық процесі» бірдей көретін, ұқсастыратын және соларға негізделген авторлардың көзқарастарының бары жоқ емес. Бұл зерттеушілердің ұстанымы заң шығармашылық процесінің кеңейтілген талқылауына негізделген, мұнда бірінші саты ретінде заң шығарудың қажеттілігін анықтау танылады, ол заң шығармашылық процесінің де бірінші сатысы болып табылады.

Егер заңнамалық процесінің осы талқылауын негізге алатын болсақ, «заң шығармашылық процес» пен «заңнамалық процес» ұғымдары бір біріне ұқсас болады. Заңнамалық процесі үш кезеңге бөлінеді: «Бірінші кезең – алдын ала – өзiне құқықтық реттеудің қажеттілігін анықтауды қамтиды. Мұнда мәнге «құқықтық күтілімдер, лоббизм, саяси партиялардың әрекеттері, сарапшылардың ұстанымдары, болжам жасау ерекше мәнге ие болады.

Екінші кезең – заң жобасының дайындалуы. Және үшінші – заңның қабылдануы. Мұнда жобаны парламенттің қарауына енгізу, талқылау, дауыс беру, заңға қол қою, жариялау және адресатқа жеткізу қосылады» [5;225].

Бұл заңнамалық процесінің емес, заң шығармашылықтың сатысы: мемлекеттік органдар, ғылыми ұйымдар өздері заңнамалық процесі кұрайтын құқықтық қатынастардың әрқашан қатысушылары болып табылмайды.

Осылайша, заң шығармашылықтың қорытындысы болып заң табылады. Бірақ бұл аралық, алғашқы қорытынды, одан кейін тиісті қоғамдық қатынасты іс жүзінде реттейтін сол заңның әрекеті басталады.

Қоғамдық қатынастарды заңмен реттеудің қажеттілігін заң, саяси және өзге ғылымдарда пайдаланылатын әртүрлі әдістермен анықтауға болады. заңшығару процесі қызмет ретінде конституциямен, заңмен, парламент регламентімен бекітілген нысанда өтеді.

Басқа ғалымдар заң шығармашылық процесі мен заңнамалық процесі жеке қарастыруды ұсынады, бұл автордың көзқарасынша дұрысырақ болып табылады.

Заңнамалық процес өзге заң процесі сияқты екі мағынаға ие болуы мүмкін: қызмет тәртібі (бұл жағдайда заңды жасау бойынша), немесе жеке қызмет ретінде.

Бұл қызмет заңшығарушы орган – Парламентпен, мемлекет басшысымен, Үкіметтің, Конституциялық Кеңестің қатысуымен, және де жекелеген жағдайда халықпен референдум арқылы жүзеге асырылады.

Жоғарыда аталып өткендей, заң шығармашылық – кең мағынадағы ұғым, ол құқықпен реттелмеген қызметті қамтиды, және тек заң шығарумен ғана шектелмейді, оның тиімділігін бағалауды және болашақ мүмкін болатын түзетулерді қамтиды. Бұл қызметте осы салада ешқандай да арнайы құқықтарға ие емес субъектілер қатысады («қысым жасаушы топтар», зерттеу орталықтары және т.б.).

Осылайша, заң шығарушылық процес заң шығармашылық процесінің негізгі бөлігі болып табылады, әрі ол заң шығару бастамасы құқығына ие субъектінің заң жобасын Парламентке енгізуден басталып, қабылданған заңды мемлекет басшысының қол қоюымен және заңның ресми жариялануымен аяқталады.

Ал осы сұрақтың нормативтік-құқықтық реттелуіне қатысты айтатын болсақ, не «Құқықтық актілер туралы» ҚР Заңы да, не Парламент палаталарының Регламенттері де заңнамалық, заң шығармашылық процес ұғымына анықтама бермейді.

Алайда «Қазақстан Республикасы Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы» ҚР Конституциялық заңының (3. Тарау. Республика Парламентіндегі заң шығару процесі) негізінде Парламенттегі заң шығару процесінің келесі кезеңдерін атап өтуге болады:

- 1) заң жобасын Мәжіліске енгізу;
- 2) заң жобасын Мәжілісте қарау;
- 3) заң жобасын Сенатта қарау;

4) заңдарды Республика Президентіне ұсыну.

Ғылымдағы заң шығару процесінің түсінігіне қатысты қарама қайшылықты жою қарастырылып отырған мәселені шешу жалпы құқық теориясында жасалып шыққан, жалпымен мойындалған құқықтық құрылымдарға негізделген әдістерді тапқан жағдайда ғана мүмкін деп санаймыз.

«Процесс» терминін әрекетті білдіретін құбылыс ретінде түсіну қабылданған. «Процесс» сөзі түсіндірме сөздіктерінде «белгілі бір нәтижеге жетуге бағытталған жүйелі әрекеттердің жиынтығы», қандай да бір құбылыстың барысы, жағдайдың жүйелі өзгеруі, даму сатылары» ретінде түсіндіріледі. Көрсетілген мағынадағы заң шығару процесі – бұл нәтижесінде құқықтық жүйеге жаңа ресми әрекет етуші акті енгізілетін, жүйелі операциялардан тұратын заңнамалық актіні жасау және қабылдау технологиясы.

Заң шығармашылық процесс контекстінде «процесс» және «рәсім, өндіріс» терминдері ұқсас ұғымдар болып табылмайды.

Заң шығармашылық процес мүдделі құқық субъектілерінің: саяси, ұжымдық, жеке (Президент, Үкімет, Парламент депутаты) субъектінің қатысуын болжайды. Нақты рәсім форматында, мысалға заң шығару рәсімі, жоба мәтінін әзірлеуде, арнайы қарастыру тәртібі болады: қатысушылар шеңбері әжептәуір азайтылған, тәртіптер нақты реттеліп тіркелетін құжаттар талаптарында, дауыс беру тәртібінде мерзімдер нақты анықталған.

Негізі, заң шығару процесін түсіндіргенде жалпыға таралған заңнама анықтамасымен байланыстыру орын алған, олар өз кезегінде екі аспектіде қарастырылады: кең мағынада – заңдар жинағы және соларға сәйкес қабылданған заңға бағынышты актілер, ал тары мағынада заңдардың жиынтығы ретінде. 1998 жылдың 24 наурызындағы «Нормативтік құқықтық актілер туралы» ҚР Заңы қабылданғанға дейін (ары қарай – НҚА туралы заң) қазақстандық құқық теоретиктерінің арасында аталған ұғым анықтамасы жөнінде біраз пікірталастар жүрген болатын. Бүгінгі күні бұл терминнің НҚА туралы заңда бекітілген заңдық реттелуі бар: заңнама - белгіленген тәртіппен қабылданған нормативтік құқықтық актілердің жиынтығы.

«Заң шығару қызметі» және «заң шығару процесі» ұғымдарының өзара байланысы туралы жеке-жеке айту қажет сияқты көрінеді. Кез-келген заңдық қызмет үшін, оның ішінде заңнамалық қызметте қандай да бір құқықтық іс-әрекеттерді жасау үшін оңтайлы болуы керек белгілі бір тәртіптің тән болатынын айта кету керек. Ол тиісті нормативтік талаптармен белгіленеді, мысалы, Қазақстан Республикасы Парламентінің Палаталарының регламентінде Қазақстан Республикасының заңдарын қабылдаудың тәртібі белгіленді. Оңтайлы тәртіп заңнамалық қызметтің бағдарламасын қамтиды, белгілі бір мақсатқа қол жеткізу үшін бағыт бағдар болып табылады, яғни біздің жағдайда заңның қабылдану. Заң шығару процесінің талаптарын сақтау заңнамалық қызметтің құқықтық тиімділігін арттырады, оның заңдылығы мен тиімділігіне кепілдік береді. Заңнамалық процестің ережелерін бұзу - бұл құқық бұзушылық, ал кейбір жағдайларда мұндай заңсыз әрекеттердің нәтижелері жарамсыз деп танылады (күшінің болмауы).

Мәселен, Мәжілісте қарастырылатын заң жобалары Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісінің Регламентінің 27-тармағында көрсетілген белгілі бір қосымшаларды қамтуы тиіс. Аталған регламентте көрсетілген қосымшалардың біруінің болмауы, Палата Аппаратының заң жобасын белгіленген талаптарға келтіргенге дейін тіркеуден бас тартуына әкеп соқтырады

Тұтастай алғанда, дәстүрлі анықтамамен келісе аламыз, оған сәйкес заңнамалық қызмет мемлекеттік органдардың және лауазымды тұлғалардың жаңа құқықтық нормаларды жасаудағы, ескірген құқықтық нормаларды өзгертудегі немесе жоюдағы қызметі ретінде түсініледі.

Әдебиеттер тізімі:

1. Парламент и законодательная власть Казахстана. Отв. ред. А.А.Таранов. Алматы: Жеті жарғы, 1995 - 157 с.
2. И.Елекеев. Демократизация законодательного процесса и стабильность законодательства. // Заң және заман, 1997, № 5
3. Қазақстан Республикасы Конституциясының түсіндірме сөздігі. Алматы: Жеті жарғы, 1996 - 368 б.
4. В.П.Шупленков. Законодательство. Фундаментальный курс. Книга авторизованного изложения. М., 1993
5. Ковачев Д.А. Проблемы конституционного права.-Олита, 2003-376 с.