

# ҚОҒАМ ДАЭУІР

ЖӘНЕ

ҒЫЛЫМИ - САРАПТАМАЛЫҚ ЖУРНАЛ



## Парламент және заң шығарушылық процесс

Мемлекеттік биліктің бір тармағы есебінде Парламент бүгінгі күні әлемнің 150-ден астам елінде жұмыс істейді. Олардың мәртебесі мен құзыреттік деңгейі мемлекеттік құрылысқа, оны басқару нысанына, елдің тарихи және ұлттық ерекшеліктеріне байланысты. Бірақ Парламент өзінің негізгі функциясы – заң шығарушылық қызметтен айныған емес. Бұл Парламент атаулыға тән. Өйткені Парламент табиғатында заң шығарушы орган болып дүниеге келген-ді.

Парламент туралы қалам тартқан кез келген автор оның аса маңызды әрі жүйелі жұмысы – заң шығарушылыққа соқпай кетпейді. Өйткені осы негізгі функция Парламенттің қоғамды басқарудағы бірден-бір құралы, құқықтық нормаларды жасауға бағытталған ресми қызметі. Бұл мәңгілік тақырып. Ал саяси сахнаға келгеніне 10 жыл да тола қоймаған, қалыптасу, жетілу үстіндегі Қазақстанның қос палатасы Парламентінің заң шығарушылық қызметін зерттеу ерекше актуальды. Сол себепті Республиканың ең жоғары өкілді органының екі шақырылымының депутаты болған кезіндегі депутаты байқаған кейбір мәселелер жөніндегі ойымызды арта салғымыз келеді.

Жалпы заң шығарушылық қызметтің күрделі процесс екені белгілі. Саяси құқықтық әдебиеттерді негізге ала отырып, бұл процесті логикалық жағынан жалғасып отыратын бірнеше кезеңге бөлуге болады. Бұған 9 жылдай депутаттық тәжірибие де көмектесті.

Бірінші кезең – заң жобасын дайындау кезеңі. Ол заң шығару бастамашыларының өз құқықтарын жүзеге асыруынан басталады. Қазақстан Республикасы Конституциясының 61-бабының 1-тармағына сәйкес Парламент депутаттарына, Республика Үкіметіне заң шығару бастамасы құқығы берілген. Бұған Парламентке жаңа заң жобасын ұсыну, қолданыстағы заңдарға өзгеріс енгізу немесе ондай заңдардың күшін жою туралы ұсыныс бере алу құқығы жатады. Жаңа заңдар туралы идеялардың тууы да, оның пісіп, жетілуі де күрделі процестің құрамдары. Қоғамның саяси-құқықтық, әлеуметтік-экономикалық салаларындағы аса маңызды қатынастарды құқықтық жағынан реттеудің объективті қажеттігін тану, болашақ заң жобасының тұжырымдамалық идеясын анықтау, қоғамдағы әр алуан әлеуметтік топтар мен жекелеген тұлғалардың мүдделері мен мақсаттарын есепке алу және олардың құқықтары мен бостандықтарын қорғау, т.б. мәселелер болашақ заң жобасының негізіне алынады. Бұдан кейін ғалымдар мен мамандарды, мемлекеттік және қоғамдық ұйымдарды, ғылыми мекемелерді қатыстыра отырып құрылған Үкіметтің арнайы комиссиясы заң жобасын дайындайды. Оның сапалы дайындалуы, дүниежүзілік стандартқа сәйкес келуі, қазақ және орыс тілдеріндегі мәтіндерінің дәрежесі, т.б. осы кезеңде ескертетін маңызды мәселелер. Дайындалған жоба тиісті министрліктер мен ведомстволарға, мекемелерге жіберіледі. Олар келіскеннен кейін заң жобасы Үкіметке тапсырылады. Кейінгі кезде күрделі заң жобалары міндетті түрде ғылыми сараптамадан өтіп, Үкіметтің отырысында арнайы талқыланып жүр. Сонан соң олар Парламентке ұсынылады.

Кешегі Жоғарғы Кеңес жағдайында заң шығару бастамасы құқығының субъектілері көп болатын. 1993 жылғы Конституцияның 71-бабына сәйкес мұндай құқық Жоғарғы Кеңес депутаттарына, Қазақстан Республикасының Президентіне, Министрлер кабинетіне,

Жоғарғы Сотына және Жоғарғы Төрелік Сотына берілді. Ал 1995 жылғы Конституцияға сәйкес заң шығару бастамасы құқығының субъектілері барынша азайтылды, ол Парламент депутаттары және Үкіметпен шектелді. Бұл заң жобаларын жоспарлауда, дайындауда және ұсынуда бірізділікке негіз қалады. Ол, әрине, заң жобаларының сапасына да игі әсер ететін фактор.

Соңғы кездері заң шығару бастамасы құқығына ие болатын субъектілер қатарын арттыру туралы әр түрлі ұсыныстар жоқ емес. Мысалы, осындай субъектілер қатарына Республика Президенті, Конституциялық Кеңес, Жоғарғы Сот және Бас Прокурор ұсынылды.(1) Ал зерттеуші А.Сағындықова бұл субъектілер қатарына азаматтарды да қосады. Ол өзінің “Конституционное право Республики Казахстан” деген еңбегінде былай деп жазыпты: “Аталған құқық өзге субъектілерде, мысалы азаматтарда бар ма? Иә, бар.

Конституцияның 33 - бабының 1-тармағына сәйкес Қазақстан Республикасы азаматтарының мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарына тікелей өзі жүгінуге, сондай-ақ, жеке және ұжымдық өтініштер жолдауға құқығы бар. “Жолдау” термині азаматтардың заң шығару органына жіберген заң жобаларын да қамтиды деп ойлаймын”.(2) Менімше, өтініштерді заң жобасымен шатастырмау керек. Заң жобасы аса маңызды қоғамдық қатынастарды реттейтін ерекше құжат екенін ұмытпаған жөн.

Заң шығару процесіндегі екінші кезең – заң жобасының Парламентке түсуі. Заң жобаларына қойылатын белгілі талаптар бар. Ол заң жобаларының тұжырымдамалық жағынан қолдау табуы, Конституцияға, басқа заңдарға қайшы келмеуі, заңдық техникалардың сақталуы, аударманың – қазақша мәтінінің сапасы т.б. Осы талаптарға жауап берілмесе, заң жобалары бастамашыларға кері қайтарылуы мүмкін. Ал Мәжіліс аппаратында тіркеуден өткен заң жобасы Палатаның тұрақты комитеттеріне және аппараттың заң бөліміне жіберіледі. Бұдан кейін Мәжіліс заң жобасының мазмұнына сай белгіленген бас комитетке оны жалпы отырысқа дайындау жөнінде нақты тапсырма береді.

Аса жауапты келесі кезең - заң жобасының тұрақты комитеттерде талқылануы. Мәселе тағдыры негізінен осы кезде шешіледі. Тұжырымдамалық (концептуалдық) жағынан қолдау тапқан заң жобасын қарау, ол бойынша қорытынды әзірлеуді Мәжілістің тиісті комитеттері дербес белгілейді. Бұған қажетті мерзім Палатаның тапсырмасында көрсетіледі, ол 30 күнтізбелік күннен кем болмауға тиіс. Егер Республика Президенті заң жобасын жедел қарауды арнайы жолдаумен жария етсе, онда бас комитет қорытындыны 7 күнтізбелік күннен аспайтын мерзімде әзірлеуі керек. Бұл жағдайда Мәжілістің комитеттері мен аппаратының заң бөлімі заң жобасы бойынша өз қорытындысын 3 күнтізбелік күннен аспайтын мерзімде табыс етеді. Заң жобасының мазмұнына сай белгіленген бас комитет бар жұмысты үйлестіреді, ұйымдастырады. Ол арнайы жұмыс тобын құрып, оған Палата комитеттерінен депутаттарды, бастамашыларды, мемлекеттік органдар мен қоғамдық бірлестіктер, ғылыми мекемелер өкілдерін, мамандарды, шаруашылық жүргізуші субъектілер басшыларын тартады. Заң жобасына депутаттар енгізген өзгерістер мен толықтырулар жұмыс тобының отырыстарында жан-жақты талқыланып, қорытындысы бас комитетке беріледі. Ол өз кезегінде ұсыныстарды қарап, басқа комитеттердің өзгерістері мен толықтыруларын, қорытындыларын талдап, Мәжілістің жалпы отырысына ұсынады.

Заң жобасының бас комитетте қаралу мерзімдері әр түрлі болуы мүмкін. Ол кейде бірнеше айға созылады. Жұмыс процесінде заң жобасы аса күрделі өзгерістерге ұшырап, оған талай толықтырулар енгізіліп, оның сапасын арттыра түсетін жаңа баптар мен тараулар да жазылуы мүмкін. Мысалға «Жарнама туралы» Заңды алайық. Ол бір жылдан астам уақытта қабылданды. Осы кезде заң жобасы талай тағдырды бастан кешірді.

Жұмыс барысында заң жобасы жаңа тараумен (жарнама саласындағы мемлекеттік реттеу) және 4-баппен толықтырылды. Ұғымдық аппарат

нормалары нақтыланып, жақсартылды, «жүгіртпе жол» ұғымына анықтама

берілді. Заң саяси насихат пен үгітке қолданылмайды деп белгіленді. Кәсіпкерлік қызметті қолдау мақсатында жарнама сипатындағы хабарлар мен материалдарға мамандандырылмаған теле және радиобағдарламалардағы жарнаманың көлемі 10-20 процентке, «жүгіртпе жол» мөлшері - 5 проценттен 7,5 процентке дейін көбейтілді. Бұдан басқа, заң жобасына редакциялық сипаттағы бірқатар өзгерістер мен толықтырулар енгізілді.

Заң жобасын талқылаудағы негізгі мәселе алкоголь, темекі мен темекі өнімдерін жарнамалауға байланысты болды. Бұл өнімдерді электронды ақпарат құралдарында жарнамалауға тыйым салу жөніндегі бір топ депутаттар ұсынысы Заң жобасы иелері тарапынан қолдау таппады. Олардың тілге тиек еткендері – алкогольді жарнамалауға тыйым салу отандық тауар өндірушілерге, электронды ақпарат құралдарының халіне кері әсер етуі мүмкін деген күдік. Нақты мысалдар болмады.

Заң жобасы жөніндегі жұмыс тобының жетекшісі есебінде осы мәселелерді көтеріп, Үкімет басшысына депутаттық сауал салдым. Тағы да оң жауап ала алмадық. Сонан соң алкоголь мен темекінің әлеуметтік зияны туралы, оларды жарнамалаудан түсетін қаржыларды есептеп, хат жазып, Республика Премьер-Министірі И.Н.Тасмағанбетовтың арнайы қабылдауында болдым. Не керек бір айдан кейін Үкімет ұсынысты қолдайтындығы жөнінде жауап берді. Алайда заң жобасы Сенатта қаралғанда, депутаттар алкоголь мен темекі өнімдерін жарнамалауды түгел тыю жөнінде ұсыныс жасады. Бұны Мәжіліс те Үкімет те қолдамады. Сол себепті келісім комиссиясы құрылып, ол оң шешімге келді. Сөйтіп, 2004 жылғы 1 қаңтардан бастап алкоголь өнімін жарнамалаудың кез келген түріне тыйым салынатын болды. Темекі және темекі өнімдерін жарнамалау да біршама шектелді. Мәжіліске 4-сессияның басында түскен Заң жобасына бесінші сессиясының ортасында барып қол қойылды.

Төртінші кезең – заң жобасының Мәжілістегі қаралуы. Палата отырысында заң жобасы туралы бастамашы баяндама жасап, сұрақтарға жауап береді. Содан кейін бас комитеттегі осы жұмысқа жауапты депутат қосымша баяндама жасайды. Ол Палата комитеттерінің ұсыныстары мен толықтыруларын, бас комитеттің позициясын мәлімдейді. Бұдан кейін талқылау басталады. Заң жобалары комитеттерде, арнайы жұмыс тобында қанша талқыланып, бас комитет дайындаған салыстырма кесте бойынша, кейбір тұжырымдамалық мәселелер жөнінде Мәжілісте де пікір-талас жалғасып жатады. Егер Заң

жобасы халық қалаулыларын қанағаттандырмаса, ол онан әрі қарай жұмыс жасау үшін бас комитетке болмаса Үкіметке қайтарылуы мүмкін. Ал Мәжіліс мақұлданған заң жобасы Сенатқа жіберіледі.

Заң шығарушылық процесте Сенаттың рөлі ерекше. Мәжілістен түскен заң жобалары алдымен Палатаның тұрақты комитеттерінде талқыланып, сонан соң жалпы отырыста қаралады. Заң жобасының негізгі бастамашысы болатын Үкіметтің ұстанымы, мәжілісмендер енгізген өзгерістер мен толықтырулар еліміздің Конституциясына, Қазақстан қол қойған халықаралық шарттар мен келісімдерге, қолданыстағы заңнамаларға қайшы келмеуін мұқият зерделеу сияқты күрделі, сан-салалы жұмыстар атқарылады. Мұның бәрі сенаторлардан біліктілік пен білімділікті, пікір айтпақ саладағы қоғамдық қатынастардың ішкі заңдылықтары мен ерекшеліктерін жете тануды қажет етеді. Өйткені бұған дейін бұл заңдар талай заңгерлердің, экономистердің, ғылыми-зерттеу институттарындағы, тиісті министрліктердегі мамандардың, қарауынан өткен Үкіметте талқыланып, Мәжілісте мақұлданған.

Сенаттағы талқылаудың қорытындысы да әр түрлі болуы мүмкін. Заң жобасының қабылданып кетуі де, болмаса сенаторлар енгізген өзгерістер және толықтырулармен қайтадан Мәжіліске жіберілуі де ықтимал. Ол бұл ұсыныстарды мақұлдаса қайтадан Сенатқа жібереді де, заң жобасының тағдыры шешіледі. Мәжіліс сенаторлар ұсыныстарын түгелдей қолдай қоймағанда, екі Палатаның депутаттарынан тең жағдайда келісім комиссиясы құрылып, мәселе қайта қаралады. Келісім комиссиясының шешіміне сәйкес Заң жобасының тағдыры айқындалады.

Заң шығару процесіндегі ең соңғы кезең – Парламентте қабылданған заңға Президенттің қол қойып, оның баспасөзде жариялануы және заңның күшіне енуі. Қазақстан Республикасы Конституциясының 44-бабының 2-тармағына сәйкес Президент Парламент Мәжілісі мақұлдап, Сенат қабылдаған заңға он бес жұмыс күні ішінде қол қояды, заң халыққа жария етіледі. Заң немесе оның жекелеген баптары қарсылыққа ұшырап қайтарылып жатуы мүмкін. Бұл Президенттің заң жобасы жөніндегі ерекше құқығын білдіреді. Осы жерде бір нәрсені айта кеткен артық болмас. Әлемдік тәжірибиеде заң жобасы төменгі палатада қабылданады да, жоғары палатада мақұлданады. Мұның логикалық жөні бар. Төменгі палата – халықтың тікелей өкілді органы. Оның жоғарыға қарағанда басымдылық рөлі болуға тиісті. Бізде керісінше. Бұл кезінде төменгі палатаны тежеп ұстау психологиясынан туындаған болуы керек.

Парламентте қабылданып, Президенттің құзырымен өмірге жолдама алған заңның ендігі тағдыры атқарушы органдарға байланысты. Алдымен Үкімет және уәкілетті органдар өз құзыретіне сәйкес қабылданған заң нормаларын жүзеге асыратын құқықтық актілер қабылдайды. Міне, заңның қадірін арттыратын да, керісінше, құнын түсіретін де осы тұс. Бұл заңның орындалуына бағытталған нормативтік құқықтық актілердің деңгейіне байланысты болады.

Заң шығарушылық жұмыста Парламент пен Үкімет арасындағы жүйелі процесс аса маңызды. Алайда Үкімет тарапынан ұсынылған заң жобаларын қалыптастырудағы жүйесіздік, әлі созылып келеді. Осы кезге дейін «Жергілікті өзін-өзі басқару туралы» Заң

жобасының Парламент қоржынына түспеуін немен түсіндіруге болады? Жалпы практикада Конституция қабылданғаннан кейін екі жылдың көлемінде мемлекеттің құрылысына байланысты заңдар қабылдануға тиісті. Конституция қабылданғанына 8 жылдан асты. Сол себепті 2002 жылғы 22 ақпанда өткен Мәжілістің жалпы отырысында азын-аулақ депутаттық қызметіме байқаған кейбір мәселелер туралы ойымды білдіріп, Үкіметке заң жобасын дайындау процесін батыл жетілдіре түсудің қажеттігін айтып депутаттық сауал салдым.(3) Онда заң жобаларының мемлекеттік тілдегі нұсқалары туралы да әңгіме болды. Себебі оны оқитын, жазатын, талдайтын ұлттық ойлау жүйесі қалыптасқан заңгер мамандар, сондай-ақ, басшы қызметкерлер ия министрліктерде не Үкіметте жоқ, болмаса бірен-саран. Парламент те, Үкімет те тек аудармамен күнелтіп отыр. Заңдардың мемлекеттік тілдегі тағдыры тек аудармашылардың қолында. Кәсіби Парламент 1996 жылы саяси сахнаға келгелі бері 1000-нан астам заң қабылдады. Бірақ солардың бір де біреуін Үкімет мемлекеттік тілде ұсына алмады. Бұл ылғи да әңгіменің тақырыбы болып жүрген мәселе. Бірақ нақты әрекет жоқ.

Заң шығарушылық жұмысты жақсартып, оның тиімділігін арттыру бүгінгі басты мәселе. Осы мақсатта Парламент пен Үкімет өкілдерінен үйлестіру орталығын құруға болар ма еді? Бұл, бір жағынан, биліктің екі тармағын жақындастыра түсіп, олардың ортақ жұмысқа ынтымақтастығын арттырса, екіншіден, заң жобаларын жасаудағы маңызды мәселе – белгілі бір заңды қабылдаудың қажеттілігі мен оның құқықтық салмағын ертерек айқындауға мүмкіндік туады. Бұлардың барлығы айналып келгенде сапасы жетілмеген, шикі заң жобаларының Парламентке ұсынылуына тосқауыл қояр еді.

Біздіңше, ең бірінші Үкіметтің - заң жобаларын жоспарлау мен дайындауды жетілдіре түскені керек. Әділет министрлігіне қарасты заң шығару институтының мәртебесін қайта қарап, оның қызметін жаңаша құрған жөн болар еді. Бұл, шын мәнінде, республикадағы заң жобаларын дайындайтын ғылыми әрі практикалық ірі орталық болуға тиісті. Заң жобаларының мемлекеттік тілдегі мәтінінің де негізгі тағдыры осындай орындарда шешілуге тиісті. Сол себепті бұл орталыққа мемлекеттік тілді жетік білетін заңгерлерді, экономистерді, қаржы саласының мамандарын, саясаткерлерді топтастырып, оларға заң шығару ісінің қыр-сырын, заң техникасын жетік меңгерген мамандарды кеңесші ретінде қосу қажет. Бұл істе күш пен қаржыны аямау керек.

Парламентте Үкіметтен түскен заң жобаларына құқықтық және лингвистикалық сараптама жасайтын құрылым қажет. Ондай құрылым заң жобаларына ғылыми талдау жасап, оларды еліміздегі құқықтық мәдениеттің талаптарымен, отандық және шетелдік заң дайындау практикасымен, бүгінгі өмір шындығымен салыстырып отырады еді. Бұл ылғи көтеріліп жүргенімен қаржы жоқтығынан шешілмей жүрген мәселе.

Заңның сапалылығы көбіне-көп Парламенттегі жан-жақты талқыланумен, депутаттар корпусының күш-жігерін осы мәселеге жұмылдыра білумен айқындалады. Несін жасырайық, кейде заң қабылдауға жеңіл-желпі қараушылық, оны тезірек палаталар отырысынан өткізуге асығыстық болып жатады. Бұл, әсіресе, сессия аяғында түскен заң жобаларына қатысты. Қазақстан Республикасы ҰҒА академигі С.Зимановтың: “Парламент, меніңше, көп заң қабылдайды. Бұл жақсы ма, әлде жаман ба? Бірқатар мемлекеттерде жылына – 50 заң, ал кейбіреуінде тіпті 20-30 заң қабылданса, біз орта

есеппен жылына 150 заң қабылдаймыз”, - деген пікірі сөзімізге дәлел болмақ.(4)

Заң шығарушылық жұмыс – біртұтас процесс. Бұл процесте заң жобасын ұсынатын Үкіметтің, оны мақұлдайтын Мәжілістің де, қабылдайтын Сенаттың да рөлдері ерекше, қызметтері маңызды. Сол себепті де бұл субъектілердің қай қайсысы да заң дайындаудың күрделі процесін үнемі жетілдіріп отырулары аса қажет. Әсіресе, палаталардың тұрақты комитеттерінің рөлін көтермей, жалпы Парламент жұмысының пәрменділігі мен тиімділігіне жету мүмкін емес. Сондай-ақ заң жобаларын палаталар отырысына дайындауда ерекше орны бар арнайы құрылатын жұмыс топтарының рөлін арттыруды ойластыра түскен де артық болмас еді. Осы жұмыста әзірше формализм басым.

Парламенттік қызмет кеңістігінің негізгі тұлғасы-депутат. Оның мәртебесі, құқықтары, міндеттері мен жауапкершілігі Ата заң мен Конституциялық заңда айқындалған, депутаттардың өз қызметін жүзеге асырудағы құқықтық және әлеуметтік кепілдіктер қарастырылған. Парламенттің әрбір шақырылымында депутаттардың сапалық құрамы артып келеді. Егер 1995 жылы 116 депутаттың 13 ғылым кандидаттары мен докторлары болса, 1999 жылы бұл көрсеткіш 24 болды. Депутаттар қатарында экономистер 2, заңгерлер 4 есеге өсті. Дегенмен депутаттардың құқықтық еркін жетілдіре түсу алда да маңызды мәселе бола бермек. Бұл, әсіресе, депутаттардың заң шығару бастамасына қатысты. Ол депутаттардан саяси еріктілікті, терең білім мен жоғары біліктілікті, мол тәжірибені қажет етеді. Сондай-ақ депутаттар өзін сайлаған халықтың қалың бұқарасының мұң-мүддесіне жауап беретін заңдар қабылдауға құлықты болуға тиіс. Кейбір парламенттік «көпшілік» қабылдаған заңдардың халық арасында қолдау таппай жататыны жайдан жай емес.

Бүгінгі Парламенттік қызметтің деңгейі депутаттар корпусына деген қамқорлықты күшейте түсуді қажет етеді. Біз материалдық жағдайды ойлап отырғанымыз жоқ. Ол да керек. Әңгіме халық қалауларының күнделікті жұмысына байланысты. Осыдан екі жылдай бұрын депутаттарға бір-бір көмекшіден берді. Қазір бұл тіпті жетімсіз. Сондықтан әрбір депутатқа кәсіби шеберлігі де, орындаушылық қабілеті де жоғары кеңесші мамандар керек-ақ. Онсыз депутаттық жұмыстың сапасын көтеру қиын.

Парламент қабылдаған заңдар мен нормативті-құқықтық актілердің тиімділігі оның жұмысын ұйымдастыра білуге де көп байланысты. Үкімет жыл сайын Парламентке ұсынатын заң жобаларының тізім-жоспарын жасайды. Осы жоспар алдын ала Парламентпен жан-жақты қаралып, халық қалаулыларының пікірі ескеріліп жасалса, заң шығару жұмысы жемісті болар еді.

1995 жылғы Конституцияға сәйкес Қазақстан Парламентінің мәртебесі біраз өзгерістерге ұшырап, оның бақылау функциялары азайтылды. Парламентті тек заң шығарушылық функциямен шектеу, оның күшін әлсіретіп, пәрменділігін кемітіп отыр. Сол себепті де республикамыздағы ең жоғары өкілді орган мемлекеттік билік жүйесінде өзінің табиғатынан туындайтын тиісті мәртебесіне сәйкес болуы қажет. Бұл мәселелер шешілмей Парламенттің заң шығарушылық қызметінің сапасы да, тиімділігі де бүгінгі өскелең заман талабына сай бола алмайды.