

А.Т. Отарбаева

*Е.А. Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті, Қазақстан  
(E-mail: asel\_otarbaeva.t@mail.ru)*

## Заң шығарушы биліктің негізгі функциялары

Мақалада Қазақстан Республикасындағы заң шығару билігінің негізгі функциялары ажыратылды және олардың сипаттамасы берілді. Заң шығару функциясының мәні жоғарғы заңдық күшке ие нормативті актілер шығару құқығынан көрінді. Бұл құқық ерекше және сонымен қатар әмбебап сипатқа ие. Заң шығару билігінің өкілдік функциясы партиялық, аумақтық, корпоративтік, этникалық өкілдікті қамтамасыз етумен байланысты, құрылтайшы функция әр түрлі тұлғаларды мемлекеттік лауазымдарға бекіту, тағайындау, ұйымдық құрылымдар және арнаулы алқалар құру тәріздес істерден көрініс табады. Бақылау және жауапкершілік функциясы үкіметтік саясаттың басты бағыттарын, бюджетті және оның орындалуы туралы есепті талқылаудан, депутаттардың үкіметке немесе министрлерге парламенттік сұрау салуынан, парламенттік алқалардың бақылау әрекетінен көрінеді. Заң шығару процесі, парламенттік бақылау түсініктері қарастырылды.

*Кілт сөздер:* заң шығарушы билік, заң шығарушы биліктің функциялары, өкілдік функция, заң шығармашылық, құқықшығармашылық, құрылтайшы функция, бақылау функциясы, сыртқы функция, заң, заң жобасы, заң жобасын талқылау, заң қабылдау, заңды жариялау, депутаттық сауал, парламенттік бақылау.

Заң шығарушы биліктің табиғатын ашу барысында оның функцияларына тоқталмай өту мүмкін емес. Ғылыми әдебиетте заң шығарушы биліктің функциялары негізінен үш топқа бөлініп қарастырылады.

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 өкілеттілігі көлемінде реттейтін әрекет тәртібін мазмұндайтын нормативті актіні туындатады.

Заң шығарушы биліктің аса маңызды функцияларының бірі – өкілдік функциясы. Ол партиялық, аумақтық, корпоративтік, этникалық өкілдікті қамтамасыз етеді.

Бақылау және жауапкершілік 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 әр түрлі жоғары органдарының құрылуына қатысу құқығын білдіреді. Бұл оның құрылтайшы функциясымен ұштасып жатады.

Құрылтайшы функция әр түрлі тұлғаларды мемлекеттік лауазымдарға бекіту, тағайындау, ұйымдық құрылымдар және арнаулы алқалар құру тәріздес істерден көрінеді.

Кейбір зерттеушілер заң шығарушы биліктің өзге функцияларын да ажырата қарастырады. Мысалы, Б.Бекжанов заң шығарушы биліктің сыртқы функция бар деп санайды. Ол халықаралық қатынастар аймағындағы және Қазақстанның өзге мемлекеттер мен халықаралық ұйымдармен қатынасын дамыту жұмыстарын қамтиды.

Енді 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 функцияларына тоқталайық.

Қазақстан Республикасы Конституциясының 49-б. 1-т. сәйкес, «Парламент – Қазақстан Республикасының заң шығару билігін жүзеге асыратын Республиканың ең жоғары өкілді органы» болып табылады [1; 49].

Қазақстандық ғалымдардың басым көпшілігі Парламенттің заң шығарушы функциясының басымдылығын атап көрсетеді. Б.А.Бекжанов: «Заң шығару функциясы – кез келген парламенттің бірінші деңгейлі және негізгі функциясы. Бұл функцияның мәні мынада көрініс табады: парламенттің

міндеті — заңдар мен өзге де нормативті-құқықтық актілерді қабылдау және сол арқылы қоғам мен мемлекеттің тұрақтылығы мен әл-ауқатын қамтамасыз ету. Аталған ереже ҚР Конституциясының 49-б. тікелей бекітілді», — деп жазады [2; 11].

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 алғышарттар 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» [3; 17].

Қазақстан Республикасы Парламентінің заң шығару функциясын қарастыру барысында бұл функцияны сипаттау үшін әр түрлі 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. Ғ.С.Сапарғалиевтің 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» [4; 101]. Бұл анықтамамен толық келісе отырып, «заң» терминінің орнына «заңнамалық акт» терминін қолдануды орынды деп санаймыз. Себебі, ҚР Конституциясының 62-б. 1-т. заңнамалық акт ретінде тек заңдар ғана танылмайды, сонымен бірге Республиканың бүкіл аумағында міндетті күші бар Парламент, Сенат пен Мәжілістің қаулылары да қарастырылады.

Қазақстан Республикасы Конституциясында бекітілген заң шығару процесінің белгісі ретінде арнаулы субъектілерді атауға болады. Олар ҚР Конституциясының 61-б. 1-т. «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. Заң шығару бастамашылығы құқығы субъектінің Парламент қарауға міндетті заң жобасының және Парламенттің өзге заң актісінің мәтінін ресми енгізуі заң шығару бастамашылығы болып табылады [5; 15]. Заң шығару бастамашылығы құқығы тек Мәжілісте ғана жүзеге асырылады, бірақ әр субъект оны әр түрлі 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.

Осы жерде көршілес Ресей Федерациясында заң шығару бастамашылығы құқығы Жоғарғы Сотқа да берілгендігін тілге тиек еткіміз келеді. Сот органдары қолданыстағы құқықтың ақаулықтарын жақсы біледі, оларды қолданудың арты дауға апарып соғатындығын да ескереді. Сондықтан құқықтық ақаулықтардың алдын алу үшін заңнамалық актілерді қолданумен айналысатын органдарға, соның ішінде еліміздің Жоғарғы Сотына да заң шығару бастамашылығы құқығын беру орынды деп санаймыз. Шетелдік тәжірибеге сүйенсек, заң шығару бастамашылығы құқығы жоғарғы сот органдарына ғана емес, өзге де субъектілерге берілгендігіне куә боламыз. Заң әдебиетінде заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілері қатарын кеңейтуге қатысты ұсыныстар бар. А.Т. Төлеубеков заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілері қатарын оған ҚР Конституциялық Кеңесі мен ҚР Жоғарғы Сотын енгізу және халықтың заң шығару бастамашылығын 50 мыңнан кем емес сайлаушыларға беру арқылы кеңейтуді ұсынады [6; 28]. Халықтың заң шығару бастамашылығы институты Австрия, Испания, Италия, Швейцария тәрізді мемлекеттерде қолданылады.

Заң шығару процесінің нәтижесі заң жобасы, заң, конституциялық заң жобасы, конституциялық заң, мемлекеттік кірісті қысқартуды немесе мемлекеттік шығысты арттыруды көздейтін заңдардың жобалары болып табылады.

ҚР Конституциясының 61-б. 4-т. Мәжіліс депутаттары қараған және жалпы санының көпшілік даусымен мақұлданған заң жобасы Сенатқа беріледі, Сенат депутаттары жалпы санының көпшілік даусымен қабылданған жоба заңға айналады деп көрсетілген. Яғни, заңдар да заң шығару процесінің белгілі бір сатысында объектіге айналады. Осындай тәртіп баптың 5-1 т. конституциялық заңдарға да қатысты көрсетілген. Яғни, Мәжіліс депутаттары қараған және олардың жалпы санының кемінде үштен екісінің даусымен мақұлданған конституциялық заң жобасы Сенатқа беріледі. Сенат депутаттарының жалпы санының кемінде үштен екісінің даусымен қабылданған жоба конституциялық заңға айналады.

Сондай-ақ осы баптың 6-т. мемлекеттік кірісті қысқартуды немесе мемлекеттік шығысты көбейтуді көздейтін заңдардың жобалары жеке қарастырылады. Олар үшін ерекше тәртіп, яғни, Қазақстан Республика Үкіметінің оң қорытындысы қажет. Республика Президентінің заң шығару бастамасы тәртібімен Парламент Мәжілісіне енгізілген заңнамалық актілердің жобалары үшін мұндай қорытындының болуы талап етілмейді. Дегенмен, 2017 ж. 10 наурызында Конституцияға енгізілген өзгерістерді ескере отырып, ҚР Президентінің заң шығару бастамасы тәртібімен енгізілген заңнамалық актілердің жобалары үшін де мұндай қорытындының болуы қажет деп санаймыз. Ол Үкіметтің Президентпен де, Мәжіліспен де бақыланатындығын көрсетеді.

Заң шығару процесі ерекшелігі ретінде оның кезеңдерінің ҚР Конституциясында қатаң түрде бекітілгендігін атап өту керек: заңнамалық актіні дайындау, талқылау, қабылдау және заңдық күшіне ену. Осы ерекшелік оны бастамашы заң жобасы заң шығару бастамасы субъектілері болып табылмайтын субъектілермен де дайындалуы мүмкін заңшығармашылықтан ажыратады. Заң шығару процесі кезеңдері Қазақстан Республикасы Парламентінің, Мәжілістің және Сенаттың Регламенттерінде бекітілген.

Заң шығару процесі ерекшелігінің бірі оның тек Парламент қабырғасында ғана іске асатындығы болып табылады [7; 27].

Заң шығару процесінің арнаулы нәтижесі – заңнамалық акт. Парламент Республиканың бүкіл аумағында міндетті күші бар Қазақстан Республикасының заңдары, Парламенттің, Сенат пен Мәжілістің қаулылары түрінде заң актілерін қабылдайды.

Қазақстан Республикасы Конституциясының 61-б. 3-т. сай, Парламент аса маңызды қоғамдық қатынастарды реттейтін, олар:

- 1) жеке және заңды тұлғалардың құқық субъектілігі, азаматтардың құқықтары мен бостандықтарына, жеке және заңды тұлғалардың міндеттері мен жауапкершілігі;
- 2) меншік режиміне және өзге де мүлктік құқықтар;
- 3) мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарын ұйымдастыру мен олардың қызметінің, мемлекеттік және әскери қызметтің негіздері;
- 4) салық салуға, алымдар мен басқа да міндетті төлемдерді белгілеу;
- 5) республикалық бюджет;
- 6) сот құрылысы мен сотта іс жүргізу мәселелері;
- 7) білім беруге, денсаулық сақтауға және әлеуметтік қамсыздандыру;
- 8) кәсіпорындар мен олардың мүлкін жекешелендіру;
- 9) айналадағы ортаны қорғау;
- 10) республиканың әкімшілік-аумақтық құрылысы;
- 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 құзыретін толық айқындап, ажыратып беретіндігін көреміз.

Сонымен, заң шығару процесі ерекшеліктерін қарастыра отырып, оның ауқымының заңнамалық актіні қабылдау процесінің конституциялық-құқықтық реттелуімен шектелетіндігін, тар екендігін көреміз. Сондықтан, заңнамалық актіні дайындаудың барлық кезеңдерін толық бейнелейтін кең ауқымдағы түсінікті «заң шығармашылық процесін» қарастырамыз. Оған заң жобасын жасау идеясын қалыптастыру кезеңі де кіреді.

Заңнамалық актіні қалыптастыру процесі бірнеше кезеңді қамтиды. Заң ғылымында бұл мәселе бойынша толық орныққан ортақ пікір жоқ. Заң шығару процесі сатыларының әр түрлі жіктелуін қарастыра отырып, танымал қазақстандық ғалым Ғ.Сапарғалиев былай деп көрсетеді: «Осы мәселеге арналған кейбір еңбектерде, мысалы, тек екеуін ғана ажыратады: заң жобасын дайындау және халық еркін ресми түрде заңға айналдыру. Кейбір зерттеушілер үш сатыны ажыратады: нормативті акт

жобасын дайындау (алдын ала саты), нормативті актіні талқылау және қабылдау (негізгі саты) және нормативті актіні әрекетке енгізу (шешуші саты). Өзге заңгерлерде алты саты кездеседі: болжау және жоспарлау; заң жобасын дайындау туралы ұсыныс енгізу; тұжырымын әзірлеу және заң жобасын дайындау; жобаны арнаулы және бүкілхалықтық талқылау; қарастыру және қабылдау; заңның жариялануы және оның заңдық күшіне енуі» [8; 154].

Осы жерде Ғ.Сапарғалиевтің жіктеуіне сәйкес анықтасақ, бірінші саты мемлекеттік ерікті алдын ала қалыптастыру, яғни, заңнамалық акт жобасын жасау орын алады. Бұл жағдай дайындық сипатында болады және тікелей құқықтық нормалар туындатпайды. Ол келесі сатыларға негіз қалыптастырады. Оның өзі дербес бірнеше сатыдан тұрады: акт жобасын дайындау туралы шешім қабылдау, жобаны дайындау, оны талқылау, келісімге келу және пысықтау. Екінші саты мемлекеттік ерікті ресми түрде құқық нормасына айналдыру, яғни, нормативті актіні шығару болып табылады. Заң шығармашылық процестің бұл кезеңінде мемлекеттік органның өзінің әрекеті шешуші маңызға ие болады. Кезеңді жобаны заң шығарушы органның талқылауына енгізу, жобаны тікелей талқылау, құқықтық актіні қабылдау және жариялау құрайды. Міне, осы саты тар ауқымдағы заң шығару процесі деген атаумен таныс.

Қазақстан Республикасының 1995 ж. қабылданған Конституциясына сай Парламент 2017 ж. 10 наурыздағы өзгерістерге дейін заң шығару қызметін жүзеге асыратын орган ретінде танылған еді. Себебі, парламент Конституцияның 53-б. 3-т. сай Президентке оның бастамасы бойынша әр Палата депутаттары жалпы санының үштен екісінің даусымен бір жылдан аспайтын мерзімге заң шығару өкілеттігін беруі мүмкін еді. Қазіргі кезде Конституцияға енгізілген соңғы өзгерістер мен толықтыруларға сай бұл норма алынып тасталды. Сонымен бірге Конституцияның 61-б. 2-т. бойынша Республика Президентінің заңдар жобаларын қараудың басымдылығын белгілеуге, сондай-ақ осы жоба жедел қаралады деп жариялауға құқығы бар, бұл Парламент заң жобасын енгізілген күннен бастап бір ай ішінде қарауға тиісті екенін білдіреді. Парламент осы талапты орындамаса, Республика Президенті заң күші бар Жарлық шығаруға хақылы, ол Парламент Конституция белгілеген тәртіппен жаңа заң қабылдағанға дейін қолданылады деген норма болған. Қазір соңғы норма «Республика Президентінің заңдар жобаларын қараудың басымдығын белгілеуге құқығы бар, бұл тиісті заң жобалары бірінші кезектегі тәртіппен екі ай ішінде қабылдануға тиіс екенін білдіреді», — деп өзгертілді. Яғни, заң шығару билігі қазіргі кезеңде толықтай парламентке берілген.

Кейбір қазақстандық құқықтанушылардың пікірінше, парламент мәніндегі маңызды функция өкілдік функция болып табылады. Өкілдік парламенттің басты сипаттамасы, өйткені «қоғамның әлеуметтік құрылымының парламент құрамындағы көрінісін» көрсетеді. З.М.Самалдыкова өкілдік функция ел халқын, сайлаушыларды, олардың саяси еркін көрсетуді білдіреді деп санайды [9; 15].

Қазақстанда өкілдіктің тарихи бастаулары тереңнен тартылады. Дәстүрлі қазақ қоғамында халық билігі идеясы мемлекеттілік қалыптасу кезеңінен бері танымал. Қазақ халқының мүддесі құрылтайда көрініс тапқан. Мемлекеттің әр түрлі аймақтарынан келетін, құрметке бөленген, беделді үш жүз өкілдері халық жиынында өз отандастарының мүддесін білдірген. Басқаша айтсақ, өкілді демократия жүзеге асырылған.

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.

Өкілдікті екі түрге бөліп қарастыруға болады: жалпы халықтық және аймақтық деңгейдегі өкілдік. Жалпы халықтық өкілдік жалпы қазақстандық халықтың әлеуметтік, партиялық және өзге мүдделерін айшықтайды. Аймақтық деңгейдегі өкілдік белгілі бір аймақтың, әкімшілік-аумақтық бірліктің мүддесін шоғырландырады.

Өкілдік ҚР Парламентінің функциясы ретінде Қазақстан халқының саяси мүддесін көрсетумен байланысты болатын Парламент әрекетінің бағыты болып табылады. Жалпы халықтық өкілеттіліктің өзіндік ерекшеліктері болады. Ол, алдымен бүкіл халықтың өкілдігі болса, екіншіден, парламент билігінің алқалық сипатын көрсетеді. Алқалық мәселені талқылау барысында отырысқа немесе жиынға қатысушы әрбір субъектінің пікірін есепке алуды білдіретін әрекет қағидасы.

Біздің ойымызша, парламент әрекетінде жеке және алқалық қағидалары ұштаса отырып, қолданылады. Барлық депутаттар тең дәрежелі құқықтар мен міндеттерге ие болғанымен, өз әрекетін жүзеге асыру барысында олар Палаталардың төрағасын сайлайды, оған кейбір мәселелерді дербес шешуге мүмкіндік береді.

Өкілдіктің негізін ҚР Конституциясының 3-б. 2-т. көрсетілген ереже құрайды. Халық өз билігін жүзеге асыруды мемлекеттік органдарға береді. Бұндай өкілдік сайлау негізінде жүзеге асырылады, халық өз өкілдеріне биліктің басқа органдарын қалыптастыру құқығын береді. Осындай сайлау барысында әр түрлі әлеуметтік топтардың саяси мүдделері анықталады, аумақтық мүдделер ескеріледі.

Халықтық өкілдік жоғарғы өкілді органды қалыптастыру тәсілі ретінде ғана емес, оның қызмет етуінің және әрекетінің тәсілі ретінде де қарастырылуы мүмкін. Г.Ж.Сүлейменова халық өкілдігін «қазақстандық парламентаризмнің анықтаушы белгісі» ретінде атап көрсетеді [10; 317].

ҚР Парламентінде өкілдік функциясы толық көлемде жүзеге асырылмайды. ҚР Конституциясына сәйкес өкілдік әр түрлі тұрғыдан іске асырылатын тәрізді. Біріншіден, аумақтық өкілдік жүзеге асырылады, Сенат депутаттарының басым бөлігі әкімшілік-аумақтық бірлестіктердің өкілдері болып табылады. Екіншіден, партиялық өкілдік бар, яғни мәжілістің 98 депутаты сайлауда жеңіске жеткен партиялардың өкілдерінен құралады. Үшіншіден, ұлттық-мәдени және қоғамның өзге маңызды мүдделері де көрініс табады, яғни мәжілістің 9 депутаты Қазақстан халқы Ассамблеясымен сайланады. Дегенмен, партиялық өкілдік тұрғындардың барлығының дүниетанымдық көзқарасын қамтамасыз ете алмайды. Қазіргі кезеңде Қазақстан Республикасындағы жетекші саяси партиялар ел Президентін қолдайды және биліктің саяси қажеттіліктерін қанағаттандыру тұрғысында әрекет етеді. Оппозициялық партиялар әлсіз және тұрғындардың қолдауына ие бола алмай отыр.

Парламенттің бақылау функциясы заң әдебиетінде даулы. М.В.Бағлайдың пікірінше, парламент өкілді және заң шығарушы орган, ол атқарушы билікке тікелей бақылау жасау функциясын иемдене алмайды. Президенттік және жартылай президенттік республикаларда парламент бақылау өкілеттіліктерін иемдене алмайды немесе қысқартылған түрде иемденеді [11; 505]. Шын мәнінде, парламенттік бақылау дәстүрлі әкімшілік бақылаудан өзгеше нысандарда жүргізіледі. Сондықтан президенттік және жартылай президенттік республикалардағы парламенттің бақылау әрекетін жоққа шығару орынсыз. Екінші бір ресейлік автор С.А.Авакьян «ғылым бақылау функциясын иемденген парламенттің тиімділігін дәлелдеу үшін көп жылдар жұмсады» деп жазады [12; 3].

Парламенттік бақылау анықтамасын қалыптастыру үшін, алдымен, оның субъектілерін және объектілерін ажырату қажет. Парламенттік бақылау субъектілері ретінде парламент және оның құрылымына кіретін органдар табылады. Біздің ойымызша, парламент палаталары депутаттарын да осы санатқа жатқызу орынды. Ал жанама парламенттік бақылау субъектілеріне жататын органдарды дербес субъект ретінде емес, парламенттік бақылауды жүзеге асыру құралдары ретінде қарастырған орынды.

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.

Біздің ойымызша, парламенттік бақылау объектісі болып тек атқарушы билік органдарының және оның лауазымды тұлғаларының әрекеті ғана емес, президент, сот және өзге де органдар әрекеті танылуға тиісті. Дегенмен, парламенттік бақылау субъектілерінің бақылауға бағынышты субъектілердің әрекетіне араласу шектері заңмен анықталуы қажет. Бұл арада көршілес Ресей Федерациясының тәжірибесіне назар аударуға болады. Онда 2013 ж. 7 мамырында қабылданған «О парламентарском контроле» деген Федералдық заңның 3-б. парламенттік бақылау қағидаттары бекітілген. Парламенттік бақылауды жүзеге асыру өз құзыреттілігі шеңберінде жүргізілетін әділ сотты жүзеге асыруды, қылмысты тергеуді, жедел-ізвестіру әрекетін, мемлекеттік билік органдарының және жергілікті өзін-өзі басқару органдарының әрекетін алмастырмайды. Парламенттік бақылау субъектілерінің көрсетілген әрекеттерді жүзеге асыруға араласуына тыйым салынады.

Парламенттік бақылау мәні туралы көзқарастарды талдау барысында мынандай ерекшеліктерді атап өтуге болады: парламенттік бақылау субъектісі парламент; парламенттік бақылау объектісі – атқарушы орган және оның лауазымды тұлғаларының, президенттің, соттардың әрекеті; парламентпен қабылданатын ерекше жауапкершілік шаралары заңдық шаралар емес, саяси салдар тудыратын саяси жауапкершілік болып табылады. Сонымен, парламенттік бақылау — атқарушы органдар және оның лауазымды тұлғалары, президент, сот әрекетін онда бұзушылықтарды анықтау мақсатында бақылау және оларды саяси жауапкершілікке тартудан көрінетін парламент функциясының бір түрі.

Қазақстан заңнамасында парламенттік бақылау функциясы нақты түрде заңмен реттелмеген. Қазақстандық ғалымдар парламенттік бақылаудың бар екендігімен келіседі. Тек әркім оның көлемін әр түрлі деңгейде анықтайды. Қазақстан Республикасының Конституциясының 49-б. Парламенттің құқықтық мәртебесі бекітілген, дегенмен, онда бақылау өкілеттіліктері туралы айтылмайды. Соған қарамастан, көптеген ғалымдар парламенттің бақылау функциясы оның өкілді табиғатынан бастау алады деп санайды. ҚР Конституциясы баптарын талдай отырып, оның бақылау өкілеттіліктеріне тоқталайық.

ҚР Конституциясының 47-б. екінші тармағына сай, Республиканың Президенті өзінің міндеттерін атқару кезіндегі іс-әрекеті үшін тек қана мемлекетке опасыздық жасаған жағдайда жауап береді және бұл үшін Парламент оны қызметінен кетіруі мүмкін. Айып тағу және оны тексеру туралы шешім Мәжіліс депутаттарының кемінде үштен бірінің бастамасы бойынша депутаттардың жалпы санының көпшілігімен қабылдануы мүмкін. Тағылған айыпты тексеруді Сенат ұйымдастырады және оның нәтижелері Сенат депутаттары жалпы санының көпшілік даусымен Парламент Палаталары бірлескен отырысының қарауына беріледі. Бұл мәселе бойынша түпкілікті шешім айып тағудың негізділігі туралы Жоғарғы Сот қорытындысы және белгіленген конституциялық рәсімдердің сақталғаны туралы Конституциялық Кеңестің қорытындысы болған жағдайда әр Палата депутаттары жалпы санының кемінде төрттен үшіннің көпшілік даусымен Парламент Палаталарының бірлескен отырысында қабылданады. Айып тағылған кезден бастап екі ай ішінде түпкілікті шешім қабылдамау Республика Президентіне қарсы тағылған айыптың күші жойылған деп тануға әкеп соғады. Республиканың Президентіне мемлекетке опасыздық жасады деп тағылған айыптың қабылданбауы оның қай кезеңінде де осы мәселенің қаралуына себепші болған Мәжіліс депутаттарының өкілеттігін мерзімінен бұрын тоқтатуға әкеп соғады. Соңғы ереже кейбір авторлардың пікірінше, Президентке қарсы шығуға ұмтылған депутаттардың саяси тағдырына қауіп төндіреді, демократия қағидаттарына сәйкес келмейді.

Қазақстан Республикасы Конституциясының 53-б. 2-т. Парламент Палаталардың бірлескен отырысында Үкімет пен Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі Есеп комитетінің республикалық бюджеттің атқарылуы туралы есептерін бекітетіндігі көрсетілген. Парламенттің Үкіметтің республикалық бюджеттің атқарылуы туралы есебін бекітпеуі Парламенттің Үкіметке сенімсіздік вотумын білдіргенін көрсетеді. Осы баптың өзге нормаларында Парламент Палаталардың бірлескен отырысында Конституциялық Кеңестің Республикадағы конституциялық заңдылықтың жай-күйі туралы жыл сайынғы Жолдауын тыңдайтындығы, палаталардың бірлескен комиссияларын құратындығы, олардың төрағаларын сайлайды және қызметтен босатады, комиссиялардың қызметі туралы есептерді тыңдайтындығы айтылады. Яғни, нақты осы нормалар қазақстандық парламенттің бақылау функциясын көрсетеді.

Сондай-ақ 54-б. 2-т. көрсетілгендей, Парламент Палаталардың бөлек отырысында мәселелерді әуелі — Мәжілісте, ал содан кейін Сенатта өз кезегімен қарау арқылы республикалық бюджеттің атқарылуы туралы есептерді талқылайды. Бұл да талқылау барысында Үкімет әрекетіндегі сәйкессіздіктерді анықтауға мүмкіндік беретін парламенттік бақылаудың бір сипаты.

Конституцияның 56-б. Мәжіліс депутаттарының жалпы санының көпшілік даусымен, Мәжіліс депутаттарының жалпы санының кемінде бестен бірінің бастамасы бойынша Мәжіліс Үкіметке сенімсіздік білдіруге хақылы екендігі көрсетілген.

Конституцияның 57-б. Палаталардың кадрлік және бақылау өкілеттіліктерін де бекітеді. Парламенттің әр Палатасы дербес, басқа Палатаның қатысуынсыз Конституциялық Кеңестің екі мүшесін қызметке тағайындайды; Орталық сайлау комиссиясының екі мүшесін, Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі Есеп комитетінің үш мүшесін бес жыл мерзімге қызметке тағайындайды. Палата депутаттары жалпы санының кемінде үштен бірінің бастамасы бойынша Республика Үкіметі мүшелерінің өз қызметі мәселелері жөніндегі есептерін тыңдауға хақылы. Есепті

тыңдау қорытындылары бойынша Үкімет мүшесі Республика заңдарын орындамаған жағдайда Палата депутаттары жалпы санының кемінде үштен екі көпшілік даусымен оны қызметінен босату туралы Республика Президентіне өтініш жасауға хақылы. Мұндай жағдайда Республика Президенті Үкімет мүшесін қызметінен босатады.

Конституцияның 61-б. Қазақстан Республикасы Парламентінің заң шығару функциясына арналғанымен де, осы баптан да Парламенттің бақылау өкілеттіліктерін табуға болады. Онда Үкімет енгізген заң жобасының қабылданбауына байланысты Премьер-Министр Парламент палаталарының бірлескен отырысында Үкіметке сенім туралы мәселе қоюға хақылы екендігі көрсетіледі. Бұл мәселе бойынша дауыс беру сенім туралы мәселе қойылған сәттен бастап қырық сегіз сағаттан ерте өткізілмейді. Егер сенімсіздік білдіру туралы ұсыныс палаталардың әрқайсысының депутаттары жалпы санының көпшілік даусын ала алмаса, заң жобасы дауысқа салынбай қабылданды деп есептеледі. Алайда Үкімет бұл құқықты жылына екі реттен артық пайдалана алмайды.

Сонымен, парламенттің бақылау функциясы ҚР Конституциясының көптеген нормаларында жүзеге асырылады. ҚР Парламентінің бақылау функциясы өзге нормативті құқықтық актілерде де бекітілген. Өкініштісі, парламентке тікелей қатысты болып табылатын «Қазақстан Республикасының Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы» Қазақстан Республикасының 1995 ж. 16 қазандағы Конституциялық заңында Конституцияға және Парламент, Сенат, Мәжіліс регламенттерінен де аз көлемде көрініс тапқан. Заңда парламенттік бақылауға екі бап ғана арналады: 25-б. «Республика Парламенті депутатының өкілеттігі» және 27-б. «Депутаттық сұрау салу мен сауалдар».

Біздің ойымызша, парламенттік бақылау нысандарын тәртіпке келтіру қажеттілігі бар. ҚР заңнамасын және заң әдебиеттерін талдай отырып, парламенттік бақылау нысандарын қарастырғанда саяси жауапкершілік шараларын қоса қарастыруға куә боламыз. Мысалы, Үкіметке сенімсіздік вотумы туралы сұраққа байланысты, бұл бақылау нысаны емес, жауапкершілік шарасы екендігі белгілі.

Парламенттік бақылау нысандарына мыналар жатады: бірінші, ҚР Парламенті Палаталарының бірлескен және дербес отырыстарында мемлекеттің жоғарғы органдарына және жоғарғы лауазымды тұлғаларға сұрақ қою; екінші, депутаттық сұрау салу; үшінші, Үкімет пен республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі Республикалық бюджеттің атқарылуы туралы Есеп комитетінің есептерін тыңдау; төртінші, палата депутаттарының жалпы санының үштен бірінен кем емес топтың бастамасымен Республика Үкіметі мүшелерінің есептерін тыңдау; бесінші, парламенттік тыңдаулар; алтыншы, парламенттік тергеу; жетінші, атқарушы билікпен бекітілетін халықаралық шарттарды парламенттің ратификациялауы.

Алғашқы екі нысан «үкіметтік сағат» өткізу барысында жүзеге асырылады. Мәжіліс Регламентінің 96-1-және 96-2-т. сай Мәжіліс өзінің жұмыс жоспарына сәйкес өз құзыретіндегі мәселелер бойынша «үкімет сағатын» өткізеді. Депутаттар «үкімет сағаты» барысында Үкімет өкілінің баяндамасын және қажет болған жағдайда тиісті тұрақты комитеттің қосымша баяндамасын тыңдайды, содан кейін депутаттар Үкімет өкіліне сұрақтар қоюға құқылы. Талқыланып отырған мәселе бойынша баяндамаға — жиырма минуттан аспайтын, қосымша баяндамаға — он минуттан аспайтын, сұрақтар мен жауаптарға — бір жарым сағаттан аспайтын, ал талқылауға бір жарым сағаттан аспайтын уақыт беріледі. «Үкімет сағатында» төрағалық етушінің рұқсатынсыз ешкімнің сөз алуға құқығы жоқ.

Депутаттық сұрау салудың бақылау барысындағы маңызы зор. Депутаттық сұрау салу Парламент Палаталарының бірлескен және бөлек отырыстарында депутаттың мемлекеттік органдардың лауазымды тұлғаларына осы органның немесе лауазымды тұлғаның құзыретіне кіретін мәселелер жөнінде Парламент сессиясында негізделген түсініктеме беруін немесе өз көзқарасын баяндауын ресми сұраған талабы болып табылады. Парламент депутатының Қазақстан Республикасының Премьер-Министрі мен Үкімет мүшелеріне, Ұлттық Банкі Төрағасына, Орталық сайлау комиссиясының Төрағасы мен мүшелеріне, Бас прокурорына, Ұлттық қауіпсіздік комитетінің Төрағасына, Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі Есеп комитетінің Төрағасы мен мүшелеріне сұрау салуға құқығы бар. Бұл ретте Бас прокурорға салынған сұрау қылмыстық қудалау функцияларын жүзеге асыруға байланысты мәселелерге қатысты бола алмайды. Ұлттық қауіпсіздік комитетінің Төрағасына салынған сұрау Палаталардың жабық отырысында қаралады.

Әлемдік парламенттік тәжірибе депутаттық сауал салудың екі негізгі түрін таниды: интерпелляция және сұрау салу. Интерпелляция деп аса маңызды мәселе бойынша қайырылуды айтады. Нәтижесіне жауап алынғаннан кейін немесе тағайындалған мерзімде жауап алынбаған

жағдайда мәселені парламентте талқылау қарастырылған. Ол кінәлау резолюциясын қабылдаумен аяқталуы мүмкін. Интерпелляция палатаға жазбаша түрде енгізіледі, кейін адресаттарға жіберіледі. Сұрақтар басқа мемлекеттердің парламенттерінде жазбаша немесе ауызша қойылуы мүмкін. Қазақстандық заңнама бұл тұрғыда әлемдік тәжірибеге толық сәйкес келе қоймайды. Байқап отырғанымыздай, депутаттық сауал міндетті түрде жазбаша болу керектігі қарастырылмаған. Жоғарыда қарастырылған 27-б. нормаларына сай, депутаттық сұрау салу жазбаша түрде енгізілуі мүмкін және Парламент сессиясында жария етілуге тиіс. Сұрау салу негізделген және қоғамдық маңыздылығы болуы шарт. Депутаттық сұрау салудың нақты анықталған адресаттары болуы да қажет.

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.

Заманауи парламенттер, соның ішінде Қазақстан Республикасы Парламенті әрекеті де бүгінгі таңда үш дәстүрлі функция арқылы жүзеге асырылуда. Оған заң шығару билігінің басты функциясы заң шығару функциясын, заң шығарушы биліктің өкілдік функциясын және парламенттік бақылауды жатқызуға болады.

#### Әдебиеттер тізімі

- 1 Қазақстан Республикасы Конституциясы. 30.08.1995 ж. [Электрондық ресурс]. — Қолжетімділік тәртібі: [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K950001000\\_](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K950001000_).
- 2 Бекжанов Б.А. Парламентаризм в Казахстане: современное состояние и перспективы развития: автореф. дис. ... д-ра философии (PhD) / Б.А. Бекжанов. — Алматы, 2010. — 34 с.
- 3 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 междунар. науч.-практ. конф. — Алматы: КазНУ им. аль-Фараби, 2006. — С. 16–24.
- 4 Сапарғалиев Г.С. Парламентское право Республики Казахстан / Г.С. Сапарғалиев. — Астана, 2009. — 252 с.
- 5 Қазақстан Республикасы Конституциялық заңы «Қазақстан Республикасы Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы» 16 қазан 1995. [Электрондық ресурс]. — Қолжетімділік тәртібі: [online.zakon.kz](http://online.zakon.kz).
- 6 Толеубеков А.Т. Конституционно-правовой статус Парламента Республики Казахстан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Т. Толеубеков. — М., 2015. — 36 с.
- 7 Kozhahmetov G.Z. Content and concept of legislative power / G.Z. Kozhahmetov, A.T. Otarbaeva // Bulletin of the Karaganda University. Ser. Law. — 2016. — No. 2(82). — P. 26–31.
- 8 Сапарғалиев Ф.С. Қазақстан Республикасының конституциялық құқығы: академиялық курс / Ф.С. Сапарғалиев. — Алматы: Жеті жарғы, 2008. — 528 с.
- 9 Самалдыкова З.М. Парламент Республики Казахстан (структура, основные направления деятельности): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / З.М. Самалдыкова. — Алматы, 2001. — 34 с.
- 10 Проблемы согласованного функционирования органов государственной власти Республики Казахстан и системы сдержек и противовесов: моногр. / Отв. ред. Г.С. Сапарғалиев. — Алматы: Изд. дом КазГЮУ, 2006. — 468 с.
- 11 Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. — М.: Норма, 2007. — 784 с.
- 12 Авакьян С. Конституция и Парламент: размышления по поводу юбилея / С. Авакьян // Российская Федерация сегодня. — 2008. — № 23. — С. 2–19.

А.Т. Отарбаева

### Основные функции законодательной власти

В статье выделены основные функции законодательной власти Республики Казахстан и дана их характеристика. Показано, что сущность законодательной функции состоит в праве издания нормативных актов, имеющих высшую юридическую силу. Данное право имеет исключительный и вместе с тем универсальный характер. Отмечено, что представительская функция законодательной власти связана с обеспечением партийного, территориального, корпоративного, этнического представительства, учредительная же функция состоит в утверждении и назначении различных лиц на



государственные посты, создании организационных структур, специальных комиссий. Подчеркнуто, что функция контроля и ответственности проявляется в обсуждении основных направлений правительственной политики, бюджета и отчета о его выполнении, в парламентских запросах депутатов правительству или министру, контрольной деятельности парламентских комиссий. Рассмотрено понятие законодательного процесса, парламентского контроля.

*Ключевые слова:* законодательная власть, функции законодательной власти, представительная функция, законотворчество, правотворчество, учредительная функция, функция контроля, внешняя функция, закон, проект закона, обсуждение проекта закона, принятие закона, опубликование закона, депутатский запрос, парламентский контроль.

A.T. Otarbaeva

## Key functions of the legislative power

The article highlights the main functions of the legislative power of the Republic of Kazakhstan and gives their characteristics. The essence of the legislative function is the right to issue normative acts which have the highest legal power. This right has an exceptional and at the same time universal character. The representative function of the legislative power is related to the provision of party, territorial, corporate, ethnic representation, the constituent function consists in the approval and appointment of various persons to state positions, the creation of organizational structures, special commissions. The function of control and responsibility is manifested in the discussion of the main directions of government policy, the budget and the report on its implementation, the parliamentary requests of deputies to the government or the minister, and the control activity of parliamentary commissions. The concept of legislative process, parliamentary control is considered.

*Keywords:* legislative power, functions of legislative power, representative function, lawmaking, lawmaking, constituent function, monitoring function, external function, law, draft law, discussion of draft law, adoption of law, publication of law, deputy request, parliamentary control.

## References

- 1 Kazakstan Respublikasy Konstitutsiiasy. 30.08.1995 zh. [Constitution of the Republic of Kazakhstan. 30.09.1995]. *adilet.zan.kz* Retrieved from [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K950001000\\_](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K950001000_) [in Kazakh].
- 2 Bekzhanov, B.A. (2010). Parlamentarizm v Kazakhstane: sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya [Parliamentarism in Kazakhstan: current state and development prospects]: *Extended abstract of Doctor's thesis*. Almaty [in Russian].
- 3 Baymakhanov, M.T. (2006). K voprosu o politiko-pravovoi prirode Parlamenta kak vyssheho orhana gosudarstvennoi vlasti [To the issue of the political and legal nature of parliament as the supreme body of state power]. Theoretical and constitutional and legal problems of parliamentarism in the Republic of Kazakhstan: *Matepialy mezhdunapodnoi nauchno-ppakticheckoi konfepentcii – Proceedings of the International scientific and practical Conference*. Almaty: Al-Farabi KazNU [in Russian].
- 4 Sapargaliev, G.S. (2009). Parlamentskoe pravo Respubliki Kazakhstan [Parliamentary law of the Republic of Kazakhstan]. Astana [in Russian].
- 5 Kazakstan Respublikasy konstitutsiialyk zany «Kazakstan Respublikasy Parlamenti zhane onyn deputattapynyn martebesi tupaly» 16 kazan 1995 [Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan «Parliament of the Republic of Kazakhstan and the status of its deputies» of 16 October 1995]. Retrieved from [online.zakon.kz](http://online.zakon.kz) [in Kazakh].
- 6 Toleubekov, A.T. (2015). Konstitucionno-ppavovoi status Parlamenta Respubliki Kazakhstan [Konstitucionno-ppavovoi status Parlamenta Respubliki Kazakhstan [Constitutional and legal status of the Parliament of the Republic of Kazakhstan] *Extended abstract of candidate's thesis*. Moscow [in Russian].
- 7 Kozhahmetov, G.Z., Otarbaeva, A.T. (2016). Zan shyharu bilihinin tusinihi zhane mazmuny [Content and concept of legislative power]. *Karakandy universitetinin khabarshysy. Kutyk seriatsy – Bulletin of the Karaganda University. Ser. Law, 2(82), 26–31* [in Kazakh].
- 8 Sapargaliev, G.S. (2008). Kazakstan Respublikasynyn konstitutsiialyk kutyhy [Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan]: academic course. Almaty: Zheti zharhy [in Kazakh].
- 9 Samaldykova, Z.M. (2001). Parlament Respubliki Kazakhstan (struktura, osnovnye napravleniya deyatelnosti) [Parliament of the Republic of Kazakhstan (structure, main courses of activities): *Extended abstract of candidate's thesis*. Almaty [in Russian].
- 10 Sapargaliev, G.S. (Eds). (2006). *Problemy sohlasovannoho funkcionirovaniya orhanov gosudarstvennoi vlasti Respubliki Kazakhstan i sistemy sderjek i protivovesov [The problems of coordinated functioning of the state authorities of the Republic of Kazakhstan and the system of checks and balances]*. Almaty: Izdatelstvo dom KazHIuU [in Russian].
- 11 Baglay, M.B. (2007). Konstitucionnoe pravo Rossiyskoi Federacii [Constitutional Law of the Russian Federation]. Moscow: Norma [in Russian].
- 12 Avakyan, S. (2008). Konstituciya I Parlament: razmyshleniya po povodu jubileya [Constitution and Parliament: reflections on the occasion of anniversary]. *Rossiyskaia Federaciia sehodnia – Russian Federation today, 23, 2–19* [in Russian].