

**«ЗАҢ ШЫҒАРУ
ҚЫЗМЕТІ» МЕН
«ЗАҢ ШЫҒАРУ
ПРОЦЕСІ»
ҰҒЫМДАРЫНЫҢ
АРАҚАТЫНАСЫ**

Заңдар күрделі қызмет нәтижесінде дүниеге келеді және әрекеттегі заңнамаға қосылады. Ол күрделі қызмет жалпы түрде заң шығармашылығы деп аталады. Заң шығармашылығы құқық құру процесін аяқтайтын, нәтижесінде заңдар заңи күшке ие болатын және әрекет етуге кірісетін құзыретті органдардың қызметін білдіреді. Заң шығармашылығы құқықтық реттеу жүйесінде негізгі бір орталық орынды алады. Ол қоғам өміріне қажет нормаларды өмірге әкеліп, кемшілік-кемістігі барларын өзгертіп, уақыты жеткенін жаңарта отырып, барлық қоғамдық, мемлекеттік институттардың құқықтық негізін жасайды. Демек, заң шығармашылығы – қоғамдық қатынастарды құқықтық реттеудің, қоғам дамуының барлық процесінің негізгі, маңызды буыны деп айтуға болады.

Заң шығармашылығы – бұл өте күрделі қызмет. Заңдарды жасау, қабылдау белгілі бір процедураның, яғни заң шығару процесінің болуын шамалайды. Ал, заң шығару процесі – бұл заң жобасын енгізу, өңдеу, қабылдау жөніндегі сатылардың кезектілігі, жүйесі. Кеңес заманында және одан кейін де «заң шығару қызметі» мен «заң шығару процесі» түсініктерін бөле жара қарап, олардың жігін ашуға ұмтылатын пікірлердің кездесіп отыратын жайлары бар.

Заң шығару процесінің шегі мен сатылары «заң шығару процесі» терминінің дұрыс ұғынылуына байланысты болғандықтан оның шегін анықтауды осы екі ұғымдарды бөлетін, көлемін салыстыратын пікірлерге біраз тоқталып, талдау жасаудан бастағанды жөн көрдік. Олай болса, заң шығару қызметі мен заң шығару процесін ажырататын ғалымдардың бірі – кеңестік ғалым Ш.К. Вильчинская. Оның есептеуінше заң шығарушылық қызмет заң шығару процесіне қарағанда біршама көлемді құбылыс, себебі соңғысы (заң шығару процесі) заң жобаларының қозғалысының белгіленген тәртібімен шектелген және заң шығару қызметінің процедуралық жағын білдіреді, көрсетеді [1, 13 б.]. Байқап отырғанымыздай, тиісті пікір авторының ойынша заң шығару процесі заң шығарушы орган қабырғасында заң жобасы бойынша жүргізілетін әрекеттерді қамтиды. Ал, заң шығару қызметі одан кең болғандықтан заң шығарушы органға дейінгі әрекеттерді қоса қамтиды, демек ол Парламент қызметінің шегімен шектелмейді.

«Заң шығару процесі» мен «заң шығару қызметін» бөлетін ғалымдардың келесі бірі – И. Елекеев. Оның пікірі Ш.К. Вильчинскастың пікіріне қарсы келеді. Нақты айтсақ, ол заң шығару қызметін заң шығару процесінің негізгі бөлімі ретінде қарайды, яғни заң шығару процесін заң шығару қызметіне қарағанда кең, көлемді құбылыс деп есептейді және ол өз пікірін заң шығару процесінің мына қызметтерден: әлеуметтік қатынастардың белгілі бір тобын құқықтық реттеуге деген қоғамдық қажеттіктерді анықтау, оларды құқықтық реттеудің бағыттылығы мен тәсілдерін негіздеу, заңды қабылдаудың нәтижелерін болжау т.б. әрекеттерді қамтитын заң шығаруға дейінгі қызметтерден басталатындығымен, ал заң шығару қызметінің заң жобасын Парламентке енгізгеннен басталып, промұльгациямен, яғни мемлекет басы заңға қол қойып оны жариялаумен аяқталатындығымен дәлелдейді [2, 63-64 б.]. Тиісті автор бұл дәлелдемесіне сәйкес заң жобасын енгізгенге дейінгі әрекеттерді заң шығару процесіне қоса отырып, оны заң шығару қызметінен көлемді, кең жағдайға қояды. Біз алғашқы және кейінгі ой-пікірлерді қоса, жалпы заң шығару қызметі мен заң шығару процесін бөлетін, көлемін салыстыратын көзқарастарды дұрыс деп құптай алмаймыз. Себебі, олар өзара байланысты, бірінсіз екіншісі болмайтын, ажырамас құбылыстар. Ал, Парламент қабырғасына дейін болатын әрекет-қызметтерді жалпы заң шығармашылығынан тыс қалдырмай, оларды заң шығару процесіне байланыстырып, жалпы заң шығару процесі ұғымын екі мағынада түсінуді қарастырамыз: тікелей мағынада және кең мағынада.

Тікелей мағынада заң шығару процесі Республика Парламенті қабырғасында басталатын, жүзеге асырылатын қызметтерді қамтиды. Ол еліміздің негізгі заңында бекітілген. Қазақстан Республикасының Конституциясының түсіндірме сөздігінде белгіленгендей, ол заң шығару бастамасын оның субъектілерімен жүзеге асыру құқығынан, яғни заң жобасын Мәжіліске енгізуден басталады [3, 170 б.]. Олай болса, тікелей мағынада заң шығару процесі – бұл Парламенттің заңдар шығаруға бағытталған қызметтерінің жинақталған, кезектілікпен жүзеге асырылатын сатылары, тәртібі. Заң шығару бастамашылығы құқығы оның бірінші сатысы болып табылады. Тікелей мағынада заң шығару процесі: біріншіден, Парламенттің заң шығару қызметінің процессуалдық жағын білдіреді, екіншіден заң шығару жөніндегі әрекеттердің бір-бірімен жалғаспалы байланысы және кезектілікпен жүріп

отыруының реті болып табылады, үшіншіден, ол Конституциямен, заңдармен, регламенттермен нормативті реттелген сатыларды көрсетеді. Оның нормативті реттелуіне көз салсақ, заң шығару процесі (тікелей мағынада) – бұл заң жобасын Парламентке енгізгеннен басталып оны жариялаумен аяқталатын нормативтік процедуралар. Бұл процедуралар Конституция нормаларынан өзге «Қазақстан Республикасы Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы» конституциялық заңмен, Парламент, Сенат және Мәжіліс регламенттерімен, Қазақстан Республикасы Үкіметінің регламентімен реттелген. Сондай-ақ, Конституцияның 62-бабының 8 тармағында Республиканың заң және өзге де нормативтік құқықтық актілерін әзірлеу, ұсыну, талқылау, күшіне енгізу және жариялау тәртібі арнаулы заңмен және Парламент пен оның Палаталарының регламенттерімен реттеледі деп белгіленген. Ал, мұндай арнаулы заң болып «Нормативтік құқықтық актілер туралы» Қазақстан Республикасының заңы табылады. ҚР конституциялық құқығының негізгі қайнар көзі ретінде Республика Конституциясы заң шығару процесінің негіздерін белгілейді және заң шығару бастамасы құқығы субъектілерінің шегін анықтайды. «ҚР Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы» конституциялық заңда Конституцияда бекітілген негіздер кең ашылған және нақтылана түскен. Заң шығару процесін нақты бүге-шігесіне дейін Парламент, Сенат және Мәжіліс регламенттері реттейді. Заң шығару процесінің нормативтік реттелуі маңызды болып табылады. Ол біріншіден, заңдардың мазмұнды дайындалуын қамтамасыз ететін өзара байланысты институттардың жүйесін белгілеуге мүмкіндік береді; екіншіден, қоғамдық пікірді, халықтың еркін білдіруін көрсету мен оны пайдаланудың демократиялық нысандарын бекітуге; үшіншіден, заң жасау мен қабылдау процесінде мемлекеттік биліктің жоғары органдарының қызметінің әртүрлі нысандарын қолдануды көрсетуге мүмкіндік береді [4, 179 б.].

Кең мағынада заң шығару процесі Парламент Мәжілісінде заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асырудан басталатын әрекеттерден өзге оған дейін болатын, нақты айтсақ заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асырғанға дейін атқарылатын әрекеттерді де қамтиды. Парламент шегінде болатын қызметтер, жоғарыда аталғандай Мәжіліске заң жобасын енгізуден бастап, заңды жариялаумен аяқталатын іс-қимылдар болса, оған дейін жасалатын әрекеттер – бұл заңи реттелуге деген қажеттілік-

терді анықтау, оларды зерттеу, заңды қабылдауға себепші болатын, ықпал ететін жағдайларды бағалау, заңды қабылдаудың мүмкін нәтижелерін саралап, салмақтау, заң жобасын жасау, оны сараптамадан өткізу, келістіру және тағы басқалары. Олай болса, заң шығару процесін кең мағынада түсіну оның екі кезеңді: Парламентке дейінгі және Парламенттік кезеңді қамтитындығын көрсетеді.

Ғалымдар арасында заң шығару процесіне қатысты көзқарастар әртүрлі болғандықтан, оның шекарасын да түрліше анықтау кездеседі. Заң шығару процесінің шекарасы қандай болуы оның сатыларына, сондай-ақ заң шығару процесі ұғымын қалай түсінуге байланысты. Біраз жоғарыда атап кеткеніміздей, заң шығару процесін заң шығару органының ішінде жүргізілетін әрекеттермен түсінетін ғалымдарды заң шығару процесінің шекарасына қатысты мынадай көзқарас ортақтастырады: заң шығару процесі – бұл субъектілерінің бірі заң шығарушы орган болып табылатын құқықтық қатынастарда жүзеге асырылатын әрекеттер. Ал, бұл әрекеттер үшін заң шығарушы органның қатысуы міндетті. Бұдан байқайтынымыз, тиісті көзқарасты қолдаушы ғалымдар заңдарды жасау процесін заң шығарушы органның қызметінің шеңберімен шектейді. Заң шығару процесін білетін адамға мұндай пікірдің жеткіліксіз негізделгенін байқау қиын емес. Себебі, заң шығару процесі жобаның заң шығарушы органда ғана өтуі процедурасымен бітпейді. Бұл түсінік бойынша заң шығару процесінің шеңберіне заңға қол қою, жариялау секілді ең бір маңызды кезең қосылмайды. Заңдарды ресми жариялау заң шығару процесінің соңғы, қажетті кезеңі. Онсыз заң шығару процесі аяқталды деп есептелмейді, онсыз заң күшіне енбейді.

Заң шығару процесінің шегін белгілейтін келесі бір ғалым – Д. Доков. Олар заң шығару процесі заң шығарушы органнан тыс жасалатын және заң жобасын Парламентке енгізуге негіз жасайтын әрекеттерді қамтитындығын көрсете отырып, мысалға бұрынғы Чехословакияның заң әдебиеттерінде заң шығару процесін төрт фазаға бөлуге болатындығы туралы пікірлер келтіреді. Ол фазалар:

1. Қоғамдық қатынасты талдау;
2. Заң шығару қызметінің мақсаты мен мазмұнын анықтау;
3. Осы мақсаттар мен мазмұнға сай келетін құқықтық нормаларды жасау және қалыптастыру;
4. Қоғамның шынайы дамуымен және құқықтық сананың дамуымен салыстыру кезінде жаңа құқықтық норманың тиімділігін және ұқсастығын тексеру [5, 363 б.].

Чехословакияға қатысты заң шығару процесінің төрт сатысын көрсету тіпті оның мәніне сай келмейді. Себебі, оның көрсетіп отырған заң шығару процесінің фазалары заң шығарушы органның заң жобасы жұмысынан бөлек, тек оған дейінгі жасалатын әрекеттерді, яғни заң жобасын оқып-білу мен дайындауды ғана көздейді. Олай болса, бұл пікірді толық емес, негізсіз деп тұжырымдауға болар.

Бұрынырақта айтып кеткеніміздей, кең мағынада заң шығару процесі Парламентке дейін болатын іс-қимылдардан бастау алады, заң жобасымен жұмыс жөніндегі Парламентке дейінгі және парламенттік кезеңдегі қызметтерді өз шеңберіне кіргізеді. Қысқаша алғанда – олар жинақы түрде заң жобасын негіздеу, жасау, Мәжіліске енгізу, қабылдау және қол қойып жариялау жөніндегі әрекет-қызметтер. Қазақстандық ғалымдарды бірі – Ю.В. Мальцев заң шығару процесін тек кең тұрғыда ғана түсіндіре отырып, оның алғашқы кезеңдері ретінде заңдарды жасауға негіз болатын процестерді, заңи реттелуге деген қажеттіктерді ашуды, реттеу сипаты мен бағытын, тағы басқаларын ұсынады. Және ол заң шығару процесін құрайтын әрекеттерді сатыларға топтай отырып, заң шығару процесінің үш кезеңін белгілейді. Біздің заң шығару процесін кең мағынада түсіндіретін анықтауымыз тиісті автордың пікірімен бірдей деуге болады. Сондықтан, Ю.В. Мальцевтің заң шығару процесінің шегін ашатын қызметтерін кең мағынада заң шығару процесінің шекарасына кіргізе отырып, оның ұсынатын келесідей кезеңдерін тек қана мақұлдаймыз. Аталмыш автор ұсынатын заң шығару процесінің бірінші кезеңі – жобаға дейінгі кезең. Бұл кезең заң актісінің жобасын дайындау туралы шешімді қабылдауға себеп болған қызметті қамтиды. Бұл кезең мынадай әрекеттерден тұрады:

а) өзекті жағдайларды зерттеу, белгілі бір қоғамдық қатынастың құқықтық реттелуінің объективтік қажеттіліктерін тану, мәселенің жеке және бірнеше адамның санасында көрінуін айқындау, зерттеу, әртүрлі әлеуметтік топтардың мақсаттары мен мүдделерін зерттеу;

б) объективтік және субъективтік факторларды бағалау, нақты болжалған жағдайларда әртүрлі әлеуметтік факторлардың әрекеттерінің әсер ету және бағыттылық күшін анықтау;

в) құқықтық реттеудің пәні, мақсаттары мен бағыттарының шектерін анықтау;

г) өзекті жағдайлардың оң және теріс кезеңдерін ашу, құқықтық реттеудің әртүрлі варианттарында сол кезеңдердің дамуын болжамдау, жетілген құқықтық амалдарды таңдап алу;

д) құқықтық реттеудің мақсаттары мен бағыттарына сәйкес келетін жүріс-тұрыстың жетілген үлгілерін қалыптастыру;

е) заңның идеяларын қалыптастыру және оның жобасы бойынша жұмыстың қажеттілігін негіздеу.

Екінші кезең – жобалы кезең. Бұл кезең заңның жобасын жасау туралы ресми шешім қабылдағаннан бастап, құқық шығарушы органның қарауына заң жобасын енгізумен аяқталатын қызметтерді қамтиды. Ол бірнеше сатылардан өтеді:

- а) заң жобасын жасау туралы шешім қабылдау;
- б) жобаны дайындау;
- в) жобаны талқылау;
- г) жобаны келістіру;
- д) жобаны пысықтау.

Үшінші кезең – құқық шығармашылығы шешімін қалыптастыру кезеңі. Бұл кезең заң актісін шығару жөніндегі әрекеттерді – жобаны құқық шығарушы органда талқылауға енгізгеннен, жариялағанға дейінгі әрекеттерді қамтиды. Бұл кезең бірнеше сатыдан тұрады:

- а) жобаны құқық шығарушы органның қарауына енгізу;
- б) жобаны комитеттерде қарау;
- в) заң жобасын пленарлық отырыста талқылау және мәні бойынша шешім қабылдау;
- г) заң жобасын бекіту;
- д) заң актісін жариялау» [6, 116-123 бб.].

Парламентке дейінгі кезеңдер Конституцияда, Парламент туралы заңда бекітілмеген. Тиісінше заң актісінің мәтінін дайындау, жасау Парламент қабырғасынан бөлек, тыс жүзеге асырылады. Оны белгілі бір дәрежеде «Нормативтік құқықтық актілер туралы» заң, Үкіметтің регламенті, Республика Президенті заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асыратын жағдайда 2007 жылғы 21 қыркүйектегі «Қазақстан Республикасы Президентінің заң шығару бастамасы құқығын іске асыру Ережелері» реттейді. Заң жобасын Мәжіліске енгізгенге дейінгі әрекеттердің конституциялық реттелмеуі олардың маңыздылығын ерекше көрсетуге кедергі болмайды. Заң актісін Парламентте қарау және қабылдауға дейінгі кезеңдер расында да маңызы жағынан Парламент шеңберінде атқарылатын әрекеттерден кем соқпайды және күрделі әрекеттерді қамтиды. Себебі, дәл осы кезеңдерде болашақта заң нысанын алатын құқықтық реттелудің пәні анықталады, заң актісінің жобасының идеялары, тұжырымдамасы қалыптасады, реттелуді қажет ететін қоғамдық қатынастарды зерттеу жұмыстары жүргізіледі, заңның мәтіні

жасалады, анықталған қатынасты құқықтық реттеудің ең орынды жетік жолдары анықталады. Нақ осы кезеңде заңның сапасы қалыптасады. Бұдан байқайтынымыз, заң шығарушы органға дейін, нақты айтсақ заң шығару бастамасы құқығының жүзеге асуына дейінгі әрекеттер де асқан білімділік пен жауаптылықты қажет етеді.

Негізінен, заң шығару процесінің сатыларына қатысты ғалымдардың пікірлері бір жерден шығады. Олардың бәрі де заң шығару процесін заң шығару бастамашылығы құқынан бастап, заңды жариялаумен аяқтайды. Әрине, олардың жеке пікірлерінде кемшіліктер де, өзгешеліктер де болуы мүмкін.

Әдетте, «ҚР Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы» конституциялық заңның 3-тарауының мазмұны мен құрылымы қос палаталы Парламенттің заң шығару процесін келесідей көлемді сатыларға бөлуге болатындығы туралы қорытынды жасауға мүмкіндік береді:

1. Заң шығару бастамашылығы;
2. Заң жобасын Мәжілісте қарау;
3. Заң жобасын Сенатта қарау;
4. ҚР Президентіне қол қою үшін заңды ұсыну;
5. Қол қою жән заңды жариялау.

Парламенттің заң шығару практикасы оның үш түрлі заңды қабылдау мүмкіндігін қарастыратындықтан, бұл сатылар Парламенттің конституциялық және жай заңдар шығару процесіне ғана қатысты. Конституцияға өзгертулер мен толықтырулар енгізу туралы заң қабылдау процесі өзгешелеу, ол оның алдыңғы заңдар секілді алдымен Мәжілісте, кейін Сенатта өз кезектілігімен қарау арқылы емес, палаталардың бірлескен отырыста қаралатындығына байланысты. Олай болса, ҚР Парламентінің заң (конституциялық және жай заң) шығару процесін аталғандай бес сатыға, ал Конституцияға өзгертулер мен толықтырулар енгізу туралы заң шығару процесін төрт сатыға (заң шығару бастамашылығы; заң жобасын палаталардың бірлескен отырысында қарап, қабылдау; ҚР Президентіне қол қою үшін заңды ұсыну; қол қою жән заңды жариялау) тиянақтауға болады. Заң шығару процесінің бұл сатылары – процедуралық әрекеттердің дербес кезеңі, тиісті нормативтік актіні жасауға бағытталған өзара тығыз байланысты әрекеттердің ұйымдық бөлшектенген кестесі болып табылады.

Қазақстанда заң шығарудың бірнеше жолы бекітілгендіктен, біз қарастырып отырған заң шығару процесінің шегі туралы пікірлер тек Парламенттің ғана заң шығару процесіне қатысты. Республика Конституциясының 49-бабының

1-бөлімінде көрсетілгендей, Қазақстан Республикасы Парламенті заң шығару қызметін жүзеге асыратын жоғарғы өкілді орган. Бұл норма оның бірден-бір заң шығаратын орган болып табылатындығын бекітпейді. 53-бапта (4-тармақ) анықталғандай Қазақстан Республикасы Президенті және республикалық референдум туралы заңға сәйкес халық референдум арқылы заңдар шығаруы мүмкін. Олай болса, жоғарыда көрсеткен

заң шығару процесінің түсінігі мен шегі туралы пікірлер тек Парламенттің заң шығару қызметіне байланысты. Тиісінше, заң шығару процесінің парламентке дейінгі және парламенттік кезеңдері, сатылары Президенттің және референдум арқылы халықтың заң шығармашылығына жатпайды. Президенттің және халықтың заң шығару қызметінің процедуралық жағын анықтау бөлек мақалада қарастырылады.

Әдебиеттер

- 1 Вильчинскас Ш.К. Конституционные основы законодательной деятельности союзной республики. Автореф. дисс. к.ю.н. – М., 1988. – 30 с.
- 2 Елекеев И. Демократизация законотворческого процесса и стабильность законодательства // Прокурорская и следственная практика. – М., 1998, № 3. – С. 62-67
- 3 Қазақстан Республикасы Конституциясының түсіндірме сөздігі. – Алматы: Жеті жарғы, 1996 – 368 б.
- 4 Шупленков В.П. Законотворчество. Фундаментальный курс. Книга авторизованного изложения. – М.: Изд-во МЭГУ, 1993. – 163 с.
- 5 Доков Д. Некоторые проблемы законодательного процесса // Вопросы социалистической конституции. – София, 1969. – 410 с.
- 6 Парламент и законодательная власть Казахстана. Отв. ред. А.А.Таранов. – Алматы: Жеті жарғы, 1995 – 157 с.

References

- 1 Vilchinskas Sh.K. Constitucionnye osnovy zakonodatelnoy deatelnosti soyuznoy respublici. Avtoref. diss. c.jur.n., M., 1988. – 30 s.
- 2 Elekeev I. Democratizatia zakonotvorcheskogo processa i stabilnost zakonodatelstva. // Prokurorskaya I sledstvennaya practica, 1998, № 3. – S.62-67
- 3 Kazakhstan Respublicasy Constituciasinin tusindirme sozdigi. Almaty: Zhety zhargy, 1996 – 368 s.
- 4 Shuplenkov V.P. Zakonotvorchestvo. Fundamentalnyi curs. Kniga avtorizirovannogo izlozheniya. M.: Izd-vo MEGU, 1993. – 163 s.
- 5 Dokov D. Necotorye problemy zakonodatel'nogo processa. // Voprosy socialisticheskoy Constitucii. Sofia, 1969. – 410 s.
- 6 Parliament i zakonodatel'naya vlast Kazakhstana. Otв. red. A.A.Taranov. Almaty: Zhety zhargy, 1995 – 157 s.