

КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

А.Ж. Жарболова

ҚАЗАҚСТАН ХАЛҚЫНЫҢ ЗАҢ ШЫҒАРУ ҚЫЗМЕТІНЕ ҚАТЫСУЫНЫҢ КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ-ҚҰҚЫҚТЫҚ НЕГІЗДЕРІ

Қазақстанда заң шығару қызметін жүзеге асыруда Парламенттің негізгі буын ретінде анықталатынына, тиісінше заңдар шығаруда негізгі үлес Парламентке тиесілі болып табылатынына қарамастан, теориялық тұрғыда Қазақстан халқы басты заң шығарушы мәртебесін иеленеді.

Қазақстан халқы – басты, негізгі заң шығарушы субъект болып табылады. Ол халықтың мемлекеттік биліктің бірден-бір бастауы болып табылатындығы туралы конституциялық мәртебесінен туындайды. Конституцияға сәйкес Қазақстан халқы – мемлекеттік биліктің бірден-бір бастауы. Халық билікті тікелей жүзеге асырады, сондай-ақ өзіне тән билікті жүзеге асыруды белгілі бір субъектілерге береді /1/.

Республика заңнамасын саралау Қазақстан Республикасында заң шығарудың бірнеше жолының реттелгенін көрсетеді: Парламенттің заң шығармашылығы, өкілеттік беру жағдайында Президенттің заң шығармашылығы және республика халқының заң шығармашылығы. Заң шығарудың қай жолы болмасын ол халықтың араласуымен жүзеге асырылады. Халықтың заң шығару қызметін жүзеге асыруға қатысуы екі нысанда жүргізіледі: тікелей және жанама. Халықтың жанама түрде заң шығару қызметіне қатысуы ҚР Парламентінің және Президентінің заң шығаруында байқалады.

Қазақстан Республикасы Президенті де, Парламент депутаттары да халық өкілдері, халық қалаулылары. Олар бүкілхалықтық сайлау арқылы сайланады. Парламент депутаттары мен Президенттің халықпен сайлануы, олардың тиісті лауазымға ие болу үшін сайлау барысында халыққа уәде беріп, сеніміне кіріп, моральдық тұрғыда аманат алуы оларды «халық өкілдігі» институтымен байланыстырады.

Конституцияға сәйкес Республика Президенті және Республика Парламенті халық атынан билік жүргізуге құқылы. Парламент Конституцияның 3 бабында белгіленгендей өзінің конституциялық өкілеттігі шегінде халық атынан билік жүргізеді. Президенттің халық атынан өкілдік етуінде мұндай шектеме жоқ, яғни Республика Президенті халық атынан шектеусіз өкілдік ететін бірден-бір тұлға болып табылады. Президенттің де, Парламенттің де халық атынан өкілдік етуінің – билік жүргізуінің бір нысаны – олардың заң шығару қызметін жүзеге асыруы.

Парламент – негізгі халық өкілдігі институты. Тиісінше, Парламент – халықтың егемен еркін танытатын, аса маңызды қоғамдық қатынастарды негізінен заң күшімен реттейтін, атқарушы өкімет пен жоғары лауазымды тұлғалар қызметіне бақылау жасайтын халық өкілдігінің ең жоғарғы органы /2/. ҚР Конституциясының 49 бабының 1 тарауына сәйкес ҚР Парламенті заң шығару қызметін жүзеге асыратын жоғары өкілді орган. Халықпен тікелей және жанама құрылатын ҚР Парламенті бүкіл халықтың атынан өкілдік етеді, барлық халықтың біртұтастығын білдіреді және азаматтардың билікті жүзеге асыруының негізгі нысаны болып табылады. Ол Республика халқының, яғни мемлекеттегі барлық азаматтардың мақсат-мүдделері мен еркін білдіруші ретінде қарастырылады.

ҚР Парламенті - бүкілхалықтық орган. Сондықтан да, оған барша халықтың, мемлекеттің атынан өкілдік ету мәртебесі берілген. Қазақстан Республикасы азаматтарымен құрылатын Парламенттің негізгі, басты мақсаты - міндеті заңдарда халық мүддесін бейнелеу, ерік-жігерін заңи рәсімдеу болып табылады. Парламенттің негізгі мақсаты оның қызметінің бағыттарын анықтайды. Тиісінше, Парламенттің қызметінің негізгі бағыты болып тұрғылықты халықтың ерік-жігерін, мүдделерін тану, зерттеу және оларды заңдарда бейнелеу, өз депутаттары арқылы халықтың мемлекетпен тікелей, тұрақты байланысын қамтамасыз ету табылады. Парламент заңдар және өзге актілер шығару арқылы халықтың еркін білдіріп отырады. Оның халық өкілдігі деп аталуының мәні де осында. Парламенттің мүшесі ретінде депутаттар үшін ең бастысы - бүкіл халықтың еркін білдіре отырып, азаматтардың мүдделерін қанағаттандыру туралы қамқорлық жасау /3/.

ҚР Парламентінің заңдар шығаруы халықтың заң шығармашылығының (жанама түрде) күнделікті қолданылатын жолы. Бүгінде Парламент заң шығару қызметімен айналысатын бірден-бір орган емес, себебі Конституцияда белгіленген жағдайда заң шығару қызметі ҚР Президенті тарапынан да жүзеге асырылуы мүмкін. Конституцияның 53 бабының 4 тармағына сәйкес палаталардың бірлескен отырысында Парламент Президентке оның бастамасы бойынша әр палата депутаттарының жалпы санының үштен екісінің даусымен бір жылдан аспайтын мерзімге заң шығару өкілеттігін беруге хақылы. Заң шығару өкілеттігін беру институты 1995 жылғы ҚР Конституциясында бірінші рет бекітілді. Осылайша, бұл Конституция Республика халқының жанама түрде заң шығару қызметін жүзеге асыру нысанының шегін толықтырды.

Конституцияның 3 бабына сәйкес Республика Президенті халық пен мемлекет атынан билік жүргізуге құқылы. Тиісінше, ол өзінің өкілеттіктерін халық пен мемлекет атынан жүзеге асырады. Мемлекет атынан билік етуі Президенттің мемлекет басшысы, мемлекеттің ішкі және сыртқы саясатының негізгі бағыттарын анықтайтын, ел ішінде және халықаралық қатынастарда Қазақстанның атынан өкілдік ететін ең жоғары лауазымды тұлға болып табылатындығымен байланысты. Президенттің халық атынан билік етуі оның біртұтас ұлттық округ бойынша жалпыға бірдей, тікелей және тең сайлау негізінде Қазақстан азаматтарымен сайлануымен түсіндіріледі. Бүкілхалықтық сайлауда сайланған ҚР Президенті Қазақстан халқына адал қызмет етуге ... ант етіп барып президенттік қызметіне кіріседі. Президенттің бүкілхалықтық сайлауда сайланып, халыққа ант беріп барып қызметіне кірісуі оның халық атынан өкілдік етуінің негізі болып табылады.

Қазақстан халқы еркін сайлау арқылы болашақ Президентті таңдап, басым көпшіліктің қолдауына ие болған тұлғаға өзінің билігін жүзеге асыруды жүктейді. Конституцияда және конституциялық заңдарда бекітілген Президенттің өкілеттіктері оның халықпен жүктелген, халықтан алған билікті (халық билігін) жүзеге асыруына арналған құралдар болып табылады. Оның бірі – Президенттің заңдар шығаруы. Республика Президентінің бұл өкілеттікті жүзеге асыруы – оның халық атынан өкілдік етуінің «қосарланған» көрінісі болып табылады. Себебі, ол «қосарлас» өкілеттік беру негізінде мүмкін болады. Президент өз өкілеттігін халықтан ала отырып, сол арқылы бүкілхалық атынан өкілдік ету құқығын иелене отырып ол бұл өкілеттікті халық өкілдігінің келесі бір институты – Парламенттен алады, яғни халықтың билігі (заң шығару) Парламенттен Президентке өтеді. Президенттің өкілеттік беру негізінде заң шығару қызметін жүзеге асыруы оның халық алдындағы жауапкершілігін еселей түседі. Өйткені, өкілеттік беру негізінде Президенттің заңдар шығаруы Президенттің тұлғасында халық атынан өкілдік етудің бір мезетте екі арнасының көрініс табуын байқатады.

Президенттің заңдар шығаруы институты халық өкілдерінен құралатын Парламенттің де жауаптылығын еселей түседі. Халықпен қаланып, халықтың сенімінің негізінде құрылған бұл орган халықтан алған билікті (заң шығаруды) өзге тұлғаға тапсырады. Тиісінше халық берген биліктің үшінші жақпен жүзеге асырылу нәтижесі үшін Парламент жанама түрде халық алдында, мемлекет алдында моральдық жауаптылықта болады.

Өкілеттік беру институты орын алған біраз шет елдерде заң шығару өкілеттігі біздің мемлекетіміздегідей Президентке емес Үкіметке беріледі. Президенттің халықпен тікелей сайлау арқылы құрылуы оның халықтың өкілі болып табылатындығын білдіреді. Олай болса, халықтан алған билікті (заң шығаруды) Үкіметтің емес, халықтың келесі бір өкілінің - Республика Президентінің жүзеге асыруы «халық өкілдігі» институтының мәніне сай келеді, халық өкілдігін қуаттай түседі.

Атап кеткеніміздей, Парламент және Президенттің заңдар шығаруы кезінде халық жанама түрде заң шығарушы субъект ретінде болады. Халық тікелей заң шығарушы ретіндегі рөлін республикалық референдум арқылы заң шығаруда жүзеге асырады. Референдум арқылы заң шығару әлем мемлекеттерінде өте сирек кездесетініне қарамастан, халықтың заңдар шығаруының бұл әдісі өте маңызды, мәнді мәселе, кез-келген мемлекеттің демократиялық сипатының шынайы көрінісі.

Референдум - бұл тікелей халық билігінің ең бір ықпалды және көрнекті нысанының бірі. Бұл мемлекеттік өмірдің белгілі бір мәселелерін халықтың тікелей шешуін, халықтың еркін анықтау мен заңи рәсімдеуді қамтамасыз етеді /4. С.185-186/. Ол - халықтың қандай да бір мәселені тікелей ақырғы шешуі болып табылады.

Қазақстан Республикасының тәуелсіздігі тарихында референдум туралы екі заң қабылданды. 25.03.95 ж. “Республикалық референдум туралы” ҚР Президентінің конституциялық заң күші бар жарлығына сәйкес “Республикалық референдум - ҚР мемлекеттік өмірінің неғұрлым маңызды мәселелеріне арналған заңдар мен шешімдердің жобасы бойынша бүкілхалықтық дауыс беру” /5/. 02.11.95 жылғы конституциялық заң референдум ұғымын толықтырды, яғни референдум - бұл аталғандай тек мемлекет өмірінің неғұрлым маңызды мәселелері бойынша заңдар мен шешімдердің жобалары бойынша жай ғана дауыс беру емес, ең негізгісі, Қазақстан Республикасы

Конституциясының, конституциялық заң дарының, заңдарының және мемлекет өмірінің өзге де неғұрлым маңызды мәселелеріне арналған шешімдердің жобалары бойынша бүкілхалықтық дауыс беру /6. 1 бап/.

Қазақстан Республикасының Конституциясының 1-ші бабының 2 тармағында мемлекет өмірінің аса маңызды мәселелерін демократиялық әдістермен, оның ішінде республикалық референдум арқылы шешу Республика қызметінің түбегейлі принциптерінің бірі ретінде бекітілген. Келесі бір нормасында (3 бапта) референдум халықтың тікелей билікті жүзеге асыруының нысандарының бірі ретінде анықталды. “Республикалық референдум туралы” конституциялық заң конституциялық ережелерді дамыта әрі нақтылай отырып Республика азаматтарын (референдумға қатысу құқығына ие кемінде 200 мың Республика азаматтарын) референдум тағайындауға бастамашылық білдіру құқығымен иелендірді. Республика азаматтарына тиісті бастама білдіру құқын бекітіп беру Қазақстанның демократиялануының маңызды бір сәті болып табылады. Референдум мәселесінің аталғандай шешілуі, бекітілуі халықтың қоғамда алатын орнының өскендігін, әрбір жеке адамдардың мемлекет ісіне шынайы қатысатындығын көрсетеді. Ал, мұндай мәртебеге ие болу әрине біздің мемлекетімізде демократияның дамуының, азаматтардың құқықтары мен бостандықтарының бағалы қазына ретінде танылуының нәтижесінде мүмкін болды.

Атап кеткеніміздей, Республика азаматтары заң шығарудың бір жолы ретінде референдумның өткізілуіне, яғни қандай-да бір заң жобасы бойынша референдумның тағайындалуына бастамашылық білдіре алады. Республика азаматтарының мұндай бастама әрекеттері жанама түрде Парламенттің де заң шығармашылығына бастама болуы мүмкін. Нақты айтсақ, Президент референдум тағайындау жөніндегі кез-келген бастама бойынша референдум өткізбей-ақ заңдарды қабылдау қажеттігін тануы мүмкін. Егер Президент халықтың бастамасымен енгізілген заңдар жобасын Парламенттің қарауына беруді шешсе, ол республикалық референдумға шығарылмайды. Мұндай жағдайда Республика азаматтары тиісті заңды Парламентте қабылдаудың бастамашысы ретінде болады. Яғни, бұл көріністен азаматтарды жанама түрде заң шығару бастамашылығы құқын жүзеге асыру мүмкіндігін байқауға болады.

Тәуелсіз Қазақстан тарихында республикалық референдум тек екі рет өткізілді. Алғашқысы Республика Президентінің өкілеттік мерзімін созуға қатысты болса, екіншісі Республика халқының заң шығармашылығын жүзеге асыруы болып табылды. Нақты айтсақ, 1995 жылдың 30 тамызында Қазақстан халқы референдумда Республиканың ұйымдастырылуы мен қызметінің негіздерін, адамның қоғамда алатын рөлін айқындаған ережелерден тұратын негізгі заң – Конституцияны қабылдады. Халықтың тікелей заң шығармашылығының нәтижесі болған бұл Негізгі құжатта республика Халқының еркі түзіліп, мақсаты бейнеленді.

Тәуелсіз Қазақстан тарихында халықтың заң шығармашылығының бұл нысанының сирек өткізілуі оның факультативтік сипатына байланысты. Факультативтік референдум - бұл белгілі бір мәселе бойынша, нақты жағдайда заң шығаруға байланысты референдум өткізуге немесе өткізбей-ақ оны шешуге болатын референдум. Мұндай референдумды өткізу оны тағайындауға күзіретті тұлғаның қалауына байланысты. Факультативтік заң шығару референдумы Конституциямен заң шығару процесі үшін айрықша процедура ретінде қаралады. Демек, айрықша процедура тек айрықша жағдайда ғана қолданылады. Референдум арқылы халықтың заң шығарушылық еркі басқа еріктен өгеше. Заңдар қабылдау жөніндегі халықтың еркіне ешкім өз еркін байламауы керек. Тиісті ерік халықтың белгілі бір мәселені өзі жете түсінуі, ұғынуы нәтижесінде қалыптасуы шарт. Ал, тиісті заң жобасы бойынша халықтың дұрыс, оң көзқарасын қалыптастыруы үшін референдумға шығарылатын заң жобасы қарапайым халықтың ұғынуы үшін толығымен түсінікті болуы тиіс. Сонымен қоса, референдумға дейін бұл заң жобасы оны қабылдаған жағдайда орын алуы мүмкін нәтижелері көрсетіле отырып бұқаралық ақпарат құралдары арқылы анық нақты түсіндірілуі тиіс. Тек осы жағдайлардан кейін ғана заң жобасы халықтың дауыс беруіне, талқысына қойылған жөн.

Заң қабылдау жөніндегі референдум - бұл халықтың бір бөлігінің емес, заң жобасы бойынша бүкілхалықтың дауыс беруі. Референдумда заң қабылдау - бұл халықтың өкілдерінің емес, тікелей халықтың жеке өзінің ерік білдіруі. Халықтың шешімін мойындайтын, оны бағалы қазына ретінде танитын шынайы демократиялық мемлекетте халықтың еркі әрқашанда басым және жоғары болады. Сол себепті де, референдум жолымен қабылданған заңдардың бүкіл Республика аумағында міндетті күші бар және мұндай жолмен қабылданған заң басқа заңдарға қарағанда Президенттің немесе мемлекеттік өкімет органдарының қандай да бір қуаттауын қажет етпейді. Сондай-ақ референдум қабылдаған шешім мен Республика Конституциясының, конституциялық заңдарының, заңдарының және өзге де нормативтік құқықтық актілерінің арасында сәйкессіздіктер болса, онда бұл сәйкессіздіктер Конституцияны, конституциялық заңдарды, заңдар мен өзге де нормативтік актілерді референдум қабылдаған шешімге сәйкес келтіру арқылы жойылады /6, 35 бап 2 тарм./.

Референдумда халық тікелей заң шығарушы ретінде болады. Референдум тікелей халықтың заң қабылдауы арқылы тек Қазақстан Республикасының құқықтық базасының қатарын толықтырып қана қоймай, ол азаматтардың құқықтық санасының, құқықтық мәдениетінің өсуіне көмектеседі, мемлекеттік өкілді органдардың қызметінің жоғарылауына себепші болады. Сондай-ақ референдум арқылы азаматтардың мемлекет ісіне араласуы өсіп, өмірдің барлық салаларына ықпалы мен әсері күшейеді.

Атап кеткеніміздей, тәуелсіз Қазақстанның қысқа ғана тарихында екі рет референдум өткізілді. Оны өткізу барысында кемшіліктердің болғаны да мәлім. Кемшіліксіз ештеңе болмайды, дамымайды. “Көш жүре түзеледі” дегендей Қазақстан Республикасында өткізілген бұл референдум тікелей демократияның тиісті нысанының елімізде дамуының, қалыптасуының тек алғашқы сатысы ғана. Демократиялық мемлекет деп жарияланған Қазақстан Республикасында “кемшіліктері бар референдумда демократиялық потенциал негізін салған” /7/. Сондықтан да белгілі бір кемістіктерге қарамастан, заң шығармашылығының бұл жолы біздің қоғамымызда дамиды және жетіле береді.

Қазақстан халқы мемлекеттік биліктің бірден-бір бастауы ретінде тікелей және өз өкілдері арқылы ҚР Конституциясын, конституциялық заңдар мен заңдарды қабылдап, оларға өзгерістер мен толықтырулар енгізе отырып Республикамыздың заң шығармашылық қызметіне қатысады.

1. Қазақстан Республикасының Конституциясы 30 тамыз 1995 ж., Алматы, Юрист, 2011.
2. Саяси түсіндірме сөздік Алматы, 2007ж.
3. Ө.Байгелді. Ата заң - арайлы болашақ кепілі // Егемен Қазақстан. 29.08.96
4. Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. М., Наука, 1964 г.
5. «Республикалық референдум туралы» ҚР Президентінің конституциялық заң күші бар жарлығы. 25.03.1995 // Халық Кеңесі. 31.03.1995
6. «Республикалық референдум туралы» 02.11.1995 жылғы ҚР конституциялық заңы. Егемен Қазақстан, 03.11.1995
7. М.Марченко. Референдум – это мы. // Комсомольская правда. 20.06.1989

В статье рассматриваются вопросы законодательной деятельности народа Казахстана путем прямого осуществления и через своих представителей.

In this paper, the representatives legislative activity of the people of Kazakhstan through direct implementation and through their

М.Б. Татенов

ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ЕДИНОНАЧАЛЬНЫХ ОРГАНОВ

С момента обретения независимости Кыргызской Республикой в стране был проведен ряд конституционных и административных реформ, направленных на совершенствование местного самоуправления. Однако до сих пор имеются определенные проблемы в функционировании и взаимодействии представительных и исполнительных органов местного самоуправления. В июле 2011 года проведена очередная реформа местного самоуправления и местного государственного управления, в ходе которой были приняты новые законы «О местном самоуправлении» [1] и «О местной государственной администрации» [2]. Ранее действовал один закон регулировавший местное самоуправление и местное государственное управление – Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года.

В соответствии с советскими конституциями Кыргызстана Советы, предшественники современных кенешей, были местными органами государственной власти и при них формировались исполнительные комитеты, которые были государственными органами.

В 1990-1991 годах в Советском Союзе были проведены реформы, направленные на преобразование высших и местных органов государственной власти. Цель реформы местных органов государственной власти заключалась в организации местного самоуправления в административно-территориальных единицах. В ходе реформы, 9 апреля 1990 года был принят Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [3], который положил начало реформированию местных органов власти в союзных республиках. Вслед за этим законом в Кыргызстане 19 апреля 1991 года [4] также был принят аналогичный закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан». С этого времени в Кыргызстане начался черед реформ местного самоуправления.

После формирования органов местного самоуправления они стали противопоставляться органам государственной власти. Противопоставление местного самоуправления и государственной власти