

ӘОЖ 342.9

А.Ж. Жарболова

Әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті,
Қазақстан Республикасы, Алматы қ.
E-mail: zharbolova.aygerym@mail.ru

ҚР Президентінің заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асыруы

Мақалада ҚР Президентінің заң шығару бастамашылығы құқығының реттелу жағдайы, оны жүзеге асырудың тәртібі қарастырылған. Сонымен қоса, ҚР Президентінің парламент қарауына енгізетін заң актісінің жобасын әзірлеу және оны мәжіліс қарауына енгізу мәселелері сараланған.

Түйін сөздер: заң, заң шығару қызметі, заң шығарушы, депутат, экономикалық қатынас, қоғам, объективтік фактор, қоғамдық пікір, меншік.

A.Zh. Zharbolova

The specifics of the President of the Republic of Kazakhstan as the subject of a legislative initiative

This article discusses the legal regulation of the legislative initiative right of the President of Kazakhstan, forms and procedures for its implementation. The article also presents issues of the draft legislation introduced by the President of the Parliament RK, as well as the procedure for its application.

Key words: Constitution, the President, the Parliament, the legislative initiative, law, legislative activity, legislator, deputy.

А.Ж. Жарболова

Специфика деятельности Президента РК как субъекта законодательной инициативы

В данной статье рассмотрены вопросы правового регулирования права законодательной инициативы Президента РК, формы и порядок ее осуществления. Подробно анализируется порядок разработки проектов законодательных актов и их внесения Президентом в Мажилис Парламента РК.

Ключевые слова: Конституция, Президент, Парламент, законодательная инициатива, закон, законодательная деятельность, законодатель, депутат.

Заң шығару процесі кез келген өзге де процесс секілді келісілген бөлшектердің процедуралық кестесіне, жүйесіне ие. Заңдарды палаталардың кезектілікпен немесе бірлескен отырыста қарап, қабылдауы байланысты болатын заңды фактілер болып Республика Конституциясында анықталған адамдар мен органдардың өздеріне тән заң шығару бастамашылығы құқығын пайдалануы болып табылады. «Қазақстан Республикасы парламенті және оның депутаттарының құқықтық жағдайы туралы» Республика заңы-

на сәйкес заң шығару бастамашылығы құқығы субъектінің парламент қарауға міндетті заң жобасының және парламенттің өзге заң актісінің мәтінін ресми енгізуі заң шығару бастамашылығы болып табылады [1, 15-бап].

Заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің шегі әр елде әртүрлі анықталған. Әдетте, бірқатар мемлекеттерде заң шығару бастамашылығы құқығын депутаттар, мемлекет басшысы, үкімет, жоғары сот органдары және белгілі бір органдар мен тұлғалар тобы иеле-

неді. Біраз мемлекеттерде тиісті мәселені реттеуде ұқсастық, кейбір жеке мемлекеттерде өзгешелік жағдай орын алған. Мысалы, АҚШ-та формальды түрде заң әлібіне сәйкес заң жобалары тек депутаттармен ғана енгізілуі мүмкін. Қажетті жағдайларда депутат бұл құқықты мемлекет басшысының немесе үкіметтің тапсыруы бойынша да жүзеге асырады. Ұқсас жағдай Ұлыбританияда да орныққан.

Қазақстан Республикасында заң шығару бастамашылығы құқығы тиесілі тұлғалар шегіне келсек, ол қоғам дамуына сәйкес реформаланып, бүгінде үш субъект тізімін қамтиды. Қазақстан Республикасының алғашқы 1993 жылғы Конституциясында заң шығару бастамашылығы құқығы Жоғарғы Кеңес депутаттарына, Президентке, Министрлер Кабинетіне, Жоғарғы Сотқа және Жоғарғы төрелік сотқа тән болды [2, 71-бап]. Ал, 1995 жылғы Конституцияда бұл мәселе өзгеше реттелді. Ашып қарастыратын болсақ, 1995 жылғы алғашқы нұсқадағы ҚР Конституциясы бойынша заң шығару бастамашылығы құқығына екі субъектілер тобы ие болды: Қазақстан Республикасының үкіметі және парламент депутаттары. 2007 жылғы конституциялық реформаға дейін бұл құқық тікелей түрде аталмыш екі субъектімен жүзеге асырылды. 21 мамыр 2007 жылғы конституциялық реформамен бұл тізім кеңейтіліп, оған Республика Президенті қосылды. Байқағанымыздай, 2007 жылғы конституциялық реформаға дейін заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің тізімінде Республика Президентіне орын берілмеген еді. Ол дұрыс па еді? Осы орайда Ресей ғалымы В.М. Сырыхтың 1997 жылдың 27-28 наурызында өткен халықаралық ғылыми-практикалық конференцияда сөйлеген келесі сөзіне тоқталып кетуге болады: «Ресей Федерациясында заң шығару бастамашылығы субъектілерінің шегі дегенмен кең. Менің ойымша Қазақстанда заң шығару бастамашылығы құқығынан айырып Президентті ренжіткен секілді. Ресейде көрініс өзгеше. Онда заң шығару бастамашылығы құқығы РФ Президентіне, Федерация Кеңесіне, оның мүшелеріне, Мемлекеттік Дума депутаттарына, Үкіметке, РФ субъектілерінің өкілді органдарына және барлық жоғарғы сот органдарына берілген.

Бұл дұрыс болар. Себебі, жақсы және керек заңдарды шығару туралы идея қоғамда барлық деңгейде туындауы мүмкін ғой. Және тікелей заңдарды жүзеге асыру процесімен айналысатын органдар (тұлғалар) қандай заңдарды қа-

былдау талап етілетінін білуі табиғи құбылыс» [3, 43-б.]. В.М. Сырыхтың бұл пікірімен келісуге болады. Сондықтан, Қазақстанда Президентке 2007 жылы 21 мамырда жүргізілген конституциялық реформаға дейін-ақ заң шығару бастамашылығы құқығын ресми берген дұрыс болатын еді деп ойлаймыз.

21 мамыр 2007 жылға дейін Республика Президентінің ҚР Үкіметі мен парламент депутаттары қатарынан заң түрде орын алмауы ол заң шығару бастамашылығы құқығынан толығымен айырылған, ешбір жағдайда онымен байланыспады деген қорытындыға келуге себеп болмайды. Оны келесі жағдайлармен негіздеуге болады: біріншіден, Республика Конституциясы (21.05.2007 дейін) оны заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің қатарынан ресми түрде тікелей көрсетпегенімен, 53-баптың 1-тармағы Конституцияға өзгерістер мен толықтырулар енгізу тек Президенттің ұсынысымен жүзеге асатынын бекітті. Демек, Конституцияға өзгертулер мен толықтырулар енгізу туралы заңның парламентте қаралып, қабылданылуының бірден-бір бастамашысы – Республика Президенті болып табылады. Президент Республика парламентіне Конституцияға өзгерістер мен түзетулер енгізу туралы бастамашылық жасау құқығын алғаш рет 1998 жылы пайдаланды. 1998 жылы 30 қыркүйекте Президент парламентке өзінің 13-баптан тұратын «ҚР Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» жобасын ұсынды. Сенат пен мәжілісте талқылаудан өткен ол жоба 1998 жылы 7 қазанда қабылданды. Екіншіден, Президент заң шығару бастамашылығы құқығын 2007 жылғы конституциялық реформаға дейін тікелей жүзеге асыруға құқылы болмағанымен, оны жанама түрде жүзеге асыруға құқылы болды. Бүгінде де ол тиісті құқыққа өкілетті. Президенттің заң шығару бастамашылығы құқығын жанама жүзеге асыру жағдайының реттелуін ашып айтсақ, Республика Конституциясының 44-бабының 3-тармағына сәйкес Президент үкіметке заң жобаларын мәжіліске енгізуді тапсырады. Бұл ереже үкіметтің заң шығару бастамашылығы құқығын Президенттің тапсырмасы бойынша және жеке өзі дербес жүзеге асыратынын куәландырады. Тиісті ереженің негізінде Президент үкіметке қандай да бір заң жобасын мәжіліске енгізу жөнінде жиі тапсырма беріп тұрады. Мысалы, Н.Ә. Назарбаев 2006 жылдың 1 наурызында Қазақстан халқына арнаған Жолдауында үкіметке Жолдауда белгіленген бірінші басымдықты нақ-

ты іске асыру мақсатында мынадай міндеттер тапсырған болатын: «Үкімет 2006 жылы қолданылып жүрген нормативтік-құқықтық базаға талдау жасап, ретке келтіретін болсын. Қазақстан Республикасының «Бәсекелестік және монополистік қызметті шектеу туралы» заңының жаңа редакциясын, «Концессиялар туралы» және «Өңірлік қаржы орталығы – Алматы қаласы туралы» заңдарды әзірлесін» [4]. Артын ұзатпай, шамалап 3 аптадан кейін – 24 наурызда өткізілген Демократиялық реформалар бағдарламасын әзірлеу және нақтылау жөніндегі мемлекеттік комиссияның алғашқы отырысында Елбасы Парламентке өткен саяси партияларды ішінара мемлекеттік қаржыландыруды қамтамасыз ету үшін заңнамаға өзгерістер енгізу қажеттігін көрсете отырып, таяудағы мерзімде Қазақстандағы азаматтық қоғамды дамыту тұжырымдамасын бекітіп, тиісті заңдарды, мәселен «Әлеуметтік жұмыс туралы», «Қайырымдылық қызмет туралы» заңдарды қабылдау керек екендігін белгіледі [5]. Соңғы, 2014 жылғы 17 қаңтардағы Жолдауында да ҚР Президенті үкіметке бірқатар заң жобасын әзірлеп, парламентке енгізуді тапсырған еді. Нақты айтсақ, Республика Президенті тиісті Жолдауында венчурлік қаржыландыру, зияткерлік меншікті қорғау, зерттеулер мен инновацияларды қолдау, сондай-ақ, ғылыми әзірлемелерді коммерцияландыру жөніндегі заңнаманы жетілдірген жөн екендігін белгілеп, үкіметке биылғы жылдың 1 қыркүйегіне дейін тиісті заң жобалары топтамасын әзірлеп, Парламенттің қарауына енгізуді тапсыратындығын көрсетті [6].

Жолдауларында үкімет әзірлеп, парламентке енгізуді қарастыратын тапсырмалары арқылы Республика Президенті заң шығару бастамашылығын жанама түрде жүзеге асырады. Атап кеткеніміздей, ол бұл құқықты ҚР Конституциясының 44-бабына (3-тармағы) сәйкес жүзеге асырады. Конституцияның бұл нормасының өзгешелігі Президенттің үкіметке заң жобасын парламент мәжілісіне енгізуге тапсырма беруінде және тиісті тапсырмаға сәйкес үкіметтің мұндай жобаны мәжіліске енгізу міндеттілігінде. Атап кеткеніміздей Президент заң жобасын мәжіліске енгізу жөнінде үкіметке жиі тапсырма беріп отырады. Президент тапсырманы әдетте барлық заң жобалары бойынша емес, аса маңызды заң жобалары бойынша береді.

Тапсырма беру – бұл Президенттің Республика үкіметіне қатысты өкілеттіктерінің бірі болып табылады. Президенттің тапсырмасына

орай заң жобасын парламент мәжілісіне енгізу – үкіметтің міндеті. Үкімет заң жобасын әзірлеу жөніндегі Елбасының тапсырмасын орындауды өзіне бағынышты кез келген мемлекеттік органға жүктей алады. Әділет Министрлігінің 2012 жылдың 9 айының қорытындысы бойынша жұмысы туралы ақпаратқа сүйенсек, Әділет министрлігі аталған жылдың тоғыз айында Республика Президентінің тапсырмасын орындау және «Әлеуметтік экономикалық жаңғырту – Қазақстан дамуындағы басты бағыт» атты Қазақстан халқына Жолдауын іске асыру шеңберінде 4 заң жобасын әзірлеп, үкімет пен парламенттің қарауына енгізген. Олар: «Аралық және төрелік соттың қызметін жетілдіру мәселелері бойынша Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» заң жобасы, «Жекелеген қаржылық қылмыстық, оның ішінде салықтық қылмыстарды бұдан әрі декриминализациялау мәселелері бойынша Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне өзгерістер мен толықтырулар енгізу мәселелері туралы» заң жобасы, «Жеке детективтік қызмет туралы» заң жобасы және «Жеке детективтік қызмет мәселелері бойынша Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» заң жобасы [7].

Жоғарыда атап кеткеніміздей, 2007 жылы ҚР Конституциясына енгізілген түзетулерге сәйкес Республика Президентіне заң шығару бастамашылығы құқығы қайтарылды. 2007 жылы 21 мамырда қабылданған «Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» заң шығару бастамашылығына ие субъектілердің қатарын Республика Президентімен толықтырды.

Олай болса, ҚР Президенті бүгінгі күнде заң шығару бастамашылығы құқығын тікелей және жанама түрде пайдаланады. Тікелейде ҚР Президенті заң шығару бастамашылығы құқығын заңнамалық актінің жобасын Мәжіліске енгізу туралы шешімін арнайы жолдаумен ресімдеу арқылы жүзеге асырады.

Заң шығару бастамашылығы құқығының өзге субъектілері секілді Президенттің де тиісті құқықты жүзеге асыруы мәжіліске заң актісінің жобасының мәтінін енгізуді білдіреді. Тиісінше заң актісінің мәтінін дайындау, жасау Парламент қабырғасынан бөлек, тыс жүзеге асырылады. Оны 2007 жылғы 21 қыркүйектегі Қазақстан Республикасы Президентінің заң шығару бастамасы құқығын іске асыру Ережелері реттейді.

Тиісті актіге сүйенетін болсақ, Республика Президентінің заң шығару бастамасы тәртібімен Қазақстан Республикасы парламенті мәжілісінің қарауына енгізетін заңнамалық актілердің жобаларын әзірлеуді мына тұлғалар жүзеге асырады:

- Қазақстан Республикасы Президентінің әкімшілігі.
- ҚР үкіметі.
- өзге де мемлекеттік органдар.
- мемлекеттік емес ұйымдар мен азаматтар [8, 3-тармақ].

Соңғысы Республика Президентінің тапсырмасымен немесе мемлекет басшысының тапсырмасы негізінде ҚР Президенті әкімшілігі басшысының тапсырмасы бойынша әзірлейді.

Бұл аталған субъектілер Президентке оның заң шығару бастамасы тәртібімен мәжіліске енгізетін заң жобаларын әзірлеу туралы ұсыныстар жасауы мүмкін. Сонымен қоса, мұндай ұсыныс енгізу құқығы жоғарыда аталған ережеге сәйкес жергілікті өзін-өзі басқару органдарына да берілген.

Мемлекет басшысы тиісті ұсынысты қарап оны мақұлдауы немесе мақұлдамауы мүмкін. Мақұлдаған жағдайда, яғни тиісті заңнамалық актінің жобасын енгізудің тиімділігі туралы шешім қабылдаған жағдайда Президент әкімшілігінің мемлекеттік құқық бөлімі, егер ҚР Президенті немесе оның әкімшілігінің басшысы өзгедей мерзім белгілемесе, заңнамалық актінің жобасы мен мемлекет басшысының Республика парламентіне арнайы жолдауының мәтінін бір ай мерзімде әзірлеуді қамтамасыз етеді. Заңнамалық актінің жобасын әзірлеу өзге мемлекеттік органдарға тапсырылған жағдайда да заңнамалық актінің жобасын әзірлеуге бір ай мерзім белгіленген. Бірақ, Қазақстан Республикасы Президенті немесе Президент әкімшілігінің басшысы өзгедей мерзім белгілеуі мүмкін. Жобаны әзірлеу тапсырылған жауапты мемлекеттік орган оны әзірлеп, Президент әкімшілігіне енгізеді.

Әзір болған заңнамалық актінің жобасын ҚР Парламентінде ұсынуды Республика Президентінің тапсырмасы бойынша Президент әкімшілігінің тиісті лауазымды тұлғасы немесе өзге де мемлекеттің лауазымды тұлғасы жүзеге асырады [8, 14-тармақ].

Заң шығару бастамашылығы құқығының өзге субъектілері секілді Республика Президенті де өзі енгізген заң актісінің жобасын Парламенттен қараудың кез келген кезеңінде қайтарып алуға құқылы.

Мемлекет басшысының заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асыру тәртібін 2007 жылғы 21 қыркүйектегі Қазақстан Республикасы Президентінің заң шығару бастамасы құқығын іске асыру Ережелері айқындайды. Осы тұста айта кететіні, Республика Президенті ҚР парламентінің Республика Конституциясына өзгертулер мен толықтырулар енгізуінің бастамашысы болып табылатындықтан, тиісті Ережелер мемлекет басшысының Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізуді көздейтін заң жобаларын әзірлеу, келісу және Парламентке енгізу жағдайларын қамтымайды. Ол Ережелер конституциялық заңдар, жай заңдар, кодекстер және парламентінің нормативтік қаулыларының жобасын әзірлеу, келісу және парламентке енгізу тәртібін анықтайды.

Заң актісінің жобаларын дайындау заң шығару қызметінің біраз шамада нормативтік реттелмеген, бірақ маңызды да күрделі, аса жауапты кезеңдерінің бірі болып табылады. Дәл осы кезеңде құқықтық реттеудің пәні анықталып, заң актісінің жобасының идеялары, тұжырымдамасы қалыптасады, заң жобасының мәтіні жасалады, дайындалған заң актісінің жобасы сараптама мен мақұлдаудан өтеді, заң шығарушы органға жіберілудің жолдама құжаттары дайындалады.

Әдебиеттер

- 1 Қазақстан Республикасының парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы 1995 жылғы 16 қазандағы № 2529 Қазақстан Республикасының Конституциялық Заңы / <http://medialaw.asia/document/-3019>
- 2 ҚР Конституциясы, 28.01.1993 жыл // Қазақстан Республикасы Жоғарғы Кеңесінің Жаршысы. – №3, 1993 ж.
- 3 Сырых В.М. О правилах законодательной инициативы депутатов. Проблемы теории и практики. В кн. Законотворческий процесс в Республике Казахстан: состояние и проблемы. Алматы, 1997.
- 4 Қазақстан өз дамуындағы жаңа серпіліс жасау қарсаңында. ҚР Президенті Н.Ә.Назарбаевтың 2006 жылғы 1 наурыздағы Қазақстан халқына Жолдауы // Егемен Қазақстан 02.03.2006 ж.
- 5 Назарбаев Н.Ә. Отан, тәуелсіздік, тұрақты даму – ортақ ұран осындай // Егемен Қазақстан 25 наурыз 2006 жыл.
- 6 Қазақстан Республикасының Президентінің Қазақстан халқына Жолдауы «Қазақстан жолы – 2050: бір мақсат, бір мүдде, бір болашақ», 2014 жылғы 17 қаңтар // Егемен Қазақстан 18.01.2014 ж. – № 11 (28235).

- 7 2012 жылдың 9 айының қорытындысы бойынша Әділет министрлігінің жұмысы туралы ақпарат // <http://www.minjust.kz/kk/node/40136/>
- 8 Қазақстан Республикасы Президентінің №413 Жарлығымен бекітілген 2007 жылғы 21 қыркүйектегі Қазақстан Республикасы Президентінің заң шығару бастамасы құқығын іске асыру Ережелері // http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U070000413_

References

- 1 Kazakstan Respublikasynyn parlamenti zhane onyn deputattarynyn martebesi turaly 1995 zhylgy 16 kazandagy № 2529 Kazakstan Respublikasynyn Konstitucijalyk Zany / <http://medialaw.asia/document/-3019>
- 2 KR Konstitucijasy, 28.01.1993 zhyl // Kazakstan Respublikasy Zhogargy Kenesinin Zharshysy. – №3, 1993 zh.
- 3 Syryh V.M. O pravilah zakonodatel'noj iniciativy deputatov. Problemy teorii i praktiki. V kn. Zakonotvorcheskij process v Respublike Kazahstan: sostojanie i problemy. Almaty, 1997.
- 4 Kazakstan oz damuyndagy zhana serpilis zhasau karsanynda. KR Prezidenti N.A.Nazarbaevtyн 2006 zhylgy 1 nauryzdagy Kazakstan halkyna Zholdauy // Egemen Kazakstan 02.03.2006 zh.
- 5 Nazarbaev N.A. Otan, tauelsizdik, turakty damu – ortak uran osyndaj // Egemen Kazakstan 25 nauryz 2006 zhyl.
- 6 Kazakstan Respublikasynyn Prezidentinin Kazakstan halkyna Zholdauy «Kazakstan zholy – 2050: bir maksat, bir mydde, bir bolashak», 2014 zhylgy 17 kantar // Egemen Kazakstan 18.01.2014 zh. – № 11 (28235).
- 7 2012 zhylдын 9 ajynyn korytyndysy bojnynsha Adilet ministriginin zhumysy turaly aqparat // <http://www.minjust.kz/kk/node/40136/>
- 8 Kazakstan Respublikasy Prezidentinin №413 Zharlygyмен bekitilgen 2007 zhylғы 21 kyrkujektegi Kazakstan Respublikasy Prezidentinin zan shyғaru bastamasy kutygyn iske asyru Erezheleri // http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U070000413_