«Каспий қоғамдық университеті» білім мекемесі

УДК 342.533(574) Қолжазба құқығында

ҚАСЫМБЕК ӘЛИЯ ОРЫНБАСАРҚЫЗЫ

Қазақстан Республикасының Парламентінің құқық үстемдігін қамтамасыз етудегі және күшті мемлекетті қалыптастырудағы рөлі

6D030100 – Құқықтану

Философия докторы (PhD)
дәрежесін алу үшін диссертация

Отандық кеңесші:
заң ғылымдарының кандидаты,
қауым.профессор
Б.Ж. Қуандықов

Шетелдік кеңесші:
заң ғылымдарының докторы,
профессор А.З. Мухамеджанов

Қазақстан Республикасы
Алматы, 2024

МАЗМҰНЫ

НОРМАТИВТІК СІЛТЕМЕЛЕР..... 3
КІРІСПЕ..... 4
1 ҚҰҚЫҚ ҮСТЕМДІГІ ДОКТРИНАСЫНЫҢ ТЕОРИЯЛЫҚ–ҚҰҚЫҚТЫҚ ЖӘНЕ АКСИОЛОГИЯЛЫҚ АСПЕКТІЛЕРІ ЖӘНЕ ОЛАРДЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ МЕМЛЕКЕТ ИДЕЯСЫН КОНСТИТУЦИЯЛАНДЫРУДАҒЫ РӨЛІ..... 16
1.1 Құқық үстемдігі – қоғамдық мүддені қамтамасыз ету құралы және оның конституционализм идеяларын жүзеге асырудағы рөлі..... 16
1.2 Парламенттік егемендік доктринасы, оның парламентаризм идеяларын дамытудағы және құқық үстемдегі қағидасын қамтамасыз етудегі маңызы..... 29
1.3 Құқық үстемдігі қағидасын конституцияландыру және заңнамалық қамтамасыз ету мәселелері..... 39
2 2017 ЖӘНЕ 2022 ЖЫЛДАРДАҒЫ КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ РЕФОРМАЛАР – ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДА ПАРЛАМЕНТАРИЗМДІ ОДАН ӘРІ БЕКІТУ ЖӘНЕ ҚҰҚЫҚ ҮСТЕМДІГІН ҚАМТАМАСЫЗ ЕТУДІҢ ФАКТОРЫ РЕТІНДЕ 47
2.1 Конституциялық реформа және президенттік басқару нысаны жағдайында рационалды парламентаризм тұжырымдамасын одан әрі дамыту..... 47
2.2 Президенттік басқару нысаны жағдайында мемлекеттік биліктің жоғарғы органдарының өзара іс–қимыл тетігін жетілдіру құқық үстемдігін қамтамасыз ету факторы ретінде..... 67
3 ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ ЖӘНЕ ШЕТ ЕЛДЕРДЕГІ ПАРЛАМЕНТТІК БАҚЫЛАУ ҚҰҚЫҚ ҮСТЕМДІГІН ҚАМТАМАСЫЗ ЕТУДІҢ ЖӘНЕ КҮШТІ ҚҰҚЫҚТЫҚ МЕМЛЕКЕТ ҚҰРУДЫҢ ҚҰРАЛЫ..... 82
3.1 Құқық үстемдігін қамтамасыз етудегі парламенттік рәсімдердің рөлі..... 82
3.2 Парламенттік бақылау құқық үстемдігін қамтамасыз етудің және күшті мемлекет құрудың құралы ретінде..... 100
ҚОРЫТЫНДЫ..... 115
ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ..... 122
ҚОСЫМША 1..... 135
ҚОСЫМША 2..... 140
ҚОСЫМША 3..... 141

НОРМАТИВТІК СІЛТЕМЕЛЕР

1. ГОСТ 7.88–2003 «Ақпараттар, кітапханалық және баспа ісі бойынша стандарттар жүйесі. Жарияланымдардағы тарау атаударындағы сөздерді қысқарту ережелері»;

2. ГОСТ 7.32–2017 «СИБИД. Ғылыми–зерттеу жұмыстары туралы есеп. Құрылымы және рәсімдеу ережесі» (түзетулермен).

КІРІСПЕ

Зерттеу тақырыбының өзектілігі. Қазақстан Республикасының құқықтық дамуының қазіргі кезеңі мемлекеттік билік механизмінің тиімділігін арттырудың, конституционализм идеяларын заңнамалық қамтамасыз етудің және күшті демократиялық мемлекет құрудың шарты ретіндегі құқық үстемдігі қағидасын ары қарай конституцияландыру мәселелерімен байланысты ғылыми пікірталастардың өсуімен сипатталады.

Құқық үстемдігі қағидасын конституционализмнің идеяларын іске асырудың шарты ретінде тану мемлекеттің және қоғамның алдына жаңа міндеттерді қояды, олар заңнамалық тұрғыдан қамтамасыз етілмесе, сондай–ақ биліктің заң шығарушы тармағы жандандырылмаса, аталған міндеттерді сәтті шешу қиынға соғады.

Билікті бөлу механизміндегі Парламенттің рөлін біртіндеп арттыру, Қазақстандағы парламентаризмнің дамуына тән белгі екенін атап өткен жөн. Саяси–құқықтық жүйеде болған сапалы эволюциялық өзгерістер биліктің заң шығарушы тармағының рөлін арттыру және мемлекет механизміндегі атқарушы билікті шектеу қажеттілігін алға тартты.

Парламенттің рөлін күшейту оның мемлекет механизміндегі рөліне оң әсерін тигізеді, парламенттің тұрақты комитеттері мен комиссияларының жұмысының тиімділігін арттыруға бағытталған парламенттік рәсімдерды жетілдіруге мүмкіндік береді.

«Қазақстан–2050» Стратегиясында белгіленген жаңа мақсаттар, қазақстандық қоғамның алдына конституциялық процестерді әрі қарай жаңғыртуға және Парламенттің конституциялық–құқықтық саясатты қалыптастырудағы, халық өкілдігін қамтамасыз етудің аса маңызды құралы ретінде құқық үстемдігін және парламентаризмнің ары қарай дамуын қамтамасыз етудегі рөлін күшейтуге бағытталған бірқатар міндеттерді қойды [1].

Қазақстан Парламентінің тиімділігін арттыру мәселелерінде 2017 және 2022 жылдардағы конституциялық реформалар маңызды рөл атқарды, олар қазақстандық қоғамды демократияландыру және азаматтарды мемлекеттік билікті жүзеге асыру процесіне тарту факторы ретінде парламентаризмнің одан әрі дамуының жаңа векторларын белгіледі.

Конституциялық реформалардың міндеттерінің бірі қазіргі конституционализм идеяларын іске асыруда және күшті құқықтық мемлекет құруда билікті және оның функционалдық мақсатын бөлу механизміндегі Парламенттің рөлін арттыру болды.

1995 жылғы ҚР Конституциясының [2] қабылдануымен еліміздің саяси және әлеуметтік–экономикалық дамуының негізгі векторларын қалыптастыруда Парламенттің рөлі айтарлықтай төмендегені белгілі. Рационалды парламентаризм тұжырымдамасына көшу және президенттік және атқарушы биліктің күшеюі Қазақстан Республикасының алдағы жылдарға арналған конституциялық дамуының айқындаушы факторларына айналды.

Осыған ұқсас тенденциялар посткеңестік кеңістіктің басқа мемлекеттерінде де дамыды. Ресей Федерациясы, Беларусь Республикасы, Түрікменстан,

Өзбекстан және Әзірбайжанның мемлекет механизміндегі президенттік биліктің басымдылығын конституциялық түрде ресімдеп, негізінен саяси мақсаттылыққа негізделді, бұл кейіннен билік ресурстарын бөлудегі деформацияларға әкелді.

Алайда, уақыт өте келе, жаңа қоғамдық қатынастарды қалыптастыру процесінде құқықтық мемлекет құндылықтарын конституцияландыру және оларға атқарушы билікті шектеуге және құқықтық мемлекет пен халық егемендігі идеяларын іске асыруға бағытталған нормативтік мағына беру проблемалары өзекті бола түсті.

Билікті шектеудің маңыздылығына қарамастан, іс жүзінде құқықтық реттеудің белгілі бір салаларын контитуцияландыру процесін заңнамалық қамтамасыз етумен байланысты белгілі бір проблемалар бар. Қоғамдық қатынастардың құрылымына конституциялық құндылықтарды енгізу, халық өкілдігі институттарының рөлін арттыру, конституциялық жауапкершілікті қамтамасыз ету проблемалары, парламенттік бақылауды институттандыру және басқа да көптеген мәселелер байыпты ғылыми талдауды қажет етеді.

Сондай–ақ, «Ұлт жоспары – 100 нақты қадам» бағдарламасында заң үстемдігі және құқық үстемдігі қағидаларын қамтамасыз ету құқықтық жүйені демократияландырудың және қоғамдық өмірді конституцияландырудың аса маңызды факторы ретінде көрініс тапты [3]. Бұл, аталған қағиданы іске асыру Қазақстан мемлекеттілігінің демократиялық, әлеуметтік және құқықтық сипатын бекітетін ҚР Конституциясының 1–бабын іске асырудың негізгі шарты болып табылады.

Қазақстан Республикасының Конституциялық Кеңесінің 2019 жылғы 20 маусымдағы «Конституциялық заңдылықтың жай–күйі туралы» Жолдауында Қазақстанда демократиялық мемлекет құрудың аса маңызды алғышарты және шарты ретінде құқықтық мемлекет идеяларын әрі қарай конституцияландыру процесінің маңыздылығына баса назар аударады [4].

Қазақстан Республикасының Конституциялық Соты да осы идеяларды дамыту мақсатында өз Жолдауында қоғамның саяси моделін трансформациялаудың маңыздылығына, оның негізгі құрамдас бөліктері мемлекеттік билікті демократияландыру және орталықсыздандыру, нақты көппартиялылықты бекіту үшін құқықтық жағдайлар жасау және Парламенттің рөлі мен мәртебесін арттыру болуы тиіс екеніне назар аударады [5].

Құқық үстемдігі қағидасын мойындау қазіргі заманғы мемлекеттің құқықтық жүйесі тиімділігінің көрсеткіші болып табылатыны белгілі. Өзінің мақсаттық міндеттері бойынша ол қоғамдық мүдделерді, құқықтық мемлекет идеяларын, азаматтардың саяси, саяси–экономикалық және рухани–мәдени құқықтарын, бостандықтарын, сондай–ақ құқықтық қатынастардың өзге де субъектілерінің заңды мүдделерін қамтамасыз етуге бағытталған.

Осы жағдайларда азамат пен мемлекеттің өзара қарым–қатынасының құқықтық негіздерін одан әрі жетілдіру мәселелеріне, адам құқықтары мен мемлекеттік басқарудың тиімділігіне кепілдік беруге мүмкіндік беретін оңтайлы құқықтық механизмді іздеуге арналған ғылыми зерттеулер елеулі түрде дами бастады.

Міндетті түрде бекітілетін және конституциялық күш берілетін құқық

үстемдігі қағидасын конституцияландыру Парламент қызметі мен оның функционалдық сипаттамаларын талдаудан тыс, өзі бөлек қарастырылуы мүмкін емес екенін атап өткен жөн.

Құқық үстемдігі қағидасын қамтамасыз етудің заңнамалық негіздерін қалыптастыру қажеттігі және жария билік органдары қызметінің үстінен парламенттік бақылаудың барынша жетілдірілген механизмдерін құру осы зерттеудің тақырыбына арқау болды.

Диссертациялық зерттеу тақырыбының өзектілігі халық өкілдігін қамтамасыз етудің және қоғамдық мүдделерді қорғаудың аса маңызды құралы ретінде тиімді парламентаризмді дамытудағы объективті қажеттілікке де негізделген.

Тақырыптың зерттелу деңгейі. Парламентаризмнің қалыптасу және даму проблемалары, биліктің заң шығарушы тармағының мемлекет механизміндегі орны мен рөлін талдау, оның ұйымдастырушылық және функционалдық сипаттамалары қазақстандық та, шетелдік те зерттеушілердің еңбектерінде зерттелгенін айта кету қажет.

Теориялық тұрғыда қазіргі кездегі парламентаризмнің қалыптасуына өткен ойшылдардың іргелі ғылыми көзқарастары ықпал етті. Д. Локктың, Ш. Монтескьенің, Ж.Ж. Руссоның, Д. Мэдисонның, Т. Джефферсонның және басқалардың еңбектерінде билікті бөлу, қоғамдық келісім–шарт, халықтық егемендік, парламент үстемдігі және басқа да идеялар зерттеліп, мемлекеттік биліктің аса маңызды құрамдас бөліктері ретінде қарастырылады.

Диссертациялық зерттеудің доктриналық негіздеріне ресейлік құқық саласындағы жетекші теоретик ғалымдар: С.С. Алексеевтің, С.А. Авакьянның, Д.А. Керимовтің, В.С. Нерсесянцтің, сондай–ақ конституционалист ғалымдар: К.В. Арановскийдің, Н.С. Бондарьдің, И.А. Кравецтің, Е.И. Козлованың, О.Е. Кутафиннің, Ю.А. Тихомировтің, А.А. Мишиннің, А.Н. Медушевскийдің, Р.О. Халфинаның, В.С. Усановтың, В.Е. Чиркиннің және басқалардың еңбектері зерделеу маңызды болды.

Олардың шығармашылық күш–жігерінің арқасында парламентаризмді заманауи түсінудің ғылыми негіздері қаланды, парламентаризмнің әртүрлі басқару формаларындағы тиімділік критерийлері анықталды, сондай–ақ заң шығарушы биліктің қазіргі мемлекеттердің құқықтық негіздерінің қалыптасуындағы және құқықтық жүйенің қалыптасуындағы рөлі көрсетілді.

Сонымен қатар, жұмыста Т.А. Комарованың, Д.Г. Морозовтың, С.А. Грачеваның, В.Н. Руденконың, А.В. Петришиннің және басқалардың еңбектері пайдаланылды, оларда құқықтық қағида ретінде, сондай–ақ адам құқықтарын қорғау тұрғысынан құқық үстемдігін қамтамасыз ету проблемалары қаралған болатын.

Қазақстандық ғалымдардың арасында К.К. Айтхожиннің, Е.Б. Абдрасуловтың, С.К. Амандыкованың, Н.К. Амировтың, М.Т. Баймахановтың, Д.М. Баймаханованың, Б.А. Бекжановтың, Ж.Н. Баишевтің, Е.А. Бурибаевтің, Қ.Н. Дауталиевтің, А.С.Ибраеваның, А.Қ. Исабековтың, Л.Т. Жанузакованың, С.З. Зимановтың, Е.К. Кубеевтің, А.К. Котовтың, Е.К. Кубеевтің, Ө.К. Қопабаевтің, В.А. Кимнің, А.А. Караевтің, Б.Ж. Куандыковтың, Н. Қалиевтің,

В.В. Мамоновтың, В.А. Малиновскийдің, Э.Б. Мухамеджановтың, Е.К. Нұрпейісовтың, И.И. Роговтың, Г.С. Сапаргалиевтің, С.С. Сартаевтың, М.К. Сулейменовтің, С.Н. Сабикеновтің, С.Ф. Ударцевтің, З.М. Самалдыкованың, А.Ф. Сулеймановтың, Қ. Сәтбаеваның, Ж.Р. Темирбековтің, Ж.У. Тлембаеваның, Б.А. Тайторинаның, А.Р. Тойжанованың, А.Т. Толеубековтың, Н.Н. Турецкийдің және басқалардың еңбектері орасан зор қызығушылық тудырады.

Жұмыста алыс шетелдердің құқықтанушыларының да, атап айтсақ: А.В. Дайси, Pekka Hallberg, Ф. Фукуяма, M. Bradley, A. Ewing, К. Элефтериадес, Б. Футей және басқалардың, сонымен қатар өзбекстандық ғалым А.З. Мухамеджановтың еңбектері пайдаланылды.

Көпшілік ғалымдардың еңбектерінде парламентаризм проблемалары мемлекеттік билік механизмінің тиімділігін талдау, сондай–ақ құқықтық мемлекетті қалыптастырудағы, тежемелік әрі тепе–теңдік жүйесін жетілдірудегі және атқарушы биліктің қызметін парламенттік бақылауды жүзеге асырудағы биліктің заң шығарушы тармағының рөлі тұрғысынан қаралғанын атап өткен абзал.

Сонымен қатар, парламентаризм теориясы мен практикасының белгілі бір дәрежеде зерттелгендігіне қарамастан, Қазақстан Республикасының қазіргі заң ғылымында Қазақстан Республикасы Парламентінің құқық үстемдігін қамтамасыз етудегі, күшті демократиялық мемлекет құрудың заңнамалық негіздерін қалыптастырудағы рөліне, қазақстандық парламент қызметінде құқық үстемдігі қағидасын конституцияландыру проблемаларына арналған кешенді монографиялық зерттеулер жоқ.

Диссертациялық зерттеудің объектісі – құқық үстемдігі қағидасын қамтамасыз етудің заңнамалық негіздерін қалыптастыру үшін Парламенттің заң шығару қызметінің барысында қалыптасатын қоғамдық қатынастар болып табылады.

Зерттеудің пәні – Парламенттің құқықтық мәртебесін реттейтін қолданыстағы конституциялық және өзге де заңнамалар, ғылыми–тәжірибелік тұжырымдамалар, сонымен қатар, құқық үстемдігін қамтамасыз етудегі парламенттің рөлі болып табылады.

Диссертациялық зерттеудің мақсаты. Құқық үстемдігі доктринасының теориялық–құқықтық және аксиологиялық аспектілерін талдау, құқықтық мемлекет иедеясын конституцияландырудағы осы доктринаның рөлін, құқық үстемдігін қамтамасыз ету және күшті мемлекетті қалыптастыру үшін Парламенттің рөлін күшейтуді қарастыру, сондай–ақ 2017 және 2022 жылдардағы конституциялық реформалардың Қазақстан Республикасында парламентаризмді ары қарай қалыптастыруға әсерін зерделеу.

Автор осы мақсаттарға жету үшін алдына келесідей нақты **міндеттер** қойды:

– құқық үстемдігі доктринасының теориялық–құқықтық және аксиологиялық аспектілерін зерттеу, оның генезисін және күшті құқықтық мемлекет құрудағы рөлін көрсету;

– парламенттік егемендік доктринасының парламентаризм идеясы мен құқық үстемдігі қағидасын қамтамасыз етудегі рөлін көрсету;

– 2017 және 2022 жылдардағы конституциялық реформалардың мазмұнын талдау және олардың президенттік басқару нысаны жағдайында Қазақстан Республикасында парламентаризмнің қалыптасуына әсерін көрсету;

– Қазақстан Республикасындағы және шет елдердегі парламенттік рәсімдердің нысандарын талдау, олардың тиімділік өлшемдерін анықтау және соның негізінде олардың тиімділігін арттыруға бағытталған ұсыныстарды тұжырымдау;

– Қазақстан Республикасындағы парламенттік бақылаудың жай–күйін зерделеу және соның негізінде «Қазақстан Республикасындағы парламенттік бақылау туралы» заң жобасын және оның құқық үстемдігін қамтамасыз етудегі және күшті құқықтық мемлекет құрудағы рөлін арттыру жөніндегі ұсыныстарды әзірлеу;

– Парламенттің құқықтық мәртебесіндегі заңнамалық олқылықтарды анықтау және Парламенттің Қазақстан Республикасының Президентімен, Үкіметімен және Конституциялық Сотымен өзара іс–қимылының конституциялық–құқықтық тетіктерін жетілдіру жөнінде ұсыныстар әзірлеу.

Зерттеудің негізгі нәтижелерінің сипаттамасы:

1. Құқық үстемдігі доктринасын зерттеу нәтижелері негізінде оның парламентаризм идеяларын конституцияландыру процесіне әсері көрсетілді;

2. Зерттеу нәтижелері негізінде парламенттік егемендік доктринасын конституцияландыру мәселелері және оның құқық үстемдігі қағидасын қамтамасыз етудегі рөлі қарастырылды;

3. Зерттеу нәтижелері негізінде 2017 және 2022 жылдардағы конституциялық реформалардың ерекшеліктері талданды және олардың Қазақстан Республикасындағы парламентаризмді одан әрі бекіту және президенттік басқару нысаны жағдайында құқық үстемдігін қамтамасыз ету процестеріне әсері көрсетілді;

4. Зерттеу нәтижелері негізінде Қазақстан Республикасы мен шет елдердегі парламенттік рәсімдер нысандарының заңнамалық ерекшеліктері анықталды;

5. Қазақстан Республикасындағы парламенттік бақылау институтын зерделеу негізінде «Парламенттік бақылау туралы» заң жобасы әзірленді;

6. Парламенттің құқықтық мәртебесін зерттеу негізінде заңнамалық олқылықтар анықталды, сондай–ақ Парламенттің Президентпен, Үкіметпен және Қазақстан Республикасының Конституциялық Сотымен өзара іс–қимылының конституциялық–құқықтық тетіктерін жетілдіру жөнінде тәжірибелік ұсынымдар тұжырымдалды.

Зерттеудің ғылыми жаңалығы. Диссертациялық зерттеу нәтижелерінің ғылыми жаңалығының сипаты:

1. Құқық үстемдігі доктринасының аксиологиялық сипаттамаларына кешенді теориялық–құқықтық талдау жүргізілді;

2. Парламенттік егемендік доктринасына талдау жүргізілді;

3. 2017 және 2022 жылдардағы конституциялық реформалардың нәтижесінде орын алған Қазақстан Республикасы Парламентінің құқықтық мәртебесіне қатысты өзгерістерге талдау жүргізілді;

4. Қазақстан Республикасы Парламентінің құқық үстемдігін қамтамасыз етудегі және күшті демократиялық мемлекетті қамтамасыз етудің заңнамалық негіздерін қалыптастырудағы рөлін қарастыруға талпыныс жасалды;

5. Қазіргі Парламенттің ашықтығы мен тиімділігінің маңызды құралы ретіндегі парламенттік рәсімдерге талдау жүргізілді;

6. «Парламенттік бақылау туралы» заң жобасы ұсынылды. Оның құқық үстемдігін қамтамасыз етудегі және күшті демократиялық мемлекетті қамтамасыз етудің заңнамалық негіздерін қалыптастырудағы рөлі көрсетілді;

7. Парламенттің құқықтық мәртебесі мен парламенттік бақылау нысандарының заңнамалық олқылықтары анықталды, сондай–ақ Парламенттің Президентпен, Үкіметпен және Қазақстан Республикасының Конституциялық Сотымен өзара іс–қимылының конституциялық–құқықтық тетіктерін жетілдіру бойынша практикалық ұсынымдар әзірленді.

Қорғауға ұсынылатын негізгі тұжырымдар:

1. Құқық үстемдігі доктринасының құқықтық табиғатын зерделеу негізінде диссертацияда Қазақстан Республикасында күшті құқықтық мемлекет құрудың және конституционализм идеяларын іске асырудың маңызды шарты ретінде осы қағиданы заңнамалық қамтамасыз ету қажеттілігі туралы тұжырым негізделген. Осы қағиданы заңнамалық қамтамасыз ету процесі осы құбылыстың әртүрлі аспектілерін (құқықтық, саяси, білім беру, мәдени, психологиялық және т.б. факторларды) зерттей отырып, терең ғылыми талдауға негізделуі керек. Бұл жұмыс жүйелі негізде жүргізіліп, заң шығармашылық жоспарларының, мемлекеттік бағдарламалардың және Қазақстан Республикасының құқықтық даму тұжырымдамасының құрамдас бөлігі болуы тиіс, оның мақсаты Қазақстанда қазіргі заманғы құқықтық мемлекеттің құндылықтарын бекіту болуға тиіс.

2. Диссертацияда парламенттік егемендік билік бөлінісі жүйесіндегі Парламент үстемдігінің және құқық үстемдігі доктринасын іске асырудың заңнамалық негіздерін қалыптастырудың маңызды құқықтық және саяси кепілі деген тұжырым негізделген. Парламенттік егемендік доктринасы қазақстандық парламентаризм тәжірибесіне енгізілуі тиіс.

Мемлекеттілікті қалыптастырудың бастапқы кезеңінде Қазақстан Республикасындағы парламенттік егемендіктің шектелуін сол кезеңнің объективті факторлары тудырған болатын және де әлеуметтік–экономикалық реформаларды тиімді жүргізу шарты ретінде Президент пен Үкіметтің билікті бөлу тетігіндегі рөлін нығайту қажеттілігімен байланысты болды.

Парламенттік егемендік идеясын қамтамасыз ету процесінің маңызды кезеңі Парламенттің өкілеттіктерін кеңейту және парламенттік бақылауды институттандыру, парламенттік оппозицияның құрылуына жағдайлар қалыптастыру, сайлау және партия туралы заңнаманы жетілдіру болып қала береді.

3. Диссертацияда 1995 жылы конституциялық реформа барысында бекітілген «күшті Президент, рационалды Парламент» құрылымы парламенттік егемендікті толық көлемде қамтамасыз етпейді және заң шығарушы биліктің негізгі субъектісі ретінде Парламенттің заң шығару өкілеттіктерін шектейді

деген қорытындыға келді.

Осыған байланысты 2017 және 2022 жылдардағы конституциялық реформаларды мемлекеттік билік тетігін кезең–кезеңімен жаңғырту және президенттік басқару нысаны жағдайында парламентаризмнің конституциялық негіздерін күшейту құралы ретінде қарастыру қажет.

Осының негізінде диссертацияда Қазақстанда парламентаризмнің қалыптасу процесі Қазақстан Республикасында болып жатқан саяси–құқықтық процестермен тікелей байланысты деген тұжырым негізделген.

Таяу болашақта бұл механизм конституциялық реттеудің мынадай салаларын қамтуы тиіс:

– басқару нысанын түзету бағытында, президенттік–парламенттік республиканы конституциялық рәсімдеу және Парламент Палаталарының бақылау өкілеттіктерін кеңейту;

– Президенттің өкілеттігін қысқарту және мемлекет басшысының жауапкершілігі туралы нормаларды енгізу бағытында;

– Конституциялық іс жүргізу процесіне қатысушылардың субъектілік құрамына саяси партияларды, депутаттық фракциялар мен топтарды, сондай–ақ адам құқықтары жөніндегі уәкілді тарта отырып, кеңейту бағытында;

– партия және сайлау туралы заңнамаларды одан әрі жетілдіру бағытында, қазіргі заманғы парламентаризмнің аса маңызды институты ретінде парламенттік азшылық мүдделерінің құқықтық кепілдіктерін бекіту.

4. Диссертацияда парламенттік рәсім парламенттік егемендікті іске асырудың және Парламенттің өкілдік және бақылау қызметін қамтамасыз етудің маңызды құралы болып табылады деген тұжырым негізделген. Парламенттік рәсімдер парламенттік мәдениеттің элементі бола отырып, Парламент жұмысының сапасын көрсететін өлшемі және Парламенттің ашықтығы мен парламенттік дәстүрлердің дамуының көрсеткіші болып табылады.

Сонымен бірге олардың тиімділігі регламенттік нормалардың сапасымен, Парламенттің саяси құрамымен және Парламент Мәжілісінде сындарлы саяси бәсекелестіктің болуымен айқындалады.

5. Жұмыста «Парламенттік бақылау» анықтамасын зерттеудің негізінде диссертант келесідей қорытындыға келеді:

біріншіден, парламенттік бақылау дуализммен сипатталады, саяси–құқықтық сипатқа ие, құқық үстемдігін қамтамасыз етудің және тежемелік тепе–теңдік жүйесінің ажырамас бөлігі болып табылады;

екіншіден, оның қалыптасуы қазақстандық қоғамның құқықтық және саяси мәдениетінің деңгейін және қоғамның қазіргі конституционализм құндылықтарын қабылдау дәрежесін көрсететін эволюциялық (кезеңдік) процеспен байланысты;

үшіншіден; парламенттік бақылау нысандарының тиімділігі шынайы көппартиялылықтың және сындарлы парламенттік оппозицияның болмауымен, сондай–ақ неғұрлым тиімді парламенттік рәсімдерді қолдануға (қабылдауға) қатысты мемлекеттегі саяси ерік–жігердің әлсіз деңгейімен байланысты;

Осы жоғарыда айтылғандардың негізінде парламенттік бақылау

мемлекеттің бақылау қызметінің ерекше саласы ретінде нақты конституциялық және заңнамалық рәсімделуі тиіс деген қорытынды жасалды. Осыған байланысты Конституцияда Парламенттің және оның Палаталарының бақылау функцияларын нақты белгілеу, сондай–ақ бақылаудың түсінігін, нысандары мен түрлерін, сондай–ақ Үкімет мүшелерінің саяси жауапкершілігі мәселелерін егжей–тегжейлі сипаттайтын «Парламенттік бақылау туралы» заңды қабылдау қажет (Заң жобасы қоса беріліп отыр. Қосымша 1).

6. Диссертацияда жүргізілген зерттеу негізінде Қазақстан Республикасында мемлекеттік билік тетігінің тиімділігін арттыруға және парламентаризмнің қалыптасуына бағытталған қолданыстағы заңнаманы жетілдіру бойынша ұсыныстар әзірленді. Атап айтқанда:

1. ҚР Конституциясының 49–бабының 1 тармағын мынадай жаңа редакцияда жазуды ұсынамыз:

«Парламент – Қазақстан Республикасының заң шығару билігін жүзеге асыратын Республиканың ең жоғары өкілді және бақылау органы».

Негіздеме: Парламенттің бақылау функциясының конституциялық бекітілуі «Парламенттік бақылау туралы» заңның қабылдануына жағдай жасайды, қазақстандық парламентаризм мен құқық үстемдігін қамтамасыз ету тәжірибесінде халық егемендігі идеясының жүзеге асырылуына ықпал етеді.

2. ҚР Конституциясының 57–бабының 5 тармағын мынадай жаңа редакцияда жазуды ұсынамыз:

«*57–бап. Парламенттің әр Палатасы дербес, басқа Палатаның қатысуынсыз:*

5) өз құзыретіндегі мәселелер бойынша парламенттік тыңдаулар өткізеді, депутаттар фракциясының бастамашылығымен атқарушы билік органдарының мүшелеріне қатысты парламенттік тергеу туралы бастамашылық етеді».

Негіздеме: Парламенттік тергеу құқығының конституциялық бекітілуі парламенттік бақылаудың нысандарын толық жүзеге асыру және атқарушы билікті тиімдірек бақылауды қамтамыз ету үшін қажет.

3. ҚР Конституциясының 61–бабының 3 тармағын төмендегідей мазмұндағы 12 тармақпен толықтыруды ұсынамыз:

«12) Парламент қоғамдық қатынастарды реттеуге бағытталған өзге де заңдарды шығаруға құқылы».

Негіздеме: ҚР Конституиясынының 61–бабы 3 т. заңмен реттелетін қоғамдық қатынастар шеңберін анықтайды. Өзге қатынастардың барлығы Президент пен Үкіметтің актілерімен реттеледі. Демек, Парламенттің заң шығару функциясы конституциялық шектермен шектелген, бұл оның өз заңдарын әзірлеудегі белсенділігін тежейді. Сондықтан, Парламенттің заңдарымен реттелетін қоғамдық қатынастардың аясын кеңейту қажет, немесе мұндай шектеулі тізімді мүлдем алып тастау керек.

Мұндай жағдайда Парламент биліктік қатынастардың толыққанды субъектісі ретінде, конституциялық процестің бағыты мен сипатына ықпал етуге, атқарушы билікті тиімді бақылауға, атышулы сыбайлас жемқорлық қылмыстарды тергеу үшін тергеу комиссияларын құруға әрекет ете алмайды.

4. ҚР Конституциясының 61–бабыың 6 т. 1 тармақшасын мынадай жаңа редакцияда жазуды ұсынамыз:

«Үкіметтің бастамасымен енгізілген заңдар жобасы ҚР Үкіметінің оң қорытындысы болған жағдайда ғана енгізіледі.

Президенттің, Парламенттің заң шығару бастамасы тәртібімен Парламент Мәжілісіне енгізіген заңнамалық атілер жлбасы үшін мұндай қорытынды талап етілмейді».

Негіздеме: Норманы түзету заң шығару бастамашылығына ие субъектілердің тең құқытқарын қамтамасыз ету, сонымен қатар заң шығарушы биліктің негізгі субъектісі ретінде парламенттің рөлін арттыру мақсатында ұсынылып отыр.

Парламент депутататтарының заң шығару бастамашылығы тәртібімен берілетін заң жобаларының санын арттыру арқылы Парламенттің заң шығару рөлін арттыру, Мемлекеттік кірісті қысқартуды немесе мемлекеттік шығысты көбейтуді көздейтін заңдардың жобалары Республика Үкіметінің оң қорытындысы болғанда ғана енгізілуі мүмкін (ҚР Конституциясының 61 бабы 6 тармағы), делінген норманы алып тастау қажет.

Сондықтан, Үкіметтің бұл өкілеттігін не алып тастау не заңды қабылдау барысында назарға алынатын жәй қорытынды беру құқығы ретінде бекіту керек.

5. ҚР Конституциясының 61 бабының «Үкімет енгізген заң жобасының қабылданбауына байланысты Премьер–Министр Парламент палаталарының бірлескен отырысында Үкіметке сенім туралы мәселе қоюға хақылы. 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», – делінген 7 тармағын

«Алып тастауды ұсынамыз».

Неіздеме: Аталған норма Парламент пен оның Палаталарының заң шығару саласындағы құзыретін шектейді. Сонымен қатар, тарату "қаупі" және заңның дауыссыз қабылдануы заң шығару бастамашылығына ие субъектілердің теңдігі қағидасын және заң шығару процесінің сатыларын бұзады, өйткені ол парламент арқылы кез–келген заңның өтуіне мүмкіндік береді. Іс жүзінде осындай екі заң қабылданған болатын.

1) зейнетақымен қамсыздандыру туралы (1997);

2) Жер кодексі (2003).

Тәжірибе көрсеткендей, екі заң да тиімсіз болып шықты.

6. ҚР Конституциясының 63–бабын мынадай жаңа редакцияда жазуды ұсынамыз:

«1. Республика Президенті Парламент Палаталарының өкілдерімен, Премьер–Министрмен, сонымен қатар Конституциялық Соттың Төрағасымен консультациялардан кейін ғана Парламенттің Мәжілісін тарата алады.

2. Парламент Мәжілісі төтенше жағдай кезінде немесе әскери жағдай уақытында, Президент өкілеттігінің соңғы алты айында, сонымен қатар

алдыңғы таратудан кейінгі бір жыл ішінде таратуға болмайды».

Негіздеме: 1. Конституциялық Соттың мемлекеттік билік органдарымен арақатынасы мезанизмін жетілдіру, халық өкілдігі қағидасын қорғау мақсатында «кеңесшілер» құрамына Конституциялық Соттың Төрағасын да қосу қажет.

2. Парламент Сенатының заң шығармашылық процесінің үздіксіздігін қамтамасыз ету мақсатында, бірқатар шетелдік мемлекеттерде (Ресей, Жапония, Франция және т.б.) қалыптасқан үрдіс секілді таратылмауы қажет.

7. ҚР Конституциясының 72–б. 1 т. 2 тармақшасын мынадай жаңа редакцияда жазуды ұсынамыз:

«2) Қарайды: Парламент қабылдаған заңдардың Республика Конституциясына сәйкестігін Президент қол қойғанға дейін; Президенттің заңды күшіне енген нормативтік Жарлықтарын және Үкіметтің қаулыларын Қазақстан Республикасының конституциясына сәйкестігін».

Негіздеме: Конституциялық Соттың «жарлық құқығы» саласында, сонымен бірге, үкіметтің нормашығармашылық қызметі саласындағы бақылауды қамтамасыз етуге қатысуы, бұл оның билік бөлінісі механизміндегі рөлін арттырып, ҚР шынайы парламентаризмнің орнығуына ықпал етеді.

Диссертациялық зерттеудің әдіснамалық негізі. Зерттеудің мақсаттарына қол жеткізу және қойылған міндеттерді шешу танымның жалпытеориялық және арнайы әдістеріне сүйене отырып жүзеге асырылды. Олардың үйлесуі зерттеудің объектісі мен пәнін қоғамдық өмірдің басқада құқықтық құбылыстарымен өзара байланысында зерделеуге ықпал етті.

Талдау зертеудің әдісі ретінде құқық үстемдігі доктринасының теориялық–құқықтық және аксиологиялық аспектілерін анықтауда, оның генезисін, заң үстемдігі доктринасымен арақатынасын көрсетуде, олардың құқықтық мемлекет идеяларын конституцияландыруда, қоғамдық мүдделерді қамтамасыз етудегі рөлін және мықты құқықтық мемлекет құрудағы рөлін қарастыруда қолданылды.

Әртүрлі көзқарастардың синтезі, сонымен қатар парламентаризмнің болуы мен қызмет етуінің анықталған қағидалары оның жаңа сипаттарын ұсынуға мүмкіндік берді. Диалектикалық әдіс болса құқық үстемдігі, күшті құқықтық мемлекет, парламент егемендігі доктринасы, парламенттік бақылау сияқты категориялардың өзара тәуелділігін, байланысын көрсетті.

Жүйелілік әдіс зерттеу тақырыбының барлық құқықтық құбылыстарын оқшауламай, жиынтық түрде қарастыру арқылы қолданылды, объективтілік қағидасы негізінде талдау жасалды.

Салыстырмалы–құқықтық әдіс Қазақстан Республкиасындағы және шет мемлекеттердегі парламенттік рәсімдердің заманауи формаларын зерделеуге, олардың тиімділік критерийлерін анықтауға және соның негізінде Қазақстан Республикасындағы парламенттік бақылауды конституциялық–құқықтық реттеудің қазіргі жай–күйін және оның құқық үстемдігін қамтамасыз етудегі, тұғыры берік құқықтық мемлекет құрудағы рөлін қарастыруға мүмкіндік берсе, ал формальді–заңи әдіс нормативтік дефинцияларды, сонымен бірге зертеу тақырыбының негізгі ұғымдарының доктриналды анықтамаларын қарастыруда қолданылды.

Сонымен қатар, диссертациялық зерттеуде белгіленген міндеттерді шешу

үшін контент–анализ, статистикалық, тарихи және логикалық таным әдістері де пайдаланылды.

Зерттеудің теориялық негізіне өткен ойшылдардың ғылыми еңбектері, монографиялар, диссертациялар және қазіргі ғалымдардың, атап айтқанда Авакьян С.А., Керимов Д.А., Нерсесянц В.С., Арановский К.В., Бондарь Н.С., Кравец И.А., Козлов Е.И., Кутафин О.Е., Хабриева Т.Я., Халфина Р.О., Усанов В.С., Чиркин В.Е. және т.б. еңбектерінің ерекше құндылығы арқау болды.

Қазақстандық ғалымдар арасында К. К. Айтхожиннің, С.К. Амандыкованың, А.Т. Ащеуловтің, М.Т. Баймахановтың, Д.М. Баймахановаңың, Б.А. Бекжановтың, Ж.Н. Баишевтің, А.С. Ибраеваның, К.А. Жиренчиннің, Л.Т. Жанузаковаңың, С.З. Зимановтың, Е.К. Кубеевтің, А.К. Котовтың, О.К. Копабаевтің, В.А. Кимнің, Н.Х. Калишеваның, А.А. Караевтің, В.В. Мамоновтың, А.А. Матюхиннің, В.А. Малиновскийдің, Э.Б. Мухамеджановтың, И.И. Роговтың, Г.С. Сапаргалиевтің, С.С. Сартаевтың, М.К. Сулейменовтің, С.Н. Сабикеновтің, А.К. Мухтарованың, С.Ф. Ударцевтің, Е.К. Нұрпейісовтың, Қ.Н. Дауталиевтің З.М. Самалдыкованың, А.Ф. Сулеймановтің, Т.С. Сафарованың, Ж.Р. Темирбековтің, Ж.У. Тлембаеваның, Б.А. Тайторинаның, А.Р. Тойжановаңың, С.А. Табановтың, В.Д. Шопиннің еңбектері біздің зерттеуіміз үшін маңызды болды.

Зерттеудің тәжірибелік негізін Қазақстан Республикасының Конституциясы, конституциялық заңдары, Парламент пен оның Палаталарының регламенті, ғылыми–құқықтық Тұжырымдамалар және Қазақстан Республикасының өзге де нормативтік құқықтық актілері, Парламент отырыстарының стенограммалары, Ресей Федерациясының, ТМД–ның және басқа да шет елдердің Конституциясы мен қолданыстағы заңнамасы, монографиялар, мерзімді басылымдар құрады.

Диссертация нәтижелерінің теориялық маңыздылығы. Жұмыстың мазмұны мемлекет және құқық теориясын, конституциялық құқықты, салыстырмалы конституциялық құқықты, парламенттік құқықты, сонымен бірге Қазақстандағы президенттік басқару нысаны жағдайында парламентаризмнің қалыптасуының заңдылықтары мен заманауи үрдістерін қамтитын пәнаралық сипаты бар.

Зерттеу нәтижесінде қол жеткізген жаңа ғылыми білімдер конституциялық–құқықтық институттардың жетілдірілуіне және құқық үстемдігін жүзеге асырудың саяси–құқықтық жағдайларын қалыптастаруға, оның конституцияландырылуына, халық егемендігі идеясының заңмен қамтамасыз етілуіне ықпал етеді.

Зерттеу нәтижелерінің практикалық маңыздылығы: қол жеткізген ғылыми қорытындылар мен ұсыныстар мемлекеттік бағдарламалар мен құқықтық даму тұжырымдамаларын әзірлеу кезінде, мемлекеттік биліктің жоғары органдары қызметінің тәжірибесінде, заң жобалау жұмыстарының жоспарларын жетілдіру кезінде, сондай–ақ Қазақстан Республикасында конституциялық және парламенттік құқық бойынша жаңа арнайы оқу курстарын әзірлеу кезінде пайдаланылуы мүмкін

Зерттеушінің жеке үлесі. Ізденуші 2022 жылы «Болашақ» Халықаралық

бағдарламамалар орталығының «500–Ғалым» жобасы бойынша Ұлыбританияның Бат қаласындағы University of Bath негізінде 10 айлық ғылыми тағлымдамадан өтті. Әлемдік университеттер рейтингіне кіретін UCL, University of Oxford, University of Falmouth, University of Brunel, University of Bristol, London Metropolitan university, University of Westminster, Borurnemouth Arts University т.б. оқу орындарының ғалымдарымен кездесу, зерттеу жұмысының тақырыбына қатысты пікір алмасулар болды, Scopus, Mendeley, Taylor базаларындағы импакт–факторы жоғары журналдарда жарияланған әлемдік зерттеушілердің ғылыми еңбектерімен танысу жүзеге асты. Стипендиант ғылыми тағылымдамадан өтудің барлық мақсаттары мен міндеттері бекітілген тағылымдама бағдарламасына сәйкес толық орындап DBA сертификатын алды.

Зерттеу нәтижелерін апробациялау. Диссертация тақырыбы бойынша докторант жалпы 7 ғылыми еңбек жариялады, оның ішінде Қазақстан Республикасының ғылым және жоғары білім министрлігінің ғылым және жоғары білім саласында сапаны қамтамасыз ету комитетімен ұсынылған ғылыми баспаларда 3 мақала, Web of Science дерекқорына енетін журналдарда 1 мақала, шетелдік журналда –1, Халықаралық ғылыми–тәжірибелік конференцияларда 2 мақала жарияланған.

Scopus базасында жарияланған мақаланы (2019 жылғы CiteScore 2,2 тең, құқықтану бойынша процентилі – 84) растайтын Қазақстан Республикасы Ұлттық мемлекттік ғылыми техникалық сарапама орталығының 12.09.2023 ж. № 4319/15–03–02 анықтамасы бар.

Жұмыс материалдарының сыннан өтуі. Жұмысты зерттеу барысындағы анықталған тұжырымдар мен ұсыныстар, қорытындылар «Каспий Университетінің» «Әділет» ЖҚМ кеңейтілген отырысында талқыланды.

Диссертациялық зерттеудің көлемі мен құрылымы зерттеудің мақсаты мен міндеттерімен байланысты және оның қисындылығын көрсетеді. Жұмыс кіріспеден, жеті тарауды қамтыған үш бөлімнен және қорытындыдан тұрады.

Кіріспеде тақырыптың таңдалуы, оның өзектілігі негізделіп, зерттеудің мақсаты, оның ғылыми жаңалығы мен әдістемелік негізі айқындалып қорғауға ұсынылатын негізгі тұжырымдар айтылады. Зерттеудің негізгі үш бөлімінде зерттеудің нәтижелері баяндалады, ал қорытындыда зерттеу тақырыбы бойынша негізгі тұжырымдар мен ұсыныстар беріледі. Диссертацияның соңында пайдаланылған әдебиеттер тізімі мен қосымшалар келтірілген.

Жұмыс көлемі компьютерде терілген 143 бетті құрайды.

1 ҚҰҚЫҚ ҮСТЕМДІГІ ДОКТРИНАСЫНЫҢ ТЕОРИЯЛЫҚ–ҚҰҚЫҚТЫҚ ЖӘНЕ АКСИОЛОГИЯЛЫҚ АСПЕКТІЛЕРІ ЖӘНЕ ОЛАРДЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ МЕМЛЕКЕТ ИДЕЯСЫН КОНСТИТУЦИЯЛАНДЫРУДАҒЫ РӨЛІ

1.1 Құқық үстемдігі – қоғамдық мүддені қамтамасыз ету құралы және оның конституционализм идеяларын жүзеге асырудағы рөлі

«Қазақстан–2050» стратегиясындағы жаңа мақсаттар қазақстандық қоғамға құқықтық сананы жаңғырту, конституциялық процестерді өзгерту және конституциялық–құқықтық саясатты құру, құқық үстемдігін қалыптастыру және халық өкілдігін қамтамасыз етудің маңызды құралы ретінде парламентаризмді дамыта түсу үшін Парламент рөлін көтеруге бағытталған бірқатар міндеттер жүктеді.

Құқық үстемдігі қағидасын мойындау қазіргі мемлекеттердің құқықтық жүйесі тиімділігінің көрсеткіші екені белгілі. Оның мақсаты – қоғамдық мүддені, құқықтық мемлекет идеяларын, саяси, әлеуметтік–экономикалық және рухани–мәдени құқықтарды, азаматтар еркіндігін және өзге де құқықтық қатынас субъектілерінің заңды мүддесін қамтамасыз ету.

Қазіргі таңда тәуелсіз талдау орталықтары дайындаған өлшемдер негізінде құқық үстемдігін қамтамасыз етудегі басымдықтар мен проблемалық аймақтарды анықтауға бағытталған түрлі іс–шаралар жүргізуде.

Құқық (заң) үстемдігінің индексі (The Rule of Law Index) негізгі сегіз көрсеткіш бойынша 47 тармақты қамтитын елеулі ғылыми талдау болып табылады, оның нәтижелері бойынша елдің құқықтық даму деңгейі бойынша рейтингі айқындалады.

Олардың ең маңыздылары мына бақылау көрсеткіштеріне топтастырылған:

- *Жария билік институттарының өкілеттіктерін шектеу;*
- *Сыбайлас жемқорлықтың болмауы;*
- *Ашық үкімет;*
- *Негізгі құқықтарды қорғау;*
- *Тәртіп және қауіпсіздік*
- *Нормативтік құқық реттеу;*
- *Азаматтық сот төрелігі;*
- *Қылмыстық сот төрелігі* [6].

Аталған рейтингтің 2023 жылғы қорытындысы бойынша тізімге енгізілген ТМД елдерінің ішінде Қазақстан ең жоғары (65) орынға ие болды [7], бұл еліміздің күшті мемлекет құру бағытында біраз жетістікке жеткенін және құқықтық саясат тұжырымдамасындағы 2030 жылға қарай күтілетін құқық үстемдігінің 0.60 баллдан төмен емес [8] көрсеткішіне қол жеткізуге біршашама жақындай түскедігін көрсетеді.

Дегенменен, мемлекет жоғары көрсеткіштері бар елдер тобына ұмтылуы керек, олардың тәжірибесін зерделеу біздің еліміздің демократия жолында ілгерілеуінің және әлемнің дамыған отыз елінің құрамына кіруінің шарты ретінде құқық үстемдігі қағидасын заңнамалық қамтамасыз ету қажеттілігін

айқындайды.

Мәселен, БҰҰ Бас Ассамблеясы Кеңесінің құқық үстемдігін қамтамасыз ету бойынша Декларациясында бұл қағида демократиялық тәртіпті қалыптастырудың маңызды шарты ретінде қарастырылған. Оны мойындау және құқықтық негізін қамтамасыз ету егеменді мемлекеттердің Біріккен ұлттар ұйымы жарғысының мақсаттары мен қағидаларын ұстанатынын көрсетеді.

Құқық үстемдігі қағидаларына сай халықаралық құқық нормаларын сақтау және тиімді, әділ сот төрелігін қамтамасыз ету – қазіргі мемлекеттердің үдемелі дамуының бұлжымас негізі. Сонымен қатар Декларацияда «Құқық үстемдігі әлемнің барлық мемлекеттеріне бірдей қатысты, олар бұл қағидаға заң деңгейінде қолдау көрсетіп қана қоймай, заңдық рәсімдер аясында оны құқықтық жүйеге кіріктіріп, одан әрі конституцияландырылуына тиімді құқықтық платформа қалыптастыруы керек» делінген [9].

Құқық үстемдігі идеясының аксиологиялық маңыздылығы – бұл әлемнің көптеген елдерінің конституциялық құрылымының құқықтық тірегін, күшті демократиялық мемлекеттің құрамдас бөлігін және адам құқықтары мен бостандықтарын қамтамасыз етудің негізін құрайтындығында жатыр.

Құқықтық болмысты талдау көрсеткендей, құқық үстемдігі қағидасын конституционализм идеяларынан тыс жүзеге асыру мүмкін емес. Себебі ол да Конституцияның үстемдігін қамтамасыз ету, құқықтық мәдениет, адам құқықтарын қорғау жүйесі мен тетіктері, құқықтық сана, конституциялық жауапкершілік және т.б. сияқты ұқсас салалар мәселелері мен объектілерін құқықтық реттеуді жүзеге асырады.

Конституционализм мен құқық үстемдігі қағидасының өзара байланысы мына аспектілерден көрініс табады:

біріншіден, құқық үстемдігі қазіргі конституционализмнің негізгі қағидасы болып табылады;

екіншіден, тежемелік және тепе–теңдік жүйесі шеңберінде өкілді биліктің бақылау функциясын кеңейтудің арқасында атқарушы билікті тежеуге мүмкіндік береді;

үшіншіден, адам құқығын қорғаудың неғұрлым тиімді механизмдерін қалыптастыруға ықпал етеді [10, 136 б.].

Құқық үстемдігі қағидасы конституционализм идеяларын жүзеге асыру барысында түбегейлі мәнге ие болады, оның мақсаты адам құқықтарын қамтамасыз ету, мемлекеттік органдарға қоғамдық бақылау орнату және оларды құқықтық заңға бағындыру болып табылады.

Сонымен қатар, олардың өзара байланысының ерекшелігі құқықтық мемлекет құрудың іргелі шарты ретінде билік бөлінісі қағидасын қамтамасыз ету мәселелерімен де байланысты. Құқық үстемдігін қамтамасыз ету биліктің атқарушы және заң шығарушы тармақтарының конституция және құқықтық рәсімдер шеңберінде жұмыс істеуіне жағдай жасап, саяси тұрақтылыққа кепілдік беріп, саяси қауіп–қатерді азайтады.

Бұл механизмде сот билігі түрлі құқықтық жағдайларды, соның ішінде басқару актілерінің заңдылығын анықтауға бағытталған жария–құқықтық даулар саласындағы істердің тиімді қаралуына кепілдік береді.

Қазіргі конституционализмнің негізгі элементі ретінде құқық үстемдігі Парламент қабылдаған заңдардың өзге актілерден жоғары заңды күшке ие болып қана қоймай, демократиялық мемлекеттің маңызды құрамдас бөлігі ретінде заңдылық пен әділеттілік идеяларына сәйкес келуі керек дегенді білдіреді. Тек әділ заң ғана маңызды қоғамдық қатынастардың реттеушісі бола алады, ол құқық нормаларына мемлекет пен оның органдарымен бірге мемлекеттің лауазымды тұлғалары сияқты өзге де құқықтық қатынас қытысушыларын да бағындырады.

Сонымен қатар, заң әдебиеттерін талдаудың нәтижесі құқық үстемдігін қамтамасыз ету механизмінің күрделі екенін көрсетіп отыр, ол құқықтық нормалармен қатар, Конституцияда бекітілген тәртіппен құқықтық мемлекет идеяларын қамтамасыз ету және конституциялық құрылыстың негіздерін қорғау бойынша қажетті өкілеттіктер берілген билік институттарының жүйесін де қамтиды.

Қазіргі ғалымдар құқықтың үстемдігі қағидасын талдай отырып, оның мынадай сипаттамаларын ажыратады: [11]

1) заң мен сот алдында бірдей құқықтық жауапкершілік;
2) тұлғаның құқықтары мен бостандықтарына, мүддесіне қатысты ақпаратқа еркін қол жеткізуі;
3) соттардың тиімділігі мен тәуелсіздігі, сот төрелігіне қол жеткізудің құқықтық жағдайларын қалыптастыру;
4) қандай да бір айырмашылықтар мен шектеулерге қарамастан, жеке тұлғаның негізгі құқықтары мен бостандықтарын сақтау және қорғау;
5) мемлекетте негізгі құқықтардың бұзылуын жою үшін қолжетімді және сенімді тетіктердің болуы;
6) заңдарды тиімді жүзеге асыру және жемқорлықпен күрес;
7) биліктің демократиялық рәсімдер арқылы ротациялануы және т.б.

Шын мәнінде, бұл тұжырымдамада белгілі бір критерийлер бар, олардың шарттарын құқықтың үстемдігі қағидасын қамтамасыз ету кезінде мемлекеттер басшылыққа алуы керек.

Құқық үстемдігін жүзеге асыру барысында мемлекеттік билік институттары – Президент, конституциялық бақылау органдары, сот органдары және т.б. үлкен рөл атқаратыны сөзсіз.

Парламентаризм Институты бұл жүйеде басты орынды алады, өйткені заң шығару процесі шеңберінде құқық үстемдігін қамтамасыз етудің құқықтық шарттарын қалыптастыру құқығына ие.

Парламенттер қоғамдық мүдделерді қорғау, құқықтық ілгерілеуге және қоғамдық әл–ауқатқа қол жеткізу мақсатында құқықтық мемлекет қағидаларына, әділдік пен заңдылық мұраттарына сәйкес келетін заңдар қабылдауға арналған.

Қазақстан Республикасында демократиялық құндылықтарды бекітудің қазіргі кезеңі біздің мемлекетіміздің әлемнің неғұрлым дамыған 30 елінің құрамына кіруге деген мақсаты мен құқық үстемдігін қамтамасыз ету бағытында жүріп жатқанын атап өту қажет [8]. Осыған байланысты құқық үстемдігі доктринасы қазіргі конституционализмнің негізі болып табылады және өзінің аксиологиялық құндылығы мен функционалдық бағыты жағынан саяси–құқықтық ақыл–ойдың аса маңызды жетістіктеріне жатады.

Қазіргі кездегі доктринада құқық үстемдігі мемлекеттік басқарудың аса маңызды қағидасы ретінде қарастырылады, ал *«мемлекетте ешкім Конституциядан жоғары тұруы мүмкін емес, заң мен сот алдында жұрттың барлығы тең, сондай–ақ, ешкімді заңда бекітілген тәртіптен тыс жазалауға болмайды»* деген идея демократияның өмір сүруінің іргелі тірегі ретінде күшті, беделді мемлекеттің негізі болып табылады [12].

Ғалымдардың пікірінше, аталған қағида «құқықтық әдебиеттерде құқықтық қатынастардың барлық субъектілері үшін жалпыға бірдей міндетті мінез–құлық ережелерін белгілейтін қоғамдық қатынастардың кең ауқымын реттейтін нормативтік құқықтық актілер жүйесіндегі заңның үстемдігі деп түсініледі» [13, 18 б.].

Әрине, құқық үстемдігі қағидасы конституциялық маңызды қатынастарды реттеуге ғана емес, сонымен қатар ол мемлекетте демократиялық тәртіпті орнатуға да бағытталғаны даусыз.

Сондай–ақ, бұл қағиданың құқықтық мемлекетпен қатар, Еуропаның көптеген елдерінің ұлттық конституцияларында мемлекеттік басқарудың да, конституционализмнің де негізгі элементі ретінде көріне бастағанын да айта кету керек [14, 16 б.].

Қазіргі конституциялық заңнаманы талдаудың нәтижесі олардың көпшілігі мемлекеттің негізгі заңы ретінде Конституцияның үстемдігі туралы қағидадан шыққанын көрсетеді. Мәселен, Қазақстан Республикасының Конституциясы қолданыстағы құқық деп "Конституцияның, соған сәйкес заңдардың, өзге де нормативтік құқықтық актілердің, халықаралық шарттары мен Республиканың басқа да міндеттемелерінің, сондай–ақ Республика Конституциялық Сотының және Жоғарғы Соты нормативтік қаулыларының нормаларын» таниды. Осыған ұқсас нормалар өзге елдердің де конституциялық заңнамасында қарастырылған [15, 15–бап].

Oxford Constitutions of the World базасы бойынша жүргізілген зерттеу 135 мемлекеттің ішінде 96–сы ұлттық конституцияларында «құқық үстемдігі» ұғымын пайдаланатынын көрсеткен [16, 3 б.]. Бұл тәсіл заң шығарушыны құқық үстемдігі қағидатын іске асырудың іргелі негізі ретінде адам құқықтарын қамтамасыз етудің ең тиімді құралдарын іздеуге қарай бағыттайды.

Ал, ҚР Конституциясы өзін демократиялық, зайырлы құқықтық және әлеуметтік мемлекет ретінде орнықтыратынын жариялай отырып, құқық үстемдігін кең тұрғыдан түсінуге жол береді. Ол құқық қолдану органдарын қоғамдық мүдделерді, азаматтық қоғам институттарын және мемлекеттік егемендікті қорғау мақсатында осы қағиданы түсіндіруге бағыттайды.

Осы жоғарыда баяндалған ойларға сүйене отырып, бұл параграфтың мақсаты «құқық үстемдігі» ұғымын анықтау, оның күшті мемлекет құру механизміндегі және адам құқықтарын қорғаудағы рөлін ашу болып табылатынын атап өткіміз келеді.

Ең алдымен, қарастырылып отырған қағида мемлекет жүйесінде болып жатқан әртүрлі институционалдық үрдістерге әсер етеді. Өзінің мазмұнында құқықтық, саяси, құндылықты–идеологиялық және өзге де сипаттамаларды қамти отырып, ол мемлекеттік басқарудың тиімділігін арттыруға, билік

тармақтарының азаматтық қоғам институттарымен өзара қарым–қатынасын оңтайландыруға, сондай–ақ адам құқықтарын қорғау механизмдерін жетілдіруге бағытталады.

Атап айтқанда, құқық үстемдігі идеялары конституциялық бақылау органдарының тәжірибесінде де көрініс табады. Мәселен, Ресей Федерациясының Конституциялық Сотының пікірінше «құқық үстемдігі қағидасы әділ тәртіптің ажырамас элементі, құқықтық мемлекеттің тірегі болып саналады және бүкіл құқықтық жүйенің негізі болып табылады» [17].

Осыған ұқсас құқықтық ұстанымды кезінде Қазақстан Республикасының Конституциялық Кеңесі де басшылыққа алып, өз шешімдерінде құқық үстемдігін қамтамасыз ету қажеттігіне және ілгері дамудың шарты ретіндегі конституционализмнің одан әрі бекітілуіне ерекше назар аударған болатын [18].

Азаматтық қоғам мен құқықтық мемлекеттің даму жағдайында құқық үстемдігі қағидасының құндылығы жалпы қоғамның ары қарай дамуы үшін бағдарламалық–айқындаушы болып табылады. Осыған байланысты, «құқық үстемдігі» ұғымын талдау және оның «заң үстемдігі» қағидасымен арақатынасы осы зерттеудің мәнмәтінінде өзекті әрі қажетті.

Тарихи тұрғыдан қарасақ, жоғарыдағыға ұқсас идеялар ежелгі әлемде–ақ пайда болып үлгерген екен. Мәселен, ежелгі грек философы және ойшылы Аристотель «мемлекетті заң басқаруы тиіс» немесе «мемлекет адамдармен емес, заңмен басқарылуы тиіс» десе [19, 56 б.], Цицерон «біз азат болуымыз үшін, заңдардың құлдары болуға тиіспіз» деген екен.

Ежелгі Қытайдағы «легистер» заңды біраз басқаша аспектіде қараған, олар «заң дегеніміз – билеушілер үшін халықты басқару құралы» деп пайымдаған. Бірақ сонау XIII ғасырда Фома Аквинский дәл осы «заң үстемдігі Құдайдың белгілеп берген табиғи тәртібін білдіреді» деп пікір айтқан.

Құқық үстемдігі тұжырымдамасын қалыптастыруға монархтың билігін шектеуге, адам құқықтары институтын дамытуға, сондай–ақ оларды қамтамасыз етудің іс жүргізу кепілдіктеріне бағытталған Ұлы еркіндік хартиясының идеялары да маңызды рөл атқарды [20, 89 б.].

Абсолютизм дәуірінде, жеке адамның мүдделерін мемлекеттік озбырлық пен авторитаризмнен қорғау мақсатында, құқық үстемдігі идеялары билікті бөлу және заңдардың көмегімен монархтардың жеке–дара билігін шектеу мәнмәтінінде талқылана бастады.

Сонымен қатар, құқықтың үстемдігі туралы заманауи түсінік алғаш рет халықаралық құжаттарда пайда болды. Айталық, В.Е. Чиркиннің пікірінше, «маңызды халықаралық құжаттардың кейбірінде әртүрлі тілдік терминологияда «құқық үстемдігіне» ұқсас әркелкі тұжырымдар қолданылған». Мысалы, Адам құқықтарының жалпыға бірдей декларациясында тек заң үстемдігі туралы ғана айтылған, алайда Еуропа Кеңесінің 1949 жылғы Жарғысында ресми аударманың кіріспесінде рухани және моральдық құндылықтардың арасында жеке адамның еркіндігімен қатар құқық үстемдігі қағидасы атап өтіледі (*«rule of law»)* [21, 6 б.].

Аталған құжаттарды жетілдіруде БҰҰ Адам құқықтары жөніндегі комиссиясының 2005 жылы қабылданған Қарарында да билікті бөлудің маңыздылығы, құқық үстемдігі және адам құқықтарының заң негізінде тең

қорғалуы демократияның негіздері ретінде ерекше атап өтілген [22].

Бұл қағидаға мемлекеттердің халықаралық ынтымақтастығы аясында да аса жоғары мән беріледі. Мәселен, Еуропалық комиссияның Баяндамасында демократия және адам құқықтары және құқық үстемдігі идеясы Еуропа Кеңесінің негізгі үш тірегі ретінде аталған және Адам құқықтары жөніндегі еуропалық конвенцияның кіріспесінде анық бекітілген [23].

Ғалымдардың пікірінше, ағылшын ғалымы А.В. Дайсидің көзқарастары құқық үстемдігі туралы ойлардың алғашқы доктриналық қайнар көзі болып танылады, оның еңбектерінде осы принциптің мәні мен мағынасы алғаш рет негізделіп, оның адам құқықтарын қорғаудағы рөлі көрсетілген болатын [24, 7 б.]. Осы қағиданың маңызды құрамдас бөліктерінің ішінде ойшыл «жария биліктің теріс пайдалануына жол бермеу, елдің құзырындағы барлық адамның ағылшын заңдарына бағынуын, сондай–ақ адамдардың құқықтары мен бостандықтарын сотпен қорғауды» бөліп қарастырған болатын.

Тұңғыш рет Англияда пайда болған құқық үстемдігі идеялары уақыт өте келе өзге елдерде де саяси–құқықтық императив ретінде кең танымалдыққа ие болды.

Қазіргі кездегі ғалымдардың еңбектерінде құқық пен заңның үстемдігі қағидасының сан алуан аспектілері зерттеліп, көптеген ғылыми тұжырымдардың қалыптасуы мен дамуының тарихи бастауларына, оның әртүрлі құқықтық жүйелердегі, конституционализм мен құқықтық мемлекет идеяларының қалыптасуындағы рөліне талдау жасалып отырғанын атап өтуге болады [25, 48 б.; 26, 1–560 б.].

Жалпы, қазіргі мағынада «заңның үстемдігі» қағидасы жиі қолданылады, ол дәстүрлі түрде «Нормативтік құқықтық актілер жүйесіндегі Конституцияның үстемдігі» деп түсініледі.

Сонымен қатар, заң әдебиеттерінде, құқық үстемдігімен қатар, «заң үстемдігі» термині де қолданылады. Сондықтан, осы ұғымдардың арасындағы айырмашылықты жақсырақ түсіну үшін, алдымен «құқық» және «заң» ұғымдарын түсініп алуымыз қажет.

Ең алдымен, құқық дегеніміз – қоғамдық қатынастарды реттегіштердің бірі және қоғамдағы бостандықтың көрініс табуының нысаны екенін айтып өтеміз. Осыған байланысты ғалымдар құқықтың көріністерінің бірі ретінде оның заңнамамен шектелмейтіндігін, бірақ қоғамда қалыптасқан басқа нормаларды (мораль, әдет–ғұрып және т. б.) қамтитындығын атап өтеді» [27, 137 б.].

Құқықтан айырмашылығы, заң дегеніміз – бұл «сол бостандық пен теңдіктің объективті негізделген шараларын міндетті нормативтік мойындаудың немесе мойындамаудың ресми формасы. Заңның көмегімен әлдеқашан қалыптасып қойған немесе анық қалыптасу үстіндегі құқық формалары мен нормаларын (еркіндік дәрежелерін) заңнаманың нормалары түрінде тұжырымдау ғана жүреді.

Бұл ретте құқық ... оның заңмен арақатынасында жеке адамның бостандығын бейнелетін қайнар көзі ретінде көрініс табады» [28, 14 б.].

Н.И. Матузов пен А.В. Малько құқық пен заңның айырмашылығына қатысты: «Құқық – демократиялық жолмен сайланған өкілдік органдар

қабылдайтын және халықтың егемендігі еркін білдіретін заңдар емес, ол жалпы (абстрактілі) «демократиялық құндылықтар», гуманизм, адамгершілік, әділдік қағидалары» [29, 167 б.] деген пікір айтады.

Ал, С. Өзбекұлы «заңның құқықтық мағынаға ие болу» идеясының жоққа шығарылуы, заң мен құқық бірдей деп санаудың нәтижесі антидекмократиялық заңдардың қабылдануына әкеп соқтыратынын айтады [30, 61 б.].

Заң үстемдігі қағидасына сәйкес, әрбір мемлекеттік орган, лауазымды тұлға, азамат немесе қандай да бір қоғамдық ұйым заңның талаптарын міндетті түрде сақтауы тиіс. Бірақ бұл жағдайда заң ауқымды мағынада қолданылмайды және құқықпен теңдестірілмейді, ол жоғарғы заң күшіне ие нормативтік–құқықтық акт ретінде түсіндіріледі.

Отандық құқықта заңның болуы қажет, өйткені әлеуметтік мақсатта ол құқықтың үстемдігі принципін іске асырудың негізі болып табылады. Оның мәні мен мазмұны құқықтық сипатқа толы. Бірақ құқық негізгі жүйе ретінде анықталады, онда адам ең жоғары құндылық ретінде танылады және оның құқықтары мен мүдделерін қорғау Конституция мен заңдар шеңберінде әрекет етуі керек мемлекеттік органдардың негізгі міндеті болып табылады.

Құқық үстемдігі мемлекетте құқықтың басым екенін білдіреді, ал заң үстемдігі дегеніміз – оны бұлжытпай сақтау және нормативтік–құқықтық актілердің жүйесіндегі үстемдік.

Мәселен, М.К. Сулейменовтің пікірінше, «құқық үстемдігі кең мағынасында адамның табиғи құқықтарының үстемдігі қағидасын білдірсе, заң үстемдігі нормативтік–құқықтық актілер иерархиясы қағидасын білдіреді. Құқық ұғымының тар (нормативтік, заңдық) мағынасында, құқық үстемдігі қағидасы құқық үстемдігін жалпы нормалар жиынтығы ретінде көрсететін болса, заң үстемдігі ең басында заң тұрған нормативтік құқықтық актілер иерхариясын білдіретін болады» [12].

Құқық үстемдігінің әртүрлі тұжырымдарын зерттеген бірқатар ғалымдар «қазіргі уақытта бұл ұғымның жалпыға таралған анықтамасы жоқ. Біреулер құқық үстемдігі идеясы жайлы айтады, тағы біреулер оны идеал (мұрат) деп санайды, ал үшінші бір топ қағида деп есептейді» деген пікірді ұстанады.

Мұнымен қатар, ғылыми зерттеулерде «тұжырымдама» не «құқық үстемдігі доктринасы» деген терминдер кездеседі. Ғалымдар терминологиялық айырмашылықтар ең алдымен аударманың немесе дыбыстаудың ерекшеліктеріне, сондай–ақ қаралып отырған ұғымның мемлекет механизміндегі және жеке адамның мүдделерін қамтамасыз етудегі рөліне байланысты дейді [16, 4 б.].

Қазақстандық ғалымдар аталған ұғымдардың арасында айырмашылық бар деген көзқарасты ұстанады. Мәселен, Ж.У. Тлембаеваның пікірінше, «заң үстемдігі қағидасын өз алдына жеке конституциялық қағида ретінде қарастыру қажет, ол құқық үстемдігінен айтарлықтай ерекшеленеді, оны қамтамасыз ету құқық үстемдігіне зиян келтірмеуі керек, бұл заңның үстемдігі туралы қазіргі түсінікті едәуір байытады» [31, 44 б.].

Ал, Қазыбек Дәуітәлі бұл мәселеге қатысты екі ұғымның ара–жігін ажыратып беретін ерекше пікір айтады. Ол «Құқық үстемдігі» (rule of law) деген

ұғым бар. «Заң үстемдігі» деген ұғым жоқ, есесіне «заңдылық принципі» деген түсінік барын ескертеді.

Қоғамдық өмірде құқыққа қайшы заңдар кездесіп тұратындықтан, оларды apriori үстем көру қате ғана емес, зиянды пайым ретінде қаралуы тиіс.

Сондай–ақ заң үстемдігі деген ұғымды қабылдайтын болсақ, онда – заңи позитивизмді ғана мойындауға мәжбүр боламыз. Демек позитивистік сарынның екінші бір түрі – социологиялық бағыты назардан тыс қалады. Ал бұл, қоғамдық қатынастарды реттеуде адам құқықтары мен бостандықтарына нұқсан келтіретін, өзім білемге салатын озбыр да өктем, этатист заңдардың өмірге келуіне әкеп соқтырады» – дейді.

Бір сөзбен айтқанда құқық әрдайым заңнан биік тұруы тиіс. Құқыққа бағынған заң – әділетті, бас имегені – әділетсіз [32].

Жоғарыда айтылғандарды талдай отырып, «құқық үстемдігі» және «заң үстемдігі» ұғымдары тең категориялар емес екенін атап өту қажет. Біздің ойымызша, алғашқысының ауқымы кең, ал екіншісі біріншінің бір бөлігі болып табылады. Сонымен бірге, олардың арасында өзара байланыс бар. Құқық үстемдігі құқықтық және саяси мәдениеттің деңгейін көрсетеді және құқықты қоғамдық өмірді ұйымдастырудың құндылығы мен маңызды шарты ретінде анықтай отырып, мемлекеттің бүкіл құқықтық жүйесін қамтиды (енеді). Ол көбірек доктриналық мәнге ие және өзінің мазмұнымен қолданыстағы заңнама жүйесін ғана емес, құқықтық және доктриналық идеялар мен қағидаларды да қоса қамтиды.

Заң үстемдігі, құқық үстемдігінің бөлігі ретінде, Конституцияның үстемдігін нормативтік–құқықтық актілер иерархиясындағы мемлекеттің негізгі заңы ретінде анықтайтын үлкен практикалық маңызға ие. Осыған байланысты құқық үстемдігі конституционализмнің маңызды сипаттамаларын қамтамасыз етеді (биліктің бөлінуі, адам құқықтары, теңдік және т.б.), ал заң үстемдігі құқықтық мемлекет құрудың шарты ретінде қызмет етеді (әрекет етеді).

Сондықтан осы қағидалардың арақатынасында бірінің есебінен екіншісін жоққа шығарып тастамайтындай белгілі бір тепе–теңдік болуы тиіс. Екі қағиданың бір мезгілде қолданылуы құқықтық реттеудің белгілі бір салаларын конституцияландыруды, мемлекеттің әділдік, теңдік және әлеуметтік жауапкершілік қағидаларына сай үдемелі дамуын қамтамасыз етеді.

Сонымен бірге, осы ұғымдардың өзара байланыстылығына және терминологияның ұқсастығына қарамастан, құқық үстемдігі қағидасы біршама ауқымды мағынаға ие, оның басты құндылықтары құқықтық мазмұны бар заңдардың болуы, мемлекеттік билік институттарының құқықтық заңдармен байланысы, тәуелсіз сот билігінің болуы, сондай–ақ адам тұлғасын жоғары құндылық ретінде толыққанды қабылдауы болып табылады.

Терминологиялық айырмашылықтарды түсінуде мемлекеттің құқықтық жүйесі де маңызды болып табылады. Мысалы, романо–германдық құқықтық жүйеде ол құқықтық мемлекет доктринасының объективі және жазбаша Конституция тұжырымдамасы арқылы қарастырылады. Ал англо–саксондық құқық елдерінде жұмыс істеуінің негізі әртүрлі ұғымдарды кең ауқымда түсіндіретін, биліктің сот тармағымен қалыптастырылатын және «тірі

Конституцияны» қалыптастыратын «прецедент» болып табылады [31, 44 б.].

Бүгінде алыс шетелдердің заңи әдебиеттерінде құқық үстемдігі қағидасын заманауи түсінуде негізгі үш тәсіл бөліп қарастырылатынын атап өтуге болады:

– *формальды;*

– *материалдық–құқықтық;*

– *функционалдық* [33; 34].

Біріншісіне келсек, ол құқық үстемдігі қағидасының жалпы нормативтік бекітілуін талдауға және оны сақтаудың жекелеген критерийлерін талдауға негізделеді.

Мұндай критерийлерге жататындар:

– сот билігінің формальды тәуелсіздігі және бейтараптығы;

– заңдарды қабылдаудың ресми белгіленген тәртібі;

– жекелеген әлеуметтік топтарға, таптарға ғана қолданылатын заңдардың болмауы;

– заңдардың кері күшінің болмауы;

– үкіметтің қызметін соттардың бақылауы туралы ережелер [16, 24 б.].

Осылайша, демократиялық және тәуелсіз мемлекетті дамыту үшін билікті шектеудің, адам құқықтарын қамтамасыз етудің және қоғамда әлеуметтік теңдік орнатудың кепілі бола алатын құқық үстемдігі қағидасын заңнамалық бекітудің маңызы зор деген қорытынды жасауға болады.

Формальды тәсілге сәйкес, құқық үстемдігі қағидасын демократиялық мемлекетте ғана емес, аристократия, олигархия немесе тіпті диктатура билік құрған мемлекеттерде де қолдануға болатынына мән беру қажет. Мысалы, бүгінгі күні әлемде қызмет етуінің негізі формальды түрде Конституция үстемдігі қағидасы деп танылғанымен, іс жүзінде оны іске асырудың институционалдық элементтерінен ада мемлекеттер аз емес.

Құқық үстемдігі қағидасының мазмұнын түсіндірудегі келесі тәсіл *материалдық–құқықтық тәсіл* болып табылады, ол тиісті құқықтық жүйе туралы моральдық түсініктерге негізделеді және құқық үстемдігі қағидасының жай–күйін анықтайды. Бұл орайда оның негізін құрайтын үш негізгі құндылық бөліп қарастырылады:

– анархиядан және баршаға қарсы соғыстан қорғау;

– адамдарға өзінің қызметін әртүрлі іс–әрекеттердің, мысалы, жария билік органдары іс–әрекеттерінің салдарларын алдын ала болжап біле аламыз деген қисынды сенімділікпен жоспарлау мүмкіндігін ұсыну;

– мемлекеттік лауазымды тұлғалардың дискрециялық шешімінің (озбырлығы) кепілдіктері [35].

Осылайша, бұл тәсілдің барысында жеке адам мен мемлекеттің өзара әрекеттестігі призмасы арқылы құқық үстемдігі қағидасының мәнісі ашылады.

Сонымен қатар, қазіргі мемлекеттердің проблемаларының бірі – ол заңда жазылған барлық мінез–құлық ережелерін жүзеге асырудың мүмкін еместігі болып табылады.

Сондықтан, материалдық–құқықтық тәсілдің негізінде құқық үстемдігі құқықтық мемлекетте тиісті жағдайлардың болуы туралы белгілі бір моральдық

идеяларды жүзеге асырады және лауазымды тұлғалар мен мемлекеттік органдардың өз лауазымдық міндеттерін орындауда сол идеялардың сақтауын қамтамасыз етеді. Бұл мағынада азаматтық қоғамның мақсаты құқық үстемдігі қағидасының қолданылуын барынша қамтамасыз етуге және оны қоғамдық қызметтің барлық салаларында бейтарап қолдануға қажеттінің бәрін жасау болып табылады.

Сондай–ақ құқық үстемдігі қағидасының негізгі құрамдас бөліктері құқықтық анықтылық, азаматтарды озбырлықтан қорғау, әділ сот төрелігі және конституциялық бақылау институтының қызметі болып табылатынын атап өту маңызды. Бірақ ғылыми еңбектердің көптігіне қарамастан, ғалымдардың пікірінше, бұл қағида құқықтық доктринада да, практикалық қолдануда да жеткілікті түрде анықталмаған [36, 98 б.].

Осылайша, біз аталған тәсілдердің барлығы да қолданылуға құқылы екенін айта аламыз, өйткені олардың әрқайсысы бір–бірін толықтыра отырып, құқық үстемдігі қағидасының мазмұнын өзінше ашады, бізге оның әртүрлі аспектілерін көрсетеді және аса маңызды қасиеттері мен белгілерін анықтауға мүмкіндік береді, аталған қасиеттер мен белгілер барлығы бірігіп біздің санамызда «құқық үстемдігі қағидасы» ұғымын қалыптастырады.

Заңи әдебиеттерді талдау құқық үстемдігінің мәнісін ашатын өзге де тәсілдерді анықтауға мүмкіндік береді. Мәселен, ағылшын ғалымдары Э. Брэдли мен К. Эвинга бұл ұғымға әртүрлі үш идеяны кіргізеді: [37, 93 б.]

1. Ең алдымен, құқық үстемдігі қоғамның анархия мен тұрақсыздықтың орнына, құқыққа және тәртіпке деген адалдығын білдіреді. Философиялық ұғым бола отырып, бұл идея негізгі демократиялық құндылықтардың басымдығын мойындайтын қоғамға қатысты көзқарастарды көрсетеді;

2. Құқық үстемдігі ерекше маңызды құқықтық доктрина болып табылады, оған сәйкес, үкіметтің іс–әрекеттері құқықпен сәйкестікте жасалуы тиіс, ал құқық үстемдігі қоғамдық қатынастардың барлық қатысушыларының мінез–құлық эталоны ретінде әрекет етеді;

3. Құқық үстемдігі саяси доктрина болып табылады, оған сәйкес, құқық мемлекет жариялаған қандай да бір мақсаттарға емес, еркін демократиялық қоғамда ақталуы мүмкін заңды (заңды) мақсаттарға жетудің құралы ретінде әрекет етеді.

Осы проблеманы талдау барысында ағылшын ғалымдары да құқық үстемдігі қағидасының бес түрлі, бірақ бір–бірімен өзара байланысты белгілерін бөліп қарастырады:

– біріншіден, құқық үстемдігі қағидасы мемлекеттің барлық әрекеттері заңға сәйкес келуі керек дегенді білдіреді. Басқаша айтқанда, атқарушы билік азаматтардың құқықтары мен бостандықтарына қатысты заңнама шеңберінде ғана әрекет етуге құқылы. Бұл қағидат заңдылықтың сақталуын және азаматтардың құқықтарын қорғауды қамтамасыз етеді;

– екіншіден, атқарушы биліктің қызметі оның қалауы бойынша билікті шектейтін және оны теріс пайдалану мүмкін болмайтын нормалар мен қағидаларға сәйкес жүзеге асырылады;

– үшіншіден, әкімшілік органдардың актілерінің заңдылығына қатысты барлық дауларды атқарушы билікке тәуелді емес соттар шешеді;

– төртіншіден, заң мемлекет пен адам үшін біртұтас, өйткені үкімет, егер арнайы айтылмаса, заңның кейбір ережелерін қолданудан бас тарту үшін артықшылықтар мен айрықша өкілеттіктерге ие бола алмайды;

– бесіншіден, мемлекеттік әкімшілік саласынан тыс құқық үстемдігі заңмен анықталмаған қылмыстар үшін ешкімді жазалауға болмайтынын білдіреді; бұл әкімшілік құқықбұзушылықтарға да қатысты [38, 25 б.].

Осы белгілерге сүйене отырып, ғалымдар құқық үстемдігін құқықтың қоғамдағы басымдығы ретінде, (бұл жерде мемлекеттік билік заң шеңберінде жүзеге асырылады, ал өзге мемлекеттік органдарға тәуелді емес сот адамдардың құқықтары мен мүдделеріне басымдық берілетін заңды және әділ шешімдерді қабылдайды); әділеттілік, гуманизм және жақсылықтың көрінісі ретінде; демократияны тудыратын және құқықтық мемлекет құрудың негізгі себебіне айналатын құбылыс ретінде қарайтынын көреміз.

Заңи әдебиеттерде құқық үстемдігі қағидасына анықтама беруде басқа да көзқарастар кездеседі.

Мәселен, Д.Г. Морозов «құқық үстемдігі қағидасы заң үстемдігі қағидасына тең емес, олардың арасындағы айырмашылық құқық пен заңды түсінудегі айырмашылықпен байланысты. Заңның үстемдігі ең алдымен құқықтық заңның үстемдігін білдіреді, себебі әрбір заң ондай бола бермейді. Заң мазмұнының құқыққа сәйкес келуі құқықтық мемлекеттің маңызды көрсеткіші болып табылады» деп атап өтеді [39, 203 б.].

«Құқық» және «заң» ұғымдарын теңестіру қате екені бесенеден белгілі. Қоғамдық қатынастардың сан алуандығымен байланысты, құқықты заңнамалық деңгейде бекітуде проблема бар, өйткені, біріншіден, барлық жағдайлардың нұсқаларын ескеру мүмкін емес; екіншіден, заң әрдайым құқықтық бола бермейді.

С.А. Грачеваның пікірінше, заң үстемдігі принципі демократиялық дамудың негізі және факторы болып табылады. Сонымен қатар, бірқатар елдер үшін ол бөтен және толық анықталмаған құбылыс болып қала береді [40, 38 б.].

Осылайша, автор оны жүзеге асыру үшін құқықтық алғышарттар жасау қажеттілігіне назар аударады.

В.Н. Руденконың көзқарасы да осы іспеттес, ол «құқықтың үстемдігі – мемлекеттің демократиялық құрылымымен тығыз байланысты іргелі қағида. Құқықтың үстемдігі билікті шектеуге бағытталған, ол демократияның қалыптасуына ықпал етеді» деп санайды [41, 58 б.].

Заң әдебиеттерінде құқық үстемдігі тұжырымдамасының классикалық және институционалдық түсіндірмелері арасында айтарлықтай айырмашылықтар бар.

Бірінші көзқарасқа сәйкес, өткен ғасырдың құқықтық және саяси теориясында қолданылған құқықтың үстемдігі құқық, тұлға және қазіргі құқықтық мемлекет арасындағы қатынастарды білдіретін конституциялық қағида ретінде түсінілді. Бұл пікір ұлттық құқықтық жүйелерде бекітілді және негізінен жария құқық мәселелеріне қатысты болды.

Алайда, бұл көзқарас шектеулі болғандықтан ғалымдар арасында кең қолдау таппады. Аталған тұжырымдаманың қазіргі түсінігі әлдеқайда кең және жария құқықпен қатар жеке құқық мәселелерін де қамтиды. Сонымен бірге, құқықты түсінудің институционалдық тәсілі, ғалымдардың пікірінше, классикалық тәсілден оқшауланған түрде өмір сүре алмайды [42, 57 б.].

Профессор В.Е. Чиркин британдық, француздық және неміс конституцияларында қолданылатын құқық үстемдігі қағидасын түсінуді зерттейді, құқық үстемдігі қағидасының шығу тегі, мазмұны мен мағынасындағы айырмашылықтарды көрсетеді [21].

Барлық құқық субъектілерімен сақталатын құқық үстемдігі қағидасы халықаралық және ұлттық құқықтық нормалардың бір–біріне қайшы келмеуін және мемлекеттің өз тұрғындарының сенімділігін, демек, жалпы өзінің мемлекетінің күші мен әділеттілігін де қамтамасыз етуге қабілетті.

Осылайша, құқық үстемдігі ұғымының анықтамасына қатысты авторлардың әртүрлі көзқарастарын ескере отырып, келесідей қорытындыларды жасай аламыз:

– біріншіден, құқық үстемдігі мемлекеттің құқық шығармашылық және құқық қолдану қызметтерінде, сондай–ақ мазмұны жағынан айқын, әділеттілік, еркіндік және теңдік идеяларына толы заңдарда көрініс табуы тиіс;

– екіншіден, құқық тек заңнама шеңберімен шектелмейді, ол мораль нормаларын, салт–дәстүрлерді және әдет нормаларын қамтиды, сондай–ақ толығымен әділеттілікке негізделеді;

– үшіншіден, құқық пен заңды теңдестіру қате болып табылады, өйткені жеке адамның құқықтарын бұзатын және бостандығы мен теңдігін шектейтін заң әділетсіз және құқыққа сай емес деп танылады.

Сонымен бірге, құқық үстемдігін қамтамасыз ету проблемалары күшті құқықтық мемлекет құру идеяларымен тығыз байланысты.

Қазіргі заманғы ғалымдардың арасында күшті мемлекет теориялары адам құқықтарын сақтау, сондай–ақ құқықтық мемлекет иедяларын қамтамасыз ету тұрғысынан кеңінен талқыланады.

Мәселен, ресейлік ғалым А.Д. Керимовтің монографиясында бұл ұғымды талдауға, әртүрлі көзқарастарды келтіруге, күшті, тиімді және қабілетті мемлекеттің белгілерін көрсетуге талпыныс жасалған [43].

Күшті мемлекет белгілерінің ішінен ғалым келесілерді ерекше атап өткен:

– күшті мемлекет елеулі билік әлеуетіне ие болуы тиіс;

– күшті мемлекет экономикалық тұрғыдан тәуелсіз болуы тиіс;

– күшті мемлекеттің билік құрылымдарының ықпал ететін саласының ауқымы кең болуы тиіс;

– күшті мемлекет туындап отыратын қоғамдық маңызы бар проблемаларды шешу жолында халықтың барлығын ұйымдастыруға және жұмылдыруға қабілетті болуы тиіс;

– күшті мемлекет, саяси және экономикалық билігінен бөлек, айтарлықтай мөлшерде рухани және басқа билікке де ие болуы тиіс.

Күшті мемлекеттің әртүрлі нұсқаларын қазіргі заманғы басқа да ғалымдар

қарастырады. Мәселен, белгілі саясаткер Фрэнсис Фукуяма «Күшті мемлекет құру – әлемдік қауымдастықтың аса маңызды проблемаларының бірі, өйткені мемлекеттердің әлсіздігі мен қирауы көптеген өте күрделі әлемдік проблемаларға бастау болады» деп атап өтеді [44, 5 б.].

А.А. Караев күшті мемлекет идеяларын конституциялық қауіпсіздік тұрғысынан қарап, «күшті мемлекетте тиімді құқықтық және тәуелсіз сот жүйесі, тұрақты отбасылық дәстүрлер, тұрақты орта тап, заңдар сапасының жоғары деңгейі, меритократия қағидаттарында қалыптасқан кәсіби шенеунік аппараты, мемлекеттік билікті ротациялау және сыбайлас жемқорлыққа қарсы пәрменді саясат болуға тиіс» атап өтеді [45, 201 б.].

Ж.Р. Темирбековтың пікірі бойынша, «мемлекет тек ұлттық дейгейде ғана емес, халықаралық дейгейде де күшті болады, кез–келген мемлекеттің күш–жігерінің негізі – халық, яғни, егер мемлекетте адами капитал деңгейі жоғары болса, ондай мемлекеттің күші де едәуір болады» – дей отырып, XXI ғасырда күшті мемлекетке келесідей негізгі талаптар қойылатынын айтады:

– құқық үстемдігінің жоғары дейгейі;
– нәтижелі және құзыретті басқару;
– мемлекеттің ЖҰӨ–ді реттеу мен бақылаудағы негізгі рөлге ие болуы;
– экономиканы дамытуға жәрдемдесу;
– экономикалық, әскери, ұйымдастырушылы, ақпараттық және адами ресурстарын жылдам жұмдыру қабілетіне ие болу [46, 142 б.].

Құқық үстемдігін қамтамасыз ету тұрғысынан, құқықтық мемлекет қағидасының институционалдық рәсімделуі, адам құқығы және биліктің жауапкершілігі күшті мемлекеттің маңызды құрамдас бөлігі болуы тиіс.

Тәжірибе көрсетіп отырғандай, қолданыстағы заңдардың жетілмегендігі, конституциялық жауапкершіліктің болмауы, құқықтағы қайшылықтар мен олқылықтар, жалпы алғанда, құқық үстемдігі қағидасын жүзеге асыруға кедергі келтіретін күрделі факторлар болып табылады.

Күшті құқықтық мемлекет елдің саяси тұрақтылығына, бүкіл халықтың игілігі үшін экономикалық дамуына және әлеуметтік қорғалуына кепілдік беруі, оның аумақтық тұтастығын қамтамасыз етуі, мемлекеттік және қоғамдық құрылымдарды прогрессивті даму бағытында біріктіруі тиіс.

Сонымен қатар, қазіргі заманғы проблемалар құқық үстемдігін қамтамасыз етудің, билікті бөлу принципін қорғаудың, аумақтық тұтастықты сақтаудың неғұрлым тиімді құралдарын тереңірек ғылыми талдауды және іздеуді талап етеді. Осы жағдайларда, күшті демократиялық мемлекет құру проблемалары ғана емес, құқықтық дамудың және қазақстандық қоғамның құқық, әділеттілік, заңдылық қағидаларымен өмір сүруінің қауіпсіз және қолайлы жай–күйлерін қалыптастырудың қауіптері мен тәуекелдерін дер кезінде анықтауға бағытталған құқықтық мемлекеттіліктің тұжырымдамалық негіздерін талдау да асқан өзектілікке ие болып отыр.

Осылайша, құқықтық мемлекет доктринасы қазіргі конституционализмнің негізі болып табылады және өзінің аксиологиялық құндылығы мен бағыты жағынан саяси–құқықтық ойдың аса маңызды жетістіктеріне жатады. *Ешкім*

заңнан жоғары бола алмайды, бәрі заң алдында тең, ешкімді заңда белгіленген тәртіптен басқаша жазалауға болмайды деген идеялар күшті құқықтық мемлекеттің негізі, адамның негізгі құқықтары мен бостандықтарын қамтамасыз етудің және жария билікті шектеудің негізгі шарты болып табылады.

1.2 Парламенттік егемендік доктринасы, оның парламентаризм идеяларын дамытудағы және құқық үстемдегі қағидасын қамтамасыз етудегі маңызы

Қазақстан мемлекеттілігінің тарихи–құқықтық дәстүрлері, оның саяси–аумақтық құрылымы, өздерінің дәстүрлері мен шынайы жағдайына сүйенетін көпұлттық және көпконфессиялылық факторлары 1995 жылы жаңа «мықты Президент – рационалды Парламент» саяси–құқықтық құрылымын қалыптастыру қажеттігін тудырды. Бұл құрылымда парламент саяси және әлеуметтік–экономикалық өзгерістердің құқықтық өрісін қалыптастыру міндетін алды.

Мемлекеттік егемендігін және тәуелсіздігін жариялаған сәттен бастап Қазақстан Республикасының Парламенті бірқатар маңызды құқықтық актілерді қабылдады, олар мемлекеттілік қалыптасуының жаңа кезеңінің заңдық және саяси негізін қалады. Оларға: «Қазақ КСР–інің мемлекеттік егемендігі туралы декларация» [47], «Қазақстан Республикасының мемлекеттік тәуелсіздігі туралы» Конституциялық Заң [48], Қазақстан Республикасының 1993 жылғы Конституциясы [49], сондай–ақ бірқатар конституциялық және өзге заңдар жатады.

Аталған актілер мемлекеттік тәуелсіздік пен ұлттық егемендікті, аумақтық тұтастық пен Қазақстан мемлекетінің дербестігін конституциялық тұрғыдан рәсімдеді, демократиялық құқықтық мемлекет құру идеясын белгіледі.

Қазіргі кезеңде парламентаризм иедяларының даумына негіз болып отырған негізгі құқықтық құжат Қазақстан Республикасының 1995 жылғы Конституциясы болып табылады. Ол республикада тәуелсіздік жылдары қабылданған конституциялық заңдардың негізгі ережелерін жалпылады және қазақстандық қоғамның болашақ жай–күйінің құқықтық және саяси шектерін белгілеп берді.

ҚР 1995 жылғы Конституциясы, сондай–ақ соның негізінде қабылданған конституциялық заңдар парламентаризмнің мүлдем жаңа жағдайларда қалыптасуы мен даумының конституциялық–құқықтық және саяси негіздерін қалады. Кәсіби негізде әрекет ететін Қазақстан Парламенті халық егемендігінің иесі бола білуі, қазақстандық қоғамның және мемлекеттің тұрақты әрі қарыштап дамуының заңнамалық негіздерін қалыптастыруы, елдегі конституциялық қауіпсіздікті және жеке адамның құқықтық қорғалуын кепілдендіруі тиіс.

Әлемдік тәжірибе де Қазақстан Республикасының демократиялық және құқықтық мемлекет ретінде ары қарайғы саяси–құқықтық дамуы конституциялық құрылымның негізгі элементтері ретіндегі халық билігі мен адам құқықтарын одан әрі құқықтық қамтамасыз ету процестерімен тікелей байланысты екенін көрсетеді.

Сонымен бірге, конституциялық жүйенің мақсаттары демократия мен халық өкілдігі идеяларымен тығыз байланысты, өйткені олар біртұтас мақсаттарды көздейді. Егер біріншісі ел Конституциясында бекітілген жүйені, белгілі бір тарихи жағдайды білдірсе, екіншісі қоғам мен оның институттарының құқықтық және саяси жетілу деңгейін көрсетеді. Сондай–ақ, доктрина ретінде конституционализм мен мемлекеттік режим ретінде парламентаризм арасында тікелей байланыс бар. Сонымен қатар, қазіргі ғалымдардың еңбектерінде осы ұғымдардың арақатынасы, олардың қалыптасуы мен дамуының тарихи, құқықтық және саяси алғышарттары зерттеледі [50, 6 б.]

Бұл байланыста өкілдік демократияның маңызы орасан зор, себебі онда өзінің жоғары билігін биліктің әртүрлі саяси институттарына бөліп берген халық билігі көрінеді.

ҚР–дағы мемлекеттік құрылыс процестерінің конституциялық–құқықтық аспектілерін зерттей келе, біз жалпы конституциялық құрылымды бекіту және қамтамасыз ету процесін талдауға да, сол сияқты оның негізінде жатқан және прогрессивті дамуын анықтайтын іргелі идеяларға да жүгінеміз.

Парламенттік егемендік доктринасын талдау қазіргі отандық конституциялық құқық ғылымының өзекті міндеті болып отыр, оны талдамастан қазіргі парламенттің заңдық табиғатын, оның мақсаты мен құқық үстемдігін қамтамасыз етудегі рөлін және елдің одан әрі конституциялық–құқықтық дамуын түсіну қиын.

Бұл тұрғыдан, біздің ойымызша, парламенттік егемендік доктринасы өкілді билікті жүзеге асыру тәсілін түсіндіріп қана қоймайды, сонымен бірге билік тармақтарының мықты президенттік басқару формасы жағдайында өзінің іс–әрекет қабілеттілігіне негізделген заң шығару процесіндегі өзара әрекеттестігінің тиімді үлгісін құруға мүмкіндік береді [51, 381 б.].

Қазіргі заманның күрделі саяси–құқықтық құбылысы ретінде парламенттік егемендік әр елдің саяси–құқықтық және мәдени дамуының көптеген факторларын көрсетеді. Ол өзінің мазмұнына қазақстандық қоғамның құқықтық, мәдени, саяси және өзге құндылықтарын қамти отырып, еліміздің тарихи–саяси және конституциялық даму процесінде қоғамда қалыптасқан дәстүрлерінің жүйесін көрсетеді.

Парламенттің өз функцияларын тиімді жүзеге асыруы жоғарыда аталған жағдайлармен де болжанады, оларды есепке алу парламенттің қоғамдық мүдделерді қамтамасыз етуіне, конституциялық–құқықтық және саяси процестердің белсенді қатысушысының рөлін атқаруына мүмкіндік береді.

Бұл мағынада, ғалымдардың пікірінше, «парламенттік егемендік доктринасы қоғамдық қатынастардың барлық салаларына ықпал ететін бірегей құқықтық құбылыс ретінде танылады» [52, 30 б.].

Академик М.К. Сулейменовтің пікірінше, «құқықтық доктрина ғылыми танымның құрылымдық компоненті ретінде әрекет етеді» [53].

Парламенттік егемендік доктринасының конституциялық негіздері бар екені, және қазіргі көптеген елдердің конституциялық заңнамасымен бекітілген халық егемендігі қағидасымен тығыз байланысты екені белгілі.

Мәселен, Қазақстан Республикасының Конституциясы «егемендіктің иесі

және биліктің бірден–бір қайнар көзі халық болып табылады, ол өз билігін тікелей және мемлекеттік билік пен жергілікті өзін–өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырады» деп нақты белгілейді. Қазақстан Республикасымен нысаны және мазмұны жағынан ұқсас Франция, Ресей және тағы бірқатар мемлекеттердің Конституциялары да халық егемендігі туралы нормаларды қарастырады.

Франция Конституциясы «халықты, халықпен, халық үшін билеу» қағидасын ұстанады және оны мемлекеттік егемендіктің негізі ретінде атайды [54]. Ресей Конституциясы «Ресей Федерациясында егемендіктің иесі және биліктің жалғыз қайнар көзі – оның көпұлтты халқы. Халық өз билігін тікелей, сол сияқты мемлекеттік билік пен өзін–өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырады» деген қағидаға сүйенеді. Сәйкесінше, биліктің емес, халықтың мүдделері бірінші орында екенін бекітетін конституциялық нормалар «халық егемендігінің» негізін құрайды, жеке адам мен мемлекеттің арасындағы өзара қарым–қатынастар саласында конституционализм идеяларын іске асырудың құқықтық шарттарын қалыптастыратын парламенттік егемендік соның бір нысаны болып табылады.

Парламенттік егемендіктің құқықтық негіздері болуы тиіс екені сөзсіз, ол парламентке конституциялық процестердің қатысушысы болуға, құқықтық саясаттың негізгі бағыттарын белгілеуге мүмкіндік беретін нақты өкілеттіктерге сүйенуі тиіс.

Сонымен бірге, парламенттік егемендік және халық егемендігі ұғымдары бір–бірімен тығыз байланысты, және конституционализмнің бастапқы негізі ретіндегі халық билігінің мәнісін анықтауға ғана емес, оның айқындаушы белгілеріне де қатысы бар. Бұл байланыстың бастауы әлі де «халықтық егемендік» болса да, біз олардың арасындағы байланысты көрсетуге, сонымен қатар мемлекеттік билікті ұйымдастырудың Конституциялық принциптерінің бірі ретінде халықтық егемендік қағидатын толыққанды жүзеге асыру парламенттік егемендік қағидатының толықтығын қамтамасыз етеді деген тезисті дәлелдеуге тырысамыз.

Халықтық егемендік қағидатын Конституциялық бекіту мемлекет пен қоғамның тең құқылы серіктестер ретінде әрекет ететінін және азаматтық қоғам жай ғана өмір сүріп қана қоймай, мемлекеттік саясатқа тиімді әсер ете алатынын білдіреді.

Айта кетерлік жайт, парламенттік егемендіктің қалыптасуы мен дамуы үшін, сонымен бірге мемлекет пен қоғамның арасында бара–бар негізде өзара қарым–қатынастар жүйесін құрудың жалпы процесі үшін халық егемендігі қағидасының қаншалықты маңызды екені туралы революцияға дейінгі танымал ресей заңгерлерімен бірге қазақстандық Алаш зиялылары да жазып кеткен болатын [55, 15 б.].

Мысалы, орыс философы Б.Н. Чичерин өзінің халықтық өкілдік туралы жазбаларында «ұлттың толық билігі» мен «халықтың толық билігі» арасындағы айырмашылықты ажыратты. Мысалы, «толық билік» деп ол халықтың өз тағдырын анықтау, өздеріне таңдаған басқару нысанын бекіту құқығын түсінді [56, 57 б.].

Алайда, парламенттік басқарудың іргелі негізі саналатын халық егемендігі қағидасының рөлі жайында айтпас бұрын, оның мазмұнын айқындап алуымыз қажет.

Мәселен, С.А. Комаров конституциялық қағида ретіндегі халық егемендігінің мазмұнын аша келе, «ол халық билігін мемлекет билігінен бірінші деп, ал мемлекеттік билікті халық билігінің туындысы деп мойындаумен тікелей байланысты» [57, 15 б.] деп атап өтеді.

Осы қағиданы талдау барысында халықтық өкілдіктің құқық үстемдігі идеяларымен өзара байланысын жүргізу қажет екенін атап өткен жөн.

Т.П. Корецкая да осыған ұқсас теориялық көзқарастар ұстанады, ол конституционализмнің қалыптасу процесін зерттей келе, конституционализмнің қалыптасу процесін халықтың биліктің жалғыз қайнар көзі ретінде жариялануымен тікелей байланыстырады [58, 53 б.].

Ал, А. Дайси, егемендікті мемлекеттік билік иерархиясы немесе биліктің уәкілеттіктерін бөліп беру тұрғысынан қарайды. Оның парламенттік егемендікті түсінуі «парламент кез келген заңды қабылдауға немесе күшін жоюға құқылы» дегенді білдіреді. Сөзсіз, парламенттік егемендіктің көлемі бірқатар факторлармен белгіленеді, олардың ішінде жетекші орынды басқару нысаны алады.

Осылайша, әртүрлі көзқарастарға қарамастан, парламенттік егемендік доктринасы төменде көрсетілген құрамдас бөліктеріне негізделген:

1. билік бөлінісі;

2. халық өкілдігі (халық егемендігі);

3. парламент үстемдігі.

Ең алдымен, парламенттің тиімділігі нақты тежемелік әрі тепе–теңдік жүйесіне негізделген биліктің бөлінуімен анықталады.

Қазақстан оны бекітудің өзіндік ерекшеліктеріне ие, олар Президентке мемлекет басшысы ретінде барлық билікке қатысты төрелік қызметін жүзеге асыруға мүмкіндік береді.

Халық өкілдігінің тарихи тұжырымдамаларын қарай келе, ғалымдар бірқатар көзқарастарды келтіреді. Бірінші көзқарасқа сәйкес, «аумақтық тұрғыдан ауқымды мемлекеттерде тікелей халық басқаруы біршама қиынға соғады, сондықтан «халық өзінің заңды өкілдері арқылы басқаруы керек». Бұл ұстанымды Ш. Монтескье ұстанған [59, 240 б.].

Қаралып отырған мәселеге екінші көзқарас «халық өкілдігін билікті тарату арқылы іске асыру» тұжырымдамасына негізделген. Мұндай көзқарастың мәнісі «халық жоғары биліктен тікелей қол үзген, билік белгілі бір уақытқа заңды өкілге тапсырылады, басқаруды сол жүзеге асыруы тиіс» дегенді білдіреді.

Бұл бағыттың өкілдері (Ж. Руссо, Ю. Тихомиров, Л.Дугинин және басқалар) парламентті халық мандатының өкілі немесе билікті табыс ету нысаны ретінде қарайды. Сол сияқты, халық егемендігін мүлдем жоққа шығаратын да көзқарастар бар (Г. Блэкстон) [60].

Сонымен қатар, қазіргі жағдайда халықтық өкілдік конституциялық екі тетіктің арқасында жүзеге асырылуда:

1. Сайлауға және референдумға қатысу арқылы;

2. Мемлекеттік билік пен жергілікті өзін–өзі басқару органдары арқылы.

Конституциялық дамудың әлемдік тәжірибесі демократиялық мемлекетте бірнеше заңды құралдар бар екенін көрсетеді, соның арқасында бұл мүдделер мемлекеттік билік деңгейіне берілуі мүмкін.

Бұл тек қоғамдық мүдделерді білдіру және халық өкілдерінің мемлекеттік билік құрылымдарына кіруі жүзеге асатын референдумдар мен сайлаулар ғана емес, мемлекеттік билік органдарына құқыққа сай (яғни, заң шеңберінде) қысым жасау да болуы мүмкін, мұндай қысымды саяси партиялар, әртүрлі қоғамдық қауымдастықтар және заманауи мемлекеттік қоғамның басқа да құрылымдық элементтері жүзеге асыра алады

Көппартиялық жүйе парламентаризмнің жұмыс істеуінің негізгі шарттарының бірі және нақ осы көппартиялық жүйенің арқасында Парламент нағыз демократиялық орган болып табылады. Сонымен бірге, парламент арқылы әртүрлі идеологияның өкілдері өз идеяларының өміршеңдігін іс жүзінде дәлелдеуге ғана емес, мемлекетті басқаруға да тікелей әсер ете алады [61, 46 б.].

Демек, қоғамдық мүдделерді мемлекеттік билік деңгейіне беру және аталған мүдделерді өзіндік «конвертациялау» жүйесінде саяси партиялардың атқаратын рөлі ерекше.

Мәселен, Қазақстан Республикасының Заңына сәйкес, саяси партиялар азаматтардың, әртүрлі әлеуметтік топтардың мүдделерін мемлекеттік биліктің өкілді және атқарушы, жергілікті өзін–өзі басқару органдарында білдіру және оларды қалыптастыру ісіне қатысу мақсатында олардың саяси еркін білдіруге тиіс (1 бап) [62].

Осыған ұқсас нормалар Ресей Федерациясындағы саяси партиялар туралы заңнамамен де қарастырылған. Мәселен, заңның 3–бабы «Саяси партия – бұл РФ азаматтарының қоғамның саяси өміріне қатысуы, олардың саяси ерік–жігерін қалыптастыру және білдіру, қоғамдық және саяси іс–шараларға, сайлау мен референдумдарға қатысу, сондай–ақ мемлекеттік органдарда, федералдық аумақтардың мемлекеттік органдарында және жергілікті өзін–өзі басқару органдарында азаматтардың мүдделерін білдіру мақсатында құрылған қоғамдық бірлестік» (3 бап) [63] деп анықтама береді.

Осылайша, саяси партиялардың қоғамдық мүдделерді іске асыру механизміндегі негізгі міндеті азаматтар мен әртүрлі әлеуметтік топтардың жеке мүдделерін тұтас мемлекеттік мүдделерге айналдыру, және саяси процестің шеңберінде халық егемендігін іске асыруға ықпал ету болып табылады.

Сонымен қатар, біз зерттеп отырған халық егемендігінің конституциялық қағидасына және оның парламенттік егемендікпен өзара байланысына қайта оралып, оның мазмұнының ажырамас бөлігі мемлекеттің конституциясымен көзделген, халықтың егеменді еркін нақты әлеуметтік–пайдалы өнімге (нәтижеге) айналдыруға мүмкіндік беретін арнайы институттар мен механизмдерді қалыптастыру болып табылатынын баса атап өткен жөн.

Ең алдымен, ҚР–дағы парламенттік егемендіктің аса маңызды құрамдас бөлігі халықтың референдумға құқығын мойындап қою ғана емес, сол құқықты іске асырудың шынайы механизмдерін қалыптастыру да болып табылады. Басқа құқықтарының ішінде халыққа елдің саяси–құқықтық дамуының негізгі

бағыттарын белгілеу құқығы да берілуі тиіс (мысалы, елдің әртүрлі халықаралық одақтарға кіруі туралы сөз болғанда).

Халықтық егемендік Конституцияда жәй бекітіліп қана қоймай, халықтың және оның өкілдерінің демократиялық рәсімдер шеңберінде Конституция мен заңдарды қабылдау, жою және өзгерту құқығы түрінде нақты заңнамалық мазмұнға ие болу керек. Сонымен қатар, халық тек сайлап қана қоймай, депутаттарды кері шақырып алуға және жоғарғы және жергілікті билікке сенімсіздік білдіру конституциялық құқығына ие болуы керек [64, 17 б.].

Аталған қағида заңнамалық тұрғыдан қамтамасыз етілмесе, онда халықтық егемендік идеясының өзі бос сөзге айналады.

Сонымен бірге, халық егемендігі туралы пайымдай отырып, біз бұл формуланың жекелеген азамат үшін шартты екенін айқын түсінуге тиіспіз. Жалпы алғанда, Қазақстан Республикасының көпұлтты халқы ғана осы егемендіктің иесі болып табылады, бұл мемлекет пен қоғамның арасындағы қарым–қатынастардың жалпы түрін де, сол сияқты азаматтар өздеріне тиесілі билікті іске асыра алуы үшін ие болуы тиісті ерекше құқықтар жүйесін де білдіреді.

Халық егемендігінің конституциялық қағидасы ол сол егемендіктің шынайы құқықтық актілерге айнала отырып іске асуына көмегі тиетін бірқатар конституциялық құқық институттарын мойындаумен және қамтамасыз етумен үйлестірілген кезде ғана құқықтық ақиқатқа айналады. Мұндай институттарға сайлау, референдум институттарын және бейбіт наразылықтарға шығу құқықтарын жатқызуға болады.

Ғалымдардың пікірінше, «жалпыхалықтық дауыс беру демократиялық мемлекетті құру, конституциялық процестің үздіксіздігін қамтамасыз ету, азаматтардың мемлекет пен қоғамның істерін басқаруға қатысу конституциялық құқығын іске асыру үшін маңызы зор. Демократия жолына түскен мемлекеттер үшін саяси құқықтар мен бостандықтардың теориялық ғана емес, сонымен бірге маңызды практикалық өлшемі де бар» [65, 35 б.].

Сайлау процесі және өкілдік демократиямен және өкілдерді сайлаумен тікелей байланыстының барлығы азаматтар мен мемлекеттің Қазақстан Республикасының Конституциясымен жарияланған және кепілдендірілген құқықтарын жүзеге асыруға, осы мемлекеттің көптеген нормативтік құқықтық актілерінің аталған құқықтарды іске асыру барысында туындайтын сан алуан құқықтық қатынастарды реттеуіне негізделеді.

Сонымен бірге сайлау да, референдум да тікелей демократияның нысандары бола отырып, сонымен қатар халықтық егемендік қағидасын жүзеге асырудың құралы да болып табылады. Біз сондай–ақ олар еркін және бәсекеге қабілетті, мерзімді және тең болуы керек деп санаймыз, өйткені аталған критерийлерді қамтамасыз ету ғана сайлау әлеуметтік көңіл–күй мен халықтық егемендікті көрсете алады және осылайша барлық азаматтардың ерік–жігерін білдіре алады деп айтуға мүмкіндік береді. Сонымен қатар, аталған талаптардың әрқайсысының өзіндік конституциялық–құқықтық мәні бар.

Демократиялық елдерде еркін және бәсекеге қабілетті сайлауды талап ету мыналарды көздейді:

– азаматтар мен үміткерлер өздерінің ерік–қалауын еркін қалыптастыруға және оны дауыс беру барысында еркін көрсетуге қажетті жағдайлармен қамтамасыз етіледі;

– күш қолдануға, қауіп–қатер төндіруге, алдауға, сатып алуға немесе сайлаушының өз ерік–қалауын еркін қалыптастыруына және еркін көрсетуіне кедергі келтіретін кез келген өзге әрекеттерге тыйым салынады.

Сайлаудың теңдігі сайлауға қатысушы кез келген азаматтың сайлау нәтижелеріне басқалармен тең дәрежеде әсер ететіндігінен, сондай–ақ заңның үміткерлердің ешқайсысына артықшылықтар бермейтіндігінен және олар үшін шектеулер қоймайтындығынан көрінеді.

Халық билігі қағидасын іске асырудың аса маңызды элементі азаматтардың бейбіт наразылық білдіру құқығы болып табылады. Қазақстанда «Бейбіт жиналыстарды ұйымдастыру және өткізу туралы» [66]. дербес заң қабылданды, онда саяси құқықтарды іске асыруға және плюрализм қағидаттарын іске асыруға бағытталған нормалар көзделген.

Ғалымдардың пікірінше, бәрінен бұрын, ҚР Конституциясының 32–бабында белгіленген «бейбіт әрі қарусыз жиналуға, жиналыстар, митингілер мен демонстрациялар, шерулер өткізуге және тосқауылдарға тұруға құқығы» санаттары сондай–ақ оларды өткізуге рұқсат беретін рәсімдердің конституциялылығы ресми түсініктеме беруді қажет етеді. Дәл осы санаттарға анықтама берілмегендігі және заңнаманың олқылығы көп жағдайда адам құқықтарының бұзылуына себеп болып жатады» [45, 99 б.].

Адам құқықтары жөніндегі Еуропалық Соттың тәжірибесін зерделеу де пайдалы болмақ, ол өз шешімдерінің бірінде: *«адам құқықтары мен негізгі бостандықтарды қорғау туралы Конвенцияның 11–бабында көзделген жиналыс бостандығы қоғамдық орындардағы жиналыстарға да, жеке жиналыстарға да қолданылады»* [67, 211 б.] деп атап өткен еді.

Осыған ұқсас көзқарас БҰҰ–ның «Бейбіт жиындарды тиісінше өткізу туралы» бірлескен баяндамасында да айтылған болатын [68].

Сонымен, халық егемендігі қағидасын Конституцияда қарастырылған мемлекеттік билікті басып алуға тыйым салудан бөлек талдау мүмкін емес. Расында, халық егемендігі қағидасы жайында сөз қозғағанда, біз биліктің халыққа тиесілі екенін және сол биліктің мемлекеттік билікке қатысты үстемдігін анықтап қана қоймай, сонымен бірге, билікті басып алуға немесе оны халықтан аластауға салынатын конституциялық тыйымды бекітуді де мақсат етеміз. Осылайша, ҚР Конституциясы халықтық егемендікке тікелей қайшы келетін билікті иемденуге тікелей тыйым салады.

Билікті иемдену немесе билікті басып алу конституциялық құрылымға және онымен белгіленген мемлекетті басқару тәртібіне қол сұғудың ерекше түрі ретінде қарау қажет. Тек осы ұғымның ғана нақты конституциялық–құқықтық мағынаға ие екенін және «саяси–құқықтық» деп аталатын терминдердің санатына жатқызылмауы тиіс екенін айта кету керек.

Осы ұғымның мазмұнын талдай отырып, билікті басып алудың бір түрі атқарушы биліктің күшеюі, билік тармақтары арасындағы өкілеттіктердің тепе–теңдігінің бұзылуы, сондай–ақ әртүрлі құқықтық рәсімдер арқылы билікті

«ұстап отыру» екенін атап өткен жөн.

Бұл жағдайда біз халықтық егемендік қағидасының тікелей бұзылуының куәсі боламыз, өйткені мемлекеттік биліктің толықтығы және билік тармақтарының өкілеттіктерінің ақылға қонымды тепе–теңдігі халықтың мемлекеттік билікті қалыптастыруға және жүзеге асыруға қатысуын қамтамасыз етеді.

Осылайша, халықтық егемендік қағидасының конституциялық мағынасын және оның парламенттік егемендіктің қалыптасуына ықпалын сипаттай келе, бірнеше маңызды аспектілерді атап өтуіміз қажет.

Біріншіден, бұл қағида белгілі бір қоғамдық сұраныстардың болуымен тікелей байланысты; екіншіден, қоғамдық мүдделерді іске асырудың институционалдық–құқықтық механизмін көздейді.

Халықтық егемендік қағидасы мазмұнының конституциялық–құқықтық аспектілерін қарастыра отырып, аталған қағиданың құрамдас бөліктері қолданыстағы конституциялық құқықта көрініс тапқанын атап өткен жөн.

Ғылыми зерттеулердің басым көпшілігінде парламентаризм «тұрақты жұмыс істейтін жоғары өкілді орган – Парламенттің ерекше және маңызды рөлі бар жоғарғы мемлекеттік билікті ұйымдастыру және жұмыс істеу жүйесі» ретінде сипатталады [69, 27 б.].

Мәселен, А.В. Шульженко «парламентаризм» ұғымына деген көзқарас дамудың әралуан кезеңдерінде әртүрлі болғанын атап өтеді. Егер революцияға дейінгі анықтамаларда Парламент пен Үкіметтің қарым–қатынасына көбірек көңіл бөлінсе, оның қазіргі сипаты әлдеқайда кең. Оның қазіргі түсінігі Парламенттің маңызды рөлімен, демократиялық функциялардың болуына байланысты қоғамдық өмірге белсенді әсер ету мүмкіндіктерімен сипатталатын мемлекеттік билікті ұйымдастыру жүйесін қамтиды. Оның құрылымдық және функционалдық жақтары билік бөлінісі, құқық үстемдігі қағидаларына негізделген, онда Парламенттің рөлі жетекші болады» [70, 18 б.]

Парламенттік егемендік конституциялық қағидасын қамтамасыз ету үшін парламентаризмді дамытудың маңызы еркін сайлаудың негізінде парламентті құра отырып, азаматтардың мемлекеттік биліктің жүзеге асуына тікелей (пассивті сайлау құқығын іске қосу арқылы) немесе жанама (өзінің өкілдері арқылы) қатысып қана қоймай, құқықтық қатынастардың барлық субъектілері үшін орындалуы міндетті заңдарды қабылдауға да мүмкіндік алатыны болып табылады.

Сонымен қатар, конституциялық негіз ретіндегі халықтық егемендік қағидасы мен парламентаризмнің өзара байланысы жайында революцияға дейінгі кезеңде өмір сүрген белгілі заңгер Н.И. Лазаревский де жазған болатын. «Парламентаризм, оның пікірінше, халықтық өкілдіктің министрліктер құрамына әсер етуінің ең маңызды түрі болып табылады» [71, 57 б.].

Сонымен бірге, біздің еліміздегі халықтық егемендік қағидасының парламентаризм институтымен байланысын баса көрсете отырып, ұтымды парламентаризм тұжырымдамасы бекітілгеннен кейін қайшылық қалыптасты. Парламент заң шығарушы билік пен заң шығару бастамасының субъектісі ретінде бұл функцияны толық жүзеге асыра алмайды.

Ғалымдардың пікірінше, Қазақстанда жыл сайын әзірленетін заң жобаларының шамамен 90 пайызына Үкімет бастамашы болады [71, 30 б.]. Осыған ұқсас практика тиімді парламентаризм тұжырымы қалыптасқан басқа елдерде де бар.

Аталған тәжірибе Қазақстандағы заң шығару саясатын парламент емес, атқарушы биліктің жоғарғы органы айқындайтынын анық көрсетеді, бұл биліктердің бөліну қағидасына қарама–қайшы келеді. Бұл орайда, мемлекеттік жүйеде атқарушы биліктің басымдық етуі парламенттік бақылау әлсіз болғанда және парламент үкіметті қалыптастыруға мүлдем дерлік қатыспайтын кезде орын алады.

Заң шығару саясатын белгілеу процесінде парламентті екінші орынға «ысырып тастауға» деген талпыныстар азаматтар мен мемлекеттік биліктің арасындағы алауыздыққа апарып соқтыруы мүмкін. Халық егемендігі қағидасын іске асыру тұрғысынан жағымсыз нәтижеге апаратыны сөзсіз, себебі парламенттің рөлін төмендету азаматтардың заң шығару қызметіне қатысу мүмкіндігін азайтады және сонымен бірге, мемлекеттік билік органдарының әрекетіне әсер ететін болады.

Алайда, жоғарыда атап өткеніміздей, халық егемендігі конституциялық қағидасын мемлекеттік билікті ұйымдастыру және қалыптастыру қағидалары жүйесін талдау тұрғысынан ғана емес, оның конституциялық құрылымның демократиялығын қалыптастыру тұрғысынан да зерттеуге болады.

Расында, «демократия» ұғымының өзі «халық билігі» дегенді білдіреді. Бұл орайда, қазіргі конституциялық құқықта халық билігі оның егемендігін мойындау деп түсініледі. Бұл дегеніміз, демократиялық мелекетте биліктің жалғыз иесі халық деген сөз. Мемлекет сол билікті іске асыруға ықпал ету рөлін атқарады, себебі халық билігі өзінің институттандырылуына қол жеткізуі керек.

Нәтижесінде, қандай да бір мемлекеттің конституциялық құрылымының демократиялық деңгейінің жалпы сипаттамасы мен анықтамасы әрдайым оның конституциясында халық егемендігі қағидасы және мемлекеттік билік органдары жүйесінің ұйымдастырылуы мен қызмет етуі процесінде сол қағиданың қалай іске асырылатындығы бекітілген бе екенін талдаудан басталады.

Қазіргі уақытта демократияның жай–күйін бағалаудың көптеген әдістемелерінде оның құрамдас бөлігінде халықтық егемендік қағидатын іске асыру сапасын, оған тиесілі билікті халықтың жүзеге асыруына ықпал етуге арналған институттардың қаншалықты тиімді екенін анықтайтын әдістер қолданылатыны бекер емес [73, 12 б.].

Мемлекеттің конституциялық құрылымының демократиялық негіздерін зерттейтін ғалымдар халық егемендігі қағидасын бекітетін нормаларға мұқият назар аударады. Бұл мағынада, аталған конституциялық қағида конституциялық құрылымның демократиялығының аса маңызды негіздерінің бірі ретінде сипатталуы мүмкін.

Конституционалисттер Е. Козлова мен А. Кутафин де осындай пікірді ұстанады, олар конституциялық құрылыстың демократиялық негіздеріне сипаттама бере келіп, ең алдымен «халық егемендігі» ұғымына, сондай–ақ оның Конституцияда бекітілу тәсіліне назар аударады [74, 84 б.].

Осылайша, біз жүргізген зерттеудің нәтижелерін түйіндей келе, мынадай қорытындыларды тұжырымдаймыз:

Біріншіден, халықтық (парламенттік) егемендік қағидасы негізгі конституциялық қағидалардың бірі бола отырып, халық билігі мен мемлекеттік биліктің арақатынасының жалпы үлгісін белгілейді. Осы Конституциялық үлгіге сәйкес, халықтың билігі мемлекет пен органдарға берілген билікке қатысты жоғарғы билік ретінде түсіндіріледі.

Осы норма қазіргі конституциялардың басым көпшілігінің мәтіндерінде бекітілген және өзіне келесі конституциялық ережелерді қамтиды:

– халықтың өз егемендігін мемлекеттік билік органдары мен жергілікті өзін–өзі басқару органдары арқылы тікелей жүзеге асыру құқығы;

– халықтың конституциялық құрылысты бекітуге және өзгертуге айрықша құқығы;

– мемлекеттік билікті басып алуға тыйым салу.

Екіншіден, халықтық (парламенттік) егемендік қағидасын қамтамасыз ету конституциялық институттар жүйесін және оны іске асыру механизмдерін қалыптастырумен байланысты. Осы тұрғыдан алғанда, құру процесінің маңызды кезеңі парламентаризмді бекіту, тікелей демократия нысандарының конституциялық–құқықтық кепілдіктері, мемлекеттік органдардың іс–әрекеттерін қоғамдық бақылау институттарының болуы болып табылады.

Үшіншіден, халық егемендігі қағидасы жалпы мемлекеттегі конституциялық құрылымның демократиялануын қамтамасыз етуде негізгі рөлдердің бірін атқарады. Сондықтан демократиялық мемлекетті дамытуға мақсатты түрде бағытталған іс–әрекеттер халық егемендігі қағидасын кепілдендірумен және қамтамасыз етумен тікелей байланысты.

Төртіншіден, қазіргі конституционализмнің басты элементі ретіндегі құқық үстемдігі қағидасын қамтамасыз етуде парламенттің рөлі орасан зор. Парламенттердің қабылдаған заңдары басқа актілерге қатысты жоғарғы заң күшіне ие болып қана қоймай, демократиялық мемлекеттің маңызды құрамдас бөлігі ретіндегі заңдылық және әділеттілік идеяларына сәйкес келуі тиіс. Заң ғана мемлекет пен оның органдарын, сонымен бірге барлық лауазымды тұлғаларды құқық нормаларына бағындыратын маңызды қоғамдық қатынастардың реттеушісі бола алады.

Бесіншіден, сонау XIX ғасырда ағылшын ғалымы А. Дайси қалыптастырған Парламент үстемдігі презумпциясы *«реттелетін қоғамдық қатынастардың саласына қарамастан, заң шығарушы кез келген актіні шығаруға немесе өзі қабылдаған кез келген актінің күшін жоюға құқылы»* дегенді білдіреді [75, 208 б.].

Осы қағида кейбір өзгерістермен бірге парламенттік және аралас басқару нысандарын ұстанатын елдерде қазір де қолданылады және заң шығару рәсімдерін жүргізу заң шығару процесінің тиімділігін көтеруге және қоғам мүдделеріне сәйкес келуге тиіс деп болжайды. Бұл, шын мәнінде, қоғамдық мүдделерді қорғаудың сенімді тетігі және жария құқықтық қатынастар саласындағы озбырлықтың кепілі ретінде қазіргі Парламенттің өкілді

табиғатының негізгі идеясы осында екенін көрсетеді.

Осылайша, доктриналық көзқарастарды қарастыру бізге олардың парламенттік егемендікті іске асырудың теориялық алғышарттарын қалыптастырудағы тәжірибелік маңызын көрсетіп берді.

Ғалымдардың пікірінше, «олардың пайда болуы және дамуы қазіргі парламентаризм ұғымының сапалы жаңа мазмұнына себеп болды, оның мәні мемлекеттегі жоғарғы билік халықтық егемендікті білдіретін заң шығарушыға емес, жалғыз егеменді субъект болып табылатын халыққа тиесілі болуы тиіс» [60].

Осыған байланысты парламенттік егемендіктің мәнін негіздейтін құқықтық доктриналар парламенттік құқықтың қалыптасуында, қазақстандық парламентаризмнің тиімділігін арттыруға және азаматтық қоғам өкілдерін мемлекеттік шешімдер қабылдау процесіне тартуға бағытталған одан әрі конституциялық–құқықтық зерттеулер жүргізуде маңызды рөл атқарады.

Ғылыми доктриналар олқылықтарды анықтауға мүмкіндік береді, сонымен қатар құқық үстемдігі қағидасын біртіндеп бекітуде көрінетін одан әрі конституциялық–құқықтық дамудың векторларын анықтайды.

1.3 Құқық үстемдігі қағидасын конституцияландыру және заңнамалық қамтамасыз ету мәселелері

Қазақстан Республикасы өзінің мемлекеттік тәуелсіздігін жариялағаннан кейін мемлекеттік билік механизмін реформалаудың және конституционализм идеялары мен қағидаларына негізделген нарықтық экономиканың қажеттіліктерін қанағаттандыратын құқықтық жүйені қалыптастырудың белсенді кезеңінен өтті.

Мемлекеттік тәуелсіздіктің жариялануымен егеменді мемлекеттің құқықтық жүйесінің қалыптасуының құқықтық негізін қалыптастыру процесі басталды.

Жоғарғы Кеңес қабылдаған жаңа конституциялық актілерде Конституцияның үстемдігі, биліктің бөлінуі, адам құқықтары, халықаралық құқық нормаларының басымдығы және т.б. туралы түбегейлі жаңа тұжырымдамалық ережелер болды, олар конституционализмнің негізін қалап, Қазақстан Республикасының конституциялық заңнамасында әрі қарай дамып, құқықтық өмірін бастады.

Құқықтық мемлекет иедяларын іске асыруда 2000 жылға дейінгі Құқықтық реформаның мемлекеттік бағдарламасы [76] маңызды рөл атқарды, онда салалық заңнаманы одан әрі дамытудың негізгі бағыттары белгіленген болатын.

Егемендіктің алғашқы жылдарында қабылданған мемлекеттік бағдарламалар, конституциялық нормалар және заңнамалық актілер үдемелі дамудың ағымында құқықтық мемлекет идеяларын іске асыруға жағдай жасады.

Ол кезең қазақстандық мемлекеттілікті дамытудағы және онда конституционализмді қалыптастырудағы Конституцияның рөлін іздеумен және қайта қараумен ерекшеленгенін атап өткен жөн.

Уақыт өте келе, құқық ауқымы конституциялық заңнаманы жаңғыртуға

және заманауи құқықтық құбылыстарды конституцияландыруға бағытталған жаңа бағдарламалармен, конституциялық идеялармен және саяси құжаттармен толықтырылды.

Мемлекеттің қызмет етуінің іргелі негізі Конституцияның үстемдігін қамтамасыз ету болып табылатыны жалпыға мәлім. Осы постулатқа сәйкес, мемлекеттік биліктің барлық органдары, заңды және жеке тұлғалар оның нұсқауларын орындауға міндетті. Қазіргі мемлекеттерде Конституция нормаларын конституцияландыру мақсатында әртүрлі билік институттарының жиынтығы әрекет етеді, олардың қызметі Конституция нормаларының шынайылығы мен нәтижелілігін қамтамасыз етуге бағытталған.

Сонымен бірге, іс жүзінде құқықтық реттеудің белгілі бір салаларын, әсіресе, конституциялық құндылықтарды қолданыстағы құқықтың нормаларына енгізу тұрғысынан адамның құқықтары мен бостандықтары институтына қатысты салаларды, сондай–ақ жария билік саласын конституцияландыру процесін заңнамалық қамтамасыз етумен байланысты белгілі бір проблемалар бар.

Мәселен, Қазақстан Республикасының Конституциялық Кеңесінің 2019 жылдың 20 маусымындағы «Конституциялық заңдылықтың жай–күйі туралы» Жолдауында Қазақстан Республикасын құқықтық мемлекет ретінде одан әрі орнықтырудың аса маңызды шарты ретіндегі заңнамалық массивті конституцияландыру деңгейін арттыру қажеттігін ерекше көңіл бөлінген болатын.

ҚР Конституциялық Кеңесінің орнына құрылған Конституциялық Сот да [77] жыл сайынғы жолдауында осындай көзқарасты ұстанады [78].

Айта кету керек, құқық үстемдігі қағидасына конституциялық күш бере отырып, міндетті түрде бекіту мәселесін, Конституцияның үстемдігі, конституционализм және заңдылық қағидаларын талдаудан тыс қарастыру мүмкін емес.

Қазіргі уақытта құқық үстемдігін конституцияландыру Конституцияның үстемдігін қамтамасыз етуге, конституционализм идеяларын іске асыруға, жеке адамның құқықтары мен бостандықтарын қорғауға, мемлекет пен адамның конституциялық заңдылығы мен өзара жауапкершілігін орнатуға, сондай–ақ барлық мемлекеттік органдар мен жергілікті басқару органдарының әрекет қабілеттілігінің тиімділігін арттыруға бағытталғанын түсіну айқын болып табылады.

Бұл бағытта еліміздің одан әрі тиімді дамуы мен әлемнің дамыған елдерінің құрамына кіруінің іргелі факторы ретіндегі құқық үстемдігі идеяларын конституцияландыру, сондай–ақ заңнамалық қамтамасыз ету мәселелері ерекше өзекті болып отыр.

Сонымен бірге, конституцияландыру қазіргі заманның феномені ретінде негізінен конституционализм идеяларын басты қағида ретінде қабылдаумен анықталады. Ғалымдардың пікірінше, бұл ұғымды шетелдік зерттеушілер ғылыми айналымға енгізген және бастапқы (Конституцияны қабылдау) және екінші конституцияландыру (іске асыру және тәжірибе) барысымен тікелей байланысты [79, 190 б.].

Құқықтық қатынастарға қатысушылардың конституциялық мәдениетін қалыптастырмастан, Конституцияның мәні мен мақсаттары және құнды сипаттамалары туралы қоғамның санасында бекіген түсініктерсіз құқық үстемдігі қағидасын конституцияландыру мүмкін еместігімен келісуге болады. Мұндай түсініктер жинала келе әділеттілік пен әлеуметтік серіктестік, теңдік пен жауапкершілік, толеранттылық пен заңдылық туралы идеяларды конституцияландыруды іске асырудың алғышарттарын құрайды.

Азаматтардың Конституцияның ережелерін білуі тиіс екеніне дау жоқ. Академик Г.С. Сапаргалиев құқықтық тәртіпті құруда Конституция мен заңдардың негіздерін және олардың рттеуші рөлін түсінудің маңыздылығына назар аударады [80, 45 б.].

Сонымен бірге, құқық үстемдігіне оны тек конституциялық бекіту немесе билік органдарының қызметі арқылы ғана қол жеткізу мүмкін емес. Ол құқықтық мәдениет деңгейіне, қоғамның заңға деген құрметі, оны сақтау, жүзеге асыру адамдардың жүріс–тұрысының негізгі стандартына айналуына да байланысты [81].

Конституциялық қауіпсіздікпен қатар, конституционализмнің шынайылығы мен елдің болашақ жағдайы да конституциялық мәдениеттің деңгейіне және құқықтық актілердің мәні мен мақсатын түсінуіне байланысты болмақ. Заң әдебиеттерінде «бұл процесте Конституцияның үстемдігін қамтамасыз ету, оның әлеуетін толыққанды іске асыру, сондай–ақ оның гуманистік әлеуетін қоғамдық қабылдау мәселелері әлі де маңызды болып қала беретіндігі» туралы айтылады [65, 5 б.].

Сондай–ақ, Қазақстанда конституцияландыру және конституциялық ойлауды қалыптастыру процесінде конституционализм теориясы мен практикасының айтарлықтай алшақтығына, осы құбылыстың құқықтық табиғатын қабылдаудың күрделілігі мен қиындығына байланысты қарама–қайшылықтар орын алуда.

Құқық үстемдігі қағидасын конституцияландырудың басты құқықтық негізі Конституция нормалары екені сөзсіз, олар оның әрі қарай құқықтық дамуының берік негізін қалайды. Ғалымдардың пікірінше, «Нақ осы Конституция конституциялық–құқықтық процесстерді басқаруды қамтамасыз ете отырып конституциямен реттелеттін құқықтық кеңістік пен мемлекетті» [82, 1 б.], «азаматтық қоғамды құрудың және нақты конституционализмді бекітудің қажетті нормативтік бастауларын» қалыптастырудың негіздерін салды [83, 3 б.].

Қазақстан Республикасы Конституциясының нормалары жоғарғы заңи күшке ие және олар тікелей қолданылатындығы туралы норма қарастырылған. Бұл ереже конституционализмнің аса маңызды элементі, сонымен бірге күшті құқықтық мемлекет құрудың шарты болып табылады.

Конституция ұлттық құқықтық жүйенің өзегі ретінде конституцияландыруды қажет ететін құқықтық реттеудің әртүрлі салаларын қамтитын мықты құқықтық күшке ие. Шын мәнінде, дәл осы Конституция елдің конституциялық ахуалының және конституциялық дамуының жаңа бағыттары мен стандарттарын белгілеп, құқықтық қатынастардың барлық субъектілерінен оның нормаларын, қағидалары мен ережелерін сақтауды талап етеді.

Сонымен қатар, құқық үстемдігі қағидатын конституцияландыру және конституциялық–құқықтық реттеуді кеңейту процесі толыққанды құқықтық жүйені қалыптастырудың және мемлекеттік билік пен жергілікті өзін–өзі басқарудың жоғары және жергілікті органдарының, сондай–ақ азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын қорғаудың құқықтық тетіктерінің тиімділігін арттырудың маңызды алғышарты болып табылады.

Сонымен бірге, конституцияландыру процесі конституциялық нормаларды, идеяларды және қағидаларды заңнамалық қамтамасыз етумен тығыз байланысты. Бұл процестегі ауқымды рөлді биліктің заң шығару тармағы атқарады, өйткені ол құқықтық реттеу объектілерін конституциялаудың заңнамалық негізі мен нормативтік шарттарын қалыптастырады. Парламент қызметін конституциялық идеялар тұрғысынан қарау мемлекет механизміндегі заң шығарушы билік рөлінің және конституционализм идеяларын жүзеге асырудың аксиологиялық сипаттамаларын анықтауға мүмкіндік береді.

Тәжірибе көрсеткендей, құқық үстемдігі қағидасын конституцияландыру процесінде конституциялық бақылау органдары бірдей маңызды рөл атқарады, олардың құқықтық ұстанымы түсіндірілетін норманың нормативтік мағынасын ашады, оған жоғары заңды мағына береді, заң шығарушыны қолданыстағы құқық нормаларын жетілдіруге итермелейді.

Бұл тұрғыдан, құқық үстемдігі қағидасын конституцияландыру тәсілдері конституциялық процестердің әлеуметтік–экономикалық және саяси қатынастармен өзара байланысында, сондай–ақ олардың динамикасы тұрғысынан қарастырылуы керек.

Сонымен бірге, құқықтық нормаға немесе идеяға конституциялық мәртебе беру және оны одан әрі заңнамалық деңгейде заңдастыру қоғамдық қатынастардың кең ауқымын конституцияландырумен, сондай–ақ мемлекеттің құқықтық жүйесінің және оның құқықтық, саяси институттарының эволюциялық дамуымен байланысты өзіндік ерекшеліктерге ие.

Құқық үстемдігі қағидасын конституцияландырудың маңызды міндеті оның негізгі элементтерін мемлекеттің құқықтық жүйесіне енгізу және олардың қолданыстағы құқық нормаларында көрініс табуы болып табылады.

Біздің ойымызша, құқық үстемдігі қағидасын конституцияландыру процесі заңнамалық қамтамасыз етуді қажет ететін келесі мәселелерді көтереді:

Құқықтық аспект қамтитын мәселелер:

1) елдің бүкіл аумағында Конституцияның үстемдігін қамтамасыз ету проблемалары және конституциялық заңдылық режимін сақтау;

2) азаматтардың әділетті сот төрелігіне, оның ішінде әкімшілік әділдікке қол жеткізуіне қажетті құқықтық шарттарды қалыптастыру проблемалары;

3) жеке адамның саяси, әлеуметтік–экономикалық және рухани–мәдени құқықтары мен бостандықтарын қорғау механизмдерінің тиімділігін арттыру проблемалары;

4) заң шығару процесін, сайлау және партия заңнамаларын және басқаларын конституциялық бақылаудың тиімділігі;

Саяси аспект мыналарды қамтиды:

1) тек демократиялық рәсімдердің аясында ғана қызмет етуге тиісті

мемлекеттік билік саласын;

2) жоғарғы билікті ротациялау рәсімдері;

3) конституциялық жауапкершілік институты;

4) мемлекеттің азаматтық қоғам институттарымен және т.б. өзара қатынасы.

Басқаша айтқанда, құқықтық аспект конституциялық құрылымның және оның институттарының қызмет етуінің бастапқы шарты ретінде, құқық үстемдігі қағидасын елдің Конституциясында заңды түрде бекітуді көздейді. Конституцияландырудың саяси аспектіне келетін болсақ, ол өзін конституция мен заңдардың шеңберінде жүзеге асырылатын саяси қарым–қатынас субъектілерінің іс–әрекеттерінің жиынтығы болып табылатын саяси процесте көрсетеді.

Профессор Н.С. Бондарьдің пікірінше, конституцияландыру процесі үш өлшемде көрініс табады:

біріншіден, ең маңызды салалық қатынастар Конституцияда тікелей бекітілген және оның нормаларының тікелей әрекеті арқылы реттеледі;

екіншіден, салалық заңнама қоғамдық қатынастардың тиісті шеңберін Конституцияның ережелеріне сай реттейді;

үшіншіден, конституцияландыру құқықтық қайшылықтар мен қақтығыстарды шешу тәсілі болып табылады [84, 71 б.].

Біздің ойымызша, құқық үстемдігін конституцияландыру процесіне Қазақстан Республикасының Конституциялық Соты да үлкен үлес қосуда. Бұл әсіресе кейінгі конституциялық бақылау кезінде айқын көрінеді.

Мазмұны бойынша бұл процесс динамикалық сипатқа ие және көбінесе заң шығарушының құқықтық мәдениетімен байланысты.

Құқық үстемдігін конституцияландыру процесі қоғамдық қатынастардың кең ауқымын қамтиды және мемлекеттік билік органдары мен азаматтық қоғам институттарының өзара іс–қимыл тетіктерін қозғай отырып құқықтық даму мен конституциялық заңдылық режимінің маңызды бағыты болып табылады.

Сонымен қатар, бұл процесті тежейтін субъективті ғана емес, объективті факторлар да бар, олардың арасында бірінші кезекте заңнаманың жетілмегендігі, бірқатар заңдарды қабылдауға асығу және талқылау сатысында олардың жеткіліксіз сараптамасы тұр.

Осыған ұқсас проблемалар Қазақстан Республикасының құқық қолдану тәжірибесінде де кездеседі, оларды жою, немесе тым болмаса азайту құқық үстемдігі қағидасын конституцияландыруды жеделдетуге мүмкіндік береді.

Мәселен, 2003 жылы қабылданған ҚР Жер Кодексіне [85] сенім туралы мәселенің қойылуы нәтижесінде 100–ден астам түзету енгізілген, бұл заң шығару идеясы мен құқық қолдану тәжірибесінің арасындағы айтарлықтай айырмашылыққа дәлел болады. Бәрінен бұрын, түзетулердің жиілігі заң шығару саласындағы кемшіліктерге, депутаттық корпустың кәсіпқойлығының төмендігіне, сондай–ақ жер қатынастары саласындағы құқық қолдану практикасының жете талданбағанына дәлел болады.

Әрине, құқықтың үстемдігі қағидасын конституцияландыру заңнаманың бүкіл жүйесіне әсер етеді. Профессор Г.А. Василевич конституциялық заңнаманы конституциялық нормалар арқылы қарастыра отырып,

«конституциялық норма, егер оған сәйкес қабылданған нормалар іс жүзінде қолданылса және сақталса, тиімді болуы мүмкін. Бұл ретте ағымдағы ұлттық заңнаманы конституцияландыру үшін, әрине, ұлттық конституция мен халықаралық құжаттар негізінде қалыптасқан құқықтық мемлекет идеялары негіз болып табылады» деген пікір айтады [86, 5 б.].

Осылайша, әртүрлі көзқарастарды талдау нәтижесі құқықтың үстемдігі қағидасын жүзеге асыру көбінесе елдің заң шығарушы органының белсенділігімен, оның конституциялық реттеудің проблемалық аймақтарын анықтау қабілетімен анықталатынын көрсетеді.

Ең алдымен, жеке адамның құқықтары мен бостандықтарын қорғау саласында «Республикалық референдум туралы», «ҚР–дағы сайлау туралы», «Сот жүйесі мен судьяларының мәртебесі туралы» конституциялық заңдарды, «ҚР бейбіт жиналыстарды ұйымдастыру және өткізу тәртібі туралы», «Саяси партиялар туралы» және басқа да заңдарды жетілдіру, сонымен бірге, «Конституциялық жауапкершілік туралы», «Оппозициялық қызметтің кепілдіктері туралы», «Парламенттік бақылау және парламенттік тергеу туралы» жаңа заңдарды қабылдау қажеттілігі байқалады.

Сайлау заңнамасын жетілдіру, тікелей демократия нысандарын неғұрлым толық пайдалану, жергілікті референдумды мойындау, «азаматтардың бейбіт наразылыққа құқығын» іске асырудың құқықтық негіздерін жетілдіру, әкімшілік әділет пен жергілікті өзін–өзі басқарудың толыққанды жүйесін, саяси бәсекелестік пен конституциялық жауапкершілік үшін жағдайларды қалыптастыру және т.б. құқық үстемдігі қағидасын конституцияландыру процесінің негізгі бағыттары болып табылады.

Қазақстанда құқықтың үстемдігін қамтамасыз ету үшін әкімшілік әділет институтының маңызы зор, оны сот жүйесіне енгізу адам құқықтарын сотта қорғау үшін қағидалық сипатқа ие. Әкімшілік әділет демократия мен құқықтық мемлекеттің маңызды институты ретінде адам құқықтарын қорғауға мүмкіндік беріп қана қоймай, жария билік саласында бақылау жүргізуге қажетті кепілді алғышарттарды да жасайды.

Құқық үстемдігін жүзеге асыру билік тармақтарының тиімді жұмыс істеуінсіз, олардың өкілеттіктерінің қисынды үйлесімінсіз, сондай–ақ мемлекеттің лауазымды тұлғаларының конституциялық жауапкершілігін қамтамасыз етусіз мүмкін емес. Билікті бөлу жүйесіндегі құқықтың үстемдігі доктринасына сәйкес сот билігі адамның құқықтары мен бостандықтарының кепілі ретінде анағұрлым басымдыққа ие.

Осыған байланысты, Конституцияның 3–бабының 4–тармағын толықтырып, келесі редакцияда беру қажет деп санаймыз: *«Қазақстан Республикасында мемлекеттік билік* ***құқық үстемдігі қағидасының*** *негізінде жүзеге асырылады, барлық мемлекеттік органдар, қоғамдық бірлестіктер, жергілікті қауымдастықтар және азаматтар оны басшылыққа алуы тиіс.*

Мемлекет механизмі билікті үш – сот, заң шығару және атқару тармақтарына бөлу қағидасының негізінде жұмыс істейді, тежемлік және тепе–теңдік жүйесін пайдалана отырып, жеке адамның құқықтары мен бостандықтарын қорғаудың және құқықтық мемлекет құрудың шарты және

биліктің озбырлығына қарсы кепілдік қызметін атқарады.

Аталған салаларды конституцияландыру және заңмен қамтамасыз ету конституционализм идеяларын іске асыруға жағдай жасап, қоғамдық орнықтылық пен қауіпсіздікке төнетін қатерлерді төмендетеді, әділеттілік, теңдік және мемлекет пен жеке адамның өзара жауапкершілігіне негізделген құқықтық мемлекет иедяларын іске асыруға ықпал ететін болады.

Құқық үстемдігін конституцияландыру процесінде елдің жоғарғы заң шығарушы органының функциялары толыққанды іске асырылады. Конституциялық құқықтық дамудың басымдықтарын белгілей келіп, Парламент бүкіл салалық заңнаманың даму динамикасын болжайды.

Заң шығару процесінде Парламент қоғам мен мемлекеттің арасын байланыстырушы буын ретінде әрекет етіп, сонымен бірге, теория мен практиканың нормативтік бірлігін қамтамасыз етеді. Оның құқық үстемдігін конституцияландыруға қатысуы – әлеуметтік–экономикалық, саяси және рухани–мәдени сияқты қоғамдық қатынастардың барлық салаларына әсер етеді.

Бұл қағиданы конституцияландыру парламенттік рәсімдерді жетілдіру процесіне, Парламенттің заң шығару бастамасы субъектілерімен, конституциялық бақылау органымен, саяси партиялармен және азаматтармен өзара әрекеттестік нысандарына елеулі ықпал етеді.

Құқық үстемдігін енгізу және оны конституцияландыру біздің мемлекетіміздің алдағы бағыттары мен стратегиялық бағдарларын анықтайтын болады, конституциялық құқықтың гуманистік бағыты ашылады.

Айтылғандарды қорытсақ, құқық үстемдігі қағидасын заңнамалық қамтамасыз ету процесіндегі Парламенттің негізгі міндеті депутаттардың Конституцияда негізі салынған конституцияландыру құндылықтарын анықтау, оларды заңдар мен қаулылардың мазмұнына негіз ету, осылайша, құқықтық мемлекеттің қызмет етуінің шынайы құқықтық алғышарттарын қалыптастыру қабілетінен көрінеді.

Жоғарыда айтылғандарға сүйене отырып, құқық үстемдігі қағидасын заңнамалық қамтамасыз ету процесінде Парламенттің негізгі міндеті депутаттардың Конституцияда белгіленген конституционализм құндылықтарын анықтау, оларды заңдар мен қаулылардың мазмұнына енгізу, осылайша құқықтық мемлекеттің жұмыс істеуінің шынайы құқықтық алғышарттарын қалыптастыру қабілетінен көрініс табады.

Құқық үстемдігі қағидасын конституцияландыру процесінде конституциялық жауапкершілік институтын билікті бөлу қағидасын қамтамасыз етудің аса маңызды шарты ретінде заңнамалық тұрғыдан рәсімдеуге деген қажеттілік те туындайды.

Заң шығару бастамасының басқа субъектілері де өз саласында белсенділік танытулары тиіс, олардың ұсыныстары мемлекеттік саясаттың конституциялық қағидаларын іске асыруға жағдай жасап, Қазақстанда адамның құқықтары мен бостандықтарына бағдарланған конституциялық мемлекет құрудың құқықтық алғышарттарын жасайды.

Қолданыстағы заңнамаға конституциялық мониторингі жасау да құқық үстемдігі қағидасын конституцияландыру процесінде үлкен рөл атқара алады.

Біздің ойымызша, оны жүргізудің құрамдас бөліктері конституциялық құрылыстың негіздері, жеке тұлғаның құқықтық мәртебесі, биліктің бөлінуі және басқа да объектілер болуы керек, олардың талдауы конституциялық–құқықтық реттеу саласындағы жетістіктерді ғана емес, құқықтық реттеудің кемшіліктерін де анықтауға қол жеткізеді. Аталған проблемалар заң әдебиеттерінде кеңінен талқыланады, олар Қазақстан Республикасының құқықтық дамуының динамикасын бақылауға мүмкіндік береді [87].

Ең алдымен, конституциялық құрылыс негіздерінің тиімділігін анықтау үшін, оларға объективті және жан–жақты талдау жасап алуымыз қажет. Конституцияның нормативтілігі оның сапасының шарты ретінде конституционализмнің базалық идеялары мен қағидаларын қаншалықты дәрежеде көрсете алатынына да байланысты.

Осы міндетті іске асыру үшін мемлекет нысанының ғылыми негізделген критерилерін әзірлеп, Конституцияға өзгертулер мен толықтыруларды енгізу рәсімін жүргізіп алу қажет. Конституцияны жиі түзету оның сапасын төмендетеді, заңдылығына нұқсан келтіреді және оның үстемдігі туралы идеяға теріс әсер етеді.

Бөлу қағидасының тиімділігі де контитуциялық мониторингтің айқындаушы объектілерінің бірі және мемлекеттілік пен мемлекеттік басқарудың сапа критериі болып табылады.

Сонымен қатар, құқық үстемдігін қамтамасыз ету тұрғысында конституциялық мониторинг өзінің мазмұнымен биліктің барлық тармақтарын, мемлекеттік қызмет институттарын, заң шығару саласын, сайлау және партия жүйесін қамтып, олардың Конституцияның нормалары мен қағидаларына сәйкестігін анықтауы, сондай–ақ конституциялық тәуекелдерді барынша азайтудың құқықтық механизмдерін қамтамасыз етуі тиіс.

Осы бағытта конституциялық мониторинг орталығын құру қажеттігі байқалады, ол тәуелсіз әлеуметтік сауалнамалардың негізінде, ғылыми қауымдастықты тарта отырып, конституциялық құрылыспен байланысты проблемалық тұстарды анықтайтын еді.

2 2017 ЖӘНЕ 2022 ЖЫЛДАРДАҒЫ КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ РЕФОРМАЛАР – ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДА ПАРЛАМЕНТАРИЗМДІ ОДАН ӘРІ БЕКІТУ ЖӘНЕ ҚҰҚЫҚ ҮСТЕМДІГІН ҚАМТАМАСЫЗ ЕТУДІҢ ФАКТОРЫ РЕТІНДЕ

2.1 Конституциялық реформа және президенттік басқару нысаны жағдайында рационалды парламентаризм тұжырымдамасын одан әрі дамыту

Соңғы жүз жыл ішінде Қазақстанда бір–бірімен параллель түрде немесе бірін бірі ауыстыра отырып төрт республика өмір сүрді, ал оның бесіншісі бүгінгі таңдағы жағдайда жетіліп, дамуда. Осы тұрғыдан, оның алдағы алыс келешегі мен таяу болашағы үлкен теориялық та, практикалық та қызығушылық туғызары сөзсіз [88, 135 б.].

Қазіргі Қазақстанның конституциялық дамуының өзіндік эволюциялық тарихы бар, оның мәні оның мазмұнына, динамикасы мен ерекшеліктеріне әсер ететін сыртқы және ішкі де факторлардың ықпалымен анықталады.

Қазақстан Республикасында мемлекеттік тәуелсіздік жарияланғаннан кейін қабылданған конституциялық актілер егеменді мемлекет құрылысының саяси–құқықтық негіздерін бекітті. Осы кезеңде құқықтың үстемдігі мен халықтық өкілдік қағидаларын іске асыруға негізделген мемлекеттің жаңа нысанын іздеу қарқынды жүріп жатқан болатын.

Бұл процестер мемлекеттіліктің негіздеріне ғана емес, сонымен бірге ең алдымен мемлекеттік биліктің жоғарғы органы ретінде Жоғарғы Кеңестен нақты белгіленген заң шығару өкілеттіктері бар тұрақты негізде жұмыс істейтін екі палаталы кәсіби Парламентке айналған өкілетті билікке де әсер етті.

Уақыт өте келе, 1998 және 2007 жылдардағы конституциялық қайта құрулар кезінде президенттік биліктің біршама күшеюі байқалды, сайлау жүйесінің өзгеруі және пропорционалды сайлау жүйесінің енгізілуі субъективті себептерге байланысты заңның үстемдігін қамтамасыз етумен байланысты көптеген мәселелерді шеше алмады.

Сонымен қатар, өз мақсаты бойынша Қазақстан Республикасында жүргізіліп жатқан конституциялық реформалар мемлекет дамуының тарихи кезеңділігін көрсете отырып, парламентаризм мәселелерін ғана емес, сонымен бірге елдің саяси–құқықтық дамуының әртүрлі мәселелерінің кең ауқымын қозғады, қалай болғанда да, бұл Парламенттің құқықтық мәртебесін жетілдіру және оның құқық үстемдігін қамтамасыз етудегі рөлін арттыру қажеттілігімен байланысты болды.

Конституциялық дамудың өзекті мәселелерінің бірі Президент пен билік тармақтары арасындағы өкілеттіктердің ақылға қонымды теңгерімін қамтамасыз ету, құқықтың үстемдігін қамтамасыз етудің конституциялық кепілдіктерін бекіту, тежемелік және тепе–теңдіктің тиімді жүйесін қалыптастыру және азаматтардың конституциялық сот төрелігіне қол жетімділігін кеңейту міндеті болып қала берді.

2017 және 2022 жылдардағы конституциялық реформалардың

ерекшеліктерін талдаудың нәтижесі жүзеге асырылатын қайта құрулардың себептері ретінде ең алдымен, саяси себептер мен билеуші элитаның билік транзитін реттеуге және болжамдауға деген ұмтылысы деп атауға болатындығын түсінуге әкелді.

Осыған байланысты, егер әлемдегі конституциялық реформалардың тарихын қадағаласақ, біз екі нұсқаны көреміз. Біріншісі, реформа радикалды сипатта болуы мүмкін, екіншісі, саяси және әлеуметтік күйзелістерсіз бейбіт нысандарда жүруі мүмкін.

Мәселен, Қырғызстандағы конституциялық реформалар (2010 ж.) әлеуметтік саяси шиеленіс пен конституциялық төңкерістердің өршіп тұрған кезінде жүріп өтті де, соның салдарынан ұлттық парламент – Жогорку Кенеш айтарлықтай күшейіп, мемлекеттік билік механизміндегі Президент рөлі әлсіреді.

Және, керісінше, Түркия Республикасындағы конституциялық реформа (2017 ж.) атқарушы билік күшейіп тұрған кезде орын алды, ол халықтық референдум нәтижесінде парламенттік республикадан президенттік республикаға өтуді заңдастырды, мемлекет басшысының дискрециялық өкілеттіктері арттырылып, Премьер–Министр өз лауазымынан бас тарты.

2008 жылы Францияда болған конституциялық реформа да өз ерекшеліктерімен өзгешеленді, ол биліктің жоғарғы органдарының бірлескен жауапты қызметіне қажетті жаңа жағдайларды конституциялық тұрғыдан рәсімдеді.

Өз мазмұнында ол маңызды үш блокты қамтыды және келесі сипаттарға ие болды:

1) Президент мәртебесі жетілдірілді;

2) Ұлттық Жиналыстың (Франция Парламенті), оның парламенттік функцияларының рөлі одан әрі күшейтілді;

3) азаматтық құқықтар мен бостандықтар кеңейтілді және т.б.

Реформа нәтижесінде, ең алдымен, мемлекет басшысын қайта сайлауға (екі мерзімнен аспайтын) шектеулер енгізілді, сондай–ақ президенттің өкілеттік мерзімі бес жылға дейін қысқартылды.

Парламент бақылау функциясын іске асыру барысында саясаттың жариялылығын бағалау құқығына ие болды, ал азаматтарға заң шығару бастамасы тәртібімен заң жобаларын ұсыну құқығы, Қорғаушы институты арқылы актілердің конституциялылығын даулау құқығы және т.б. берілді [54].

Ресей Федерациясында да конституциялық реформа өте ерекше болды, ол мемлекеттік биліктің ұйымдастырылуы мен жұмыс істеуін жетілдіру, олардың тепе–теңдігін қамтамасыз ету, федералды мемлекеттік органдар арасындағы қарым–қатынас, вертикал билікті одан әрі нығайту, сондай–ақ сол кездегі Президентті сайлауға қойылған шектеулерді алып тастау мәселелерін қамтыды [89].

Конституциялық тәжірибеде конституциялық реформалардың басқа да мысалдары бар, оларға талдау жүргізудің нәтижесінде әр елде реформа өзінің әлеуметтік–экономикалық жағдайын, сондай–ақ саяси дәстүрлер мен практиканың сұраныстарын көрсететін өзіндік ерекшеліктері мен

жағдайларымен ерекшеленеді деген негізгі тұжырым жасауға мүмкіндік береді. Алайда, барлық жағдайларда да конституциялық қайта құрулардың негізінде ең алдымен саяси факторлар болады.

Қазақстан Республикасында өткен 2017 және 2022 жылдардағы конституциялық реформалар да бір ерекше болып табылмайды, олар өз бағыты бойынша күшті президенттік басқару моделінің негізгі сұлбасын сақтау жағдайында билік институттарын кезең–кезеңімен реформалау міндеттерін шешті.

Оның негізіне бұрынғы конституциялық дәстүрлер алынып, ішкі ресурстар, сондай–ақ қазіргі әлемдегі парламентаризмнің дамуындағы беталыстары ескерілді.

Сонымен бірге, көптеген жағдайларда, әлемде болып отырған конституциялық реформаларды біріктіретін ортақ міндет бар, ол бастамашылардың Конституцияда сапалы өзгерістерді көрсетуге, конституциялық дамудың қандай да бір кезеңінде қалыптасқан жаңа қатынастарды бекітуге, сол арқылы мемлекеттің конституциялық тарихында жаңа кезеңді қалыптастыруға деген қалауымен байланысты.

Осыған байланысты реформалар жаңа қоғамдық–саяси мүдделерді біріктіреді, саяси күрестің дәрежесін, сондай–ақ қоғамдық дамудың белгілі бір кезеңінде қоғамның құқықтық мемлекеттің құндылықтарын қабылдау деңгейін көрсетеді.

Қазақстандағы конституциялық реформалардың ерекшелігі оның априори түрде іске асырылуы конституциялық құрылыстың базалық негіздерінің тұрақтылығын қамтамасыз етумен және сақтаумен және мемлекеттің, қоғамның және оның институттарының одан әрі дамуының жаңа векторларын «сақтықпен» қалыптастырумен негізді түрде байланысты болуымен де айқындалады.

Бұл, шын мәнінде, реформаның аксиологиялық құндылығы болып табылады, өйткені көпұлтты қазақстандық қоғам жағдайында кез келген революциялық өзгерулер, салдарларын тереңінен талдамаса, сан алуан сипаттағы көптеген проблемаларды тудыруы мүмкін.

Конституциялық реформалардың ерекшеліктерін олардың динамикасы тұрғысынан талдай келе қазіргі кездегі ғалымдар олардың қандай да бір мемлекетте қалыптасқан ішкі конституциялық ахуалына, оның жалпы конституциялық қағидалар мен мемлекеттің құқықтық жүйесінде болып жататын әртүрлі процестердің күрделілігін көрсететін қағидаларға тәуелділігін баса айтады [90, 3 б.].

2017 және 2022 жылдардағы конституциялық реформаларды конституциялық процестің кезеңділігі тұрғысынан талдау олардың қисындылығын түсінуге, себебін анықтауға және парламентаризмнің дамуының негізгі беталыстары мен бағыттарына ой жүгіртіп қана қоймай, президент пен атқарушы биліктің де шамадан тыс өкілеттіктерін шектеу, осылайша қоғамдағы шиеленісті азайтуға, азаматтардың билікке деген сенімін арттыруға мүмкіндік береді. Бұл әсіресе қаңтар айындағы оқиғалардан кейінгі 2022 жылғы реформа барысында айқын көрініс тапты.

Бұл мағынада, парламентаризмнің тиімді үлгісін конституциялық

өзгертулердің шеңберінде іздеу, сондай–ақ биліктің атқарушы тармағына халық бақылауын орнатуға талпыныс жасау оның әрі қарайғы эволюциялық дамуындағы жағымды фактор болып табылады.

Конституциялық реформаның теориялық және практикалық маңызы да айқын, себебі ол өкілдік биліктің құқықтық негіздерін жетілдіруге ғана емес, мемлекеттің одан әрі саяси–құқықтық дамуын болжауға да мүмкіндік береді.

Осыған байланысты, конституциялық реформа құқықтық және саяси жүйеге белгілі бір динамизм бере отырып, қоғамдағы саяси күштердің арақатынасын көрсетеді және бекітеді. Бірыңғай конституциялық процесс шеңберінде мақсаттар мен міндеттерді қалыптастыра отырып, реформа Президент пен билік тармақтарының арасындағы өзара әрекеттестіктің барынша тиімді үлгісін құруға бағытталған.

2022 жылғы реформаға дейін «Президент – Парламент», «Парламент – Үкімет» және «Парламент–Конституциялық Кеңес» саяси құрылымы бұрынғы саяси жүйенің жұмыс істеуінің саяси–құқықтық негізі болғаны белгілі.

Бұл ретте, аталған құрылымның Қазақстанда парламентаризмнің қалыптасу процесіне әсер ететін бірқатар кемшіліктері болды.

Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік билік механизмінде проблемалық аймақтарды анықтау бізге Парламенттің құқықтық мәртебесін жетілдіріп қана қоймай, заң шығару субъектілерінің өзара іс–қимылының неғұрлым жетілдірілген үлгісін ұсынуға мүмкіндік береді.

Сонымен қатар, тиімді билік конституциялық құрылыстың тұрақтылығына, жеке тұлғаның конституциялық құқықтары мен бостандықтарын қорғауға кепілдік береді, билік органдарының өзінің функционалдық өкілеттіктерін жүзеге асыруы үшін жағдай жасайды

Сол сияқты, кез келген билік органының тиімділік критериі оның қызметінің нәтижелілігі болып табылатыны да белгілі, оның нәтижелілігі заңдар мен өзге де құқықтық актілерді уақытылы қабылдауынан, өзінің функционалдық өкілеттіктерін орындауынан, сондай–ақ билік органының алдында тұрған нақты міндеттерді іске асыруынан көрінеді.

Осыған байланысты, мемлекеттік билік механизмінің тиімділігі проблемаларын зерттейтін қазіргі ғалымдар бұл мәселелерді «мемлекеттік билік қоғамдық тұтас «ағзаның» тіршілігін қамтамасыз ету жөніндегі өзінің функционалдық мақсатын толық көлемде орындайтын басқарушылық, әлеуметтік қызметінің тиімділігін жүйелі өзара байланыста» қарастырады [91, 5 б.].

Сонымен қатар, Қазақстанда 2017 және 2022 жылдардағы реформалар түрлі жағдайларға байланысты орын алды. Олардың ерекшеліктерін қарастырамыз.

Әрине, 2017 жылғы конституциялық реформаның себептерінің бірі бастамашылардың құқықтық мемлекет құрудың аса маңызды құралы ретінде мемлекеттік билік механизмінің саяси–құқықтық жүйедегі тиімділігін арттыруға деген ұмтылысы болғаны сөзсіз.

Сондай–ақ, 2017 жылғы конституциялық реформаның өз бастауы болғандығы назар аудартады. Оның шығу тегі «2050–Стратегиясында» қаланды. Осылайша, қоғамдық жүйенің одан әрі орнықты дамуын және оның

институттарын демократияландыруды қамтамасыз ету мақсатында республика Президенті республикамыздың әлемнің неғұрлым дамыған отыз елінің құрамына кіруі жөніндегі бірқатар жаңа стратегиялық міндеттерді белгіледі.

Бірінші кезектегі басым міндеттердің қатарында:

– құқықтық мемлекеттілікті одан әрі нығайту және басқару әлеуетін жетілдіру;

– мемлекеттік аппараттың жауапкершілігін, тиімділігі мен функционалдығын арттыру және саясатының жаңа сын–қатерлеріне парапар саясат құру» және т.б.

Белгіленген міндеттер мазмұны жағынан мемлекеттік–құқықтық проблемалардың кең ауқымын, оның ішінде парламентаризмнің тиімділігін арттырумен, оның конституциялық–құқықтық саясатын қалыптастырудағы және конституциялық–құқықтық реттеудің тиімді құқықтық механизмін қалыптастырудағы, билік тармақтарының өзара әрекеттестік механизмдерін оңтайландырудағы және конституциялық заңнаманы жетілдірудегі рөлімен байланысты проблемаларды қозғады.

Парламенттің құқықтық мәртебесі мәселесі отандық та, шетелдік те ғалымдардың еңбектерінде зерттелген. [92, 10 б; 93, 21 б.; 94, 10 б.; 95; 96, 16 б.; 97, 35 б.; 98, 90 б.; 99]. Дегенмен, жұмыстардың көпшілігі Парламент пен Үкіметтің билікті бөлу жүйесіндегі құқықтық мәртебесін айтарлықтай өзгерткен 2017 және 2022 жылдардағы конституциялық реформаларға дейін жазылған.

Осыған байланысты, парламенттің құқық үстемдігін қамтамасыз етудегі рөлін конституциялық өзгертулер тұрғысынан зерттеген кезде тиімді парламентаризмнің функционалдық сипаттамаларын құқықтық талдауды күшейту мақсатында, бірқатар ұстанымдарды қайта қарау қажет.

Қазіргі парламентаризмнің бастауларын талдау қазіргі көптеген ғалымдардың ғылыми зерттеу объектісіне айналып отыр, олардың талдауы негізгі екі көзқарасты бөліп қарастыруға мүмкіндік береді.

Бірінші көзқарас бұл құбылысты заң тұрғысынан қарастырады, ол парламентаризмді мемлекеттік билік тетігінің құрамдас бөлігі ретінде қарастырады, оның тиімділігі көбінесе құзыреттілік көлемімен, парламенттік рәсімдердің сапасымен, депутаттық корпустың кәсіби құрамымен және т. б. анықталады.. Бұл мағынасында, Парламент, заң шығару биліктің иесі ретінде, қоғамда конституционализмнің идеялары мен қағидаларын бекітуді мақсат тұтады.

Мемлекет механизмінің құрамдас бөлігі бола отырып, Парламент билікті бөлудің конституциялық қағидасына негізделеді және онда Президент (Қазақстан, Ресей, Франция және т.б.) жетекші (басым) орын алады.

Талдаудың *екінші көзқарасы* (саясаттану тұрғысынан) қоғамның саяси мәдениетін, саяси режимді, басқару нысанын, көппартиялылықты, саяси дәстүрлерді, күшті парламенттердің (Германия, Жапония, Ұлыбритания және т.б.) қалыптасуына алып келген мемлекеттің геосаяси және өзге де сипаттамаларын қамтиды.

Мысалға, А. Заксс, Ю.В. Видинеев, С.А. Котляровский және басқалар парламентаризмді саяси қатынастар арқылы бағалап, оны «билік арасындағы

қажетті ынтымақтастықтың элементі» ретінде ұсынады [100, 127 б.].

Қазіргі әлемде күшті өкілдік органдардың қоғамда атқаратын рөлі ауқымды. Жоғары заң шығарушы орган ретінде, олар қоғамдағы әртүрлі әлеуметтік–саяси күштердің мүдделерін білдіруге, парламенттік дәстүрлерді қалыптастыруға, халықтың егемендігін және оның ерік–қалауын білдіруге арналған. Кейбір айырмашылықтарына қарамастан, аталған көзқарастар өзара байланысты, және әртүрлі елдердегі қазіргі парламентаризмнің мәнін ашады.

Парламентаризм – бұл әр түрлі мемлекеттерде ерекше сипаттамалары бар көп түрлі бірегей құбылыс [101, 176 б.], оның қалыптасуының әлемдік тәжірибесі оның тиімділігі тек оның ұйымдастырылуы мен қызметінің құқықтық мәселелерімен ғана емес, сонымен қатар тарихи, саяси, мәдени және басқа факторлардың әсерімен де анықталатынын көрсетеді.

Басқару нысанына қарамастан, қазіргі парламент мемлекеттік билік механизмін байланыстыратын негізгі буын болып табылатыны даусыз. Биліктің жоғары өкілдік органы ретінде қызмет ете отырып, ол биліктің заң шығару, бақылау және өкілдік органы болып табылады.

Қазақстандық ғалымдар өздерінің ұжымдық монографиясында «Парламентаризмнің заңдық табиғаты саяси процестермен және қарым–қатынастармен, құқықтық институттармен және құбылыстармен тығыз байланысты, ал кейде тіпті олармен теңестіріледі» деп жазады. Сонымен бірге, «қазіргі парламентаризм – бұл билік бөлінісі мен демократия бар қоғамдағы өкілді және заң шығарушы биліктің бірлігін қамтитын нақты саяси–құқықтық институт» екені анық [102, 139 б.].

Қазіргі уақытта, әсіресе қазіргі әлемде демократияландыру процесі парламентаризм құбылысымен тығыз байланысты, бұл бірқатар негізгі құқықтарды іске асыруға ғана емес, сонымен қатар мемлекеттің барлық сегменттерінің, экономикалық және саяси дамуын оңтайландыруға ықпал ететін құқықтық нормаларды енгізуді талап ететін негізгі институт. Парламент пен демократия арасындағы байланыс классикалық болып табылады және бұл конгломераттың әсері қоғамдық өмірдің көрінісі болып табылады [103].

Жоғарыда айтылғандар қазіргі Парламенттің қандай екенін көрсететін кейбір тұжырымдар жасауға мүмкіндік береді:

біріншіден, ол – мемлекеттік билік механизмінің және тежемелік және тепе–теңдік жүйесінің органикалық бөлігі;

екіншіден, ол әлемнің кез келген елінде жоғары ұлттық мекеме ретінде қаралады;

үшіншіден, ол өкілдік, бақылау және заң шығару құзыреттеріне ие;

төртіншіден, оның конституциялық табиғаты бар, кәсіби деңгейде, көппартиялылық және саяси бәсекелестік негізінде әрекет етеді.

Парламентаризмнің мәні мен мақсатын анықтаудағы көрсетілген ерекшеліктер әмбебап және толық емес.

Тәжірибе көрсеткендей, олар елдің ерекшелігін, конституциялық ахуалын, саяси күрес пен құқықтық мәдениет факторларын, сондай–ақ конституциялық–құқықтық нормалар мен қатынастардың жай–күйін ескеретін ұдайы динамикалық жағдайда және дамуда болады.

Парламентаризмнің мәні мен генезисі қазіргі конституциялардың мәтіндерінде көппартиялылық, халықтық өкілдік және егемендік туралы идеялардың пайда болуымен байланысты, онсыз ол өзін толық билік институты ретінде көрсете алмас еді.

Қазақстанда парламентаризмнің қалыптасу ерекшеліктері қоғамдағы саяси күштердің арақатынасының өзгеруімен, экономикалық қатынастардың дамуымен, саяси күрес деңгейімен, конституциялық реформалармен және Президент пен Парламент, Парламент пен Үкімет арасындағы қарым–қатынастарыныңдың барынша қолайлы нысаны ретінде тиімді парламентаризм тұжырымдамасына көшу қажеттігін тудырған басқа факторлармен де байланысты.

Қазіргі Қазақстан Парламентінің жұмыс істеуінің негізгі қағидалары Қазақстан Республикасының 1995 жылғы Конституциясында қаланғаны белгілі, оған сәйкес ол түбегейлі жаңа шарттарда жұмыс істейді. Атап айтқанда, Парламент Негізгі заңның нормалары мен қағидаларын одан әрі конституцияландырудың заңнамалық шарттарын қалыптастыруға және заң шығару қызметі шегінде құқық, демократия және әділеттілік қағидаттарына жауап беретін құқықтық жүйенің тиімділігін қамтамасыз етуге арналған.

Конституциялық функцияларын жүзеге асыра отырып, Парламент құқық үстемдігін қамтамасыз етуге тікелей қатысады. Өз қызметінде ол құқықтық жүйені жаңа идеялармен және мазмұнмен толтырады, олар жеке адамның құқықтық қауіпсіздігін, сот билігінің тиімділігін және азаматтардың жария билік органдарының обзырлығынан қорғалуын кепілдендіруі тиіс.

Сонымен қатар, заң шығару қызметі қандай да бір айырмашылықтарына қарамастан, азаматтардың тіршілік етуінің барынша тиімді құқықтық және саяси кепілдіктерін қамтамасыз етуге бағытталған.

Құқықтық дамудың одан әрі векторларының бағыттары, сондай–ақ әмбебап демократиялық құқық қорғау институттарының еркін жұмыс істеуі Парламенттің тиімділігі мен қабілеттілігіне байланысты.

Парламенттердің конституциялық реформалар жағдайындағы рөлі ерекше байқалады, ол құқықтық мемлекеттің қалыптасуының құқықтық негіздерін құра отырып және құқықтық реттеудің әртүрлі салаларын конституцияландыра отырып, көптеген заңнамаларды жаңарту қажеттілігін тудырады. Мемлекеттің қандай нысаны және билікті бөлудің қандай моделі бар екендігіне қарамастан Парламент саяси шешімдер қабылдауға нақты әсер етеді [104, 1 б.].

Заңдардың көмегімен құқықтық дамудың бағыттарын белгілей келе, парламенттер құқықтық және саяси компромисті және ел үшін барынша қолайлы даму жолын іздеудің негізі болып табылатын маңызды пікірталас алаңы ретінде әрекет етеді.

Конституционализм теориясына сәйкес, кез келген мемлекетте заманауи парламенттердің орны мен рөлі олардың құқықтық мәртебесін, биліктің басқа тармақтарымен өзара қатынастарының құқықтық механизмдерін реттейтін, құқықтық өріс шеңберінде осы процестерді жаңғыртуға мүмкіндік беретін әртүрлі факторлардың жиынтығымен анықталады.

Бұл процесте кезеңділік факторы немесе конституциялық–құқықтық даму

кезеңдерінің өзгеруі маңызды рөл атқарады. Осыған байланысты 2017 және 2022 жылдардағы конституциялық реформалар бұл ерекшеліктерді ескергені сөзсіз.

Олар мемлекет пен құқықтың дамуындағы жаңа кезеңнің көрінісі, ұлттық тәжірибені назарға ала отырып елдің одан әрі үдемелі дамуының негізі болды, сонымен бірге, өзіне кейбір шетелдік тәжірибені қабылдады.

Оның новеллалары қоғамда болып жатқан ішкі процестердің динамикасын ескеретіні, егеменді дамудың өткен жылдарының тәжірибесімен байланысты екені, сондай–ақ мемлекеттің саяси–құқықтық дамуындағы заманауи конституционализмнің көпшілік мойындаған идеяларына негізделгені сөзсіз.

Сондай–ақ, Қазақстанда конституциялық өзгерістердің маңызы Конституциялық дағдарыс жағдайында емес, диалог негізінде оның мәні мен мақсаттарын түсінуге мүмкіндік беретін ымыраға келу жағдайында болып жатқанын атап өту маңызды.

Сонымен бірге, конституциялық реформаның орталық идеяларының бірі биліктің жоғары өкілдік органы – Парламенттің билікті бөлу механизміндегі орны мен рөлін арттыру мүмкіндігі болғанын да айтып өтеміз.

Жалпы көпшіліктің мойындауынша, қазіргі Қазақстан Парламенті заң шығару процесі мен өзге де парламенттік рәсімдерді іске асыру шеңберінде сайлаушылардың ұлттық егемендігі мен саяси ерік–жігерін білдіретін демократияның аса маңызды институты болып табылады.

Парламентке атқарушы билік органдары мен жоғары лауазымды тұлғалардың қызметіне, негізінен парламенттік тыңдаулар өткізу, заңдар қабылдау, сондай–ақ өзге де парламенттік рәсімдер арқылы кең конституциялық мүмкіндіктер берілген.

Жоғарыда айтып өткеніміздей, құқық үстемдігін қамтамасыз ету механизміндегі парламенттің орны мен рөлі басқару нысанына, парламенттің саяси құрамына, сондай–ақ депутаттық корпустың парламенттік мәдениетінің деңгейіне қарай өзгешеленіп отыруы мүмкін.

Сондықтан, Конституциялық реформа жағдайында парламентаризмнің дамуы туралы айта отырып, осы тарауда біз парламенттер басқарудың күшті президенттік нысаны жағдайында Қазақстанға ұқсас тиімді парламентаризм форматында жұмыс істейтін кейбір елдерді қарастырамыз және салыстырмалы тәсіл негізінде ұқсас және өзгеше ерекшеліктерді атап өтуге тырысамыз.

Ең алдымен, әр парламенттің функционалдық ерекшеліктерін талдау олардың сипаттамалары жағынан бірдей еместігін көрсеткенін айтамыз, себебі әрқайсысы өз елінің мемлекеттік және қоғамдық шынайы болмысымен тығыз байланысты.

Қазақстанда тиімді парламентаризм тұжырымына көшу конституциялық дағдарыс нәижесінде болғанын атап өтеміз, соның нәтижесінде 1995 жылы жаңа Конституция қабыданып, онда Парламент заң шығару функцияларын жүзеге асыратын жоғары өкілдік орган мәртебесін алған болатын.

Бұған дейін, өздеріңіз білетіндей, 1993 жылғы Конституцияның негізіне парламенттік республиканың моделі қаланды, онда Жоғары Кеңес Қазақстан Республикасының жалғыз заң шығарушы және жоғары өкілді органы мәртебесіне ие болған еді.

Қазақстандағы парламентаризмнің ерекшеліктерін сипаттай келе, оның құқықтық жағдайының айтарлықтай өзгеруі мен заң шығару саласының шектелгеніне қарамастан, парламенттің биліктің дәстүрлі үштігінде бұрынғысынша маңызды билік институты ретінде қаралатынын атап өту қажет, себебі бұрынғысынша биліктің әр тармағына ықпал ететін бірқатар аса маңызды конституциялық өкілеттіктерге ие және сол арқылы одан әрі заңнамалық реттеудің шектері мен векторларын қалыптастырады.

Парламентаризмнің бір нысаннан екінші нысанға өтуінің осыған ұқсас үлгісі қазіргі Ресейде де байқалды, онда 1993 жылғы конституциялық реформаның нәтижесінде екі палаталы өкілдік және заң шығару органы – Ресей Федерациясының Федералдық Жиналысы бекітілген болатын.

Ғалымдардың пікірінше, «Федералдық Жиналыс бұрынғы Жоғарғы Кеңестен айтарлықтай өзгешеленетін, мемлекеттік биліктің мүлдем жаңа институты табылады. Қазіргі екі палаталы Парламент көпұлтты ресейлік қоғамның аса маңызды мемлекеттік–құқықтық институты болып табылады, ол жалпы ресейлік мемлекеттіліктің сапалық сипаттамаларын, сондай–ақ қалыптасып отырған демократиялық парламентаризмнің ерекшелігін көрсетеді» [105, 25 б.].

Тиімді парламентаризм тұжырымдамасының пайда болуының ұзақ тарихы Францияда қалыптасты, онда парламент өзінің дамуының революциялық және эволюциялық кезеңдерінен, билік тармақтары арасындағы, мемлекет пен азаматтық қоғам арасындағы қатынастарды оңтайландыру кезеңдерінен өтті.

Ғалымдардың пікірінше, «Францияда парламентаризмнен жартылай президенттік басқару нысанына көшуге 1958 жылғы саяси дағдарыс ықпал еткен. Алайда, шын мәнінде, басты себеп 20–шы ғасырда француз парламентаризміндегі болған проблемалар еді, және олар реформалау қажеттігін алдын–ала анықтады» [106].

Осылайша, Қазақстанда, Ресейде және Францияда тиімді парламентаризмге көшу конституциялық реформалардың нәтижесінде орын алған деп айтуға болады. Алайда, тарихи, саяси және өзге де ерекшеліктеріне қарамастан, аталған елдердің парламенттері құқық үстемдігін қамтамасыз етуге бағытталған аса маңызды функцияларды атқарады.

Жоғарыда аталған елдерде қалыптасқан тиімді парламентаризм айтарлықтай ұзақ уақыт бойы билік бөлінісі жүйесінің құрамдас бөлігі болып келді, өзіне Президент пен Парламенттің, Парламент пен Үкіметтің, Президент пен Үкіметтің, сондай–ақ Парламент пен конституциялық бақылау органының арасындағы өзара қарым–қатынастар жүйесін қамтиды. Барлық елдер үшін ортақ нәрсе – бұл модель заңнаманың сипаты мен мазмұнына әсер ететін күшті президенттік басқару жағдайында жұмыс істейді.

Сонымен бірге, ортақ тұстарымен қатар, ерекшеліктері де бар. Мысалға, Франция мен Ресейде тиімді парламентаризм саяси бәсекелестік пен әртүрлі топтық мүдделердің негізінде жұмыс істейді. Парламент палаталары парламенттік бақылаудың әртүрлі нысандарын іске асыру процесінде азаматтық қоғам институттарымен, БАҚ–пен, сондай–ақ құқық қорғау органдарымен өзара тиімді іс–қимыл жасайды.

Сондықтан басқару нысанына және орнына қарамастан, парламентаризм билікті бөлу жүйесінде заң шығару функциясын іске асыру процесінде әртүрлі субъектілермен арада туындайтын саяси–құқықтық (ресми және бейресми) рәсімдер мен қарым–қатынастардың өте күрделі (көп деңгейлі) жүйесі болып табылады.

Сондықтан парламентаризм, басқару нысанына және билікті бөлу жүйесіндегі алатын орнына қарамастан, заң шығару функциясын жүзеге асыру процесінде әртүрлі субъектілер арасында туындайтын саяси–құқықтық (ресми және бейресми) рәсімдер мен қатынастардың өте күрделі (көп деңгейлі) жүйесі болып табылады.

Қазақстанда, Франция мен Ресейден айырмашылығы, Парламент іс жүзінде бір партиялық режимде жұмыс істейді, бұл әрине Президентпен, Үкіметпен, конституциялық бақылау органымен, сондай–ақ саяси партиялармен қарым–қатынаста өзін–өзі ұстаудың мүлдем басқа импереативтерін көздейді.

Осыған байланысты, Қазақстан Парламентінің теориялық және әдіснамалық негіздерін талдай отырып, біз конституциялық реформалардың парламентаризмнің одан әрі дамуына және оның Қазақстан қоғамының қоғамдық–саяси және құқықтық өміріндегі рөлін арттыруға әсерін көрсету қажет деп санадық.

Мемлекет басшысы бастамашы болған 2017 жылғы конституциялық реформаға елдің ішінде орын алған терең әлеуметтік–экономикалық өзгерістер ғана емес, Қазақстан Республикасының халықаралық аренадағы рөлінің жоғарылауы да себеп болғаны белгілі, бұл жайт жаһандық қауіпсіздік, бейбітшілік пен өркендеуді қолдау саласындағы жағымды бастамаларға себеп болған болатын.

«Қазақстан–2050» қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты» Стратегиясы қабылданғаннан кейін қазақстандық қоғамда болып өткен сапалық өзгерістер және оның құқықтық болмысы ғалымдардың назарын одан әрі конституциялық қайта құруларға аударды, әсіресе, құқық үстемдігін қамтамасыз етудегі және конституциялық, соның негізінде салалық заңнаманың тұтас массивін жаңартудағы парламенттің рөлін күшейту бағытында.

Басқалармен қатар, 2017 жылғы конституциялық реформа Еуразиялық экономикалық одақ елдерін қамтыған интеграциялық процестердің өсуіне, экономикалық саясат саласындағы өзара іс–қимылдың құқықтық тетіктерін жетілдіру қажеттілігіне байланысты болды.

Жаһандану процестері мемлекетаралық ынтымақтастық динамикасына әсер етіп қана қоймай, тежемелік және тепе–теңдік жүйесін жетілдіруге, экономикалық саясаттың тиімділігін арттыруға бағытталған, сондай–ақ өзара ынтымақтастықтың ең бір тиімді құралдарын іздеу бағытындағы мемлекетішілік процестерді ынталандыруға да қабілетті.

Бұл тұрғыдан, Президенттің мемлекеттік басқару жүйесіне одан әрі реформа жүргізу қажеттігі туралы идеясы өте ұтымды болды, ол реформаның маңызды бағыты кәсіби мемлекеттік аппарат құру, сыбайлас жемқорлыққа қарсы шараларды күшейту және билік ресурстарын қайта бөлу процестері болды.

Белгіленген міндеттерді шешу қазіргі заманғы сын–тегеуріндер мен

қарқынды дамып келе жатқан қазақстандық қоғамның қажеттіліктеріне жауап беретін тиімді заңнамасыз мүмкін болмас еді.

Мемлекеттілікті әрі қарай нығайту және қазақстандық демократияны дамыту, билік органдарының өздері қабылдаған шешімдер үшін жауапкершілігін күшейту конституциялық құқықты жетілдірудің басым бағыттарына айналды.

Бұл процестің іргетасы 2017 жылғы конституциялық реформа болды, оның мәнісі биліктің өкілді органдарына көбірек құқықтар беру, сондай–ақ қоғамдық қатынастарды реттеудегі құқықтың рөлін арттыру болды.

«Мемлекетпен және құқықпен генетикалық байланысты бола отырып, конституциялық реформа мемлекет пен құқықты қайта құрудағы, олардың жаңа тарихи сапаға өтуін қамтамасыз етудегі сіңірген еңбегіне сүйеніп, өз беделін, өз өзектілігін қалыптастырады» деп атап өтеді ғалымдар [107].

Профессор Е.К. Кубеевтің пікірінше, «Конституция мәтінінің елеулі өзгеруі, әдетте, саяси режимнің өзгеруін және стратегиялық дамудың жаңа векторларын белгілейтін жаңартылатын қазақстандық қоғамның жаңа нормативтік макромоделін құруды білдіреді» [108, 89 б.].

Ғылыми–теориялық, ғылыми–практикалық немесе ғылыми–танымдық тәртіптегі қандай маңыздағы іс–шара болмасын, Конституцияның қандай да бір аспектілерін және оның тұрақтылығы мен өзгергіштігінің себептерін талқыламай өтпейтіні даусыз. «Қоғамдық өзгерістерді көрсететін конституциялық реформалар сапалы жаңа нормативтік ортаны қалыптастырады» дейді профессор К.К. Айтхожин [109, 5 б.]. Конституциялық реформа билік тармақтарының өзара қарым–қатынас тетіктерін жетілдіру үшін де маңызды.

Заң жобасын талқылау барысында айтылған ұсыныстарға сәйкес, кейбір ғалымдар мемлекет жүйесіндегі жоғары өкілді органның рөлін басқарудың аралас президенттік–парламенттік моделіне өтпей–ақ арттыру мүмкін емес деп санайды.

Басқалары, керісінше, «президенттік басқару нысаны республикалық басқару нысаны мен мемлекеттік бақылаудың маңызды атрибуты болып табылады, ал президент пен билік тармақтары арасындағы қалыптасқан өкілеттіктердің арақатынасы қазақстандық қоғамның нақты қажеттіліктеріне байланысты өзгеруі мүмкін» деп тұжырымдады.

Конституциялық түзетулерді талқылау барысында Қазақстандық ғалымдардың өзге де ұсыныстары жасалды, олардың арасындағы ерекшесі – ҚР Конституциясының 43–бабының 2–тармағын 2007 жылға дейінгі редакциясында, яғни «Республика Президенті өз өкілеттігін жүзеге асыру кезеңінде саяси партиядағы қызметін тоқтатады» деп қайтару болды.

Мемлекет басшысының келісімімен атқарушы билік:

– мемлекеттік бағдарламаларды бекіту және олардың орындалуын қамтамасыз етуге;

– оның құрамына кірмейтін орталық атқарушы органдарды таратуға, құруға және қайта ұйымдастыруға;

– олардың басшыларын тағайындауға және қызметтен босатуға құқылы.

– Президенттің келісімімен:

– барлық органдар үшін қызметкерлерге ақы төлеуді мемлекеттік қаржыландыру жүйесін бекітеді;

– Президент пен Парламент Мәжілісіне Үкімет қызметінің негізгі бағыттары және оның барлық маңызды шешімдері туралы баяндайды және т.б.

Парламенттің рөлін күшейту оны Омбудсменнің кандидатурасын бекіту процесіне тарту нәтижесінде де орын алды, бұл мемлекеттің парламенттің құқық қорғау тетіктеріне жаңа серпін беруге ұмтылысын айғақтайды.

Сондай–ақ, Парламенттің жергілікті басқару саласындағы рөлі күшейтілді. Мәселен, мәслихаттардың өкілеттігі мерзімінен бұрын тоқтатылған жағдайда Президент оның қызметін Премьер–Министрмен және Парламент Палаталарының төрағаларымен консультациядан кейін ғана тоқтата алады.

ҚР Президентінің Үкімет пен Премьер–Министрдің қызметін толығымен немесе ішінара тоқтату құқығы алынып тасталды.

И.И. Роговтың айтуынша, «ҚР Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» 2017 жылғы 10 наурыздағы заң Парламент пен Үкіметтің рөлін, жауапкершілігі мен дербестігін күшейту, сондай–ақ Президенттің кейбір өкілеттіктерін Парламент пен Үкімет арасында қайта бөлу жолымен Президент әкімшілігін жаңғыртуды жүзеге асырды [110, 3 б.].

Көріп отырғанымыздай, 2017 жылғы конституциялық реформа құқықтық процестерге түзетулер енгізді, сонымен қатар конституциялық дамудың одан әрі бағыттары туралы доктриналық даулар туғызды. Жобаның кеңінен талқылануына қарамастан, көптеген идеялар назардан тыс қалды және ұсынылған заң жобасы бастапқыда айтарлықтай өзгеріссіз қабылданды.

Сонымен бірге, Парламент қызметінде құқықтың үстемдігін қамтамасыз ету, ол Парламент өзінің заңнамалық тәжірибесінде мемлекетте бар шынайы болмысты қаншалықты көрсете алатындығына байланысты деп ойламыз.

Қоғамның сұраныстарын бекіте отырып, Парламент құқықтық жүйені одан әрі жетілдіру және мемлекеттік билік органдарының тиімділігін арттыру үшін құқықтық негіз қалауы тиіс.

Сондай–ақ, демократия үшін Еуропалық комиссия Еуропа Кеңесінің (Венеция комиссиясы) құқығы арқылы «Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заң жобасы бойынша оң қорытынды бергені де назар аудартады. Венеция комиссиясының пікірінше, «Қазақстанның конституциялық өзгерістері Қазақстан мемлекетін одан әрі кезең–кезеңімен демократияландыру үдерісіндегі аса маңызды қадамы болып табылады».

Осыған байланысты конституциялық реформа Президент пен билік тармақтары арасындағы өкілеттіктерді қайта бөліп қана қоймай, парламентаризм институтының конституциялық сипатын айқындайтын нормалар мен қағидалардың да негізін қалады.

Сонымен қатар, ғалымдар «Қазақстанда парламентаризм институты толық құрылмаған, өйткені Парламент әлі де Үкімет пен Президенттік билікке тәуелді» деп тап өтеді.

Алайда, осыған қарамастан, 2017 жылы Қазақстандағы конституциялық өзгерістер мемлекетті демократияландыру процесінде айтарлықтай алға қадам басқанын көрсетті. Венеция комиссиясының есебіне сәйкес, Қазақстанда жақсы реттелген президенттік билігі бар жартылай президенттік–президенттік басқару жүйесі іске асырылды, ал Қазақстан Парламентінің өкілеттіктері айтарлықтай тарылды.

2022 жылғы конституциялық реформа да өзінің ерекшеліктерімен ерекшеленеді, оның басты мақсаты қоғамның саяси жүйесін одан әрі жетілдіру және мемлекеттің басқару механизмінің тиімділігін арттыру болды.

Алайда, 2022 жылғы қаңтарда болған қайғылы оқиғалар Қазақстанның саяси жүйесінде түбегейлі реформалауды қажет ететін көптеген проблемалар жинақталғанын көрсетті.

Қоғамда конституциялық заңнаманы жетілдірмей, сондай–ақ саяси жүйені неғұрлым терең демократияландыруға бағытталған бірқатар жаңа заңдарды қабылдамай жаңа Қазақстанды құру мүмкін еместігін нақты түсіну қалыптасты.

Қоғамның объективті сұраныстарына сүйене отырып, Ел Президентінің бастамасы бойынша Қазақстан Республикасының Парламенті «Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» заң жобасын әзірледі, ол кең ауқымды талқылаудан кейін республикалық референдумға шығарылды [111].

1. Ең алдымен, өзгерістер президенттік билік институтына қатысты болды.

Мәселен, Конституциялық деңгейдегі түзетулерге сәйкес Парламент пен оның Палаталарының өкілеттіктерін кеңейте отырып, супер президенттіктен президенттік республикаға көшу бекітілді.

Мемлекет басшысының саяси партия құрамына кіруі дұрыс емес деп танылды. Президент билік тармақтары арасындағы дауларда толыққанды және тәуелсіз төреші және азаматтардың құқықтары мен бостандықтарының кепілі болды.

Сонымен қатар, Конституция президенттің жақын туыстарына саяси мемлекеттік лауазымдарды, сондай–ақ квазимемлекеттік сектордағы лауазымдарды атқаруға тыйым салды.

Осыған байланысты Қазақстанда ұзақ уақыт бойы мемлекеттегі жоғары лауазымды тұлғаның қолында өкілеттіктердің жоғары шоғырлану байқалғанын айту қажет.

2. Республика Президенті Қ. Тоқаевтың пікірінше, бұл тәсіл «мемлекеттегі ең жоғары лауазымды тұлғаның қолында барлық өкілеттіктің шоғырлануы оған жақын тұлғалар мен қаржылық–олигархиялық топтардың ықпалын орынсыз күшейтеді. Сосын олар мемлекетті жеке меншігі сияқты көре бастайды» [112].

Сонымен қатар, мұндай жағдай сыбайлас жемқорлықтың өсуіне және азаматтар арасында әлеуметтік игіліктерді бөлу кезінде әділеттілік қағидаттарын бұзуға ықпал етті.

3. Конституциялық реформаның құрамдас бөлігі Қазақстан Республикасы Парламентінің заң шығару саласындағы, мемлекеттік билік органдарын қалыптастырудағы құқықтық мәртебесін жетілдіру және өкілеттіктерін кеңейту болды.

Парламент заң шығарушы билікті жүзеге асыратын елдің ең жоғары заң шығарушы органы болды. Шындығында, Парламент елдің жалғыз заң шығарушы органына айналды.

Сондай–ақ, өзгерістер Қазақстан Парламенті – Мәжілісінің төменгі палатасын қалыптастыру рәсіміне де әсер етті.

Реформа партияда жоқ азаматтарға өкілді органдарға сайлану үшін конституциялық құқығын жүзеге асыру құқығын бере отырып, мажоритарлық сайлау жүйесін практикаға қайтаруға мүмкіндік берді.

Бұл Парламент Мәжілісіндегі саяси бәсекелестікті арттыруға, партиялық фракциялар қызметінің тиімділігін арттыруға және сайып келгенде, әсіресе әлеуметтік салаға қатысты заң жобалары бойынша жұмысты жақсартуға мүмкіндік берді.

Басқалармен қатар, аралас мажоритарлық–пропорционалды сайлау жүйесін енгізу саяси партиялардың мүдделерін ескеріп қана қоймай, Парламент Мәжілісінде сайлау науқандарына белсенді қатыспаған наразы сайлаушыларының мүдделерін де білдіруге мүмкіндік берді.

Сонымен қатар сайлау бюллетеньдеріне «барлығына қарсы» бағанының енгізілуі де маңызды болды, бұл сайлау корпусын жандандыруға және дауыс беру күні олардың сайлау учаскелеріне келуін арттыруға мүмкіндік берді.

4. Конституциялық реформаның маңызды бағыты Конституциялық Сотты құру болды. Бұл конституциялық шағым шеңберінде азаматтардың сот төрелігіне қолжетімділігін арттыруға мүмкіндік берді.

Айта кету керек, қысқа уақыт ішінде Конституциялық Сот 30–дан астам шешім қабылдады, онда мемлекеттік қызмет, мемлекеттің әлеуметтік саясаты, мемлекеттік биліктің жоғары органдарының мәртебесі, зейнетақы және салық саясаты және басқа да көптеген мәселелер қозғалды.

Конституциялық соттың құрамы кәсіби негізде Президент пен Парламент Палаталарының қатысуымен қалыптасады және тәжірибе көрсеткендей, Конституциялық сот ісін жүргізу шеңберінде Конституцияның үстемдігін өте жақсы қамтамасыз етеді.

Сондай–ақ, конституциялық бақылаудың сот моделінің ерекшелігі – ол азаматтарға өздерінің бұзылған құқықтары мен бостандықтарын қорғау үшін конституциялық сотқа тікелей жүгіну құқығын берді.

Бұл азаматтарға Конституциялық сот төрелігіне қол жеткізуге, қоғам мен билік арасындағы сенімді арттыруға, сондай–ақ заңнамалық олқылықтардың орнын толтыруға және қолданыстағы салалық заңнаманы реформалауға мүмкіндік беретін конституциялық реформаның ең маңызды жетістігі болуы мүмкін.

Аталған новелла Конституцияның мемлекеттіліктің демократиялық сипаты туралы нормаларына нақты құқықтық өмір береді, ал азаматтарға жүргізіліп жатқан конституциялық реформалардың нақты нәтижелерін тікелей сезінуге мүмкіндік береді.

Сонымен қатар, азаматтардың сот төрелігіне қол жетімділігін арттыру елдегі демократияны дамытудың және азаматтардың конституциялық құқықтары мен бостандықтарын қамтамасыз етудің маңызды факторы болды.

Осылайша, 2022 жылы Қазақстанда өткен конституциялық реформа Қазақстан Республикасының саяси жүйесін реформалаудың жаңа векторларын белгіледі.

Жеке адамның құқықтары мен бостандықтарын сот арқылы қорғаудың тетіктері күшейтілді, парламенттік жүйе реформаланды, сайлау жүйесін дамыту, партиялық құрылыс және Қазақстан Республикасында жергілікті өзін–өзі басқару институтын одан әрі қалыптастыру үшін құқықтық жағдайлар жасалды.

Сонымен қатар, конституциялық реформалардың себептерін түсіну үшін олардың мәнін талдап, билікті бөлу жүйесіндегі парламентаризм қағидаттарын одан әрі бекітумен қайта құрулардың өзара байланысын көрсету қажет.

Қаңтар оқиғасынан кейін қазақстандық қоғамда орын алған сапалы өзгерістер президент пен билік тармақтарының арасындағы өзара қарым–қатынастардың неғұрлым жетілдірілген тетіктерін таңдау қажеттілігін туғызды.

Ішкі процестерді жаңаша талдау, әлемдік конституциялық үрдістер мен құқықтық даму векторларын зерттеу, олардың ішкі ерекшеліктерін ескере отырып бағалау және соның негізінде өзгерістердің қолайлы нұсқасын жасап шығару қажет болды.

Сондай–ақ, конституциялық реформалар ең көп әсер ететін салалық заңнамамен тығыз байланысты екенін де түсіну маңызды.

Реформалардың объективті және субъективті аспектілерін, сондай–ақ оны іске асыру барысында болып жатқан саяси–құқықтық процестерді зерделеу ықтимал тәуекелдерді анықтауға, қоғамдық дамудың күрделі заңдылықтарын түсінуге, олардың өзара байланысы мен динамикасына негізделген терең ғылыми көзқарастарға ие болуы тиіс.

Сондай–ақ, 2022 жылғы реформа жаңа конституциялық–құқықтық жағдайға көшу кезінде қазақстандық қоғамның аса маңызды мемлекеттік–құқықтық институттары – парламент пен үкіметті одан әрі жаңарту мақсатын көздегені сөзсіз.

Ғалымдардың пікірінше, «конституциялық реформалар мемлекеттің өткен даму кезеңдеріне ой жүгіртуге, қандай да бір түзетулер мен құқықтық көзқарастардың тәжірибелік мәнін конституционализмнің қалыптасуы тұрғысынан түсінуге мүмкіндік береді».

Осы айтылғандарды білу және түсіну – мемлекеттік–құқықтық ғылымның, оның мемлекет пен құқықтың тарихы мен теориясы, конституциялық құқық және т.б. салаларының толыққанды дамуының қажетті алғышарттары. Танымның осы процесінде ажырамайтын екі феномен бар: конституциялық реформа және конституционализм. Біріншісі болып жатқанның динамикасын көрсетсе, екіншіде өзгермейтін деп бағаланатын тұрақты нәрсе сипатталады.

Ең алдымен, конституциялық өзгерістердің негізі қазақстандық қоғамда орын алған және оларды жаңа саяси сынақтар мен әлеуметтік–экономикалық шынайы болмысқа бейімдеу мақсатында мемлекеттік биліктің жоғары органдарының құқықтық мәртебесін жетілдіру қажеттілігін өзектендірген институционалдық өзгерістер болып табылатынын атап өтеміз.

Осыған байланысты, 2022 жылдың 5 маусымында бүкілхалықтық референдумда қабылданған «ҚР Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар

енгізу туралы» заң егеменді Қазақстанның тарихында парламентаризмнің жаңа кезеңіне өтудің нақты саяси–құқықтық шарттарын белгілеген аса маңызды саяси–құқықтық оқиға бола отырып, орасан зор тарихи–құқықтық мәнге ие.

Сонымен қатар, реформа, ең алдымен, қазақстандық парламентаризмді дамыту және оның билікті бөлу жүйесіндегі рөлін арттыру үшін үлкен маңызға ие, өйткені бұрын қолданыста болған конституциялық үлгімен салыстырғанда Парламент пен оның Палаталарының бақылау мүмкіндіктерін едәуір кеңейтті.

Өздеріңіз білетіндей, 2022 жылғы конституциялық реформа дағдарыс нәтижесінде Мемлекет басшысының кезең–кезеңімен және дәйекті саясатының және оның президенттік басқару нысанын сақтау жағдайында билік тармақтарын теңестіруге және олардың құқықтық даму барысына бағытталған саяси–құқықтық көзқарастарының құрамдас бөлігі бола отырып жүргізілді.

Оның ерекшеліктеріне келесілерді жатқызуға болады:

– заң үстемдігін қамтамасыз ету қажеттігі;

– ҚР Президентінің (реформаның бастамашысы ретінде) басқарудың және тежемелік әрі тепе–теңдік жүйесінің барынша тиімді үлгісін жасау ниеті;

– билік тармақтарының тиімділігі мен жауапкершілігін арттыру;

– парламентаризмнің және жауапкепшілікпен басқару жүйесінің одан әрі дамуының негіздерін қалау;

– мемлекеттің әлеуметтік–экономикалық міндеттерін шешудегі Үкіметтің рөлін арттыру;

– басқару нысанын түзету және Президенттің шектен тыс билігін шектеу;

– саяси партияларды Үкіметті қалыптастыру процесіне қатыстыру арқылы, елдегі саяси шиеліністің өсуін төмендету;

– азаматтардың конституциялық сот төрелігіне қол жетімділігін қамтамасыз ету;

– конституциялық және өзге де заңнаманы жетілдіру және т.б.

Әлемде конституциялары өзгерістер мен толықтыруларға ұшыраған басқа елдерде де осыған ұқсас себептер байқалды.

Жалпы, дүние жүзінде болып жататын конституциялық өзгерістердің себептері туралы айтқан кезде ғалымдар «себептердің ішінде жиі кездесетіні – мемлекетте өткір конституциялық қақтығыстардың болуымен байланысты саяси мүдделер» деп атап өтеді (Ресей 1993 ж., Қазақстан 1995 ж, Армения (2005, 2015 жж), Украина 2007, 2014 жж., Қырғызстан 2005, 2010 жж., Түркия 2017 ж.) [45, 25 б.].

Қазіргі ғалымдар конституциялық реформалардың негізгі себептерінің ішінде ең әуелі «материалдық және рухани игіліктерді бөлудің конституциялық тәсілінің бұзылуын» атайды, «іс жүзінде бұл әлеуметтік әділеттілік қағидаларының бұзылуына және қоғамның бөлінуіне қалай да апарып соқтырады» дейді олар [113, 22 б.].

Ал, қазақстандық ғалымдар конституциялық өзгерістердің себептерін талдай келе, «конституциялық процестердің динамикасына ықпал ете алатын элиталық топтардың әлеуметтік–экономикалық, ғылыми–техникалық, саяси, құқықтық және өзге де мүдделеріне» назар аударады [114, 174 б.],

«реформаларға көпқұрамды сипат тән, олар ең алдымен саяси күрес факторымен, сондай–ақ әртүрлі мүдделердің, оның ішінде қоғамның мәдени негіздерінің ғана емес, саяси дәстүрлерінің де арақатынасымен байланысты» [115].

Конституциялық өзгерістердің себептерінің ішінде қолданыстағы басқару нысанының шеңберінде билікті қайта бөлу және оның жекелеген институттарының өзара қарым–қатынас жасау механизмдерін жетілдіру қажеттігін де бөліп қарастырады [116].

Профессор Э.Б. Мухамедждановтың пікірінше, ғалымдардың арасында конституциялық реформаның мазмұны әркелкі бағаланады. Ғалымның өзі де ұсынылған түзетулерді сын тұрғысынан бағалайды, оның пікірі бойынша, дәл осы «Қазақстан Республикасының Парламенті республиканың жалғыз заң шығарушы және жоғары өкілдік органы болуы тиіс» [117].

Қазіргі саясаттанушылардың пікірі бойынша, «биліктер конституциялық реформаның бұрынырақ мәлімделген мақсаттарына бәрібір қол жеткізе алмады, реформа нәтижелері саяси жүйенің алдағы көп жылдарға конституциялық орнықтылық пен тұрақтылық қорын жасай алмады». Сондықтан, олардың пікірінше, «жақын болашақта, жаңа конституциялық түзетулерді әзірлеу және қабылдау қажеттігі туындауы әбден мүмкін» [118].

Мұндай көзқарастың себептерінің бірі жоғарыдан процестерді нақты «басқару» болуы мүмкін. Сондықтан «парламенттік институттарды президенттік биліктің бақылауымен қалыптастыру тежемелік әрі тепе–теңдік жүйесінің тиімділігін төмендетеді, бұл мемлекеттік басқаруда авторитарлық үрдістердің нығаюына апарып соқтыруы мүмкін» [119, 82 б.].

Сонымен қатар, әртүрлі пікірлерге қарамастан, конституциялық реформалардың негізінде жатқан негіздер арасында конституционалист ғалымдардың көпшілігі «мемлекеттік, материалдық және рухани игіліктерді бөлудің конституциялық тәсілінің деформациялары» Негізгі заңды өзгерту қажеттігіне әкеледі деп атайды [120, 221 б.].

«Билікті бөлу кезінде *«алтын бөлініс»* қағидасын сақтамау саяси жүйенің тұрақтылығын, биліктің ауыспалылығын және конституциялық процестердің эволюциялылығын кепілдендіруге арналған сол бір «ақылға қонымды үйлесімділіктің» бұзылуына апарып соқтырады, – деп атап өтеді А.А. Караев [116].

Конституциялық реформа белгілі бір кемшіліктері мен асығыстықтарға қарамастан, ұлттық қауіпсіздіктің құқықтық негіздерін одан әрі нығайтуға бағытталған еді. Мемлекеттік–құқықтық құрылыстағы сапалы өзгерістерді көрсете отырып, Парламентті қалыптастыру рәсімдерін ішінара өзгерте отырып және атқарушы билікпен өзара қарым–қатынаста оның құқықтық мүмкіндіктерін кеңейте отырып, Заң бүкіл мемлекеттіліктің, соның ішінде ең алдымен парламентаризмнің конституциялық дамуының жаңа кезеңінің негізін қалады.

Түзетулердің қабылдануымен Қазақстан Республикасының барлық конституциялық құқық институттарын кеңінен жаңарту басталды, өзгерістер мен толықтырулар енгізілді.

Конституцияға өзгерістер енгізудің нәтижесінде Парламенттің дербестігі мен Үкіметтің жауапкершілігі айтарлықтай артты. Осыған байланысты, билікті

бөлу өкілді және атқарушылық билік институттарының өзара қарым–қатынастарының барынша тиімді үлгісін құруға және олардың сындарлы өзара әрекеттестігінің құқықтық шарттарын жасауға бағытталды.

Реформа елдің одан әрі дамуында дұрыс бағытты белгілейді және айқын прогресті көрсетеді.

Жалпы Парламенттің және оның палаталарының рөлін арттыру, сондай–ақ Президенттің кейбір функционалдық өкілеттіктерін Үкіметке беру, Үкіметтің Парламентке есеп беруі мен бақылауында болуының құқықтық тетіктерін күшейту және кейбір басқа да новеллалар оң өзгеріс болып табылады. Олар ішкі саясатпен өзара байланысты, сондай–ақ алдыңғы конституциялық қайта құрулардың логикасына сәйкес келеді. Қазақстандық ғалымдар осы ерекшелікке назар аударады [121, 61 б.].

Президент, Парламент және Үкіметтің өзара қарым–қатынастарының жаңа үлгісін қалыптастыру билік тармақтарына өз міндеттерін шешуде неғұрлым функционалды болуға және халықтың алдында біршама жауапкершілікті болуға мүмкіндік берді.

Көптеген сарапшылардың пікірінше, қабылданған конституциялық түзетулер қазіргі Қазақстанның қазіргі парламенттік және партиялық жүйелерінің дамуы үшін бетбұрыс болды.

Бұл реформа негізінен Президент өкілеттіктерінің бір бөлігін Үкімет пен Парламентке беруге бағытталған және ол көбінесе сол кездегі биліктің транзитімен және практиканың сұранысына байланысты болды.

Тәуелсіздік жылдарында алғаш рет Президенттің кейбір өкілеттіктері шектелді. Үкіметтің Парламент алдындағы жауапкершілігі де едәуір күшейтілді. Бұл өз кезегінде заң шығарушы органның күшін арттырып қана қоймай, оның қоғамдағы мәртебесін кеңейтті.

Президент реформаның нәтижесінде партиядан жоғары тұратын мәртебеге ие болды. Сонымен қатар, Үкіметтің Парламент пен оның палаталары алдындағы жауапкершілігі механизмдері күшейтілді. Бірақта Президент қорғаныс қабілетіне, сыртқы саясатқа, мемлекеттік басқаруға, Конституцияны қорғауға және билік тармақтарының тиімді жұмысын қамтамасыз етуге қатысты негізгі мәселелерді өзінде сақтап қалды.

Өзінің беталысы жағынан, конституциялық өзгерістер президенттік өкілеттіктерді шектеуге ғана емес, Парламенттің рөлін арттырып, демократиялық басқару, заң үстемдігі, адамның негізгі құқықтары мен бостандықтарын қорғау құқықтық аксиомалар ретінде қабыланатын күшті мемлекет құруға да бағытталды.

Президенттің ұсынуымен Адам құқықтары жөніндегі Уәкілді тағайындау құқығын Сенатқа беру туралы конституциялық түзетулер Парламенттің құқық қорғау функциясын да арттыра түсті.

Парламенттің төменгі палатасына өткен саяси партиялардың атқарушы билікті ішінара қалыптастыру құқығы туралы норманы бекіте отырып, Конституция «саяси ынталандыру» шараларын белгіледі және парламенттік сайлаулардың адал әрі әділетті өтуіне партиялардың мүдделілігін арттырды.

Тұтастай алғанда, 2022 жылғы конституциялық реформа

конституционализмнің базалық негіздерін нығайту және елді одан әрі демократияландырудың алғышарттарын қалыптастыру жолымен одан әрі саяси жаңғыртуға бағытталды.

Шын мәнінде, жоғары билікті оңтайландыру мәселесі конституциялық реформаның орталық идеясы болды, өйткені өтпелі қоғам жағдайында әртүрлі қауіптер мен сынықтардың көбеюі, мемлекеттік және қоғамдық мүдделер мен саяси–құқықтық сұраныстарға барабар мемлекеттік биліктің тиімді жүйесінің тәжірибесін қалыптастыру конституциялық қауіпсіздік доктринасының басым міндеттері болып табылады.

Бұрынғы конституциялық дәстүрлерді сақтай келе, қазіргі конституциялық реформалар қоғамдық және мемлекеттік өмірді жаңғыртудың жаңа шарттарын қалыптастырады, конституциялық дамудың векторлары мен бағыттарын айқындайды, билік және басқару органдарының құзыретін жетілдіруге жәрдемдеседі, сот, партия және сайлау жүйелерінің тиімділігін арттырады.

Парламент бұл процесте мемлекеттік биліктің қоғам мен мемлекеттің арасын байланыстырушы буыны болып табылатын аса маңызды құқықтық институт ретінде әрекет етеді. Конституциялық әлеуетті іске асырып, және заң шығару практикасында құқық үстемдігін қамтамасыз ете отырып, ол аса маңызды бірнеше функцияларды жүзеге асыруы қажет:

біріншіден, жаңа заңдар қабылдау (немесе қолданыстағы заңдарға толықтырулар енгізу) арқылы практиканың сұраныстарын қанағаттандыра алатын қолданыстағы конституциялық және басқа да заңнаманы жаңарту;

екіншіден, олардың негізінде жаңартылған құқық қолдану тәжірибесін жасау, оның негізінде мемлекет институттары ғана емес, азаматық қоғам институттары да дамитын болады;

үшіншіден, тұтастай құқық жүйесі мен салалық заңнаманың одан әрі құқықтық дамуының заңнамалық векторларын белгілеу.

Конституциялық реформа елдің одан әрі орнықты және қарыштап дамуының, сондай–ақ «Президент туралы», «Парламент және оның депутаттарының мәртебесі туралы», «Үкімет туралы», «Қазақстан Республикасының сот жүйесі және судьяларының мәртебесі туралы», «Сайлау туралы» және т.б. конституциялық заңдарды жетілдірудің негіздерін қалады.

Бұдан басқа, конституциялық бақылаудың сот моделін құру есебінен азаматтардың сот төрелігіне қол жеткізу тетіктері күшейтілді, адам құқықтары жөніндегі Уәкілге конституциялық мәртебе берілді, Конституцияның 6–бабының нормалары, Парламент Палаталары мен жергілікті билік органдарын қалыптастырудың конституциялық негіздері түзетілді.

Сонымен бірге, құқықтың үстемдігін қамтамасыз ету конституциялық әлеуетті іске асыруға бағытталған бірқатар жаңа заңдар қабылдауды талап етеді. Заң шығару тәжірибесі қоғамдық өмірдің барлығы дерлік салаларына айтарлықтай түзетулерді енгізетін жаңа цифрлық технологияларды дамытуға бағдарлануы тиіс, бұл заң шығарушыдан заң шығару қызметінде құқық үстемдігін бекітуге қажетті жаңа білімдерді талап етеді.

ҚР Конституциялық Сотының пікірі бойынша «конституциялық реформаның негізгі мақсаты саяси модельді жүйелі трансформациялау болып

табылады. Конституциялық өзгерістер демократияландыруды, орталықсыздандыруды және монополиясыздандыруды дамытуға, қазақстандық конституционализмді одан әрі нығайтуға және құқық үстемдігін қамтамасыз етуге бағытталған».

Осылайша, конституциялық реформа қазіргі құқықтық мемлекеттің негіздері ретіндегі орнықты конституциялық дамудың және парламентаризмді одан әрі бекітудің нормативтік негізіне айналды.

Парламент мемлекеттік билік механизмінде парламенттік егемендік пен халықтық билік қағидаларын жүзеге асыруға және конституциялық реформамен қамтылған жаңа қоғамдық қатынастарды институттандыруды қамтамасыз етуге арналған.

Осы күрделі процесте парламентарийлердің қабілеттері көбінесе Қазақстан Республикасының құқықтық даумының заңнамалық және өзге де тәуекелдерін барынша азайта отырып, олардың саяси ымыраға келу, саяси–құқықтық сұраныстарын сезіну, сондай–ақ оларды үйлестіруге деген ұмтылыстары мен ерік–жігерлерімен айқындалатын болады.

Сондай–ақ, Конституциялық дамудың қазақстандық тәжірибесі кезең – кезеңімен реформалар барысында саяси жүйенің жекелеген элементтері– Парламент, саяси партиялар, үкіметтің жауапкершілік институты, парламенттік бақылау нысандары және т.б. ұстанымдарын одан әрі нығайту үрдісі байқалатынын көрсетеді, бұл тұтастай алғанда саяси жүйеге билік тармақтарының өзара іс–қимылын одан әрі жетілдіру бағытында жаңа серпін беретін жағымды тұсы болып табылады.

Осылайша, 2022 жылғы конституциялық реформа қазақстандық қоғамның одан әрі демократияландырылуының және мемлекет механизміндегі жоғарғы өкілді билік органы ретіндегі Парламент рөлін арттырудың іргелі саяси–құқықтық негізі болғанын атап өту қажет.

Реформа аясында елде билік транзитіне және жаңа конституциялық деңгейге көшуге негіз қалаған күрделі өзгерістер әзірленіп, жүзеге асырыла бастады.

Басқару нысанымен өзара генетикалық байланыста бола отырып, ол ғалымдар мен практиктердің назарын оның ерекшеліктеріне аударды, оның оң және теріс аспектілерін анықтады, елдің президенттік–парламенттік республикаға көшуін жаңа тарихи жағдайларда құқық үстемдігі қағидасын заңнамалық қамтамасыз етудегі парламентаризмнің рөлін жоғарылатудың аса маңызды алғышарты ретінде доктриналық тұрғыдан негіздеді.

Сонымен бірге, 2022 жылғы конституциялық реформа өзінің мазмұны мен мақсаттары жағынан екіжақты маңызға ие болды:

біріншіден, ол Қазақстан мемлекетінің конституциялық дамудың жаңа кезеңіне өтуге негіз қалаған әлеуметтік–экономикалық және саяси дамуының деңгейін көрсетті;

ал, екіншіден, тарихи конституциялық процестің бір бөлігі бола отырып, президент пен билік тармақтарының өзара қарым–қатынастарында жаңа саяси–құқықтық құрылым қалыптастырудың құқықтық алғышарттарын белгіледі. Бұл құрылымда бәрінен бұрын мәні бойынша жалғыз заң шығарушы билік органы

мәртебесін алған қазақстандық Парламенттің рөлі елеулі түрде арттырылды.

Осыған байланысты оның қызмет бағыттарын талдау, әсіресе құқық үстемдігін қамтамасыз етудегі парламенттік рәсімдердің рөлін арттыруды одан әрі зерттеу өзекті болып қала береді.

2.2 Президенттік басқару нысаны жағдайында мемлекеттік биліктің жоғарғы органдарының өзара іс–қимыл тетігін жетілдіру құқық үстемдігін қамтамасыз ету факторы ретінде

Мемлекеттік биліктің жоғары органдарының өзара іс–қимылы тетігінің қазіргі жағдайы қазақстандық қоғамдағы саяси–құқықтық процестердің жаңғыруын жеделдету мақсатында, олардың одан әрі жетілдіру қажеттігін көрсетеді.

Қазіргі көптеген елдердің мемлекеттік билік механизмі билікті тежемелік әрі тепе–теңдік жүйесін пайдалана отырып, сот, атқарушы және заң шығару тармақтарына бөлу қағидасына негізелген.

Қазақстан Республикасының конституциялық заңнамасы тежемелік тепе–теңдік жүйесін пайдалана отырып, билікті бөлу қағидасына негізделіп, жоғары мемлекеттік органдардың негізгі функциялары мен өкілеттіктерін айқындап берді.

Мемлекеттің Конституциясымен бекітілген және конституциялық заңнамада өзінің жалғасын тапқан өкілеттіктердің функционалдық аражігін ажырату бір органның екіншісінің есебінен билікті тартып алуына жол бермеуге, олардың әрқайсысының саяси және құқықтық мүдделерін мүмкіндіктерін теңестіруге бағытталған.

Биліктің бөлінуі сонымен қатар биліктің барынша тиімділігі мен қабілеттілігін қамтамасыз етуге, саяси–құқықтық қатерлер мен тәуекелдерді азайтуға және тұрақты саяси жүйені құруға бағытталған.

Сонымен қатар, билікті бөлу жүйесіндегі мемлекеттік органдардың орны мен рөлі туралы мәселені қарастырған кезде мемлекет пен қоғамның алдында тұрған күрделі міндеттерді мемлекеттік биліктің барлық деңгейлерінде тиімді басқару жүйесінсіз оңтайлы шешу мүмкін еместігін атап өткен жөн.

Қазақстандық парламентаризмді одан әрі конституциялық–құқықтық дамытудың стратегиялық мақсаттары құқық үстемдігі қағидасын заңнамалық қамтамасыз етумен, конституционализм идеяларын іске асырумен, еліміздің демократиялық, құқықтық мемлекет құруға ұмтылуымен байланысты объективті қажеттіліктерден туындайды, мұнда жеке тұлғаның мүдделері ең жоғары құндылықтар болып табылады.

Құқық үстемдігін қамтамасыз етудің өте күрделі міндет екенін тәжірибе көрсетіп отыр, ол жоғарғы және жергілікті билік органдарының құзыретін, азаматтардың құқықтық санасы мен конституциялық мәдениетін, заңдар мен парламенттік рәсімдердің сапасын және т.б. көптеген мәселерге әсер етеді.

Мемлекеттік биліктің көптеген субъектілеріне қарамастан, заң үстемдігі қағидатын іске асыру мен қамтамасыз етудің құқықтық тетігінің орталығында

Парламент орналасқан, оның тиімділігі конституционализм идеяларын жүзеге асыруға және биліктің өкілді институттарына деген қоғамдық сенімді арттыруға бағытталған заң шығару қызметінің сапасын көрсетеді.

Парламенттің өзге билік органдарымен өзара қарым–қатынастардағы тиімділігінің негізгі индикаторы оның құқықтық мәртебесі болып табылады, ол оның мемлекет механизміндегі орны мен рөлін айқындайды, оған заң шығару саласында дербестік береді, сондай–ақ оның заң шығару саласына тартылған өзге билік органдарымен ықпалдасу дәрежесін көрсетеді.

Тиісінше, бұл процесте Парламенттің Үкіметпен, Президентпен және Конституциялық Сотпен өзара іс–қимылының тиімді жүйесін белгілеу, сондай–ақ заң шығару процесінің сапасын және құқық үстемдігін қамтамасыз етудегі Парламенттің рөлін және құқықтық реттеудің әртүрлі салаларын конституцияландыруды арттыру мақсатында парламенттік рәсімдерді іске асырудың құқықтық жағдайларын қалыптастыру маңызды болып табылады.

Елдің конституциялық заңнамасында Парламенттің Үкіметпен, Президентпен, Конституциялық Сотпен және басқа да билік органдарымен арқатынасының нормативтік негіздері, сондай–ақ билікті бөлу қағидасының және тежемелік әрі тепе–теңдік жүйесінің негізінде олардың бір–бірімен өзара іс–қимыл жасауының механизмдері орнатылғаны белгілі.

Сондай–ақ, бұл қағида шешім қабылдауда маңызды рөл атқаратыны сөзсіз, себебі оның құқық үстемдігін қамтамасыз ету тұрғысындағы мағынасы функционалдық және заңдық сипаттамаларынан әлдеқайда кең.

Парламенттің мемлекеттік билік органдарымен қарым–қатынасын талдау екі негізгі сипаттамаға негізделген. Бір жағынан біз билік тармақтарының автономдығын байқаймыз, ал екінші жағынан, олардың қисынды ықпалдасу элементі бар, ол заң шығару процесінде, сондай–ақ өзге де парламенттік рәсімдерді іске асыру барысында жүзеге асырылады.

Қазақстан Республикасының 1995 жылғы Конституциясы тиімді парламентаризм және күшті президенттік басқару нысаны идеяларын конституциялық тұрғыдан бекітіп және рәсімдеп, сонымен бірге республика қызметінің аса маңызды қағидалары ретіндегі қоғамдық келісім мен саяси тұрақтылықты қамтамасыз етуге бағытталған стратегиялық міндеттерін белгіледі.

1995 жылдан бастап, бүгінгі күнге дейін Қазақстан Республикасы ұлттық мемлекеттілікті қалыптастырудың күрделі эволюциялық кезеңінен өтті. Елде негізгі әлеуметтік–экономикалық және саяси өзгерістер іске асырылды, көптеген заңнамалық және өзге де құқықтық актілер қабылданды. Қазақстан өзін халықаралық құқық нормаларының басымдығы, заң үстемдігін қамтамасыз ету және адам құқықтарын қорғау елдің одан әрі құқықтық дамуының және әлемнің дамыған елдерінің қатарына кіруінің аса маңызды шарттары болып табылатын мемлекет ретінде жариялап, халықаралық қауымдастықтың толық құқылы мүшесіне айналды

Сонымен бірге, қоғамда, сондай–ақ академиялық ортада мемлекеттің конституциялық даму процесі аяқталмағандығы туралы және ол 2017 және 2022 жылдардағы конституциялық реформалар барысында билік институттарының

құқықтық әрекеттестігінен анықталған кемшіліктерді, сондай–ақ адам құқықтары мен бостандықтары саласындағы конституциялық әлеуетті іске асыру механизмдерін ескере отырып әлі де жалғасуда екені туралы түсінік бар.

Әлемнің дамыған елдерінің тәжірибесі мемлекеттік билік органдары қызметінің тиімділігін арттырмастан, салалық заңнама мен адам құқықтарын қорғауға және билікті бөлу қағидасын толыққанды ашуға бағытталған құқық қорғау механизмдерін жетілдірместен және жаңартпастан құқық үстемдігін қамтамасыз ету мүмкін емес екенін көрсетеді.

Конституциялық процестер құқықтық дамудағы белгілі бір жетістіктерді көрсете отырып, сонымен бірге конституциялық құрылыс саласындағы, әсіресе билік ресурстарын бөлуге қатысты кемшіліктерді анықтады, билік бөлінісі қағидасын, билік тармақтарының өзара іс–қимыл жасау тетіктерін одан әрі жетілдіру қажеттілігін, олардың жауапкершілігі мен тиімділігін арттыруды, сондай–ақ басқару нысанын жетілдіру мәселелерінің өзектілігін арттырды.

Билікті бөлудің қазақстандық үлгісінде президенттік және атқарушы билік жаққа қарай белгілі бір ауытқу байқалады, оған көптеген ішкі факторлар себеп болған. Олар мемлекет нысанының ерекшелігі, қазақстандық қоғамның әлеуметтік–таптық құрылымының күрделілігі, оның тарихи, конфессиялық және ұлттық факторлары, конституциялық ахуалы, сондай–ақ мемлекет басшысының конституциялық–құқықтық саясатты қалыптастыруға орасан зор әсері боды.

Маңызды ерекшелігі – бұл классикалық президенттік республикалардағыдай Президенттің биліктің атқарушы тармағына кірмеуі, биліктің барлық тармағының келісіп жұмыс істеуін басқаруы, сондай–ақ Парламентті тарату конституциялық құқығына ие болуы, бұл халық өкілдігінің рөлін айтарлықтай төмендетеді.

Халық өкілдігі азаматтарға заң шығару саясатын құруға жанама түрде қатысуға, ал парламентке азаматтардың әлеуметтік және саяси мүдделерін білдіруге мүмкіндік береді.

Билікті бөлу қағидасының бұл ерекшелігі билік тармақтарының өзара әрекеттесу механизмдеріне өзінің түзетулерін енгізеді, онда мемелекет басшысы тежемелік әрі тепе–теңдік жүйесінде жоғары төреші рөлін атқарады, ал үлгінің өзі тек тігінен, яғни «Президент – Үкімет», «Президент – Парламент», және сирек жағдайда көлденеңінен – «Парламент – Үкімет» сызығы бойымен жұмыс істейді.

Осындай жағдай күшті президенттік институты бар басқа елдерде де қалыптасқан, онда басқару нысаны билік тармақтары арасындағы қатынастардың сипатына және оның динамикасына және олардың бір–біріне әсер ету тәсілдеріне, сондай–ақ құзыреттіліктің мазмұнына айтарлықтай әсер етеді.

Аталған факторларды ескере отырып, мемлекеттік билік органдарының өзара әрекеттесуінің ерекшеліктері мен механизмдерін талдау, президенттік басқару жағдайларында тежемелік әрі тепе–теңдік жүйесін іске асыру қалай жүретінін және олардың өкілеттіктерінің үйлесімін қамтамасыз ету үшін не істеу керектігін түсіну қажет.

Осылайша, Конституцияға сәйкес, Қазақстан президенттік басқару

нысанындағы мемлекет деп жарияланды. Негізгі заңда Президенттің тиісті мемлекеттік органдармен ұсынылған және тежемелік әрі тепе–теңдік жүйесінің негізінде өзара әрекеттестікте болатын барлық билік тармақтарымен өзара қарым–қатынастарының нормативтік негіздері бекітілген.

Қазақстанда 1991 жылдан бастап Президент пен билік тармақтары арасындағы қарым–қатынастың ең оңтайлы формуласы іздестірілуде. Өткен барлық конституциялық жаңғырулар дәл осы конституциялық даму мәселелеріне, оның ішінде бәсекеге қабілетті саяси жүйені, тиімді парламентаризмді дамытуға, адам мен азаматтың құқықтарын қорғаудың сот кепілдігін күшейтуге бағытталған мәселелеріне арналған болатын.

Күшті президенттік институт мемлекеттілік пен ұлттық егемендікті қалыптастыруда, көпұлтты қазақстандық қоғамның бірігуінде және ұлттық қауіпсіздікті нығайтуда үлкен рөл атқарғаны белгілі. Ол маңызды конституциялық уәкілеттіктерге ие болды, олар көп жағдайда ақталды, алайда Конституцияның 1–бабында бекітілген құқықтық демократиялық мемлекет құрудың аса маңызды шарты ретіндегі парламентаризмнің қалыптасуын тежеді.

Біздің республикамыз қатарына қосылуға ұмтылып отырған әлемнің дамыған елдерінің тәжірибесі жоғарғы биліктің бір орталықта шоғырлануы біздің еліміздің демократия жолында одан әрі ілгерілеуіне ықпал етпейтінін айқын көрсетеді. Құқық үстемдігін және Үкіметтің әлеуметтік–экономикалық мәселелерді шешудегі жауапкершілігін қамтамасыз етудегі Парламенттің рөлін арттыру билік тармақтарының өзара әрекеттесу механизмдерін жетілдірудің және тежемелік әрі тепе–теңдік жүйесін одан әрі үйлестірудің аса маңызды бағыттары болып табылады.

Аталған мәселелердің іс жүзінде шешілмегендігі біршама көлемді конституциялық өзгерістерді жүргізу қажеттілігін өзекті етіп, мемлекеттік басқару механизмдерінің тиімділігін төмендетеді.

Аталған мәселелердің шешілмеуі іс жүзінде мемлекеттік басқару тетіктерінің тиімділігін төмендетеді, неғұрлым ауқымды конституциялық өзгерістер жүргізу қажеттілігінің өзектілігін арттырады.

Президенттік билікті ішінара шектеу және оның заң шығару өкілеттіктерінен бас тартуы, сондай–ақ мемлекет басшысының партиялық бейтараптығы сияқты өзгерістер көп емес, бірақ парламентаризмнің кейбір кепілдіктерін аз да болса күшейтті, оның бақылау функцияларын арттырды, елдің одан әрі эволюциялық дамуының конституциялық негіздерін қалады.

Сонымен бірге, реформалар құқық үстемдігін конституцияландыруға, билік институттарын жаңғыртуға, Парламенттің заңнамалық өкілеттіктерін кеңейтуге байланысты барлық проблемаларды шешкен жоқ, олардың іске асырылуы біздің елімізге құқықтық және саяси процестерді жандандыруға, Конституцияның нормативтілігін қамтамасыз етуде билік тармақтарының тиімділігі мен жауапкершілігін арттыруға мүмкіндік берер еді.

Біздің ойымызша, аталған проблемаларды шешу құқық үстемдігін қамтамасыз етудің құрамдас бөлігі болып табылады, сондықтан заңнамалық тұрғыдан қамтамасыз етілуі тиіс.

Саяси–құқықтық процестерді одан әрі жаңғырту Парламент пен Үкіметтің

функционалдылығын арттыруға бағытталуы тиіс, олар биліктің толыққанды тармақтары ретінде жұмыс істеп, заң шығару саласында тиісті бастамашылық пен дербестік танытуы тиіс.

Билікті бөлу жүйесінде мемлекет басшысының бейтараптық қағидасын сақтай отырып, парламенттік рәсімдерді іске асыру саласында парламент пен үкіметтің арасындағы «көлденең» қарым–қатынастардың құқықтық негіздерін күшейту қажет.

Өкілеттіктерді қайта бөлу конституциялық дамудың саяси және құқықтық тәуекелдерін барынша азайтуға мүмкіндік береді, елдегі ішкі саяси ахуалға оң әсер етеді, қоғамдағы алаңдаушылық пен әлеуметтік шиеленісті азайтады.

Сондықтан, осы зерттеу контекстінде біз конституциялық–құқықтық реттеудің неғұрлым проблемалық тұстарын белгілеуге тырысамыз, оларды жетілдіру өкілді биліктің рөлін арттыруға, президенттік басқару нысаны мен партиялық өкілдік жағдайында оның бақылау функцияларын кеңейтуге мүмкіндік береді.

Бүкіл биліктің бір лауазымды тұлғаның немесе органның қолына шоғырлану мүмкіндігін жоюға арналған билікті бөлу қағидасын қамтамасыз етпейінше де, конституциялық заңнаманы одан әрі жетілдіру мүмкін емес.

Бұл тұрғыдан, ҚР Конституциясында көптеген даулы нормалар мен ережелер бар. Конституциялық оң өзгерістерге қарамастан, Президент әлі де Парламентке, сондай–ақ басқа да билік органдарына ықпал етудің күшті тетіктерін сақтап отыр.

Осыған байланысты, Президент, Парламент және Үкімет арасындағы өкілеттіктер теңдігігін қамтамасыз ету, Қазақстан Республикасында өкілдік демократия мен парламентаризм қалыптасуының негіздері ретіндегі биліктің заң шығару және атқару тармақтарының рөлін арттыру және саяси партиялардың рөлін күшейту мақсаттарында, билікті қайта бөлу қажет.

Мемлекеттік билік және билік бөлінісі механизміндегі Парламенттің орны мен рөлі мемлекет нысанына байланысты екені белгілі. Қазақстан республикалық (президенттік) басқару нысанындағы унитарлы мемлекет деп жарияланған.

Қазіргі елдердің конституциялық заңнамасын талдау республикалардың түрлерінің сан алуандығын көрсетеді, бұл әрине мемлекеттің қалыптасуының нақты тарихи шарттарымен байланысты.

Тұңғыш рет АҚШ–та пайда болған классикалық президенттік республика уақыт өте келе бүкіл әлемде кеңінен таралды. Бүгінде бірқатар ерекшеліктері бар сол модель Бразилия, Оңтүстік Корея, Аргентина және басқа елдерде қолданылады. Республиканың сипаттамалары:

– *Мемлекет басшысының сайлануы;*

– *Президенттің қолында мемлекет басшысы мен Үкімет басшысының функцияларын біріктіруі;*

– *Президент кең дискрециялық өкілеттіктерге ие;*

– *Үкіметті Президент дербес қалыптастырады және т.б.*

Республиканың барынша кең таралған нысаны парламенттік модель болып

табылады, ол Еуропалық Одақтың бірқатар елдерінде (Германия, Испания, Италия және т.б.) қалыптасқан. Мұндай саяси–құқықтық құрылымда Президент:

– *мемлекет басшысының қызметін атқарады;*

– *өкілдік уәкілеттіктерге ие болады;*

– *мемлекет басшысының іс–әрекетін тежейтін фактор ретінде контрасигнатура институтының, сондай–ақ шектелген норма шығарушылықтың болуы;*

– *мемлекет басшысы жанама (Германия), не көпсатылы (Италия) сайлау негізінде сайланады;*

– *ол иммунитетке ие емес,*

– *Парламенттің алдында саяси да, заңдық та жауапкершілікте болады.*

Атқару билігін парламенттік бақылау және басқа салаларда да кең мүмкіндіктерге ие партиялық (коалициялық) Үкімет жүзеге асырады.

Жоғарыда аталған басқару нысандарының арасында аралас деп аталатын республика қалыптасты. (Қазақстан, Австрия, Франция, Ресей және басқалар).

Республиканың бұл түрінің ерекшелігі – онда президенттік және парламенттік республика элементтерінің белгілі бір үйлесімі байқалады. Мәселен:

– Президент мемлекет басшысы болып табылады;

– төрелік және норма шығармашылық кең өкілеттіктерге ие;

– жоғарғы бас қолбасшы болып табылады;

– вето құқығына, парламентті тарату және т.б. құқықтарға ие.

Алайда мұндай басқару нысанында атқарушы билікті Премьер–Министр басқарады, ал Үкімет Парламенттің төменгі палатасының келісімімен құрылады және ол Парламент пен Президент алдында да жауапты болады.

Бұған қоса, классикалық президенттік республикалардан өзгешелігі, аралас басқару нысанында парламентті таратуға жол беріледі.

Осылайша, ғылыми зерттеу барысында анықталған Республиканың басқару формасының классикалық нұсқаларға сәйкессіздігін, сондай–ақ Қазақстан Республикасының президенттік республикадан президенттік–парламенттік республикаға біртіндеп өтуімен байланысты үрдістерді Негізгі заңда көрсету ұсынылады.

Осыған байланысты ҚР Конституциясының келесі нормаларын жаңа редакцияда беру қажет:

1) 2–баптың 1–тармағы: «Қазақстан Республикасы республикалық басқару нысанындағы унитарлы мемлекет болып табылады».

2) 91–баптың 2–тармағы: «Конституцияда белгіленген біртұтастық, мемлекеттің аумақтық тұтастығы және Республиканың республикалық басқару нысанын өзгерту мүмкін емес».

Осыған ұқсас нормалар Франция Конституциясында бекітілген [54], конституциялық үлгінің негізгі сұлбасын біздің еліміз 1995 жылғы конституциялық реформаның нәтижесінде қабылдаған болатын.

Дәл осы республикалық басқару нысанын конституциялық бекіту және жаңартылған нұсқаға көшу басқару нысанын барынша икемді қылуға мүмкіндік

береді және парламенттің үкіметпен өзара қарым–қатынастарындағы құқықтық және саяси мәртебесін көтереді.

Парламенттің қазіргі конституциялық функциялары бұрынғысынша президенттік басқару нысанымен, әлеуметтік–саяси және өзге де ерекшеліктерімен айқындалатыны белгілі. Жоғарыда көрсетіп бергеніміздей, бұл факторлар парламентті айтарлықтай тежейді, оған толыққанды қызмет атқаруға, конституциялық–құқықтық дамудың ең бір өзекті проблемаларын қарауға мүмкіндік бермейді.

Әлемдік тәжірибе көрсеткендей, Парламентаризм институтының билікті бөлу механизміндегі мақсаты құқықтық жүйенің дамуының құқықтық бағдарлары мен негізгі бағыттарын анықтаудан тұрады, сондықтан оның қызметінің құқықтық және институционалдық кепілдіктері көбірек болуы керек.

Билік механизмдерін жетілдірместен және тиімділігін арттырмастан, өкілді мекемелердің, сондай–ақ азаматтық қоғамның – саяси партиялардың, БАҚ–тың және т.б. рөлін көтерместен, Қазақстан Республикасын әрі қарай конституциялық дамыту қиынға соқпақ.

Бұл үдерістегі тиімді парламентаризм қазіргі мемлекеттің мәні мен әлеуметтік мақсатын барынша толық көрсететін маңызды саяси–құқықтық құбылыстардың бірі болып табылады.

Осылайша, әртүрлі республикалардың ерекшеліктерін ішінара зерделей келе, мемлекеттік билік механизміндегі парламенттің рөлін арттыру мақсатында, Үкіметті қалыптастыру барысында өкілеттіктерді Президент пен билік тармақтарының арасында қайта бөлу туралы мәселені шешу қажет екенін, Парламенттің Үкіметке қатысты бақылау өкілеттіктерін (әсіресе, сыбайлас жемқорлықпен күрес, бюджеттік–қаржылық саясат және т.б.) конституциялық бекіту, сондай–ақ оларға парламенттік тергеу жүргізу құқығын беру керек екенін де нақтылаймыз.

Аса маңызды бақылау нысаны болып табылатын парламенттік тергеу институтына конституциялық мәртебе берілуі және ол заңнамалық қамтамасыз етілуі керек. Олардың маңыздылығы халық қалаулыларының қатысуымен жүргізілген тергеу қорытындылары әртүрлі дәрежедегі лауазымды тұлғаларға ықпал ете алады, заңнамалық олқылықтарды анықтай алады және оларды жою бойынша ұсыныстарды жасайды.

Сайып келгенде, мұндай тергеу жария билік органдарының қызметінде құқық үстемдігін қамтамасыз ету, сыбайлас жемқорлықпен күрес құралдарын кеңейту және ұлттық мүдделерді қамтамасыз ету мақсаттарын көздейді.

Конституциялық заңнамаға парламенттік тергеуді енгізу парламенттің және оның комитеттерінің мемлекеттік басқару саласындағы демократиялық қағидаларды арттыру жөніндегі бақылау және өкілді уәкілеттіктерін іске асырудың маңызды элементі болып табылады. Сонымен қатар, ол билікті бөлу механизміндегі мемлекеттік бақылау нысаны ретіндегі парламенттік рәсімдерді жүзеге асыруға ықпал етеді.

Осыған байланысты, біз қоғамда парламентаризм идеялары сәтті қалыптасуы және биліктің заң шығару тармағының мемлекет механизміндегі рөлін арттыру үшін оның құқықтық мәртебесін көтеру керек деп пайымдаймыз.

Осы бағытта конституциялық реформа Парламенттің мәртебесін біршама түзетті. Егер бұрын ол Республиканың заң шығару функциялары бар жоғары өкілді органы болса, реформа нәтижесінде, шын мәнінде биліктің жалғыз заң шығарушы органына айналды.

Бұл, әрине, оның құқықтық мәртебесінің дамуындағы елеулі ілгерілеу, оған қоса бұрынғы мәтінде қазақстандық парламенттің заң шығару функцияларының көптігі туралы баяндайтын редакциялық қателер болды.

Сонымен бірге, Парламент Конституция бойынша жай жоғары орган емес, жалғыз заң шығарушы орган болуы тиіс. Билік ресурстарын өкілді биліктің пайдасына қайта бөлу, Сенат пен Мәжілістің бақылау өкілеттіктерін кеңейту де оның құқықтық мәртебесіне оң әсерін тигізеді.

Бұл көзқарастың негізі бар, өйткені Президент Конституциялық реформа нәтижесінде Парламент пен оның Палаталарының заңнамалық қызметінің тәуелсіздігін арттыруға қадам жасай отырып, заңнамалық өкілеттіктерден бас тартты.

Осыған байланысты ҚР Конституциясының 49–бабының 1–тармағын келесі редакцияда баяндау ұсынылады: «Қазақстан Республикасының Парламенті республиканың жоғары ұлттық, өкілді және жалғыз заң шығарушы органы болып табылады».

Оң өзгерістерге қарамастан, қазақстандық парламент, бұрынғысынша, абсолютті–шектелген құзыреттерге ие, біздің ойымызша, парламенттік бақылау нысандарының жете тиімді болмауының бір себебі де осында.

ҚР Конституциясының 61–бабының 3–тармағы заңдармен реттелетін қоғамдық қатынастардың шеңберін айқындайды. Барлық басқа қатынастарды Президент пен Үкіметтің актілері реттеуі тиіс, және бұл жерде қоғамдық қатынастарды бастапқы реттеу туралы сөз болып отыр. Осылайша, Парламенттің заң шығару функциясы конституциялық шеңбермен шектелген, бұл оның өз заңдарын әзірлеудегі белсенділігін тежейді.

Сондықтан Парламенттің заңнамалық реттеу саласына жататын қозғамдық қатынастар тізбесінің шеңберін кеңейту қажет, не мұндай тізбені мүлдем жасамау керек.

Мұндай жағдайларда Парламент билік қатынастарының толыққанды субъектісі рөлінде әрекет ете алмайды, конституциялық процестің бағыты мен сипатына шынайы ықпал жасай алмайды, атқарушы билікті тиімді бақылай алмайды, ауыр сыбайлас жемқорлық қылмыстарын тергеп–тексеруге қажетті тергеу комиссияларын құра алмайды.

Үкіметтің конституциялық–құқықтық мәртебесін талдау жүргізілген конституциялық реформалардың аясында 2017 жылы Конституцияға енгізілген өзгерістер мен толықтырулар көбінесе формалды сипатқа ие екенін де көрсетті, өйткені саяси партиялардың үкіметті қалыптастыруға және әлеуметтік–экономикалық бағытты дамытуға демократиялық қатысуының бар екенін бекітуге жеткілікті негіздер әзірге жоқ.

Үкіметтің және оның мүшелерінің қызметінің тиімділігін бағалаудың құқықтық механизмдері әзірленбеген, әсіресе бюджеттік–құқықтық қатынастар саласында. Заң жобаларын дайындау саласында келісімге келудің ұзаққа

созылатын рәсімдерін талап ететін күрделі жүйе қалыптасқан, бұл заманауи қажеттіліктерге және динамикалы даму үстіндегі құқықтық жүйенің сынақтарына жауап бермейді.

Үкімет қызметінің ашықтығы, оның Парламент Мәжілісі немесе жалпы Парламент алдындағы жауапкершілігі (алқалы, жеке) мәселесі шешілмеген күйінде қалып отыр.

Осыған байланысты, өкілді билік органы ретіндегі Парламенттің рөлін және Үкіметтің әлеуметтік–экономикалық өзгерістері саласындағы жауапкершілігін арттыру мақсатында, Президенттің кейбір өкілеттіктерін, мысалы, орталық атқару органдарын құру және қайта ұйымдастыру, қаржыландыру және барлық органдар үшін қызметкерлердің еңбекақысын төлеудің бірыңғай жүйесін бекіту бойынша, сондай–ақ азаматтардың сұрақтары бойынша өкілеттіктерін демократиялық елдердің бірқатарында қабылданғандай, Үкіметке берген дұрыс болар еді.

Осы тұрғыдан конституциялық реформа олардың біразын Үкіметке бергенімен де, «Президентпен келісілуі бойынша» деген сөйлемді сақтап қалған.

Парламенттің заң шығару рөлін арттыру мақсатында, оның ішінде Парламент депутаттарының заң шығару бастамасы тәртібімен берілетін заң жобаларының санын ұлғайту арқылы Үкіметтің депутаттар бастамашылық ететін, мемлекеттік шығыстарды ұлғайтатын немесе теріс қорытындылар беру жолымен мемлекеттік кірістерді төмендететін заң жобаларына тосқауыл қою құқығын алып тастау қажет (ҚР Конституциясының 6–тармағының 61–бабы).

Өзара іс–қимыл механизмдерін жетілдіру, сондай–ақ Парламенттің Үкіметке қатысты бюджеттік құқықтық қатынастар саласындағы рөлін арттыру мақсаттарында, Жоғары аудиторлық палатасын қалыптастыру бойынша уәкілеттігін Парламент пен оның Палаталарына толықтай жүргізуге берген дұрыс болар еді.

Осыған байланысты ұсыныстар:

– ҚР Конституциясының 44–бабының 7–тармағын жаңа редакцияда баяндау: ҚР Президенті «Орталық сайлау комиссиясының Төрағасы мен екі мүшесін бес жыл мерзімге қызметке тағайындайды»;

– ҚР Конституциясының 53–бабын жаңа тармақпен толықтыру: «Парламент Сенаты төрағасының ұсынысы бойынша республикалық бюджеттің орындалуын бақылау жөніндегі Жоғары аудиторлық палатаның Төрағасы мен 8 мүшесін бес жыл мерзімге қызметке тағайындайды және босатады»;

Депутаттар мемлекеттік шығыстарды ұлғайтатын немесе мемлекеттік кірістерді қысқартатын заң жобаларын енгізген кезде Үкіметтің оң қорытындысын алу қажеттілігі Парламенттің заңнамалық қызметін тежеуші фактор болып табылады.

Бұл орайда Президентпен енгізілетін заң жобаларына бұл ереженің қатысы жоқ. Шын мәнінде, бұл норма Үкіметтің өзі енгізетін заң жобаларына да қатысы жоқ, өйткені министрліктер мен өзге ведомстволарда әзірленген жобалар жоғары атқару органының отырысында алдын ала мақұлданады.

Осылайша, бұл норма заң шығару бастамасының басқа субъектілерімен салыстырғанда, Парламент депутаттарын тең емес жағдайға қояды. Сондықтан

Үкіметтің осы өкілеттігін алып тастаған дұрыс болар еді, немесе заң қабылдау процесінде Парламенттің назарына алынатын, бірақ оны аталған заң жобасын кері қайтаруға міндеттемейтін қарапайым қорытынды енгізу құқығын бекіту қажет.

Бұл проблемалар заңнаманың, бірінші кезекте, конституциялық құқықтың олқылықтары бар екенін баса көрсетеді, оның толықтыруға және түзетуге мұқтаж екені айқын аңғарылады. Конституция нормаларының айқындылығы және оны екі ұшты түсініп қалудың болмауы билік органдарының өз құзыреттерін іске асыруының қажетті шарты болып табылады.

Парламенттің құқықтық мәртебесін нормативтік реттеу оның конституциялық мәртебесіне сәйкес келуі тиіс. Бұл тұрғыдан жоғарыда атап өтілген конституциялық шектеулер шынайы қоғамдық қатынастарға сәйкес келмейді, олар заң шығару функциясының тиімділігін төмендетеді.

Қарама–қайшылықтарды тудыратын қарама–қайшы нормаларды әрі қарай анықтау билік тармақтарының арасындағы құқықтық қатынастардың тұрақсыздығына апарып соқтырады және саяси дағдарыстың туындау себебіне айналуы мүмкін.

Заңдарды қабылдай отырып, Парламент құқық нормаларында көпұлтты қазақстандық қоғамның сан алуан мүдделерін жинақтап, саяси және идеологиялық плюрализм қағидасын іске асыруды қамтамасыз етеді, сол арқылы билік пен қоғамның арасындағы кері байланысты қолдайды. Парламенттің белсенді қызметі әртүрлі мүдделерді белгілі бір заңнамалық актілерге ауыстыруға мүмкіндік береді.

Парламенттің бақылау функциясын конституцияландырудың маңызы қоғам мен оның институттарын әрі қарай демократияландыруға, құқық үстемдігін қамтамасыз етуге, сыбайлас жемқорлықпен күресуге, қоғамның партиялық өкілдігін жоғарылатуға және т.б. бағытталған.

Конституция нормаларын талдау билікті бөлу механизмінде ҚР Парламентіне Президент пен Үкіметке қатысты бірқатар бақылау өкілеттіктері берілгенін көрсетеді. Атап айтқанда – оны мемлекетке опасыздық жасағаны үшін жауапқа тартудың айрықша құқығы, Үкіметке немесе Үкіметтің жекелеген мүшесіне сенімсіздік вотумын білдіру құқығы. Бұған қоса, депутаттар мемлекеттің белгілі бір лауазымды тұлғаларына депутаттық сауалмен жүгіну құқығына ие.

Алайда Парламенттің мемлекеттің жоғары лауазымды тұлғаларын бақылау және жауапқа тарту саласындағы аталған құқықтары өте аз және тәуелсіздік алғалы бері іс жүзінде мүлдем пайдаланылмады.

Сонымен бірге, парламенттік бақылау нысандарының өнімділігі мен тиімділігінің төмендігі, ең алдымен, оның құқықтық мәртебесімен айқындалады, оның негізі, жоғарыда атап өткеніміздей, тиімді парламентаризм және регламенттелген заңнама тұжырымы болып табылады, олар заңмен қарастырылмаған өзге мәселелерді өз қарауына қабылдауға мүмкіндік бермейді.

Парламенттік қызметтің сыртқы тәуелсіздігі мен кепілдіктеріне қарамастан, депутаттар бұл салада дербес заңнама болмауы себепті, ішкі бақылау құралдарын пайдаланады.

Парламенттің рөлін жоғарылату тұрғысында Парламент пен Конституциялық Соттың өзара іс–қимыл механизмдерін әрі қарай жетілдіру проблемасы өзекті болып қала береді.

Заманауи құқықтық доктринада конституциялық соттар мен кеңестердің қызметі тежемелік әрі тепе–теңдік жүйесінің аса маңызды элементі, құқық үстемдігін қамтамасыз ету мен мемлекетті демократиялық құқықтық жағдайға қарай ілгерілетудің қажетті сатысы ретінде қаралады. Мұнымен қатар, конституциялық бақылау заң шығару процесінің тиімді болуының аса маңызды заңдық кепілдігі деп саналады, оның шешімдері заңдарды қабылдау процесінде туындайтын қайшылықтарды шешуге мүмкіндік береді [122, 48 б.; 123, 6 б.; 124, 102 б.; 125, 159 б.; 126, 18 б.].

Осыған байланысты Парламент пен конституциялық бақылау органының өзара іс–қимыл тетіктері заңдардың сапасын, олардың тиімділігі мен әлеуметтік бағдарлануын қамтамасыз етуге бағытталған жалпы әлемдік конституциялық практика бағытында жүреді.

Сонымен бірге, конституциялық бақылаудың үлгісіне байланысты, олардың заң шығарудағы рөлі әр түрлі болуы мүмкін. Конституциялық соттар мен кеңестер заң шығару процесінің белсенді қатысушылары ретінде әрекет етіп қана қоймай, сол сияқты Конституцияның заң шығару өкілеттіктерін іске асырумен байланысты белгілі бір нормаларын түсіндірумен шектеле де алады.

Қалай болғанда да, олардың белгілі бір сәттерде қатысуы өте қажетті болып, Конституцияның билік тармақтарының арасындағы өзара құқықтық байланыстарды реттейтін қарама–қайшылықты нормаларын түсіндіруді ғана емес, заң шығару процесіне қатысушылардың құқықтары мен міндеттерін нақтылауды да көздейді.

Парламент актілеріне қатысты бақылау жүргізудің маңызы заңдардың құқықтық құралдар болып табылатынымен байланысты, олардың көмегімен мемлекет өз бағытын қамтамасыз етеді, қоғамдық қатынастардың сан алуан салаларын реттейді. Заңдардың көмегімен халықаралық шарттар ратификацияланады, конституциялық заңнама жетілдіріледі, жоғары және жергілікті билік органдарының құқықтық орны, азаматтардың, саяси партиялардың, қоғамдық бірлестіктердің және т.б. мүдделері айқындалады.

Бұл тұрғыдан алғанда, заңдарды алдын ала конституциялық бақылау құқық үстемдігін қамтамасыз етудің, заңнаманың бірлігінің, заң шығару процесінде Парламент пен Үкіметтің арасындағы мүдделер теңдігін қолдаудың барынша нәтижелі құралы болып табылады.

Бақылаудың бұл түрі басқару нысаны мен саяси режиміне қарамастан қазіргі заманғы елдердің көпшілігінің парламенттік практикасында кеңінен қолданылып келеді.

Конституциялық бақылау саласындағы мамандар «партиялық жүйенің дамымауы жағдайында конституциялық бақылау, басқалармен қатар, «билеуші партияның монополиялық диктатурасынан» қосымша құқықтық кепілдік ретінде қарастырылуы керек» деп атап өтеді [45, 335 б.].

Сондай–ақ, Парламент пен Үкіметтің актісін конституциялық емес деп тану заң шығару субъектілерінің конституциялық жауапкершілігінің нысаны болып

табылатындығына назар аударған жөн, оны әзірлеу мен қабылдаудағы кемшіліктерге жұртшылықтың назарын аударту керек.

Заңның конституциялылығын қарау жағдайды саясиландыруы мүмкін екені даусыз, өйткені көппартиялық режимдерде бақылаудың бұл нысаны белгілі бір партиялық фракциялардың саяси күресінің нысаны ретінде қарастырылады.

Бұл салада бақылау жүргізу ұлттық өкілдіктің табиғатына да әсер етеді. Конституциялық құқықта «заң шығарушының адалдық презумпциясы» деген ұғым бар екені белгілі, ол «заң шығарушы заңдарды қабылдауда ұлттың мүдделерін ұсынушы ретінде Конституцияны бұзуды мақсат етпейді, керісінше өзінің өнімін сол Конституцияның негізінде қабылдауға және оған қайшы келмеуге тырысады» деген болжамға негізделген.

Ғалымдардың пікірінше, бұл презумпцияны қолдану «құқықтық мемлекеттің конституциялық қағидасының нормативтік мазмұнын құрайтын міндетті шарт болып табылады» [127, 27 б.]. Мұндай көзқарастар заңның үстемдігі тұжырымдамасын көрсетеді, онда халықтың жалпыға бірдей еркі көрінеді. Осы негізге сүйенсек, жалпы халық сайлаған (өкілді) билік органдарының актілеріне күмән келтірілуі мүмкін емес деген абстрактілі болжам бар. Мұндай дәстүр Ұлыбританияда, Канадада және тағы бірқатар мемлекеттерде қалыптасқаны белгілі, оларда сот билігі заң шығарушының актілерінің күшін жоюға құқығы жоқ.

Қазіргі саяси жағдайда бұл жағдайларды ескеру соншалықты маңызды болмауы мүмкін, бірақ болашақта Парламенттің мемлекеттік билік тетігіндегі рөлін өзгерту кезінде осы факторларды да ескеру қажет болуы мүмкін.

Парламентаризм қызметінің отандық тәжірибесі бойынша, біз оның тиімділігі әрі қарай көбінесе құқықтық мәртебесімен, оның функционалдық сипаттамалары мен құзыреттерінің көлемін нақты шектеумен айқындалатынын көреміз.

Көзқарастың сындарлылығы мен өкілеттіктерді іске асыру процесінде туындайтын әртүрлі проблемаларды шешудің құқықтық шарттарының болуы да маңызды рөл атқарады.

Мысалға, Конституциялық Сот Республика Парламенті мен Парламент Мәжілісінің өкілеттіктерін мерзімінен бұрын тоқтату рәсіміне қатысудан шеттетілді, бұл белгілі бір дәрежеде оның ерікті таратудан қорғалуын төмендетеді.

«Парламенттің басына Президенттің оны кез келген уақытта таратып жіберу құқығы түріндегі темір қалпақ кигізілген. Бұл – өркениеттің нормасы емес. Ол заң шығару билігін Президент жанындағы әкімшілік органға айналдырады» деп қадап айтқан болатын академик С.З. Зиманов [128, 230 б.].

Сондықтан, Конституциялық Соттың мемлекеттік билік органдарымен өзара іс–қимыл механизмін жетіліру, сондай–ақ халық өкілдігі қағидаларын қорғау мақсатында, «кеңесшілердің» құрамына Парламент палаталарының Төрағаларымен және Премьер–Министрмен қатар, Конституциялық Соттың Төрағасын да қосу қажет.

Кейбір шет мемлекеттерде осыған ұқсас механизмдер бекітілген. Мәселен, Өзбекстан Конституциясы келісім процеудрасын қарастырады, оған республика

Президенті мен Конституциялық сот қатысады. Осыған ұқсайтын норма Молдова және тағы басқа елдердің Конституцияларында да бекітілген.

Консультативтік қорытындылардың негізгі мақсаты мемлекет басшысына саяси шешім қабылдар алдында заң тұрғысынан беделді пікірді алуына көмектесу болып табылады.

Біздің ойымызша, бұл жағынан Конституцияның әлеуеті толық іске асырылмаған. Конституциялық–құқықтық дауларды жеңудің барынша тиімді механизмдерін жасау қоғамдық ымыраға қол жеткізуге, биліктің барлық тармақтарының өзара сындарлы әрекет етуіне, конституциялық заңдылықтың сенімді кепілдіктерін жасауға жағдай тудыратын болады. Және бұл процестегі негізгі рөлдердің бірін Қазақстан Республикасының Конституциялық Соты атқаруы тиіс.

Президент пен Парламенттің, Парламент пен Үкіметтің, сондай–ақ Парламент пен Конституциялық Соттың өзара тиімді саяси–құқықтық өзара іс–қимылының құқықтық маңызы ғана емес, Конституциялық процесте де үлкен саяси маңызы бар.

Осылайша, жақын болашақта өзара іс–қимыл механизмін одан әрі жетілдіру конституциялық реттеудің келесі тұстарын қамтуы тиіс:

1) басқару нысанын түзету және оны озық президенттік бсқару үлгілерімен сәйкестендіру бағытында;

2) парламенттің құзыреттерін кеңейту, әсіресе үкіметтің қызметін бақылау бойынша;

3) билікті қайта бөлу арқылы, Президенттің, Парламенттің, Үкіметтің және Конституциялық Соттың тиімділігі мен фукционалдылығын арттырудың шарты ретінде олардың өкілеттіктерін теңгерімдеу.

Іс жүзінде қалыптасқан Президент өкілеттіктерінің көптігі Парламент пен Үкіметке тең қатынастар орнатуға мүмкіндік бермейді. Олардың құқықтық теңдігін қамтамасыз ету және Конституциядан қарма–қайшы нормаларды алып тастау заң шығару процесінің тиімділігін арттыруға, сондай–ақ олардың өздері қабылдаған шешімдер үшін жауапкершілігін арттыруға мүмкіндік береді.

4) Мемлекеттік биліктің жаңартылған тетігі іс–әрекетке қабілетті, қоғамдық сұраныстарды іске асыруға бағдарланған, сондай–ақ қаржылық қамтамасыз ету бойынша ұтымды болуға тиіс.

Осылайша, құқық үстемдігін қамтамасыз етудің шарты ретінде мемлекеттік биліктің жоғары органдарының өзара іс–қимыл механизмін әрі қарай жетілдіру масқатында, келесі проблемаларды шешу қажет:

1) Басқару формасын жетілдіру. Соған байланысты 2–баптың 1–тармағын келесі редакцияда баяндау ұсынылады:

«Қазақстан Республикасы республикалық басқару нысанандағы унитарлы мемлекет болып табылады»;

91–баптың 2–тармағын: «Конституцияда белгіленген унитарлылық, мемлекеттік аумақтық тұтастығы және Республиканың республикалық басқару формасы өзгертілуі мүмкін емес» деп баяндау.

2) Конституцияда Парламент Сенатының таратылмайтындығы туралы норманы бекіту керек. Парламенттің жоғары палатасының Үкіметті

қалыпастыруға қатыспайтынын, бірақ таратылуы мүмкін екендігін ескерсек, Конституция нормасы түзетуді қажет етеді.

Осыған байланысты, ҚР Конституциясының 63–бабының 1, 2 тармақтарын алып тастап, оларды келесі редакцияда баяндаған дұрыс болады:

«Саяси дағдарыс туындаған жағдайда Республика Президенті Парламент Палаталарының Төрағаларымен және Премьер–Министрмен кеңескеннен кейін Парламент Мәжілісін тарата алады».

«Парламент Мәжілісі төтенше немесе соғыс жағдайында, Президент өкілеттіктерінің соңғы алты айында, сондай–ақ бұрынғы таратудан кейін бір жыл ішінде таратылуы мүмкін емес».

3) Үкіметті және басқа да мемлекеттік органдарды қалыптастыру кезіндегі Президент пен билік тармақтарының арасындағы өкілеттіктер де қайта бөлуді қажет етеді. Парламенттің Үкіметке қатысты өкілеттіктері барынша нақты айқындалуы және кеңейтілуі тиіс.

Өзара іс–қимыл механизмін жетілдіру, сондай–ақ Парламенттің Үкіметке қатысты рөлін арттыру мақсаттарында, бюджеттік құқықтық қатынастар саласында Жоғары аудиторлық палатасын құру жөніндегі өкілеттікті толықтай Парламент пен оның Палаталарының жүргізуіне берген дұрыс.

Соған байланысты ұсынылады:

– ҚР Конституциясының 44–бабының 7–тармағын жаңа редакцияда баяндау: ҚР Президенті «Орталық сайлау комиссиясының Төрағасы мен екі мүшесін лауазымдарына бес жыл мерзімге тағайындайды»;

– ҚР Конституциясының 53–бабын жаңа тармақпен толықтыру: «Парламент Сенаты төрағасының ұсынысы бойынша, республикалық бюджеттің орындалуын бақылау жөніндегі Есеп комитетінің Төрағасы мен 8 мүшесін лауазымдарына тағайындайды және босатады»;

Парламенттің заң шығару қызметін тежеуші фактор депутаттар мемлекеттік шығыстарды көбейтетін немесе мемлекеттің кірістерін қысқартатын заң жобаларын енгізген жағдайда, Үкіметтің жағымды қорытынды алу қажеттігі болып табылады.

4) Конституцияның саяси және идеологиялық плюрализм қағидаларын бекітетін 5–бабын, сондай–ақ 49–бабын жүзеге асыру және Парламенттің барынша өкілді құрамын қалыптастыру, барлық саяси партиялардың кепілдіктерін қамтамасыз ету мақсаттарында:

– «Қазақстан Республикасындағы оппозициялық қызметтің құқықтық кепілдіктері туралы» дербес заң қабылдау қажет;

– Парламент Мәжілісіндегі мандаттарды бөлуге партиялық тізімдерді енгізу шегін 5 %–дан 3 %–ға дейін төмендету қажет;

5) Үкімет отставкаға кеткен жағдайда, оның Парламенттің алдында есеп беру механизмдерін Конституцияда бекіту;

6) ҚР Конституциясының 53–бабын келесі бөліммен толықтыру: «Парламент депутаттарының 1/5–інің ұсынысы бойынша, Үкіметке сенім туралы мәселе қоюға құқылы. Бұл мәселе бойынша дауыс беру сенім туралы мәселе қойылған сәттен бастап 24 сағаттан аз емес уақыттан соң өткізіледі және

Палаталардың әрқайсынан депутаттардың жалпы санының 2/3–сі қолдап дауыс берген болуы тиіс.

7) ҚР Конституциясының 52–бабын келесі мазмұндағы жаңа 1–1 тармақпен толықтыру: «Парламент депутаты депутаттық сауалмен Премьер–Министрге, сондай–ақ Үкімет мүшелеріне жүгінуге құқылы, олар оны алған күннен бастап бір айдың ішінде депутаттық сауалда қойылған сұраққа жазбаша жауап беруге міндетті»;

8) Сол сияқты, заңдарды ресми түсіндіретін субъектіні анықтап алу ұсынылады, бұл өкілеттіктерді Конституциялық Сот (оларға қатысты Кеңеске жүгінулер бар болған конституциялық заңдар мен әдеттегі заңдарға қатысты) пен Жоғарғы Соттың (соттар қолданатын заңдарға қатысты – соттардың жүгінуі бойынша немесе өз бастамасымен) арасында бөліп, ҚР Конституциясының 72 және 81 баптарына тиісті түзетулерді енгізу;

9) Парламенттің заңнамалық реттеуіне жататын қоғамдық қатынастардың тізбесін кеңейтіп, оған мәдениет, ғылым, дене тәрбиесі мен спорт, ақпарат және ақпараттандыру, туризм салаларын қосу керек, не мұндай тізбені мүлдем жасамау қажет;

10) Президенттің қабылдайтын нормативтік актілер үшін жауапкершілігін арттыру мақсатында, ҚР Конституциясынан заңдық жауапкершілікті парламент палаталарының Төрағаларына, не Премьер–Министрге жүктейтін 45–баптың 3–тармағын алып тастау ұсынылалды.

11) Президенттің конституциялық жауапкершілік механизмдерін жетілдіру мақсатында, ҚР Конституциясының 47–бабының 2–тармағын келесі редакцияда баяндау ұсынылады:

– «Республика Президенті мемлекетке опасыздық жасағаны үшін, сондай–ақ өз міндеттерін орындау барысында жасаған басқа да ауыр қылмыстары үшін жауапты болады және сол үшін Парламент оны лауазымынан шеттете алады»; Осы тұрғыдан «Президенттің қылмыстық–құқықтық жауаптылығы туралы» дербес заң қабылдау да қажет.

Парламенттің шеттету рәсіміндегі бақылау уәкілеттіктерін арттыру мақсатында, осы мәселені қарауға бастамашы болған Мәжіліс депутаттарының уәкілеттіктерін автоматты түрде тоқтатуға мүмкіндік беретін нормаларды алып тастау ұсынылады.

Осылайша, жоғарғы мемлекеттік билік органдарының өзара әрекеттесу механизмінің қазіргі жай–күйін биліктің бір органдарының уәкілеттіктерін кеңейту, және басқа органдарын қысқарту бағытында жетілдіру қажет. Партиялық және сайлау заңнамасын, сондай–ақ мемлекеттің аазматтық қоғам институттарымен өзара әрекеттестігінің саяси–құқықтық формаларын жетілдірмесек, парламентаризмді одан әрі дамыту мүмкін емес.

Жоғарыда атап өтілген проблемаларды шешу құқық үстемдігін қамтамасыз етудің және қоғамда жүргізілетін саяси–құқықтық, әлеуметтік–экономикалық түрленулерді заңнамалық қамтаамсыз етудің қажетті шарты болып табылады.

3 ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ ЖӘНЕ ШЕТ ЕЛДЕРДЕГІ ПАРЛАМЕНТТІК БАҚЫЛАУ ҚҰҚЫҚ ҮСТЕМДІГІН ҚАМТАМАСЫЗ ЕТУДІҢ ЖӘНЕ КҮШТІ ҚҰҚЫҚТЫҚ МЕМЛЕКЕТ ҚҰРУДЫҢ ҚҰРАЛЫ.

3.1 Құқық үстемдігін қамтамасыз етудегі парламенттік рәсімдердің рөлі

Қазақстан Республикасы Парламентінің биліктің жоғары өкілді органы ретіндегі қызметін жетілдіру парламентаризмді одан әрі дамыту мен қалыптастырудың басым бағыттарының бірі болып табылады.

Парламент қызметінің құқықтық негіздерін жетілдіру барысында оның қызметтерінің ішінде, әсіресе парламенттік рәсімдерді нормативтік реттеу саласындағы негізгі бағыттарын жүзеге асыру тәртібін жақсарту маңызды рөл атқарады. Парламенттің ішкі қызметінің әртүрлі мәселелерін реттейтін регламенттік нормаларды ретке келтіру нақты нормативтік келісімді талап етеді.

Бұл проблеманы парламенттік рәсім ұғымын және оның түрлерін талдамастан, қазіргі парламенттердің ішкі ұйымдастырылуын және қызметін құқықтық реттеу тәсілдеріне салыстырмалы талдау жасамай, олардың тиімділігін бағаламастан шешу мүмкін емес.

Парламенттік рәсімдер Парламент пен оның Палаталарының өкілеттіктерін іске асыру нысандарының бірі болып табылады, оларды зерттеу заң шығару процесін жетілдіру әдістемесімен байланысты қолданбалы міндеттерді шешумен қатар Парламенттің Президентпен, Үкіметпен, конституциялық бақылау органымен және т.б. қарым–қатынастарының ұйымдық–құқықтық және іс жүргізу нысандарын оңтайландыру ниетімен байланысты.

Ғалымдардың пікірінше, «Парламенттік рәсім парламенттік құқықтың аса маңызды институты, ол процестік сипатқа, субъектілі құрамға және құқықтық реттеудің нормативтік қайнар көздеріне ие» [129].

Кейбір авторлар конституциялық құқықта процестік институттардың «таза күйінде» болатынын жоққа шығарады. Олардың пікірінше, процестік нормалар материалдық мазмұндағы нормаларға қатысты қолданбалы мәнге ие конституциялық–құқықтық реттеудің бір бөлігі болып табылады.

Профессор Л.Т. Жакаева өзінің Қазақстан Республикасындағы конституциялық процестердің қалыптасуы мен дамуына арналған жұмысында осы көзқарасты ұстанады [130, 4 б.].

Ғалымдардың пікірінше, парламенттік рәсімдер Парламенттің бақылау және өзге де функцияларын іске асырудың ерекше нысаны болып табылады. Парламенттің заң шығару қызметін іске асырудың процестік нысаны бола отырып, оның конституциялық өкілеттіктерді орындау бойынша жұмысының нормативтік–белгіленген тәртібін білдіреді [131].

Бұл мәселені қарастыру барысында «парламенттік рәсімнің» «құқықтық рәсім» ұғымымен біраз ұқсастығы аңғарылады. Соған байланысты, кейбір ғалымдар оны құқықтық рәсімінің бір түрі ретінде қарастырады. Бұл екеуінің айырмашылығы, біріншісі тек Парламент пен оның палаталары қызметінің шеңберінде, оларға берілген құқықтардың көлемі мен мазмұнына сүйене отырып

іске асырылатын рәсім. Шын мәнінде, парламенттік рәсімнің басты мақсаты – белгілі бір өкілеттіктерді іске асыру процесінде туындайтын материалдық құқықтық норманы және оған негізделген материалдық құқықтық қатынастарды жүзеге асыру болып табылады.

Әрине, конституциялық (парламенттік) құқық институттарының бөлігі ретінде парламенттік рәсімдер белгілі бір процестік нысандарда жүргізіледі.

Мысалы, Конституцияға түзетулер енгізу тәртібі, мемлекет басшысының қарсылықтарын қарауға байланысты рәсімдер, сенімсіздік білдіру рәсімі, мемлекеттің лауазымды адамдарын тағайындауға келісім беру, заң шығару процесінің сатылары және т.б. құқықпен нақты реттелуі тиіс.

Әдетте, парламенттік рәсімдер құқықтық нысандармен бекітіледі (ЕАЭО елдері және т .б.), бірақ «парламенттік әдет–ғұрып және парламенттік прецедент» (мысалы, Англия, Канада және т.б.) сияқты нысандарын сақтап отырған мемлекеттер де бар екенін қазіргі ғалымдардың диссертациялық зерттеулерінен көруімізге болады [132, 7 б.].

Тәжірибе көрсеткендей, соңғы уақытта парламенттік рәсімдерді түсіндіру мен қолдануда конституциялық бақылау органдарының құқықтық ұстанымдары да маңызды рөл атқарады, онда заңдардың қабылдану ерекшеліктері егжей–тегжейлі нақтыланып, ашылады және Парламент пен оның Палаталарының заң шығару қызметі шеңберінде процестік сипаттағы өзге де мәселелер шешіледі.

Ғалымдар конституциялық бақылау тәжірибесінен парламенттік рәсімдерді іске асыру кезіндегі олқылықтарды түсіндіруге және анықтауға бағытталған неғұрлым терең ғылыми талдау жүргізу қажеттігін дәлелдейтін түрлі мысалдар келтіреді [133]; [45]; [134].

Парламенттік рәсімдерді талдау және зерделеу қажеттілігі мемлекеттік билік органдарының тиімділігін арттыру қажеттілігімен, сондай–ақ қоғамдық қатынастардың пәрменді реттегіші ретінде қазіргі қоғамның объективті сұраныстары мен ақиқатына (әлеуметтік, экономикалық, саяси және басқа) жауап беретін неғұрлым жетілдірілген заңдарды қабылдау қажеттілігімен байланысты.

Сондай–ақ, қазақстандық конституционалистердің еңбектерінде құқықтың үстемдігін қамтамасыз етудегі парламенттік рәсімдердің рөлі жеткілікті зерттелмегенін атап өткен жөн. Жұмыстардың көпшілігі Парламент пен оның Палаталарының құқықтық мәртебесін, оның ұйымдастырушылық және функционалдық сипаттамаларын, жауапкершілік механизмдерін және билікті бөлу жүйесіндегі рөлін зерттеуге арналған.

Парламенттік рәсімдер парламенттік егемендікті жүзеге асырудың және құқықтың үстемдігін қамтамасыз етудің маңызды құралы болып табылады. Олар заңмен белгіленген конституциялық сипатқа және заң шығарушы орган қызметінің ерекше процестік нысанына ие. Сонымен қатар, өздерінің конституциялық өкілеттіктеріне байланысты заң жобасын талқылаудың әртүрлі сатыларындағы заң шығармашылыққа немесе басқа да мәселелерді қарауда қатысатын қатысушылар тобы да олардың ерекшелігіне жатады.

Осыған байланысты біз құқықтың үстемдігін қамтамасыз етудің кейбір негізгі мәселелерін парламенттік рәсімдерді іске асыру контекстінде

қарастыруды орынды деп санаймыз, сондай–ақ олардың тиімділік шарттарын анықтауға тырысамыз және осының негізде оларды жетілдіруге бағытталған ұсыныстар әзірлеуге тырысамыз.

Ең алдымен, парламенттік рәсімдердің негізгі мақсаты ол – Парламент пен оның Палаталары жұмысының тиімділігін қамтамасыз ету, қабылданатын шешімдердің сапасын арттыру және құқық үстемдігі қағидасын заңнамалық қамтамасыз ету.

Парламенттік рәсімдер Парламент пен оның Палаталары жұмысының прцестік тәртібін қамтитыны белгілі. Бұл тәртіп Конституция мен Конституциялық заңның нормаларымен ғана емес, регламенттермен де реттеледі.

Өзге құқықтық актілерден айырмашылығы – регламент Парламент пен оның палаталарының ішкі ұйымдастырылуын және қызметін анықтайтын маңызды құқықтық реттегіш болып табылады.

Аталған құқықтық актілерді, сондай–ақ заң шығару практикасын талдау парламенттік рәсімдердің бірнеше тәуелсіз бағыттарға бөлінетіндігін көрсетеді:

біріншіден, Конституцияға өзгерістер мен толықтыруларды енгізу барысында қолданылатын рәсімдер; (бірлескен отырыстар, оқылымдар және т.б.);

екіншіден, заң шығару өкілеттіктерін іске асыру және Парламенттің Президентпен, Үкіметпен және Конституциялық Сотпен өзара іс–қимылы кезінде қолданылатын рәсімдер (Конституциялық Сотқа жүгіну, қарсылықтарды қарау және т. б.);

үшіншіден, Парламент пен оның Палаталарының жоғары мемлекеттік билік органдарын қалыптастыруға қатысуына қатысты мәселелерді шешу барысында қолданылатын рәсімдер; (келісім беру және т.б.)

төртіншіден, Парламент пен оның Палаталарының бақылау функцияларын іске асыруда қолданылатын рәсімдер; (парламенттік тыңдаулар, депутаттық сауалдар және т.б.)

және, бесіншіден, елдің әлеуметтік–экономикалық даму мәселелерін шешуде, мемлекеттің қауіпсіздігі мен қорғаныс қабілетін қамтамасыз етуде қолданылатын рәсімдер (үкімет сағаты, депутаттық сұрақтар және т.б.)

Парламенттік рәсімдердің мазмұны бойынша ресми түрде анықталған басқа да құқықтық нысандары бар. Парламент пен оның Палаталары қызметінің тиімділік критериі бола отырып, олар көп жағдайда Парламенттің саяси құрамымен және сындарлы саяси бәсекелестіктің болуымен анықталады. Олардың маңыздылығы, ғалымдардың пікірінше, олар «құқықты қолдану үшін қажет, өйткені парламент қызметінің көптеген мәселелеріне, сәйкесінше, оның қабылдайтын заңдарына да құқықтық сипат береді» [135, 9 б].

Парламенттік рәсімдерді қарастырған кезде шет мемлекеттердің тәжірибесіне де көз жүгірткен жөн, өйткені оларда біз үшін өте қызықты, тіпті экзотикалық болып көрінуі мүмкін нысандар қалыптасқан.

Мәселен, Жапонияда *дисконтинуитет* қағидасы қолданылады, онда күн тәртібіне енгізілген заң жобасы 150 жұмыс күнінен тұратын бір сессияның ішінде қаралуы тиіс. Егер заң жобасы осы уақыт ішінде қабылданбаса, ол

сессияның күн тәртібінен алынып тасталады. Бұл рәсім парламенттік азшылықтың мүдделерін қорғауға бағытталған.

Сонымен қатар, тіпті *«сиыр адымы»* деп аталатын да әдіс қолданылады, онда оппозициялық депутаттар оларды дауыс беруге шақырған спикердің шақыруларын саналы түрде елеусіз қалдырады, сөйтіп парламенттік рәсімді созады [136, 238 б.].

Ұлыбританияда қалыптасқан дәстүр бойынша парламенттік рәсімдер әдеттегідей палатамен қабылданатын, толықтырылатын және жойылатын ережелермен реттеледі. Сонымен қатар, олардың қолданылуын Қауымдар палатасы кез–келген уақытта қарапайым көпшілік дауыспен әдеттегі дауыс беру тәртібімен тоқтата тұруы мүмкін.

Ең бір қызықты рәсімдердің ішінде *«кенгуру» мен «гильотинді»* атап өтуге болады. Біріншісі спикерге заң жобасы бойынша талқыланатын баяндаманың баптарын іріктеп анықтауға мүмкіндік береді, ал екіншісі – Үкіметтің талабы бойынша оны кез келген сатыда қарауды тоқтатуға мүмкіндік береді [137].

Шет елдердің парламенттік тәжірибесінде парламентаризм институтының эволюциясы барысында және оның конституциялық мәртебесін, бақылау және өзге де өкілеттіктерін кезең–кезеңімен арттыру процесінде қалыптасқан өзге де рәсімдер кездеседі.

Қазақстанда «парламенттік әдет» терминінің заңнамалық бекітілмегеніне қарамастан, ол парламенттік практикада қолданылады, мысалы, Парламент сессиясының салтанатты ашылуы мен жабылуына, депутаттардың ант қабылдауына, жүріс–тұрыстың жалпыламалық сұрақтарына, мысалы, депутаттық этикаға және т. б. қатысты әртүрлі (маңызды емес) рәсімдік мәселелерді реттейді.

Дегенмен, мәселелердің көпшілігі Конституция нормаларымен, Регламенттермен және басқа актілермен реттеледі.

Мәселен, ҚР Конституциясының 49–бабының 2–тармағында «Парламенттің өкілеттігі оның бірінші сессиясы ашылған сәттен басталып, жаңадан сайланған Парламенттің бірінші сессиясы жұмысқа кіріскен кезден аяқталады» деп бекітілген. Бұл орайда Парламенттің өкілеттілігі Конституцияда қарастырылған жағдайлар мен тәртіпте мерзімінен бұрын тоқтатылуы мүмкін (49–б. 3–т.).

Қазақстан Республикасы Парламентінің өкілеттіктері Қазақстан Республикасы Конституциясының IV «Парламент» тарауында бекітіліп, ол жерде Парламент пен оның Палаталарының өкілеттіктерінің толық тізбесі айқындалған. Парламенттің өз өкілеттіктерін іске асыру мәселелері қазақстандық ғалымдармен жете зерттелген [138].

Конституцияға сәйкес парламенттік рәсімдер Парламенттің және оның Палаталарының өз өкілеттіктерін іске асыру процесінде жүзеге асырылады.

Мәселен, Парламент пен оның Палаталарына келесі құқықтар берілген:

– *–Президентке Премьер–Министрді тағайындауға келісім беру;*

– *Президентке Ұлттық Банк Төрағасын, Бас Прокурорды, ҰҚК Төрағасын, Жоғары аудиторлық палатаның мүшелерін және Адам құқықтары жөніндегі Уәкілді және т.б. тағайындауға келісім беру;*

– *Үкіметке сенім білдіру мәселесін шешу құқығы;*

– *депутаттық сауалмен жүгіну;*

– *Конституциялық Сотқа Конституцияның нормаларын ресми түсіндіруге; қабылданған заңның конституцияға сәйкестігі; халықаралық келісім–шарттарды ратификациялау және т.б. қатысты жүгіну құқығы;*

– *Президенттің қарсылықтарын қарау құқығы;*

– *Президентке айып тағып, тергеу жүргізу құқығы және т.б.*

Парламентаризм тәжірибесінде құқықтың үстемдігін қамтамасыз етудің өзге де нысандары бар. Бірақ, осы жұмыста біздің басым назарымыз осы саладағы әлемдік парламентаризмнің белгілі бір жетістіктерін салыстырмалы түрде анықтауға мүмкіндік беретін ең маңызды парламенттік рәсімдерге бағытталатын болады.

Сондай–ақ, аталған өкілеттіктердің жүзеге асырылуы конституциялық процестің барлық қатысушылары ұстануы тиіс құқықтық рәсімдер арқылы ғана жүргізіледі.

Тиісті құқықтық рәсімді сақтамау қабылданған шешімнің заңдылығына ғана емес, депутаттық корпустың кәсібилігіне де күмән тудыруы мүмкін.

Мәселен, конституциялық бақылау тәжірибесінде дәл осы парламенттік рәсімдердің сақталмауынан Парламент шешімінің күші жойылған жағдайлар бірнеше мәрте байқалған болатын. Атап айтсақ, Украинаның Конституциялық Соты өз шешімдерінің бірінде заңның күшін жойып, «оны қарауда және қабылдауда конституциялық рәсім бұзылғаны анықталды» деп негіздеген еді [139].

Келіспеушіліктерді болдырмау мақсатында Қазақстан Республикасы Парламентінің регламенті палаталардың дауыс беру және бірлескен отырыстарын өткізу шарттары мен тәртібін, сондай–ақ бірлескен және бөлек құзыреттілік мәселелерін қарау кезінде Палаталар арасындағы өзара қарым–қатынас механизмін, билік органдарын қалыптастыруға қатысу рәсімдерін, депутаттық әдеп қағидаларын, сондай–ақ Парламент депутаттары мен лауазымды адамдарының өкілеттіктерін жүзеге асыруды нақты белгілейді [140].

Парламент жұмысының ұйымдастырушылық және функционалдық сипатындағы мәселелердің көпшілігі монографиялық әдебиеттерде кеңінен қамтылғанын ескере отырып [141, 9 б.], біз бұл бөлімде депутаттардың өз құзыретіндегі қандай да бір мәселелерді қарау барысында парламенттік рәсімдерді іске асыруымен байланысты кейбір проблемалық мәселелерге баса назар аударамыз.

Мұндай талдаудың объектілері ретінде біз құқық үстемдігін қамтамасыз ету тұрғысынан одан әрі қарай ғылыми анализ жасауды, сондай–ақ жетілдіруді қажет ететін конституциялық реттеудің ең олқылықты және проблемалық тұстарын таңдап алдық.

1. Парламенттің «Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заңды қабылдауға қатысуы.

Конституциялық заңнаманы талдау көрсеткендей, басқару нысанына қарамастан бұл құқық қазіргі парламенттердің маңызды өкілеттіктерінің бірі

болып табылады және бұл құқық Қазақстан Республикасының Парламентіне де берілген.

Мәселен, ҚР Конституциясының 91–бабы Конституцияға түзетулер енгізудің екі тәсілін қарастырады. Біріншісіне сәйкес, оларды Республика Президентінің шешімімен өткізілетін республикалық референдуммен енгізілуі мүмкін (Парламент пен Үкімет ұсыныстарын енгізуге құқылы). Екіншісіне сәйкес, «Егер Президент оны Парламенттің қарауына беру қажет деп ұйғарса, Конституцияға енгізілетін өзгертулер мен толықтырулар жобасы республикалық референдумға шығарылмайды».

Конституция сонымен қатар Парламенттің конституциялық нормашығармашылығына белгілі бір шектеулер қояды. Мәселен, Конституцияның 91–бабының 2–тармағы «Конституцияда белгіленген мемлекеттің тәуелсіздігі, Республиканың біртұтастығы мен аумақтық тұтастығы, оны басқару нысаны, Республика қызметінің түбегейлі принциптері, Республика Президенті жеті жыл мерзімге сайланады және бір адам бір реттен артық Республика Президенті болып сайлана алмайды» деген ережелерді өзгертуге тыйым салынады.

Сондай–ақ, Негізгі заңға енгізілетін өзгерістер мен толықтырулар бойынша Республика Конституциялық Соттының қорытындысының міндетті түрде болуы көзделген.

Сонымен қатар, Парламенттің аталған өкілеттікті іске асырудағы практикалық тәжірибесінің болуына қарамастан, Парламенттің Конституцияға түзетулер енгізуге қатысуы рәсімдік мәселелердің жетілмегендігіне байланысты заң шығару өкілеттіктерін іске асырудың ең проблемалық нысаны болып отырғанын айта кету қажет. Қазақстанда 1998, 2007, 2011, 2017, 2019 және 2022 жылдары 7 Заң қабылданғаны белгілі, соның тек біреуі ғана референдум жолымен қабылданды.

2011 жылы депутаттардың Президент өкілеттігін ұзарту туралы республикалық референдум өткізу туралы бастамасы конституциялық емес деп танылды [142].

Конституцияға енгізілетін түзетулерді қабылдау рәсімінің жетілмегендігі туралы әрдайым талқыланып келеді, және ол Астананың атауын кезекті өзгерту барысында қатты байқалған болатын.

Осы оқиғаны жан–жақты қарайық. Жоғарыда айтқанымыздай, 91–баптың 1–тармағы ҚР Конституциясына өзгерістер мен толықтыруларды енгізудің екі тәсілін қарастырады. Біріншісі – республикалық референдум, ал екіншісі – парламенттік тәсіл. Норма конституциялық бастаманың субъектілерін де айқындайды, олар – Президент, Парламент және Үкімет.

Қазақстанда Конституцияға жеті рет енгізілген толықтырулар мен өзгертулердің алтауы осы екінші тәсіл арқылы жүзеге асырылды және барлық жағдайларда бастамашы мемлекет басшысы болды.

Сонымен қатар, 2019 жылғы 19 наурызда президент өкілеттігінің ауысуына байланысты «конституциялық бастама» ұғымын талдауға қатысты конституциялық қайшылықтар пайда болды.

Президент өкілеттіктері шеңберінің, оның ішінде нормашығармашылық

саласында да өкілеттіктерінің кеңдігіне қарамастан, Конституция сенім мандатын халықтан емес, өкілеттіктердің ауысуы нәтижесінде алған ҚР Президенті үшін бірқатар шектеулерді қарастырады.

Мәселен, Конституцияның 48–бабының 2–тармағы Қазақстан Республикасы Президентінің өкілеттіктерін өзіне қабылдаған тұлғаға Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізуге бастамашылық жасауға тыйым салады. Олай болса, 48–баптың 1–тармағының тәртібімен қалған мерзімге Президенттің өкілеттіктерін өзіне қабылдаған екінші Президент Қ. Тоқаев Конституцияға өзгерістерді енгізуге бастамашы болуға құқылы емес болатын.

Көріп отырғанымыздай, мұндай тұлға референдум өткізу туралы бастаманы қараудың субъектісі болуға ғана құқылы, онымен ол Парламентке немесе Үкіметке жүгінуге құқылы.

Алайда, ол ұлықтау сөзін сөйлеген кезде астананың атауын өзгерту туралы ұсынысын айтты [143]. Осыған байланысты сұрақ туындайды. Бұл ұсынысты тиісті құқықтық рәсімге сәйкес келетін конституциялық бастама деп санауға болар ма екен.

Бұл жағдайда оның сөйлеген сөзін екі мағынада қарауға болады; өзі құқылы болмаған конституциялық бастама деп, және Парламентке осы мәселені қарау қажеттігі туралы жасаған ұсынысы деп.

Президент конституциялық бастамасын тиісті түрде рәсімдемегендіктен, астананың атауын өзгерту туралы ұсынысы әлемнің көптеген елбасыларының ұлықтау сөздерінде дәстүрлі түрде айтыла беретін және мемлекеттік басқарудың тиімділігін арттыруға және азаматтардың өмір сүру деңгейін жақсартуға бағытталған идеясы сияқты қарала бастады.

Сондай–ақ, ұлықтау кезінде айтылған, елорданың атауын өзгерту мүмкіндігі туралы идеяның көбірек эмоционалды сипатта болғаны және Тұңғыш Президенттің тарихи маңыздылығы мен жаңа егеменді мемлекет құруға қосқан қомақты үлесін баса атап кету қажеттігімен байланысты болғаны күмәнсіз.

Әлбетте, бүгінде бұл мәселе өзінің өзектілігін жоғалтқанымен де, рәсім тұрғысынан, мұндай жайттың қайталануын болдырмау үшін оны жетілдіру қажет.

Ең алдымен, «конституциялық бастама» ұғымын конституцияландыру қажеттігі туралы сөз болып отыр, бұл ретте мұндай бастаманың субъектілерін, бастаманы қарау мерзімдерін анықтап, мұндай заң жобасын қарауда міндетті үзілістері бар парламенттік тыңдауларды өткізу қажет.

Конституцияға түзетулерді енгізу тәжірибесі Қазақстанда рәсімдік мәселелердің жетілдіруді қажет ететінін көрсетеді.

Мәселен, Парламент Регламенті [140] заң жобасы бойынша бірінші және екінші оқылымдардың арасындағы уақытты белгілемейді, бұл құқық үстемдігін қамтамасыз ету тұрғысынан олқылық болып табылады.

Мысалға, біздің практикамызда болған, жоғарыда сипатталған жағдай осының айқын дәлелі болады, сол кезде Парламент бір жұмыс күнінің ішінде екі оқылымды да өткізіп, Конституцияға түзетуді қабылдаған болатын [144]. Бұл аздай, түзету бір күннің ішінде Конституциялық Кеңестің Конституциялық

нормаларға сәйкес келетіні туралы оң қорытындысын алып үлгерді [145], біздің ойымызша, бұл – соншалықты маңызды шешімді қабылдауда жол беруге болмайтын жай.

Өкінішке қарай, 1998, 2007, 2011, 2017, 2019 жылдардың түзетулері де тым асығыс, конституциялық өзгерістердің себептері мен салдарларын терең талдаусыз қабылданған болатын.

Ал енді осы мәселеге қатысты әлемдік тәжірибеге көз жүгіртіп қарайтын болсақ, Конституцияға енгізілетін түзетулер міндетті түрде бірнеше сатыдан өтеді. Әдетте, енгізілген әрбір заң жобасы бойынша үш оқылым өткізіледі. Біріншісінде заң жобасын бейіндікдік комиссияға беру туралы мәселе шешіледі, екіншісінде ол әр бабы бойынша талқыланады, үшіншісінде жалпы жоба бойынша дауыс беріледі [146, 174 б.]. Бұған қосымша, бірқатар елдерде түзетулерді қабылдаудың «екі реттік вотумы» қарастырылған.

Атап айтсақ, мәселен, Дания Конституциясында алты айлық мерзім қарастырылған, оның барысында оны қайта қарау жүзеге асырылады, ал Жапонияда міндетті түрде референдум өтеді [147].

Бұған қоса, конституциялық бастама Конституция мен Парламент регламентіне сәйкес, тиісінше рәсімделуі қажет, яғни Үкімет пен Конституциялық Соттың оң қорытындысымен Парламент Мәжілісіне тиісті заң жобасын ұсыну арқылы.

Конституциялық бастама өзіндік ерекшеліктері мен заңнамалық рәсімдері бар конституциялық құқықтың дербес (жеке) институты болып табылады. Осыған байланысты оны «ұлықтау» және т.б. да сияқты құқықтық институттармен біріктіріп бірге жүзеге асыруға болмайды.

Осылайша, тәжірибе көрсеткендей, бұл сұрақ қосымша талдауды қажет етеді. Біздің ойымызша, неғұрлым сапалы заң жобасын дайындау мақсатында Конституцияға түзетулер енгізу рәсімі олардың арасында кемінде бір ай үзіліс белгілей отырып, кемінде үш оқылымнан өтуі тиіс.

Тіпті, «Қазақстан Республикасының Коснтитуциясына өзгерістер мен толықтыруларды енгізу тәртібі турлы» дербес заң шығарып, онда барлық рәсімдік мәселелерді нақтылап бекіту қажеттігі де байқалады.

Парламенттің импичмент рәсіміне қатысуы.

Импичмент рәсімі Қазақстан Республикасында конституциялық жауапкершілікті жүзеге асыру нысандарының бірі болып табылады. Ол демократиялық дамуды ұстанатын заманауи елдердің көбінің конституциялық заңнамасында қарастырылған.

Қазақстан Республикасының Парламенті де осы рәсімге қатысу құқығына ие. Сонымен бірге, ҚР Конституциясының 47–бабының мазмұнын сыни талдау бұл мәселенің рәсімдік тұрғыдан да, ықтимал іске асырылуы тұрғысынан да ең бір даулы мәселелердің бірі екенін көрсетеді.

Импичмент, немесе мемлекет басшысын биліктен күштеп шеттету бекітілген рәсімдік ережелерді сақтаған жағдайда іске асырылуы мүмкін. ҚР Парламенті мемлекет басшысын биліктен шеттету рәсіміне қатысу конституциялық құқығына формальды түрде ие. Бұл жағдайда Президент конституциялық жауапкершіліктің ерекше субъектісі ретінде әрекет етеді.

Сонымен қатар, бұл процедураның қолданылуы өте шектеулі. Қазақстанда, Конституцияның 47–бабына сәйкес, импичментке негіз болып табылатын қылмыс құрамы тек біреу–ақ, ол – мемлекетке опасыздық жасау.

Ғалымдардың пікірінше, әлемнің көптеген елдерінде, импичмент тек мемлекет басшысына ғана (Қазақстан, Ресей және басқа), не конституцияда белгіленетін өзге де жоғарғы лауазымды тұлғаларға (Грузия, Польша, Литва және басқа) қатысты қолданыла алады. Бір елдерде бұл процеске Жоғарғы Соттар (Кипр және басқа), басқа бір елдерде конституциялық бақылаудың мамандандырылған органдары (Германия, Литва және басқа), үшінші бір елдерде, екеуі де (Ресей, Қазақстан) қатысады [148], [149, 47 б.], [150, 64 б.].

Мемлекет басшысын биліктен шеттетуге конституцияда бекітілген негіздемелер бар болғанына қарамастан, ол норма қайта қарауды қажет етеді, өйткені, осындай күрделі мәселенің рәсімдік тәртібіне небәрі 2 айдың белгіленуі оның мүмкіндігін жоққа шығарады.

Конституцияға сәйкес, қорытынды шешім әр Палата депутаттары жалпы санының кемінде төрттен үшінің көпшілік даусымен Парламент Палаталарының бірлескен отырысында қабылданады.

Бұған қоса, атлаған нормалардың тежегіш тұсы да бар. Жалпы, айыптаудан бас тарту кез келген сатысында тоқтатылуы мүмкін, ал бұл осы мәселені қарауға бастамашы болған Мәжіліс депутаттарының уәкілеттіктерін автоматты түрде мерзімінен бұрын тоқтатуға әкеп соғады.

Бұл жайт бір жағынан президент қызметінің кепілдіктерін жоғарылатуға бағытталса, екінші жағынан аталған рәсімді қозғаудың өзін проблемалы қылады. Осы іспеттес ойлар қазақстандық ғалымдардың да еңбектерінде де кездеседі [151, 125 б.], [152, 201 б.].

Ғалымдардың пікірінше, «қазақстандық қоғамның қарыштап дамуындағы Президенттің маңызы мен рөліне қарамастан, Қазақстан Конституциясында Парламенттің құқықтық рәсімдер шеңберінде Президенттің өкілеттігін мерзімінен бұрын тоқтату үшін неғұрлым кең мүмкіндіктерге ие болуына мүмкіндік беретін белгілі бір заңнамалық тетіктер мен кепілдіктер болуға тиіс [153].

Біздің ойымызша, Президенттің мәртебесі конституциялық заңмен айқындалғандықтан «ҚР Президентінің жауапкершілігі туралы» дербес заң қабылдау қажет. Бәлкім, тіпті, Конституцияның 47–бабына түзетулер енгізіп, рәсімді барынша толық сипаттау немесе қажет болған жағдайда «Қазақстан Республикасының Президенті туралы» [154], «Қазақстан Республикасының Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы» конституциялық заңдарға, Парламент пен оның палаталарының регламенттеріне тиісті түзетулерді енгізу де қажет болар.

Сондай–ақ, ҚР Конституциялық Сотының қаулысы негізінде, мемлекет басшысының өз еркімен қызметтен кетуін оның өкілеттігін мерзімінен бұрын тоқтатудың бір негіздемесі ретінде қосуға болады. Оның үстіне Қазақстанда мұндай оқиға орын алғаны белгілі.

Елдің жоғары лауазымды тұлғасын қызметінен босатудың аталған негіздемесі Қырғыз Республикасы, Армения, Беларусь Республикасы, Ресей,

АҚШ, Болгария және басқа мемлекеттердің конституцияларында бекітілген. Отставка институты Парламент депутаттарына, Конституциялық Сот пен Үкіметтің мүшелеріне, соттарға қатысты қарастырылған.

Аталған рәсімді жетілдіру мақсатында, Президенттің мемлекетке опасыздық жасады деп айыптауы қабылданбаған жағдайда, осы мәселені қарауға бастамашы болған Мәжіліс депутаттарының өкілеттігін мерзімінен бұрын тоқтату туралы норманы ҚР Конституциясынан алып тастау қажет деп санаймыз.

Тіпті мұндай норманың болуының өзі аталған бастаманың перспективасыздығын және рәсімнің мәні жоқ екендігін көрсетеді.

Жалпы, импичмент рәсімін қолданудың шетелдік тәжірибесі де пайдалы болуы мүмкін, соның негізінде қазақстандық қоғам үшін қолайлы үлгілерді қалыптастыруға болады.

Парламенттің заң шығару процесіндегі қызметі.

Соңғы жылдар ішінде ҚР–да заңдар санының көбейгені және парламенттің де оларды қабылдаудағы рөлі артқаны байқалады. Олар қоғамдық қатынастардың әртүрлі салаларының негізгі құқықтық реттегіштеріне айналды. Өзінің мақсаты бойынша әлеуметтік–экономикалық және саяси проблемаларды қозғайды, ұлттық құқықтық жүйені, сыртқы саясат бағытын қалыптастырудың және Қазақстанның әртүрлі мемлекетаралық одақтар мен бірлестіктерге кіруінің құқықтық құралы ретінде әрекет етеді.

Әлбетте, мұндай жағдайда Парламенттің билік органы ретіндегі рөлі артады, ол арқылы мемлекеттің ғана емес, азаматтардың да, олардың ұйымдарының да мүдделері жүзеге асырылады.

Саяси бәсекелестік пен терең ғылыми талдаудың негізінде қабылданған сапалы заңнамалық актілер адам құқықтарын қорғау үшін, көппартиялылық пен демократияны қалыптастыру үшін, елде азаматтық қоғамның ажырамас бөлігі болып табылатын әртүрлі мемлекеттік емес, коммерциялық емес ұйымдардың еркін қызмет етуі үшін кең мүмкіндіктер туғызады.

Бүгінгі күні заңдардың көмегімен мемлекеттің құқықтық саясаты қалыптастырылады, конституциялық процестердің эволюциялылығы қамттамасыз етіледі, қоғамдағы саяси мүдделердің тепе–теңдігі сақталады.

Сондықтан, заңның маңыздылығын және оны қабылдаудағы парламенттің рөлін түсіне отырып, бүгінгі таңда құқық үстемдігі доктринасына және қазақстандық қоғамды одан әрі демократияландырудың талаптарына сай келетін заң шығару процесін сапалы жетілдіру туралы айту қажет.

Құқық үстемдігі доктринасына сәйкес, қабылданып отырған заң белгілі бір талаптарға: заңның легитимділігі, Конституция нормаларының негізінде қабылдануы, әділеттілік қағидасына және т.б сай келуі тиіс. Тек осындай заң ғана Қазақстан Республикасының көпұлтты халқының билігін орнататын қоғамдық қатынастардың негізгі құқықтық құралы және реттегіші бола алады.

Сондықтан Парламенттің заң шығарушы биліктің негізгі субъектісі ретіндегі рөлі айтарлықтай артып келеді.

Сонымен бірге, конституциялық–құқықтық тұрғыдан алғанда, парламенттің орны және оның заңдарды қабылдаудағы рөлі көбінесе басқару нысанымен,

саяси дәстүрлердің дамығандығымен, парламенттік мәдениетімен, партиялық күрес факторларымен және өзекті конституциялық қайшылықтардың себептері болып табылатын басқа да жағдайлармен айқындалады.

Қазақстан Республикасының Парламенті 2017 жылғы наурызда ҚР Конституциясына енгізілген түзетулерге [155] сәйкес, шын мәнінде, заң шығарушы биліктің жалғыз органына айналды, өйткені Президент бұрын өзіне берілген заңдар мен заң күші бар жарлықтарды шығару бойынша заңнамалық өкілеттіктерден өз еркімен бас тартқан болатын.

Сонымен бірге, конституциялық заңнамада осындай нормалардың пайда болу қажеттілігіне тұтастай ұлттық заң шығару жүйесін реформалау қажеттігі себеп болды. Мемлекет басшысы осылайша заңнамадағы құқықтық олқылықтардың орнын толтырып, қарама–қайшылықтарды жоя алды.

Қазіргі жағдайда аса маңызды, сонымен бірге күрделі мәселелердің бірі қазақстандық парламентаризмнің тәжірибесінде құқық үстемдігін іске асыру құралы ретіндегі заң шығару процесін жетілдіру мәселесі өзекті болып табылады.

Жалпы, ғалымдардың арасында заң шығару процесінің тиімділігі құқықтық саяси сипатттағы бірқатар факторларға, сондай–ақ адами факторға тәуелді деген түсінік бар.

Сонымен, заңнамалық процестің сапасына келесі жағдайлар әсер етеді:

– *Парламент пен оның Палаталарының құзыретінің көлемі;*
– *Парламент пен оның Палаталарының шын мәніндегі тәуелсіздігі;*
– *заң шығару бастамашылығының субъектілер құрамы;*
– *лоббизм нысандары мен тәсілдері;*
– *парламентте саяси бәсекелестіктің болуы;*
– *парламенттік рәсімдердің тиімділігі мен дамығандығы;*
– *депутаттық корпустың кәсібилігі;*
– *регламенттік нормалардың сапасы;*
– *сайлау және партия жүйелерінің тиімділігі;*
– *депутаттық фракциялардың өзара іс–қимыл нысандары;*
– *Парламенттің Үкіметпен, саяси партиялармен және конституциялық бақылау органымен өзара іс–қимыл нысандары;*
– *мемлекетте тиімді конституциялық бақылау органының болуы;*
– *заң жобалары сараптамасының сапасы және т.б.*

Жоғарыда келтірілген мән–жайлардан көріп отырғанымыздай, парламенттің заң шығарудағы рөлі айтарлықтай өзгеруі мүмкін. Бұл ерекшеліктер, әрине, рәсімдік мәселелерге ғана емес, жалпы алғанда, заңдардың сапасына да әсер етеді.

Тәжірибе көрсеткендей, заңдарды қабылдау процесінде елдің жоғары заң шығарушы органдарының құзыреті, сондай–ақ оның нақты тәуелсіздігі маңызды рөл атқарады.

Парламенттің құзыреті Конституцияның 61–бабында бекітілген, онда заң шығару бастамашылығының субъектілері белгіленіп, заңдарды қабылдау мәселелері реттелген.

Қазақстан Парламенті, жоғарыда айтылғандай, оған Конституцияда белгіленген өкілеттіктер шеңберінен шығуға мүмкіндік бермейтін тиімді парламентаризм тұжырымдамасы форматында әрекет етеді. Сонымен бірге, тәжірибе парламент өз құзыретін кеңейтуге құқылы екенін де көрсетіп отыр.

Мәселен, ғылым, мәдениет және спорт, құқықтық мәртебені реттеу мәселелері және тағы бірқатар мәселелер аталған тізбеге кірмейді. Алайда, аталған құқықтық қатынастар бойынша заңдар қабылданып қойылған және заң шығару практикасында мұндай мысалдар аз емес.

Дегенмен, Конституция 61–бапта көрсетілген қоғамдық қатынастардың заңнамалық реттелуі олардың заңға тәуелді актілер деңгейінде де қосымша реттелуі мүмкіндігін де жоққа шығармайды.

Сонымен бірге, құқық үстемдігін қамтамасыз ету және Парламенттің заң шығару функциясын толыққанды жүзеге асыруы бірқатар шектеулермен тежеледі. Осыған байланысты Қазақстандық парламентаризм тәжірибесінде кездесетін, өз шешімін талап ететін мәселелерді қарастырайық көрейік.

1. Заң шығару процесі туралы айтқанда, заң шығару бастамашылығын іске асыруда айтарлықтай ауытқудың бар екеніне назар аудару қажет. Іс жүзінде, нақ осы атқарушы билік заң шығару бастамасының көмегімен заң шығару стратегиясын қалыптастырады, ресейлік ғалымдардың пікірінше, бұл «халық өкілдігі қағидасының табиғатына қайшы келеді және шынайы қоғамдық қажеттіліктерді көрсетпейді» [156, 219 б.].

Қазақстандық ғалымдар заң шығару бастамасының әркелкілігіне де назар аударады, олардың пікірінше «үкіметтің бастамасы бойынша заңдарды тез арада қабылдау жағдайлары жиі кездеседі. Қазақстан Республикасы Үкіметінің заңнамалық процеске қатысуы көбінесе басым фактор болып табылады, бұл билікті бөлу жүйесінің мәні мен мазмұнын бұрмалайды [157, 4 б.].

Шындығын айтқанда, осыған ұқсас тәжірибе тиімді парламентаризм тұжырымы қалыптасқан басқа елдерде де орын алып отырғанын айтуға болады.

Осы тәжірибе Қазақстандағы заң шығару саясатын Парламент емес, жоғарғы атқарушы билік айқындайтынын анық көрсетеді, және бұл әлбетте, билікті бөлінісі қағидасына қайшы келеді. Бұл ретте заңнамада Парламенттің емес, Үкіметтің басымдығы «парламенттік бақылаудың әлсіздігі» салдарынан және Парламенттің үкіметті қалыптастыруға формальды түрде қатыспауынан орын алады.

Заң шығару саясатын айқындау процесіндегі Парламенттің болмашы рөлі оның саяси және құқықтық әрекет қабілеттілігін жоғалтуына әкеп соқтыруы мүмкін. Халық егемендігі қағидасын іске асыру тұрғысынан мұның бәрінің сөзсіз теріс әсері болады, өйткені Парламент рөлінің төмендетілуі азаматтардың заң шығармашылық қызметіне қатысу мүмкіндігін азайтып, мемлекеттік органдардың әрекеттеріне ықпал ету мүмкіндіктерін төмендетеді.

2. Заң шығару белсенділігін тежейтін факторлардың бірі – ол конституцияның «заң жобаларына міндетті түрде үкіметтің оң қорытындысын алу туралы» нормасы болып табылады. Сонымен бірге, егер бастаманы Президент ұсынса, мұндай қорытынды қажет етілмейді. Бұл жағдайдан көретініміз, біріншіден, заң шығару бастамасы субъектілерінің теңсіздігі;

парламенттің бастамашылығын заңдарды орындауға тиісті атқарушы билік органына тәуелді етеді; екіншіден, норма депутаттардың заң шығару белсенділігін тежейді.

Парламент мәртебесінің өзгеруіне байланысты, аталған ережелерді қайта ой елегінен өткізу қажет деп санаймыз.

3. Конституция контрасигнатура институтын (Президенті қол қоятын Парламент актілерінің Парламенттің әр Палатасының Төрағаларының алдын ала қолдары қойылып тиянақталуы) қарастырады.

Қазақстан Конституциясында бекітілген контрассигнация институты әлемде кеңінен таралғанымен, рәсімдік аспектілер тұрғысынан ешқандай практикалық маңызы жоқ. Мысалы, бұл жағдайда Палата төрағаларының және Премьер–Министрдің заңдық жауапкершілігі қалай және нақты неден көрінуі мүмкін? Президент оларды отставкаға жіберуге құқылы болуы мүмкін, бірақ бұл енді заңды емес, саяси жауапкершілік.

Билік тармақтарының өкілеттіктерін реттейтін заңдарда да айқындық жоқ, мұндай жауапкершіліктің құқықтық салдары да анықталмаған. Мұндай норманың пайдасыздығы қазақстандық тәжірибеде аталған нормаға қатысты прецеденттердің болмауымен түсіндірілсе керек.

Контрасигнатура институты мемлекет басшысы «әлсіз» және тек номиналды өкілеттіктерге ғана ие болатын парламенттік басқару үлгісіндегі елдерде тиімді екені белгілі (Германия, Италия және басқа).

Мысалы, Италия Конституциясының 89–бабына сәйкес, «Мемлекет басшысының бірде–бір актісінің, егер оған оны ұсынған Министр қол қоймаса заңдық күші болмайды, және ол актіге министр жауапты болады. Заңдық күші бар басқа актілерге үкімет төрағасы қол қоюы тиіс» [158].

Бұл норманың құқықтық жүктемесі де түсініксіз. Егер Парламент конституциялық емес заң қабылдаса, Президент өзінің вето құқығын пайдаланып, оған қол қоймауға немесе Конституциялық Сотқа жүгінуге құқылы.

Бұған қоса, Конституцияның 78–бабы келесі бақылау нысанын көздейді, егер ол адамның құқығын бұзса немесе оларға нұқсан келтірсе, соттың талап етуі бойынша ол конституциялық емес деп танылуы мүмкін.

Егер заң үшін бүкіл парламент құрамы дауыс беретін болса, неліктен жауапкершілікті төрағалар көтеруі тиіс екені де түсініксіз. Конституцияға сәйкес, заңдар әр Палата депутаттарының жалпы санының көпшілік даусымен қабылданады.

Президентке заң шығару бастамасы құқығын беру де осы норманың күмәнділігін көрсете түседі. Мемлекет басшысы бастамашы болған заң жобаларына неліктен Парламент Палаталарының төрағалары жауап беруі тиіс?

Осыған байланысты, Парламент қабылдайтын заңдарға қатысты контрассигнация институтын Президент қол қоятын Парламент актілерінің Парламенттің әр Палатасының Төрағаларының алдын ала қолдары қойылып тиянақталуын қалдырып, аталған актілердің заңдылығына жауап беруін алып тастау қажет.

Үкіметтің бастамасы бойынша шығарылатын Президент актілерінің заңдылығына Премьер–министрдің жауап беруі – бұл енді басқа жағдай. Бірақ

бұл жердегі жауапкершілік механизмі нақты ашылып жазылуы керек.

4. Заң шығару бастамашылығына ие субъектілердің құрамын ұлғайтуға деген қажеттілік байқалады.

Қазақстан Республикасында заң шығару бастамашылығы үш субъектіге берілгені белгілі. Олар: Президент, Парламент депутаттары және Үкімет және ол тек қана Мәжілісте жүзеге асырылады [159, 25 б.].

Тәжірибе көрсетіп отырғандай, аталған субъектілердің арасында Үкіметтің қызметі барынша белсенді, ол заң жобаларының жоспарларын жасайды, соған сәйкес әр түрлі заң жобаларын әзірлеу кезінде белсенділік танытады.

Депутаттық корпустың бастамашылығы депутаттардың белсенділігінің төмендігінен де, сондай–ақ жоғарыда айтылған бірқатар шектеу нормаларының болуына байланысты да онша байқалмайды.

Заң шығармашылық процестің нысандарын арттыру мақсатында қазақстандық ғалымдар, атап айтқанда Л.С. Жакаева «Қазақстан Республикасының Жоғарғы Соты мен Бас Прокурорын» бастамашылық субьектілерінің қатарына қосуды ұсынады [130, 16 б.].

Ал, Э.Б. Мухамеджанов «заңнамалық бастаманы тек жоғарыда аталған үш субьектінің ғана қолына шоғырландыру олардың құқықтық реттеудің пәнін тек өз мүдделері тұрғысынан қалыптастыру мүмкіндігін жоққа шығармайды» [160] деген пікір білдіреді. Сондықтан, мұндай жағдайды түзетудің жолы ретінде ол Конституцияның 61–бабының 1 тармағындағы субъектілердің қатарына халықты, кәсіподақтарды, Парламент Мәжілісіне өтпей қалған саяси партияларды қосуды ұсынады.

Жалпы, отандық конституциялық–құқықтық ғылыми еңбектерде заң шығару бастамашылығы субъектілерінің шеңберін қысқартуға қатысты ғалымдардың теріс көзқарасын байқауға болады [161, 28 б.]. Бұл түсінікті де, өйткені ол парламентаризмнің рөлін арттырудағы демократиялық бастаулардың әлсіреуін білдіреді.

Субъектілі құрамды кеңейте отырып, заң шығару бастамасының субъектісі ретіндегі ҚР Президентінің рөлін сыни көзқарас тұрғысынан да бағалау қажет. Бәріміз білетіндей, 2007 жылғы конституциялық түзетулерге сәйкес, оған заң шығару бастамасы құқығы берілген болатын, бірақ, біздің ойымызша, төмендегі мән–жайларға орай, бұл жол беруге болмайтын жайт еді:

біріншіден, Президент осындай бастамасын жүзеге асырған және заңдарға қол қойған кезде, мүдделер қақтығысының пайда болуына негіз қаланады;

екіншіден, бұл оның Конституцияның символы және кепілі ретіндегі мәртебесіне қайшы келеді, ол заңдарға қол қою кезінде жүзеге асырылады;

үшіншіден, мемлекет басшысының саяси бейтараптығы қағидасы бұзылады.

Процестік теңдікті қамтамасыз ету, заң шығару процесіне қатысушылардың субъектілік құрамын кеңейту заңдардың сапасын арттырудың маңызды шарты болып табылады.

5. Конституцияның заңның күшіне ену рәсімін реттейтін нормасы заң шығару процесіндегі дербес проблема болып табылады (62–б. 2–т.).

Құқық үстемдігі доктринасы заңдардың қол қойылғаннан кейін ғана заң

күшіне енуі тиіс екенін міндеттейтіні даусыз. Алайда, Қазақстан тәжірибесінде Парламентпен қабылданған, бірақ Президент қол қоймаған заңның күшіне ену жағдайлары кездеседі, бұл конституциялық тәжірибе үшін нонсенс болып табылады. Әңгіме, «ҚР Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы» конституциялық заңының негізінде күшіне енген «Қазақстан Республикасының Тұңғыш Президенті – Елбасы туралы» [162] конституциялық заң жайында сөз болып отыр. Бұл заңда белгілі бір жағдайларды кеңірек түсіндіруге мүмкіндік беретін нормалар бар.

Мысалы, жалпы ережеге сәйкес, Елбасы бір айдың ішінде заңға қол қоюы не оны жетілдіру үшін қайтарып беруі тиіс. Алайда, «осы мерзімнің ішінде қайтарылмаған заң қол қойылған болып саналады» [163] деген конституциялық заң нормасы Конституцияның нормасынан жоғары қойылатын жағдайды тудырады, бұл жол беруге болмайтын жайт.

Осымен байланысты, «Республиканың заңдарын қол қоюы үшін Республика Президентіне ұсыну» деп аталатын 19–бапты Конституциямен сәйкестікке келтіру керек, немесе *«осы баптың 2–тармағында атап өтілген мерзімнің ішінде қайтарылмаған заң қол қойылған болып саналады» деген 3–тармақты* алып тастау қажет.

6. Парламент пен Конституциялық Соттың өзара қатынасы заң шығару процесін жетілдірудің аса маңызды бағыты болуы мүмкін. Тәуелсіздік жылдары ішінде Конституциялық Кеңес Конституцияның заң шығару процесінің әртүрлі мәселелері бойынша бірқатар нормаларына түсініктеме берген болатын.

Бұл бағытта, ең алдымен, заң жобасын Парламент Палаталарында қарау сатысында алдын ала конституциялық бақылау нысанын енгізуді қарастыру қажет. Заң жобаларын қарауға, талқылауға Конституциялық Сот өкілдерінің қатысуы әбден орынды болып көрінеді.

7. Заң шығару процесін жетілдіру және парламентаризмді қалыптастыру тұрғысынан конституциялық мониторингті ұйымдастырудың проблемалары да ғылыми түсіндіруді қажет етеді.

Конституциялық Кеңестің 2017 жылғы «Конституциялық заңдылықтың жай–күйі туралы» Жолдауында «ғылыми қоғамдастықтың қолданыстағы құқықтың және құқық қолдану практикасының конституциялық құндылықтарының жүзеге асырылуын талдаудан тұратын толық конституциялық мониторинг жүйесі тиімділігінің белгілі бір индикаторларын әзірлеуі және практикаға енгізу» қажеттігі баса айтылған болатын.

Бұл проблемалардың ғалымдар арасында елеулі орын алуы айта кетерлік, олардың еңбектерінде осы ұғымның әртүрлі аспектілері талданады, оның мәні мен ерекшеліктері ашылады, конституциялық құқықтың дербес санаты ретінде осы құқықтық құбылыс туралы ғылыми түсініктерді дамыту қажеттігіне мән беріледі [164]; [165]; [166].

Қазақстан Республикасының «Құқықтық актілер туралы» [167] Заңында құқықтық мониторингке арналған дербес тарау бар.

Сонымен бірге, қабылданып жатқан құқықтық актілердің Конституцияға және конституциялық заңнамаға қарама–қайшылығын анықтауға бағытталған заңнаманы конституциялық мониторингілеуді ұйымдастыру және жүргізу

Конституцияның беделін жоғарылатуға мүмкіндік береді, конституциялық заңдылық режимін қамтамасыз етуге және заң жобаларын қарау барысында билік тармақтарының әртүрлі мүдделерінің конституциялық заңдылық режимі мен әрі қарайғы келісілуін қамтамасыз етуге негіз болады.

8. Заң шығару процесін жетілдіру мәселелерінде, заң шығаруда, әсіресе, әр түрлі сатылардағы заңдардың түрлі тұжырымдамалары мен жобаларын қарастыру процесінде ақпараттық цифрлық технологияларды қолдану өзекті болып табылады.

Қазіргі кезде мемлекетті жаңғырту процестерімен және олардың заманауи технологиялық қоғамдағы рөлін арттырумен байланысты, бұл проблемалар кеңінен талқылануда.

Әлемнің дамыған мемлекеттері көрсетіп отырғандай цифрландыру қоғамдық қатынастардың барлық салаларына қарқынды түрде енгізілуде, соның ішінде заң шығару саласына да. Бұл салада жаңа цифрлық технологияларды қолданудың қажеттігі мен маңыздылығына ҚР экс Президенті 2018 жылғы 10 қаңтардағы өзінің жыл сайынғы Жолдауында мән берген еді [168].

Бұған дейін цифрландыру мәселелері мемлекеттік бағдарламада бекітілген болатын, онда құқықтық актілерді электрондық қамтамасыз етудің толыққанды жүйесін қалыптастыру қажеттігіне назар аударылды. Оны әзірлеушілердің пікірінше, мұндай тәсіл «заң шығару процесінің сапасын жоғарылатуға мүмкіндік береді, нормашығару процесінің ашықтығын қамтамасыз етеді, сондай–ақ азаматтық қоғам тарапынан жария билік органдарына сенімнің артуына жағдай жасайды» [169].

«Құқықтық актілер туралы» заң (18–бап. 8–т.) да мемлекеттік органдармен әзірленген заң жобалары тұжырымдары мен нормативтік құқықтық актілердің жобалары жария түрде талқылану үшін ашық нормативтік құқықтық актілердің интернет порталында жарияланатыны туралы норманы қарастырады».

Қазіргі уақытта заңның нормаларын және мемлекеттік бағдарламаны іске асыру мақсатында, электронды модуль жасалып, жұмыс істеп тұр, ол бес компоненттен тұрады: «Ашық диалог», «Ашық деректер», «Ашық бюджеттер», «Ашық НҚА», «Мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігін бағалау» [170].

Сонымен бірге, мемлекет қабылдап отырған шараларға қарамастан, іс жүзінде нормативтік құқықтық актілердің жобаларын талқылауда азаматтар төмен белсенділік танытып отырғандығы туралы, оларды талдау заң әдебиеттерінде берілген [171, 166 б.].

Бәлкім, заң жобаларын талқылаудың жаңа форматы жетілдіруді қажет ететін болар. Біздің ойымызша, цифрлық технологилар саласындағы мамандарға заң шығару саласында бір цифрлық алаңды әзірлеу мәселесі туралы ойлану қажет, ол талқылау процесін оңайлатуға, ал идеялары құқықтық шынайылыққа қабылданған белсенді қатысушыларды көтермелеуге мүмкіндік берер еді.

Осылайша, парламенттік рәсімдер Парламенттің құқықтық мәртебесінің элементі, демократияның дамуының көрсеткіші ғана емес, ол елдің жоғары заң шығарушы органы қызметінің тиімділік критериі де болып табылады [172, 99 б.].

Парламенттік рәсімдердің тиімділігі көбінесе Парламент пен оның Палаталарының құзыреті мәселелерін реттейтін конституциялық және

регламенттік нормалардың сапасымен, субъектілік құрамымен, парламенттік дәстүрлердің дамуымен, сондай–ақ конституциялық бақылау органының тиімділігімен анықталады.

Процестік қатынастар шеңберінде туындайтын парламенттік рәсімдер Конституцияның және конституциялық заңнаманың материалдық нормаларының іске асырылуын қамтамасыз етеді.

Парламенттік тәжірибе көрсетіп отырғандай, парламенттік рәсімдердің тиімділігінің негізі Парламенттің заң шығару процесінің басқа субъектілерімен қарым–қатынасы нысандарының дамығандағы, әртүрлі мәселелерді дайындауды қамтамасыз ететін парламенттік комитеттердің тиімді қызметі болып табылатындығын көрсетеді.

Жоғарыда аталған рәсімдердің мысалы арқылы, біз оларды Парламент пен оның Палаталарының құзыреттерін жүзеге асыру кезінде сақтаудың қаншалықты маңызды екенін көрсеттік. Міне, сондықтан да, ол заңдар мен регламенттік актілерде анық баяндалуы және бекітілуі қажет, түсінік беруде екі ұштылыққа жол бермеуге, материалдық заңи норманың және соған негізделген материалдық құқықтық қатынастардың іске асырылуына жағдай жасауы тиіс [173, 44 б.].

Жоғарыда талданған 2017 және 2022 жылдардағы конституциялық реформалардың Қазақстандағы билікті қайта бөлу және онымен байланысты парламенттік рәсімдерді жетілдіру процестеріне нүкте қоймайтыны анық.

Біздің ойымызша, Президент пен билік тармақтарының өкілеттіктерінің теңдігін қамтамасыз ету бойынша жұмысты одан әрі жалғастыру қажет, бұл ретте заң жобаларын қараудың бастапқы сатысында–ақ аталған процеске саяси партияларды ғана емес, конституциялық бақылау органын да міндетті түрде тарту керек. Қазақстан Республикасында азаматтық қоғамның және парламентаризмнің қалыптасу негіздері ретінде БАҚ–тың, Үкіметтік емес ұйымдардың және қоғамдық тыңдаулардың рөлін күшейту де қажет.

Парламенттік рәсімдердің сапасын бағалаудың жаңа әдістемелерін енгізу парламенттің комитеттері мен комиссияларының жауапкершілігін арттыруға, парламенттің өз құзыреттерінің мәселелерін қарауының процестік механизмдерін жетілдіруге мүмкіндік беретін сияқты.

Парламентаризмді одан әрі нығайту заң шығармашылық процесінің сапасын арттырусыз, Парламент қызметінде көппартиялық және саяси бәсекелестік қағидаларын енгізусіз мүмкін емес.

Осылайша, конституциялық заңнаманы талдау құқықтың үстемдігі қағидасын қамтамасыз етудің негізгі құралдары мен әдістері төмендегідей нысандарда көрінетінін көрсетеді:

біріншіден, құқық үстемдігін қамтамасыз ету заң шығару процесінде, жеке адамның саяси, әлеуметтік–экономикалық құқықтары мен бостандықтарын қамтамасыз етуге және қорғауға бағытталған заң жобаларын қарау кезінде жүзеге асырылады;

екіншіден, билік органдарын қалыптастыру және мемелекеттік, қоғамдық өмірдің ең бір өзекті мәселелері бойынша парламенттік тыңдаулар өткізу кезінде;

үшіншіден, халықаралық келісім–шарттар мен өзге де келісімдерді және т.б. ратификациялау кезінде.

Парламенттік басқару нысанындағы мемлекеттерде парламенттердің заң шығару және бақылау құзыреттерінің деңгейі әлдеқайда кең. Мәселен, Жапония мен Ұлыбритания және т.б. сияқты елдердің заң шығарушы оргадары билікті бөлу механизміндегі үстемдігіне байланысты кез–келген мәселені өз карауына қабылдауға құқылы.

Аталған елдердің парламентаризмі тәжірибесінде құқық үстемдігі жалпы заң шығару стратегиясының аясында, сондай–ақ әртүрлі парламенттік рәсімдерді жүзеге асыру кезінде іске асырылады.

Парламенттік рәсімдерге қатысты құқық үстемдігі қағидасы мыналарды білдіреді:

біріншіден, қабылданатын шешімдердің елдің Конституциясы мен заңдарына сәйкес келуі, және осы қағиданы бұзатын кез келген кедергілерді жою;

екіншіден, азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын қорғау;

үшіншіден, Үкіметтің саясатына сапалы талдау жасау және оның қызметін конституциялық заңнамамен қарстырылған шектерде және нысанда бақылау;

төртіншіден, мемлекеттің жоғары лауазымды тұлғаларына, сондай–ақ бір қоғам назарына ілінген құқықбұзушылықтарға қатысты парламенттік тергеуді ұйымдастыру және жүргізу;

бесіншіден, құқық үстемдігі қағидасын конституцияландырудың құқықтық шарттарын қалыптастыру және т.б.;

алтыншыдан, Парламент пен оның Палаталарының заң қызметін жүзеге асырудың нормативтік–бекітілген тәртібі.

Осылайша, ҚР Конституциясының нормалары және тұтастай алғанда өзге де регламенттік қайнар көздер парламенттік рәсімдер шеңберінде парламенттің өз өкілеттіктерін іске асыруының қажетті құқықтық шарттары мен кепілдіктерін қамтиды. Олардың көпшілігі тұрақты сипатқа ие, қолдануға икемді, бұл Парламентке мемлекеттік және қоғамдық өмірдің әртүрлі мүдделерін ескеруге мүмкіндік береді.

Сонымен қатар, парламент қызметтерінің саласын кеңейтумен және конституциялық жария–құқықтық институттарды қолданумен байланысты практикалық проблемалар бар.

Ең алдымен, бұл мәселе парламенттік бай дәстүрлердің жоқтығынан емес, Президенттің мемлекет механизмінде басымдық етуімен де түсіндіріледі. Көппартиялылық, азаматтардың саяси және құқықтық мәдениетінің дамығандығы, құқық нормаларының тиімділігі және т.б. маңызды рөл атқарады.

Тағы бір проблема – қазіргі Парламенттің өкілдік табиғаты мәселелерін реттейтін Конституцияның нормалары мен принциптерін конституцияландыру деңгейінің әлсіздігі, сондай–ақ құқықтың үстемдігі, адам құқықтарын сот арқылы қорғау, билік бөлінісі және оның жауапкершілігі, парламентаризм және т.б. сияқты конституционализм құндылықтарының маңыздылығын түсінудегі қоғам деңгейінің төмендігі.

3.2 Парламенттік бақылау құқық үстемдігін қамтамасыз етудің және күшті мемлекет құрудың құралы ретінде

Жоғарыда атап өткеніміздей, БҰҰ Бас Ассамблеясының ұлттық және халықаралық деңгейлердегі құқық үстемдігі мәселесі жөніндегі жоғары деңгейдегі отырысының Декларациясы қазіргі елдердің Біріккен Ұлттар Ұйымы Жарғысының мақсаттары мен қағидаларын ұстанатындығын растады [174].

Құқық үстемдігін қамтамасыз ету процесінің жоғарғы мемлекеттік билік органдарының қызметімен тығыз байланысты екенін тәжірибе көрсетіп отыр, олардың тиімді жұмысы құқықтық мемлекет идеяларын дамытуға және оларды қоғамдық және мемлекеттік қатынастардың құрылымына енгізуге ықпал етеді.

Қазіргі мемлекеттердің конституциялық дамуы Парламенттің құқықтың үстемдігін қамтамасыз ету процесінде үлкен рөл атқаратынын көрсетеді, оның негізгі мақсаты қоғамдық мүдделерді қорғауға бағытталған құқықтық заңдарды қабылдау болып табылады.

Іс–әрекетке қабілетті және тәуелсіз Парламент, мемлекеттік биліктің ең сенімді тежегіші. Басқару нысанына қарай оған егемендік пен аумақтық тұтастықты қамтамасыз ету, конституциялық құрылысты, жеке адамның құқықтары мен бостандықтарын қорғау үшін әртүрлі функциялар берілген.

Парламенттердің тиімді заң шығармашылық қызметі қоғамда Конституцияның үстемдігіне, жоғарғы биліктің сабақтастығына кепілдік беруге, құқықтық жүйеге халықаралық құқықтың ең озық нормаларын енгізуге мүмкіндік береді.

Сонымен бірге, аталған ұғымның әртүрлі түсіндірмелеріне қарамастан, заң әдебиеттеріне жасалған талдау Парламенттің құқық үстемдігін қамтамасыз ету жөніндегі қызметінің ең тиімді нысандарының бірі оның заң шығару қызметі екенін көрсетеді. Мұндай қатысудың негізгі нысандары заң шығару бастамасы құқығы, конституциялық процеске қатысу, Конституция нормаларын ресми түсіндіру бойынша Конституциялық Сотқа жүгіну, құқықтың үстемдігін қамтамасыз етуге бағытталған жаңа заң жобаларына бастамашылық жасау болып табылады.

Ағылшын ғалымы А. Дайсидің XIX ғасырда қалыптастырған Парламент үстемдігі презумпциясы *«қоғамдық қатынастардың реттелетін саласына қарамастан, заң шығарушы өзі қабылдаған кез келген актіні шығаруға немесе күшін жоюға құқылы*» [175, 235 б.] дегенді білдіреді. Бұл формулада, шын мәнінде, жан–жақты парламенттік бақылау идеясының негізі қаланған.

Бұл тәсіл, кейбір вариациялармен, бүгінде парламенттік және аралас басқару нысандары бар елдерде қолданылады және заңнамалық рәсімдерді жүргізу заң шығару процесінің тиімділігін арттыруға және қоғамның мүдделеріне сәйкес келуге бағытталуы керек деп болжайды. Бұл, шын мәнінде, қоғамдық мүдделерді қорғаудың сенімді тетігі және жария құқықтық қатынастар саласындағы озбырлықтың кепілі ретінде қазіргі Парламенттің өкілді орган ретіндегі табиғатының негізгі идеясы.

Парламенттік бақылау мемлекеттік басқару механизмнінің аса маңызды құрамдас бөлігі болып табылады, ол арқылы әртүрлі мүдделер қамтамасыз

етіледі, сондай–ақ қоғам мен мемлекеттің арасындағы коммуникативтік функциялар жүзеге асады.

Парламенттік бақылауды ұйымдастырудың құқықтық және саяси аспектілері қазіргі ғалымдардың ғылыми жарияланымдарында кеңінен талқыланатыны, оның әртүрлі басқару нысандарындағы түрлері мен ерекшеліктері, сондай–ақ оны жүргізудің саяси–құқықтық салдарлары зерттелетіні құптарлық жағдай [176]; [177, 40 б.]; [178].

Заң әдебиеттерінде парламенттік бақылаудың анықтамалары берілген, қазақстандық ғалымдардың жұмыстарында олар толыққанды талданған. Әсіресе, аталған мәселеге қатысты Қ.Н. Дауталиевтің «Қазақстан Республикасы Парламентінің бақылау функциясы» (2010ж.) тақырыбындағы диссертациялық зерттеу жұмысын ерекше атап өтуге тұрарлық. Ғалым, өз зерттеуінде «Парламентік бақылаудық мәніне – билік бөлінісі танылған және демократиялық сипатта ұйымдастырылған мемлекет жағдайында парламенттің халық атынан өкілдік ететін орган ретінде атқарушы билік қызметіне бақылау функциясын жүзеге асыруды жатқызады» [178, 20 б.]. Сонымен бірге, парламенттік бақылау функциясының келесідей негізгі қағидалары: 1) заңдылық, 2) объективтілік, 3) тәуілсіздік, 4) жан–жақтылығы және толықтылығы, 5) құзыреттілік, 6) ынтымықтастық, 7) жариялылық қатаң сақталуы қажет екенін де атап көрсетеді [178, 27 б.]. Профессор Б.А. Тайторина «заң шығарушы (өкілді) билік органдарының бақылауы атқарушы билік органдары мен олардың лауазымды адамдарының заңнаманы сақтауы, қаражаттың орынды және үнемді жұмсалуын қамтамасыз ету, мемлекеттік құрылымның тұрақтылығын қолдау, мемлекеттік реттеудің тиімділігін арттыру сияқты бақылау мақсаттарын көздейді» деген пікір білдіреді [179, 12 б.].

Ресейлік ғалымдардың пікірінше, «парламентік бақылау парламент пен оның комитеттерінің бақылау функциясын реттейтін, атқарушы билік органдарының қызметін бақылау іс–шараларын жүргізудің тәртібін белгілейтін конституциялық–құқықтық нормалардың тұтас жүйесі болып табылады, оның нәтижесі олардың қызметіне берілген, сенімсіздік вотумын немесе импичмент шығарудан көрініс табатын теріс баға болуы мүмкін» [180, 12 б.].

Мәселен, Е.А.Вандышева, А.Ю Сунгуров өздерінің «Контрольная функция парламента: парламентские комиссии по расследованию и счетные палаты» мақаласында «Ю.А. Тихомиров, қазіргі парламенттің функцияларын талдай келе, заң шығару, өкілдік, конституциялық және бақылау функцияларын бөліп қарастырса, И.А. Макаров – заң шығару, өкілдік және бақылау функцияларын, ал Ж.И. Овсепян – заң шығару және бақылау функцияларын бөліп қарастырады», – дейді [181, 64 б.].

Профессор Г.С. Сапаргалиев, өкілдік және заң шығару функцияларымен қатар, өзіне Парламенттің бақылау өкілеттіктері мен Үкімет қызметін бағалауды қамтитын бақылау–бағалау функциясын атап өтеді. Ғалымның пікірінше, бұл функция Үкіметтің есептерін тыңдау, парламенттік тыңдауларды жүргізу, сенімсіздік вотумын білдіру және т.б. барысында жүзеге асырылады [141, 93 б.].

Кейбір айырмашылықтарына қарамастан, авторлардың көпшілігі, негізгі функция ретінде қоғамдық өмірдің сан алуан салаларындағы мемлекеттік–

биліктік қатынастардың «тазалығын» қамтамасыз етуге бағытталған осы бақылау функциясын атайды.

Қазіргі конституционализмнің құрамдас бөлігі және күшті мемлекет құрудың қажетті шарты бола отырып, парламенттік бақылау тежемелік әрі тепе–теңдік жүйесінің ажырамас бөлігі ретінде әрекет етеді, атқарушы билік органдарын қалыптастыру және Конституция нормаларын іске асыруға ықпал ететін ең бір маңызды мемлекеттік шешімдерді қабылдау рәсімдерінің ашықтығын қамтамасыз етеді. «Ғалымдардың пікірінше, парламенттік бақылаудың мәні мен мақсаты Конституцияның өзінде бекітілген және Қазақстан Республикасының көпұлтты халқының өкілдік билік арқылы Үкіметтің және өзге билік органдарының қызметін, және бірінші кезекте бюджеттік құқықтық қатынастар саласындағы қызметін бақылау мүмкіндігіне ие болу құқығымен айқындалады» [182]. «Конституциялық құрылыстың және оның институттарының тұрақтылығының міндетті шарты бола отырып» [180], және сонымен бірге «жалпыұлттық мүдделердің басым болуының кепілі бола отырып, парламенттік бақылау атқарушы билік қызметіндегі заңдылықты қамтамасыз етудің және оның тиімділігін арттырудың сенімді факторы болып табылады» [184, 3 б.].

Өзінің мақсаты бойынша парламенттік бақылау халықтық (мемлекеттік) бақылау формасы ретінде әртүрлі аспектілерге ие. Таза экономикалық мәселелерден бөлек, ол көбіне саяси сипатқа да ие болады, оның тиімділігі әртүрлі партиялық немесе олигархиялық топтардың мүдделерімен, сондай–ақ оларды жүргізудің практикалық тәжірибесімен айқындылады.

Өте көп жағдайларда парламенттік бақылау өзін негізгі мақсаты парламент пен оның органдарының тиімді жұмысын қамтамасыз ету болып табылатын парламенттік рәсімдерді іске асыру процесінде көрсетеді. Парламенттік рәсім парламентаризмнің дамығандығының маңызды көрсеткіші һәм сонымен бір уақытта халық егемендігі идеяларының заңдылығының кепілі болып табылады.

Осылайша, әлемнің көптеген елдерінде, бақылау органдары (көбінесе Есеп палаталары) үкіметтің бюджетті орындау бойынша шығаратын қаржылық актілерін бақылауға құқылы. Бақылау органы өз жұмысының нәтижелері туралы Парламентке баяндайды, ол парламенттік рәсімдердің шеңберінде Конституцияның бұзылуы жәйттеріне назар аударуға құқылы.

Мұндай практика Ұлыбритания, Италия, Жапония, Финляндия, Швеция және т.б. сияқты елдерге көбірек тән, оларда жоғары өкілдік биліктің иесі ретінде Парламентке кең заң шығарушылық өкілеттіктер берілген, әсіресе, оның ішінде бақылау саласында. Ұзақ уақыт бойы Парламенттің билік бөлінісі жүйесіндегі үстемдігі доктринасына байланысты олар қабылдаған актілердің конституциялылығына дау айтылмады. Алайда, бүгінде көптеген елдерде конституциялық бақылау органдары құрылды, олар конституциялылық туралы дау туындаған жағдайда Парламенттің заңдары мен өзге де актілерінің конституциялылығын белгілеуге құқылы.

Шет елдердің конституциялық дамуы атқарушы билікке немесе жеке министрге сенімсіздік білдіру парламенттік бақылаудың бір түрі екенін көрсетеді

Оларда, аталған мәселе бойынша парламенттік бақылау оны ұйымдастыру мен Үкімет мүшелерінің қызметін, әсіресе ұлттық бюджет қаражатын жұмсау саласында бақылау жүргізудің егжей–тегжейлі жүйесімен ұсынылған. Қазақстаннан өзгешелігі, бірқатар шетелдік мемлекеттердің конституцияларында парламенттердің атқарушы билікті бақылауын құқықтық реттеуге арналған арнайы бөлімдері бар.

Мысалы, Австрия Конституциясында (50–54 – баптар) Үкіметтің Федералды жиналыспен маңызды шарттарды келісуін, депутаттық сауалдармен жүгінуін және қойылған сұрақтарға нақты жауап беруді талап ететін және т.б. арнайы ережелер бар [185].

Австрияның Федералды Жиналысының Үкіметтің немесе министрлердің қызметіне тексеру жүргізуге байланысты тергеу комитеттерін құру мәселелеріндегі өкілеттіктері де маңызды.

Соттар, сондай–ақ өзге де құқық қорғау қызметтері пардамент комиссияларымен өзара әрекеттестікте болуға, қажетті ақпаратты, сондай–ақ тергеп–тексерудің мәніне қатысы бар құжаттарды ұсынуға міндетті.

Мұндай бақылаудың институционалдық құралдары да ойластырылған. Мәселен, Конституцияға сәйкес (55–бап) тергеу функцияларын іске асыру үшін Федералдық Жиналыс мемлекеттік биліктің арнайы органын – қос палатаның депутаттық корпусы мүшелерінен пропорционалды өкілдік негізінде құрылған мемлекеттік биліктің арнайы органы – Бас комитетті құрады.

Бюджет қаражатының жұмсалуын бақылау үшін Конституциямен барлық жерлердің, қауымдардың және олардың одақтарының қаржылық қызметін тексеру құқығы берілген Есеп палатасы құрылды. Федерацияның әрбір субъектісі жыл сайын Парламентке бөлінген қаражаттың жұмсалуы туралы есеп беруге міндетті.

Австрия президенттік–парламенттік республикаға жатады, онда Федералдық Жиналыстың өкілеттіктері шектеулі, бірақ соған қарамастан Парламенттің бақылау өкілеттіктерінің көлемі өте кең.

Бұған қоса, заң шығарушы оны қолдану үшін негіз облатын негіздемелердің толық тізбесін ұсынбайды. Бұл көбінесе әлеуметтік–экономикалық дағдарыспен және үкіметтің қойылған міндеттерді шешуге қабілетсіздігімен, саяси сенімнің жоғалуымен, үкімет пен парламент палаталарының қарсы тұруымен, полярлы емес заңнамалық актілерге бастамашы болумен және т.б. байланысты болуы мүмкін. Парламенттік партиялардың партиялық мүдделері де маңызды рөл атқара алады.

Қазіргі мемлекеттерде парламенттік бақыладың басқа да формалары бар, олардың тиімділік дәрежесі көбінесе басқару нысанымен, Парламенттің де, Үкіметтің де саяси құрамымен, сондай–ақ тежемелік әрі тепе–теңдік жүйесінің үйлесімділігімен айқындалады.

Мәселен, Еуропаның парламенттік республикаларының көбінде (Германия, Италия және басқа) және конституциялық монархияларда (Жапония, Испания, Ұлыбритания және басқа) атқарушы биліктің Парламент алдындағы саяси жауапкершілігі институты жұмыс істейді.

Мұндай жауапкершіліктің түрлері сан алуан және үкіметтің құрамын

қалыптастыру кезінде, олардың есептерін тыңдауда, сенімсіздік вотумын білдіруде интерпелляция кезінде, конституциялық бақылау органына жүгінген кезде және т.б. көрініс табады.

Германияда, мысалы, парламенттік бақылау Бундестагтың (төменгі палата) айрықша құзыреті болып табылады, ол Премьер–Министр – Федералдық Канцлерді сайлап қана қоймай, оның саясатымен келіспейтінін білдіруге де құқылы.

Сенімсіздік рәсімі Конституцияның 67–бабында бекітілген «сындарлы сенімсіздік вотумы» форматында өтеді [182]. Бұл форма дауыс беру кезінде бір уақытта екі мәселенің шешілетіндігімен өзгешеленеді. Премьер–Министрге сенімсіздік көрсетілген жағдайда, оның лауазымына ұсынылған үміткерді қояды. Мұндай рәсім жиі болатын конституциялық дағдарыстардың алдын алуға мүмкіндік береді.

Германиядағы сенімсіздік вотумы өзіндік ерекшелігімен өзгешеленеді. Біріншіден, саяси жауапкершілік тұтас Кабинетте емес, тек Премьер–Министрде ғана болады. Екіншіден, Конституция оны қолданудың айқын негіздемелерін белгілейді, резолюция жобасында қызмет етіп отырған Канцлерге ғана емес, жаңа Премьердің кандидатурасына да сенімсіздік туралы ұсыныс болады.

Іс жүзінде мұндай рәсімді жүзеге асыру өте қиын, себебі саяси партиялармен консультацияларды жүргізу және басқа ұйымдастырушылық сәттерді өткізу қажет.

Неміс моделінің негізгі белгілері Испания, Венгрия және басқа елдердің конституциялық заңнамасында да қарастырылған.

Өздеріңіз білетіндей, Ресей мен Қазақстанда жаңа Конституциялардың қабылдануымен тиімді парламентаризм идеясы орын алды, бұл билік іс–қимылының біршама өзге императивтерін және олардың Президентпен және Үкіметпен өзара әрекеттестігінің де өзгеше сипатын қарастырады. Бұл Парламенттің мәртебесіне және сенімсіздік білдіру рәсіміне қатысты.

Мәселен, Ресей Конституциясында Федералды Жиналыс Ресей Федерациясының өкілді және заң шығарушы органы ретінде айқындалады. Федералды Жиналыс екі палатадан тұрады – Федерация Кеңесі және Мемлекеттік Дума.

Қазақстанда да Парламент Республиканың заң шығару билігін жүзеге асыратын жоғарғы өкілді органы болып табылады. Қазақстан Республикасы Парламентін ұйымдастыру және оның қызметі, оның депутаттарының құқықтық мәртебесі Конституциямен, «ҚР Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы» Конституциялық Заңмен, регламенттермен және басқа да заңнамалық актілермен айқындалған.

Мысалға, Қазақстанның Конституциясында «парламенттік бақылау» деген термин мүлдем жоқ, алайда оның функцияларын талдау бізге Парламенттің; Парламент Палаталарының; тұрақты комитеттердің бақылау қызметін; депутаттық топтар мен фракциялардың және тағы басқалардың қызметін бөліп көрсетуге мүмкіндік береді. Осыған ұқсас бақылау функциялары Ресей Федерациясының Конституциясында да бекітілген.

Қазақстан мен Ресейдегі парламенттік бақылау механизмі депутаттық сұрау

салу, бюджеттік құқықтық қатынастар саласындағы бақылау өкілеттіктері, квази–соттық өкілеттіктер (импичмент рәсіміне қатысу), сенімсіздік білдіру, конституциялық бақылау органына жүгіну, парламенттік тергеулер, сондай–ақ әлемнің көптеген елдеріне тән өзге де парламенттік рәсімдер сияқты нысандарды қамтиды.

Қазіргі парламенттердің аса маңызды бақылау құзыреті Есеп палаталары жүргізетін қаржылық бақылау болып табылады.

Мәселен, Ресей Федерациясында Есеп палатасының міндеті федералдық бюджет пен федералдық бюджеттен тыс қорлардың бюджеттерінің кіріс және шығыс баптарының уақытылы орындалуын бақылауды ұйымадстыру және жүзеге асыру; мемлекет қаражаттарын жұмсаудың және федералдық меншікті пайдаланудың тиімділігі мен мақсаттылығын айқындау; федералдық бюджет пен федералдық бюджеттен тыс қорлардың бюджеттерінің кіріс және шығыс баптарының негізділігін бағалау; федералдық заңдардың жобаларын қаржылық сараптау және т.б. болып табылады [187].

Ресейде, Қазақстанан айырмашылығы, «Парламенттік бақылау туралы» дербес заң [188] қабылданған, ол РФ Федералдық жиналыс палаталарының, РФ Федералдық Жиналыс палаталарының комитеттері мен комиссияларының жүзеге асыруымен байланысты қоғамдық қатынастарды реттейді.

Ресей мен Қазақстан Парламенттерінің бақылау өкілеттіктерін жүзеге асырудағы дербес бағыт олардың әртүрлі билік органдарын қалыптастыруға қатысуы болып табылады. Мысалы, Мемлекеттік Дума мен Мәжіліс Үкіметті қалыптастыруға қатысады; Федерация Кеңесіде, Сенат пен Мәжіліс те Конституциялық Сотты қалыптастыруға қатысады. Парламенттің қатысуымен Ресей Есеп палатасы және ҚР Жоғары аудиторлық палатасы қалыптастырылады. Аталған елдердің парламенттеріне де билік бюджеттерді және олардың орындалуы туралы есептерді бекіту билігін берген.

Егер екі елдің конституцияларында қарастырылған сенімсіздік вотумы туралы айтар болсақ, онда ең алдымен Парламенттің Үкімет саясатына қысым көрсетуіне мүмкіндік бермейтін қатаң форматын атап өту керек. Егер Ресейде тәуелсіздік жылдары аталған құқықты іске асырудың жасқаншақ әрекеттері жасалса [189], Қазақстанда бұл құқықты Парламент Мәжілісінің «летаргиялық өкілеттіктеріне» жатқызуға болар. Мемлекеттік Дума депутаттарының белсенділігіне және Парламент Мәжілісінің бәсеңдігіне қарамастан, осы құқықты іске асырудың іс жүзінде мүмкін еместігі ортақ болып табылады.

РФ Конституциясының 117–бабына сәйкес, «Мемлекеттік Дума РФ Үкіметіне сенімсіздік білдіре алады. РФ Үкіметіне сенімсіздік туралы қаулы Мемлекеттік Дума депутаттарының жалпы санының көпшілік даусымен қабылданады. Мемлекеттік Дума РФ Үкіметіне сенімсіздік білдіргеннен кейін РФ Президенті РФ Үкіметін отставкаға жіберуге, не Мемлекеттік Думаның шешімімен келіспеуге құқылы. Егер Мемлекеттік Дума үш айдың ішінде РФ Үкіметіне қайтадан сенімсіздік білдірсе, РФ Президенті Үкіметті отставкаға жібереді, не Мемлекеттік Думаны таратады».

Ұзақ жылдар бойы ҚР Парламенті Мәжілісінің бірпартиялы құрамы да Үкіметке сенімсіздік білдіруге жол бермеді, бұл іс жүзінде оның атқарушы

биліктің саясатына ықпал ету мүмкіндігін төмендетеді. Әдетте, президенттік республика мемлекет басшысының төрелік функцияларын сақтай отырып, сенімсіздік білдіруді жоққа шығарады, ол қажет болған жағдайда Үкіметтің құрамы бойынша өз қалауы бойынша дербес шешім қабылдауға құқылы.

Ресей мен Қазақстанда қалыптасқан Президенттің күшті моделі биліктің атқарушы тармағын, әсіресе бюджеттік құқықтық қатынастар саласында толық бақылауға, сондай–ақ сыбайлас жемқорлықпен байланысты шулы құқық бұзушылықтарды тергеуге мүмкіндік бермейтін шектеулі өкілеттіктердің болуымен сипатталады.

Құқық үстемдігін қамтамасыз ету құралдарының бірі депутаттық сауал болып табылады. Конституциялық заңға сәйкес, Парламент депутаты Премьер–Министрге, Үкімет мүшелеріне, Жоғары аудиторлық палатаның Төрағасы мен мүшелеріне, Ұлттық Банк Төрағасына, Бас Прокурорға, Орталық сайлау комиссиясының Төрағасы мен мүшелеріне жүгіне алады, облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың және астананың әкімдеріне сауал жолдауға құқығы бар [163, 27–бап]. Депутаттық сауал Парламент Сенатының немесе Мәжілісінің отырысына жазбаша түрде енгізіледі. Сұрақ кімге қаратыла қойылған болса, сол билік органы немесе лауазымды тұлға оған жазбаша немесе ауызша жауап беруі тиіс. Осылай, соңғы үш жылдың өзінде депутаттар әртүрлі билік органдарына 100–ден астам сауалдарын жолдаған, оларда азаматтардың құқықтары мен бостандықтарына қатысты мәселелер қозғалды. Депутаттардың үкімет сағатын, парламенттік тыңдауларды және парламенттік бақылаудың басқа да формаларын өткізудегі қызметі де өте белсенді [190].

Ғалымдардың пікірінше, парламенттік бақылау нысандарын жоғарылату үшін, «сауалдарды қарау мерзімдерін бұзудың заңдық салдарларын нақты, егжей–тегжейлі қарау қажет. Сауалдардың жауаптары формальды сипатта болмауы тиіс, оларда бақыланатын органның құзыреттеріне жататын мәселелер бойынша толыққанды ақпарат пен түсініктемелер берілуі тиіс» [45]. Профессор К.К. Айтхожин, осы проблеманы талдай келе, парламенттік тәжірибесі мол Еуропа елдерінің практикасын пайдалануды ұсынады» [102].

Осыған байланысты, Парламент құқық үстемдігін қамтамасыз ететін маңызды билік органы ретінде заңнан ешкім биік тұрмайтын жағдайға жетуі тиіс. Әлеуметтік теңдікті және баршаның заң алдындағы жауаптылығын қамтамасыз ету құралы ретінде парламенттік бақылаудың басты мақсаты да осында жатыр.

Қазақстанда «Парламенттік бақылау туралы» дербес заңның болмауы парламенттік бақылаудың дәрежесін төмендетеді. Жаңа заң парламенттік бақылау ұғымы мен оның шектерін, түрлерін және заңдық салдарларын, Парламент палаталарының, парламенттік комитеттер мен комиссиялардың, сондай–ақ жекелеген депутаттардың уәкілеттіктерін нақтылап берер еді.

Ғалымдардың пікірінше, «ондағы ерекше орынды парламенттік тергеу институты алуы тиіс. Депутаттық сауалға да конституциялық мәртебе берілуі керек» [191, 174 б.]. Бүгінгі таңда парламенттік бақылау жүйелі емес, парламенттік рәсімдер шеңберінде мемлекеттік қызметшілердің қатысуымен құқық бұзушылықтарды тергеуге, депутаттық сауалдарды елемейтін лауазымды

адамдарды жауапқа тартуға мүмкіндік бермейді.

Аталған шараларды іске асыру билікті бөлу және мемлекеттік басқарудағы демократиялық негіздерді нығайту механизміндегі парламенттің тиімділігі мен рөлін жоғарылатудың ажырамас факторына айналатын болады.

Парламенттің маңызды қызметі – Үкіметтің қызметін бақылау. Бірақ Парламенттің мемлекеттің жоғары лауазымды тұлғаларын бақылау және жауапқа тарту саласындағы өкілеттіктері өте аз және тәуелсіздік жылдары ішінде іс жүзінде қолданылған емес. Депутаттар ішкі бақылау құралдарын, оның ішінде парламенттік бақылау механизмдерін де жеткілікті пайдаланбайды.

Парламенттік бақылаудың мағынасы, жүргізілу деңгейі, мазмұны 2017 және 2022 жылдардығы конституциялық реформаларға байланысты айтарлықтай өсті.

Парламенттік бақылауды ұйымдастыру мен жүргізудің шетелдік тәжірибесі оның заңдарға қатысты келесі түрлерін бөліп қарастыруға мүмкіндік береді:

Біріншіден, бақылау *ағымдағы, мақсатты және жедел* болуы мүмкін. Бірінші жағдайда заңдардың сақталуы мен орындалуына бақылау орнатылады; екіншісі нақты мақсатты сипатқа ие, ал үшінші жағдайда қандай да бір заңның жекелеген нормаларының іске асуының нәтижелерін тексерумен байланысты ерекше жағдайларда бақылау жүргізіледі.

Қазақстанда «Парламенттік бақылау туралы» дербес заңның жоқ болғанына қарамастан, заңды тексерудің аталған тәсілдерін қолдануға әбден болады. Қалай болғанда да, заңнамада бұл тұрғыдан ешқандай тыйым жоқ.

Қажет болған жағдайда, парламент палаталарының басшылары тиісті өкімдерді шығарып, Парламент палаталарының комитеттері мен комиссиялары парламенттік бақылауды жүзеге асыру үшін бірлескен отырыстарды өткізуге құқылы. Мұндай отырыстарда шешімдерді комитеттер мен комиссиялар бөлек қабылдайды.

Конституциялық реформалардың стратегиялық бағыттары өзінің заңнамалық даму жалғасын конституциялық және өзге де заңдарда, Үкіметтің жоспарларында көрініс тапты, бірақ Үкімет әлі де Мемлекет басшысының алдында жауапты болып отырғанын атап өткен жөн.

Осындай жағдайда, қандай да бір заң жобасын қабылдау барысында Президент пен Үкімет белгілі бір дәрежеде Парламентке қарсы «біртұтас одақ» ретінде әрекет етеді. Мұнда мемлекеттік биліктің негізгі тармақтарының арасында мүдделер мен билік ресурстарының белгілі бір сәйкессіздігі аңғарылады.

Парламенттік бақылаудың идеалды үлгісінде Парламентте Үкімет саясатына ықпал ететін құралдары көп болуы тиіс. Үкіметтің тек өкілеттіктерін ғана емес, сонымен бірге, оның қызметін бақылау процесінде Парламенттің құқық қорғау органдарымен, соттармен және конституциялық бақылау органдарымен өзара әрекеттестігінің орныққан нысандарының болуы қажет.

Бір жағынан Үкіметтің өз өкілеттіктерін асыра пайдалануына қарсы сенімді кепіл бола алатын, екінші жағынан Үкіметті оның қызметінде шектемейтін парламенттік бақылау жүйесін жасау қажет.

Парламенттің тікелей, Президенттің қатысуынсыз, Үкімет мүшелеріне конституциялық–құқықтық жауаптылықты қолдануына мүмкіндік беретін

заңнамалық актілерге өзгерістер енгізу керек.

Парламенттің алдында есеп беру міндеттілігін Үкіметке ғана емес, басқа да мемлекеттік органдарға конституциялық түрде бекітіп беруге болады [192, 101 б.].

Парламенттік бақылаудың және сонымен бірге Үкіметтің саяси жауапкершілігінің бір нысаны – сенімсіздік вотумы рәсімі болып табылады. Бұл проблема парламенттік рәсімдерге арналған тарауда ішінара қарастырылған болатын. Мәселеге қайтып оралсақ, Қазақстан Конституциясының 61–бабының 7–тармағында екі парламенттік рәсім – сенімді алу (одан бас тарту) және сенімсіздік вотумын білдіру араласып кеткен. Аталған нормада былай делінген: «Заңның үкіметтік жобасы қабылданбауымен байланысты үкімет басшысы Парламенттің бірлескен отырысында сенім туралы мәселені қоюға құқылы. Парламент 48 сағаттың ішінде шешім қабылдауға, не үкімет құрамына сенім білдіруге, не бас тартуға тиіс».

Бұл жағдайдың белгілі бір ерекшеліктері бар. Бастамашы ретінде Парламент емес, Үкіметтің өзі әрекет етеді. Сенімсіздік вотумын білдіру емес, сенім білдіруден бас тарту – депутаттық корпус бастамашы болатын рәсім. Бұл негізінен парламенттік басқару нысандарында кеңінен қолданылатын айыптау резолюциясы туралы сөз болып отыр.

Естеріңізге сала кетейік, ҚР Үкіметінің Премьер–Министрлері бұл рәсімге үш рет жүгінді. Бірінші рет 1997 жылы (Ә. Қажыгелдин) «Зейнеткерлік реформасы туралы» заң жобасы қабылданбауымен байланысты сенім туралы сұрақ қойған болатын, екінші рет 1999 жылы (Н. Балғымбаев) – республикалық бюджеттің шығыс бөлігінің қысқаруымен байланысты, ал үшінші рет (И. Тасмағамбетов) жер кодексі жобасының қаралуымен байланысты.

Аталған жағдайлардың барлығында да Парламент сенімсіздік көрсете алмай, Үкімет ұсынған заңдар дауысқа салынбастан қабылданған болатын.

Айтылғанды ескере отырып, бұл рәсімнің Парламенттің Үкіметпен енгізілген заң жобаларын қабылдау не кері қайтарудағы дербестігіне қатты нұқсан келтіретінін, Үкіметтің Парламентті манипуляциялауына мүмкіндік беретінін айтпай кетуге болмас.

Заң шығару процесі қағидаларының бұзылуы да айдан анық көрініп тұр, себебі дауысқа салмай–ақ заңды қабылдап жібереді. Ғалымдардың пікірінше, «Бұл жағдай биліктің жоғарғы өкілді органын Үкіметтің алдында, тұлғалардың тар шеңберінің қатысуымен құрылатын атқарушы биліктің алдында бағынышты орынға қояды». Сондықтан осы норманы нақтылау не алып тастау қажет деп санаймыз.

Қазақстан Конституциясының 61–бабы 7–тармағының үшінші және төртінші сөйлемдерін келесі редакцияда баяндауға болады: «Егер Үкіметке сенім білдіру туралы ұсыныс әрбір Палата депутаттарының жалпы санының көпшілік даусын ала алмаса, заң жобасы дауыссыз қабылданды деп есептеледі. Үкімет бұл құқықты жылына бір реттен артық пайдалана алмайды». Проблеманы шешудің тағы бір нұсқасы Қазақстан Конституциясынан осы норманы алып тастау болып табылады.

Әлемдік тәжірибе көрсетіп отырғандай Парламенттің аса маңызды бақылау

өкілеттігінің бірі – бұл интерпелляция. Басқару нысаны мен саяси режиміне қарамастан, қазіргі барлық парламенттер осы құқыққа ие.

Конституциялық заңға сәйкес, Парламент депутаты жүгінуге құқылы лауазымды тұлғаларының тізбесі белгіленген, олардың арасында негізінен Премьер–Министрлер мен Үкімет мүшелері, сондай–ақ мемелкеттің жоғары лауазымды тұлғалары бар.

Конституциялық заңға сәйкес, сауал Парламент Сенатының немесе Мәжілісінің отырысына жазбаша түрде енгізіледі. Сауал кімге қаратыла қойылған болса, сол билік органы немесе лауазымды тұлға оған жазбаша немесе ауызша жауап беруі тиіс.

Осылайша, тек 2019 жылдың ішінде ғана Парламент депутаттары мемлекеттік биліктің әртүрлі органдарына 30–дан астам сауал жіберген, оларда әлеуметтік–экономикалық даму, медициналық ахуал, зейнетақы салымдары мәселелері және қазақстандық қоғамның өзге де проблемалары қозғалған [190].

Тәжірибе көрсеткендей, депутаттардың сауалдары ең бір әлеуметтік маңызды проблемаларды қозған. Сауалдардың бірінде, Премьер–Министрдің алдында Үкіметпен әзірленген заң жобаларының сапасы туралы мәселе қойылып, онда бюджеттің мүмкіндіктеріне сілтеу салдарынан, заң шығару бастамасын іске асырудың қиындығына баса назар аударылған болатын.

Келесі бір бір сауалда депутаттар медициналық мекемелерді сенімгерлікпен басқаруға әрі қарай сатып алу құқығымен беру рәсімі арқылы жекешелендіру туралы мәселені көтерген болатын. Депутаттар бұл схеманың сыбайлас жемқорлық құрамына мән берді.

Осындай мәміленің нәтижесінде мемлекет бірқатар нысандар үшін ешқандай ақша алған жоқ (атап айтқанда, сауалда Алматы қ. Балалар тіс емханасы туралы сөз болған болатын). Сонымен қатар, депутаттар объекті тікелей кімнің еңбегімен құрылғанын және кімнің нарықтық тартымтылығын қалыптастырғанын ескере отырып саланың мүдделерін сақтау қажеттілігіне назар аударды.

«Астанаэнергосервис» АҚ–ның заңсыз қызметіне де қатысты, мемлекеттің минералдық–шикізаттық кешені мен әлеуметтік–құқықтық сипаттағы басқа да мәселелерін қозғайтын сауалдар болды [193].

Негізінен, атқарушы билік парламенттік бақылаудың объектісі, ал нәтижесі – қоғамдық және мемлекеттік мүдделер болып табылады. Бақылау жекелеген жағдайларда өзге де құқық қорғау органдарына және олардың лауазымды адамдарына да жүргізілуі мүмкін.

Құқық үстемдігін қамтамасыз ету және конституциялық заңдылық режимін қолдау құралдарының бірі болуымен бірге, ол әрі қарай жетілдіруді қажет етеді.

Ең алдымен, оның жүгінуіне болатын тұлғалардың шеңберін кеңейтіп, оларды қарау мерзімдерін бұзудың құқықтық және саяси салдарын нақтылау қажет.

Сауалдардың жауаптарын талдау нәтижесі олардың көпшілігі формальды сипатқа ие екенін, бақыланатын органның құзыреттеріне жататын мәселелер бойынша толыққанды ақпарат пен түсініктерді бермейтінін көрсетті.

Осыған байланысты, профессор К.К. Айтхожин «депутаттық сауал салу

институтының тиімділігін арттыру үшін осы өкілеттікті іске асыруда бай тәжірибе жинақтаған шетелдік парламенттік практика тәжірибесін түсіну маңызды болып табылады» деп атап өтуі әбден орынды.

Сол сияқты, басқа да парламенттік елдерде депутаттардың құқықтарын заңнама реттейді, онда интерпелляция қойылған сұрақтарға жауаптарды ғана емес, сонымен қатар Министрлер Кабинетін не жеке министрдің отставкаға кетуіне әкелуі мүмкін пікірталастар мен дауыс беруді де қамтиды.

Депутаттардың әлеуметтік–экономикалық, мәдени–ақпараттық және техникалық сипаттағы түрлі мәселелер бойынша парламенттік тыңдаулар өткізудегі белсенділігі айқын байқалады.

Мәселен, 2019 жылғы 18 наурызда Қазақстан Республикасы Парламент Мәжілісінің пленарлық отырыстар залында: «Қазақстан Республикасының 2016–2019 жылдарға арналған «Денсаулық» денсаулық сақтау саласын дамыту мемлекеттік бағдарламасының аясында онкологиялық аурулар бойынша медициналық көмектің сапасын жоғарылату шаралары туралы» Үкімет сағаты өткізілді.

2019 жылғы 18 ақпанда Қазақстан Республикасы Парламент Мәжілісінің пленарлық отырыстар залында: «Қазақстан Республикасында мемлекеттік жастар саясатын іске асыру туралы» Үкімет сағаты өткізілді. Қазақстан Республикасы Қоғамдық даму министрі Д. Келетаев депутаттардың алдында баяндамасын оқыды.

2018 жылғы 24 желтоқсанда Қазақстан Республикасы Парламент Мәжілісінің пленарлық отырыстар залында: «Жылжымайтын мүлікке мемлекеттік тіркеу құқықтары саласын жетілдіру туралы» Үкімет сағаты өткізілді. Қазақстан Республикасы Әділет министрі депутаттардың алдында баяндамасын оқыды [194].

Парламенттік тыңдауларды өткізу рәсімдерін Парламент палаталарының регламенттері айқындайды, олар тыңдауларды дайындау тәртібін, тыңдаулардың тақырыбын, ашықтығын, қатысушылардың құқықтарын, ақпараттандыру мәселелерін толыққанды реттейді.

Парламенттік тыңдаулар заңды күшке ие емес, ұсынымдық сипатта болады, атқарушы билікті заңдарды, әлеуметтік–экономикалық дамудың әртүрлі бағдарламаларын орындау бойынша өз іс–әрекеттерін күшейтуге итермелейтін өзіндік мотиватор ретінде әрекет етеді.

Мысалы, Парламент Мәжілісінде жылжымайтын мүлікке құқықтарды мемлекеттік тіркеу саласын жетілдіру мәселелері бойынша өткен Парламент сағатының нәтижелері бойынша мемлекеттік билік органдары үшін ұсыныстартар әзірленген болатын.

Жоғарғы Сотқа соттардың азаматтық істерді қараудың сот практикасын жинақтау; Үкіметке – жылжымайтын мүлікке құқықтарды мемлекеттік тіркеу саласындағы заңнаманы жетілдіру бойынша шараларды қабылдауға кеңес берілді. Ұсыныстар қылмыстық, азаматтық және басқа құқықтық актілерді әрі қарай жетілдіру мәселелері бойынша да берілді.

Парламенттік бақылау формаларының бірі депутаттардың Конституция нормаларын ресми түсіндіру жөнінде Конституциялық Сотқа жүгіну құқығы,

сондай–ақ Парламенттің қабылдаған заңдарының конституциялылығын қарау болып табылады.

Конституциялық Сотқа Палаталардың төрағалары және Парламент депутаттарының 1/5–і жүгінуге құқылы. Ал кейбір шет мемлекеттерде әрбір депутаттың конституциялық бақылау органына жүгіну құқығы бар.

Парламент депутаттары алдын ала бақылау тәртібімен Конституциялық Сотқа сауал жолдауға құқылы. Мұндай бақылау формасы құқық үстемдігін қамтамасыз етудің, заңдардың сапасын қамтамасыз етудің және заң шығару процесі қатысушыларының арасында саяси–құқықтық мүдделердің теңдігін сақтаудың ең бір нәтижелі құралы болып табылады. Оның қолданылу географиясы өте ауқымды. Бұл бұрынғы КСРО елдері мен Еуропа елдері.

Мұнымен қатар, бұл саладағы бақылау заңдардың және солармен байланысты заң шығару процесі қатысушыларының – Парламент пен Үкіметтің жұмыстарының тиімділігінің индикаторы да болып табылады.

Өзара іс–қимыл механизмінде Конституциялық Соттың рөлі қабылданатын заңдардың конституциялылығын анықтауда, сондай–ақ олардың күшін жою мен мүдделер теңдігін қолдауда жатыр.

Заңдарды әзірлеу мен қабылдауда Конституциялық Соттың құқықтық позицияларын міндетті түрде ескере отырып, заң шығару процесінде конституциялық бақылауды күшейту есебінен парламенттік бақылау деңгейін айтарлықтай жоғарылатуға болады. Сондықтан Парламент Мәжілісі жанындағы Конституциялық Сот өкілі лауазымын құру, мұндай есепке алуды қамтамасыз етеді, жалпы мұның қажеттігі туралы жоғарыда да айтылған болатын.

Парламент пен Конституциялық Соттың өзара іс–қимыл механизмдерін жетілдіру, сондай–ақ конституциялық заңдылық кепілдігін жоғарылату мақсатында депутаттық топтар мен партиялық фракцияларға да жүгіну құқығын бере отырып, конституциялық өндіріс қатысушыларының шеңберін кеңейту қажет.

Осы шараларды іске асыру заң шығару процесінде парламенттік азшылық құқығын кепілдендіруге кепілдік береді.

Парламент палатарының мемлекеттің мүдделерін, азаматтардың конституциялық құқықтары мен бостандықтарын қорғауға бағытталған халықаралық келісімдерді ратификациялау бойынша қызметі маңызды.

Мәселен, 2019 жылы ол төтенше жағдайлар, табиғи және техногендік тәуекелдердің алдын алу саласында Армения Республикасымен үкіметаралық келісімді ратификациялады. «ҚР Үкіметі мен РФ Үкіметі арасындағы мемлекеттік шекараны кесіп өту тәртібі туралы келісімге өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы хаттаманы…», «ҚР Үкіметі мен Ядролық зерттеулер жөніндегі Еуропалық ұйым арасындағы халықаралық ынтымақтастық туралы келісімді…» ратификациялау туралы және басқа да бірқатар заңдар қабылданды.

Нақты міндеттер мен басымдықтарға байланысты депутаттар өздерінің конституциялық функцияларын іске асыруға бағытталған өзге де функцияларды жүзеге асырады.

Профессор Э.Б. Мухамеджановтың «Парламентті әрі қарай күшейту тек

оның құрылымын және Мәжіліс пен Сенатты сайлау кезінде қолданылатын сайлау жүйесін өзгерткен жағдайда ғана мүмкін» деп пайымдауы әбден құптарлық [195, 32 б.].

Расыменде құқық үстемдігі қағидасы негізінде әрекет ететін күшті мемлекетті қалыптастыру тәсілі ретіндегі парламенттік бақылаудың талдауына зер салсақ көппартиялылықсыз оның қиялға (фикцияға) айналатынын көруге болады. Мұны шетелдік тәжірибе де дәлелдейді. Сондықтан саяси бәсекелестікті қамтамасыз ету мақсатында сайлау заңнамасын реформалау, әркімнің сайлау және сайлану құқығы туралы Конституцияның нормаларына қайшы келетін партиялық блоктарды қалыптастыруға, өзін–өзі ұсынуға және т.б. қойылған шектеулерді алып тастау қажет.

Осыған байланысты, Мәжіліс сайлауына қатысқан партиялар үшін мандаттарды бөлуде заңды межені 7%–дан 2–3%–ға дейін төмендету ұсынылады, себебі ол әлсіз саяси партиялар үшін мүмкіндіктерді төмендетіп, заңнамалық кедергілерді қолдан жасайды. Мәселен, көрші Қырғыз Республикасы парламентке өту шегін 7 пайыздан 3 пайызға дейін бір–ақ түсірген болатын [196].

Біршама төмен шекті енгізу Парламенттің барынша өкілді құрамын қалыптастыруға мүмкіндік береді, парламенттің тәуелсіздігіне және оның бақылау функцияларының іске асырылуына ықпал ететін болады [153].

Сайлау заңнамсын жетілдіру Парламенттің барынша өкілді құрамын қалыптастыруға мүмкіндік береді, сонымен бірге шынайы екі–үш партиялы жүйені құруға және елдің жоғарғы өкілді органының бақылау функцияларын іске асыруға жағдай жасайтын болады.

Бұл идея парламенттік бақылау нысандарын арттырудың алғышартына және парламенттік құқықтың негізіне айналуы тиіс.

Бақылауды тиімді қолданудың маңызды алғышарты заңда мемлекеттік биліктің өкілді және атқару органдарының бақылау өкілеттіктерін нақты белгілеу, сондай–ақ бұл процестегі екі тараптың да өзара құқықтары мен міндеттерін бекіте отырып, сол өкілеттіктерді жүзеге асырудың егжей–тегжейлі тәртібін белгілеу болып табылады.

Өкінішке қарай, билікті бөлу қағидасын сөзбе–сөз түсіндіру ұзақ уақыт бойы мемлекеттік биліктің өкілді органдарының заңдарды орындамағаны үшін жауаптылықтың болмай қоймайтындығына ықпал етуін айтарлықтай әлсіретті.

Осылайша, парламенттік бақылауды биліктің жоғарғы өкілді органының қоғамдық және мемлекеттік мүдделерді қорғауға және құқық үстемдігін қамтамасыз етуге бағытталған аса маңызды конституциялық өкілеттігі ретінде қарау қажет.

Парламенттік бақылау бақылау қызметінің ерекше саласы ретінде конституциялық заңнамада нақты бекітілуі тиіс. Осыған байланысты, «Парламенттік бақылау туралы» дербес заңды әзірлеу және қабылдау қажет, онда бақылаудың формалары мен түрлері, сондай–ақ Үкімет мүшелерінің саяси жауапкершілігі мәселелері егжей–тегжейлі түсіндірілуі тиіс. Дербес заңды қабылдау ҚР Конституциясына өзгерістер мен толықтыруларды енгізуді қажет етуі де мүмкін.

Осылайша, парламенттік бақылауды халық бақылауының аса маңызды формасы ретінде қарау төмендегідей кейбір қорытындыларды жасауға мүмкіндік береді.

Ең алдымен, парламенттік бақылау парламент пен оның палаталарының өз конституциялық функцияларын іске асыруының құралы болып табылады.

Бақылау Конституцияның, конституциялық заңның нормаларына, сондай–ақ регламенттік нормаларға негізделген және солардың негізінде жүргізіледі.

Ол материалдық нормалардың негізінде жүргізіледі, іске асырудың процестік формасына, ерекше субъектілі қатысушылар құрамына ие, сондай–ақ Парламенттің өзге мемлекеттік билік органдарымен өзара әрекеттестігін қамтамасыз етеді.

Өзінің заңдық табиғаты жағынан парламенттік бақылауға дуализм тән, себебі құқықтың ғана емес, саясаттың да мүдделерін қозғайды, мысалы, импичмент рәсіміна қатысу немесе үкіметке сенімсіздік вотумын білдіру сияқты, қалай болғанда да саяси топтардың күресімен байланысты.

Сонымен бірге, оларды қарау құқықтық сипатқа ие және конституциялық және өзге нормалардың аясында жүреді.

Парламенттік бақылау уақыт өте келе депутаттардың парламенттік мәдениетін қалыптастырудың негізіне айналуы мүмкін болған парламенттік дәстүрлерді қалыптастыру процесінің маңызды құрамдас бөлігі де болып табылады.

Мысалға, парламенттің бақылау функцияларын іске асыру қалай болғанда да парламент палаталарының комитеттері мен комиссияларындағы алдын ала тыңдауларды ұйымдастырумен, партиялық фракциялар арасында дебаттарды жүргізумен және ашық дауыс беруді жүргізу рәсімдерімен байланысты.

Қазақстандық заңнамада парламенттік дәстүрлер туралы нормалардың болмауы, Парламент Регламентіне тиісті түзетулер енгізуді қажет етуі мүмкін, жалпы олар практикада кездеседі.

Шетелдік озық тәжірибені алу және парламенттік бақылаудың нысандары мен түрлерін заңнамалық рәсімдеу проблемалары да бар. Ең алдымен, осы ұғымның анық дефинициясын жасау, пәндік саласын белгілеу, субъектілі құрамын, сондай–ақ оны жүргізудің саяси–құқықтық салдарларын анықтау қажет.

Рецепцияның (қабылдаудың) әртүрлі нысандары, деңгейлері мен субъективті құрамы, құқықтық жүйеге әсер ету әдістері және т.б. болуы мүмкін. Қазіргі уақытта Қазақстанда осы бағыттағы үрдіс өзінің мазмұнымен құқықтың әртүрлі салаларын қамти отырып, әртүрлі деңгейлерде жалғасуда.

Осыған байланысты, парламенттік құқықтың белгілі бір институттарын алып пайдалану парламентаризмді ғана емес, жалпы құқық жүйесін дамытудың аса маңызды бағыты болып табылады. Бұл көптеген қазіргі заманғы елдердің практикалық қызметінде өзінің тиімділігін дәлелдегендіктен негізделген.

Сонымен бірге, рецепция конституциялық дамудың ішкі ерекшеліктерін ескеруі тиіс. Осы тұрғыдан парламенттік бақылау нысандарын заңнамалық қамтамасыз етудегі олқылықтар сияқты таза заңи олқылықтармен қатар билікті бөлу механимзінде парламенттік белсенділік саласын әрі қарай күшейтуді

қаламайтын әртүрлі саяси топтардың мүдделерін қозғайтын практикалық мәселелер де бар.

Қалай болғанда да, бақылаудың қандай да бір нысандарын алып пайдалану процесі тарихи, құқықтық, мәдени, сондай–ақ белгілі бір практикалық тәжірибеге негізделген парламенттік дәстүрлерді ескеруі тиіс.

Осыған байланысты, парламенттік құқық институттарын қабылдау Парламент пен Үкімет арасындағы өзара қарым–қатынастар механизмін жетілдірудің құқықтық құралы ретінде әрекет ете алады.

Парламентаризм институттарын рецепциялау процесі шынайы көппартиялылықтың және сындарлы парламенттік оппозицияның жоқ болуымен де, сол сияқты мемлекетте парламенттік бақылаудың ең бір тиімді нысандарын алуға қатысты саяси ерік–жігердің төмен деңгейімен де байланысты.

ҚОРЫТЫНДЫ

Конституциялық дамудың отандық тәжірибесі демократиялық, құқықтық және әлеуметтік мемлекетті құру мемлекет механизміндегі өкілді биліктің тиімділігін арттыру мәселесін аса маңызды проблемалардың бірі ретінде айқындап берді.

Бұл тұрғыда Қазақстан Парламентінің жоғары заң шығарушы, бақылаушы және өкілді билік органы ретіндегі маңызды мақсаты оның тиімділігі, заң шығару қызметінің сапасы, қазіргі заманғы сұраныстар мен уақыттың сын–тегеуріндеріне жауап беретін конституциялық әлеуетті іске асырудың тиімді нормативтік негізін қалыптастыру проблемасы болып қала береді.

Құқықтың үстемдігін қамтамасыз етудегі және күшті мемлекеттің заңдық негіздерін құрудағы Парламенттің рөлін зерттеуге арналған осы ғылыми жұмыс төмендегідей қорытындылар жасауға негіз болды:

1. Конституциялық құқықтың қазіргі доктринасында «құқық үстемдігі мемлекеттік басқарудың аса маңызды қағидасы, ол құқықтық қатынастардың барлық субъектілері үшін орындалуы міндетті болып табылады» деген түсінік басым.

Аталған идеяларды дамыта келіп, диссертант «құқық үстемдігі мемлекеттің құқықтық жүйесінің негізгі институционалдық тірегі ғана емес, қазіргі конституционализм мен халықтың саяси ерік–қалауының факторы ретіндегі халық өкілдігі иедяларын іске асырудың бірінші кезектегі шарты да болып табылады» деген маңызды қорытынды жасайды.

Бұл көзқарас Парламенттің мемлекет механизміндегі аса маңызды рөлін түсінуге, оның саяси–құқықтық жүйесіне, сондай–ақ парламенттің бақылау және өкілдік өкілеттіктерін барынша толық іске асыруға ықпал ететін саяси–экономикалық және саяси реформаларды қамтамасыз етудің құқықтық алғышарттарын қалыптастыруға негізделген.

2. Парламенттік егемендік доктринасын зерделеу және оның сипаттамаларын тарих тұрғысынан қарау негізінде, диссертацияда аталған доктрина тарихи–саяси және құқықтық даму процесінде қалыптасқан әртүрлі ғылыми түсініктерді көрсетіп қана қоймай, мемлекеттің конституциялық–құқықтық жүйесіне оң әсер ете алатыны, сондай–ақ Қазақстан Республикасының құқықтық дамуының сапалы жаңа бағыттарын айқындайтыны туралы қорытынды жасалды.

3. Биліктің заң шығарушы тармағының абсолютті үстемдігі идеясы күрделі саяси–құқықтық және әлеуметтік–тарихи сипатқа ие бола отырып, парламентаризм идеяларын негіздеудің құқықтық негізі ретінде қарастырылуы мүмкін, бірақ оны практикаға енгізу объективті шындықты, сондай–ақ Парламенттің билікті бөлу жүйесіндегі орны мен рөлін ескеруі керек. Сондай–ақ басқару формасының ерекшеліктерін, саяси күрестің деңгейлері мен құралдарын және президенттік және жартылай президенттік басқару үлгісіне тән өзге де факторларды ескерген маңызды.

4. Парламенттік егемендік доктринасы құқықтық және саяси ой эволюциясының нәтижесінде аксиолигиялық құндылыққа ие, өйткені оны тану

Қазақстан Республикасында парламентаризмнің одан әрі дамуының конституциялық басымдықтары мен векторларын анықтайды, халық билігі идеясын іске асырудың құқықтық моделі мен алғышарттарын қалыптастырады.

Осы доктринаның ерекшеліктерін тарих тұрғысынан зерттей келе, жұмыста мемлекеттік құрылыстық бастапқы кезеңінде Қазақстан Республикасындағы парламенттік егемендікті шектеуге объективті факторлардың себеп болғаны және оның әлеуметтік–экономикалық рефомаларды тиімді жүргізудің факторы ретінде, билікті бөлу механизміндегі Президент пен Үкіметтің рөлін нығайту қажеттігімен байланыстырылғаны көрсетілді. Сонымен бірге, өзгермелі сипатқа ие бола отырып, бұл доктрина демократиялық және парламенттік дәстүрлердің дамығандығын, мемлекет пен қоғамның саяси–құқықтық, әлеуметтік–мәдени даму деңгейін көрсетеді.

5. Белгілі болғандай, Қазақстан Республикасының 1995 жылғы Конституциясы билік бөлінісі конституциялық қағидасына сәйкес Парламенттің шектеулі заң шығаруын құптайтын рационалды парламентаризм тұжырымдамасының негізін қаланған болатын.

Әлемдік парламентаризм тәжірибесі бұл үлгінің тек қазіргі Қазақстанға ғана емес, Франция, Ресей және т.б. елдерге де тән екенін көрсетті, ол әр мемлекеттің белгілі бір тарихи кезеңдегі дамуының өзіне тән ерекшеліктерін көрсетеді.

Осы ұстанымдарға сүйене отырып, диссертацияда парламенттің құзыреттерін, әсіресе үкіметтің қызметін парламенттік бақылау нысандарын конституциялық бекіту тұрғысынан, және бірінші кезекте қаржылық және бюджеттік құқықтық қатынастар саласындағы құзыреттерін кеңейту қажеттігі туралы қорытынды жасалды.

Биліктің жоғары өкілді органын әртүрлі бақылау және заңнамалық құралдарды іске асыру арқылы құқықтың үстемдігін қамтамасыз ету процесіне тарту дамудың халықтық – демократиялық бағыытының негізін қалады.

6. Конституциялық заңнаманы, сондай–ақ Президенттің Парламентпен, және Парламенттің Үкіметпен өзара іс–қимылының құқықтық негіздерін зерттеу негізінде, диссертант халықтық (парламенттік) егемендік және құқық үстемдігі қағидасын әрі қарай қамтамасыз ету толыққанды парламенттік бақылау жүйесін және оны іске асыру механизмдерін құруға бағытталған нысаналы конституциялық реформаларды қажет етеді деген қорытынды жасалды.

7. Бұл процестегі маңызды кезең Конституцияның халық билігі туралы нормаларын толыққанды іске асыру мәселесі, парламенттік бақылау формаларын институттандыру қажеттігі, сондай–ақ парламенттік азшылықтың құқығын кепілдендіретін дербес заң қабылдау және заң шығару қызметін жетілдіру болып қала бермек.

8. Парламенттік егемендік үстемдігінің проблемаларын зерттей келе, диссертацияда қоғамдық мүдделерді биліктің озбырлығынан қорғауға кепілдік беретін сенімді құқықтық механизмдерді қалыптастыру қажеттігіне назар аударылды. Өткен уақытта пайда болған және қоғамның саяси мәдениетінің факторын көрсететін бұл доктрина, сенімді құқықтық тежеу механизмдерінсіз, әсіресе бірпартиялық саяси режимнің қызмет ету жағдайларында, парламент диктатурасына айналып кетуі мүмкін, сөйтіп, парламенттің мәні мен өкілдік

табиғатына, өкілеттіктерінің үйлесіміне нұқсан келтіруі, сондай–ақ заманауи конституционализмнің негізі ретіндегі құқық үстемдігіне қатер тудыруы мүмкін.

Алайда, құқықтық және саяси тәуекелдердің болуына қарамастан, бұл доктрина демократия жолына түскен мемлекеттер үшін орасан зор аксиологиялық құндылыққа ие, конституционализм доктринасының қажетті элементі болып табылады, ол арқылы қоғамда халықтық өкілдік идеялары қамтамасыз етіледі және қоғам мен мемлекет арасындағы кері байланыс сақталады.

9. Мемлекет пен қоғамның алдында тұрған құқықтық міндеттердің арасында құқық үстемдігін қамтамасыз ету проблемасы құқық теориясында аса маңызды орындардың бірін алады. Осы мәселелерді зерттей отырып, диссертант қазіргі конституцияларда, соның ішінде ҚР Конституциясында Конституцияның үстемдігі, заң мен сот алдындағы барлығының теңдігі және т.б. туралы ережелермен шектелетін мұндай тұжырымдар жоқ деген қорытындыға келді.

Бұған қоса, «құқық үстемдігі» ұғымының жеткілікті мөлшерде зерттелгеніне қарамастан, құқықтанушылардың арасында оның мәнін және өзіне ұқсас санаттардан ажыратып тұратын белгілерін бірыңғай түсіну қалыптаспаған.

Диссертант, әртүрлі көзқарастарды қарау негізінде, құқық үстемдігі қағидасын заңнамалық қамтамасыз етуді конституцияландыру процесі Қазақстан Республикасындағы тиімді құқықтық дамудың, конституциялық заңдылық режимін және қазақстандық парламентаризм практикасындағы конституционализм идеяларын әрі қарай бекітудің жағымды факторы бола алатыны туралы ұсынысын негіздеп берді.

Күрделі саяси–құқықтық табиғатына сипатқа ие бола отырып, құқық үстемдігі қағидасын конституцияландыру, осы қағиданы Конституцияда бекітумен бірге, мемлекет үшін, оның құқықтық жүйесі үшін, әсіресе Негізгі заңның үстемдігін қамтамасыз етуге арналған конституциялық бақылау институты үшін баға жетпес мәнге ие болатын болады.

10. Бұл процесс өзінің мазмұнында қазіргі қазақстандық қоғамның сан алуан аспектілерін қамтып, көбінесе құқықтық сана деңгейімен, заңдардың тиімділігімен, Парламенттің заң шығару бастамасының субъектілерімен, сондай–ақ азаматтық қоғаммен өзара сындарлы әрекеттесуімен айқындалатын болады.

Әлемдік конституционализм тәжірибесі қазіргі парламенттердің қызметінің ерекшелігі – олардың тиімділігі шешуші дәрежеде саяси күрес факторына, қолданыстағы басқару формасына, сондай–ақ билікті бөлу жүйесіндегі рөліне тәуелді екенін көрсететті.

Айтылғанға сүйенсек, Парламенттің құқық үстемдігі қағидасын заңнамалық қамтамасыз ету процесіндегі негізгі міндеті депутаттардың Конституцияда бекітілген конституционализм құндылықтарын анықтау, оларды заңдар мен қаулылардың мазмұнына енгізу, сөйтіп құқық үстемдігі тұжырымын іске асырудың шынайы құқықтық алғышарттарын қалыптастыру қабілетінен көрінеді.

11. Заңнаманы жетілдірместен, парламентаризмді әрі қарай нығайту және оның құқықтық жүйені жетілдірудегі, тұрақты дамуды қамтамасыз етудегі рөлін

күшейту мүмкін емес.

Бұл тұрғыдағы бағыттардың бірі 2017 және 2022 жылдардағы «ҚР Конституциясына өзгерістер мен толықтыруларды енгізу туралы» Заңның қабылдануы болды. Конституциялық реформа, қазіргі заманның ерекше мемлекеттік–құқықтық құбылысы ретінде қазақстандық мемлекеттіліктің эволюциялық дамуының, мемлекеттік билік механизмін әрі қарай жаңғыртудың, парламентаризмнің конституциялық негіздерін нығайтудың және конституциялық құрылыстың жаңартылған үлгісін қалыптастыруға бағытталған заңнамалық жағдайларды қалыптастырудағы рөлін арттырудың фундаменталдық саяси–құқықтық негізіне айналды.

Диссертант осы заңды, конституциялық реформаның мәнісін сипаттаудың қолданыстағы ғылыми тәсілдерін зерттеу негізінде, тарихи конституциялық процестің органикалық бөлігі бола отырып және қазақстандық мемлекеттің әлеуметтік–экономикалық, саяси дамуының деңгейін көрсете отырып, Парламент пен Президенттің, сол сияқты Парламент пен Үкіметтің өзара қарым–қатынастарында жаңа саяси–құқықтық құрылымдарды қалыптастырудың құқықтық алғышарттарын тудырды деген қорытынды жасады.

2017 және 2022 жылдардағы конституциялық реформаға жүргізілген талдау конституциялық процестің кезеңділігі тұрғысынан конституциялық дамудың логикасын түсінуге және парламентаризмнің даму бағыттары мен негізгі беталыстарын ғана емес, болашақта конституциялық–құқықтық дамудың бағыттарын да ұғынуға мүмкіндік береді.

Жоғарғы билік органдарының конституциялық уәкілеттіктерін қайта бөле отырып, күшті президенттік басқару формасы мен рационалды парламентаризм үлгісін сақтап қалған реформа парламенттің құзыреттерін жоғарылатуға және атқарушы билік тармағының қызметін тиімді бақылауды қамтаамсыз етуге бағытталды.

12. Қазақстандағы парламентаризмнің генезисін зерттеу диссертантқа оның формаларын жетілдіруге өкілді билік органдарының билікті бөлу механизміндегі рөлін жоғарылатумен байланысты объективті факторлар және парламенттік бақылауды қамтамасыз ету қажеттігі себеп болғаны туралы ойын негіздеуге мүмкіндік берді.

Қазақстанда парламентаризмнің қалыптасу процесін саяси–құқықтық процесс арқылы қарай отырып, диссертант парламентпен президенттің, сондай–ақ парламент пен үкіметтің арасындағы өзара қарым–қатынастардың қолданыстағы саяси–құқықтық құрылымын жетілдіру қажеттігі туралы қорытынды жасайды.

Қазіргі «мықты Президент, ықпалды Парламент, есеп беруге міндетті Үкімет» үлгісінің шынайы құқықтық мазмұны болуы тиіс. Осыған байланысты, жақын болашақта Парламенттің беделін жоғарылату мақсатында, бұл механизм басқару нысанынсыз тузету бағытында жетілдірілуі тиіс, ол үшін президенттік–парламенттік республиканы конституциялық рәсімдеу және Парламент Палаталарының бақылау өкілеттіктерін кеңейту керек.

Парламенттің мемлекет механизміндегі рөлін жоғарылатуға бағытталған тағы бір маңызды міндет конституциялық іс жүргізуге қатысушылардың

субъектілі құрамын кеңейту болуы тиіс, бұл процеске саяси партияларды, депутаттық фракцияларды, депутаттық топтарды, сондай–ақ Адам құқықтары жөніндегі уәкілді тарту керек.

Көбінде парламенттік басқару үлгісі бекіген ЕО елдерінің конституциялық даму тәжірибесі парламенттік азшылық мүдделерінің құқықтық кепілдіктерін конституциялық деңгейде бекіте отырып, партиялық және сайлау заңнамасын жетілдірместен, заң шығарушы биліктің тиімділігін арттыру мүмкін емес екенін айқын көрсетті.

Белгілі болғанындай, ҚР Парламенті парламенттік оппозиция мәселелері бойынша «Қазақстан Республикасы Парламентінің комитеттері мен комиссиялары туралы» Қазақстан Республикасы Заңына өзгерістер мен толықтыруларды енгізу туралы» заң қабылдаған болатын.

Аталған новеллаларды зерттеу негізінде, диссертант парламенттік оппозиция, парламентаризмнің қажетті элементі бола отырып, ҚР Конституциясының 5–бабында қарастырылған саяси плюрализм қағидаларын кепілдендіретіні, құқық үстемдігі қағидасын және қоғамда жүріп жатқан саяси–құқықтық, әлеуметтік–экономикалық түрленулерді заңнамалық қамтамасыз етуді іске асыруға ықпал ететіні туралы қорытынды жасады.

Сонымен бірге, парламенттік қана емес, өзге оппозициялық та партиялардың қызметін кепілдендіруді қамтамасыз ету үшін, диссертант «ҚР–дағы оппозиция туралы» дербес заң қабылдауды ұсынады.

13. Парламент пен оның палаталарының уәкілеттіктерін іске асыруда маңызды рөлді заң шығару процесінің мәселелерін қозғайтын парламенттік рәсімдер, Парламенттің Президентпен, Үкіметпен, конституциялық баықлау органымен және басқалармен өзара қарым–қатынасының ұйымдастырушылық–құқықтық және процестік формалары орындайды.

Әдетте, парламенттік рәсімдер бекітудің құқықтық формасына ие болады (мысалы, ЕАЭО елдері және басқалар), алайда «парламенттік дәстүрлер және парламенттік прецедент» сияқты формаларды сақтап қалған елдер де бар (мысалы, Англия, Канада және басқалар). Парламенттік рәсімдердің түрлерін салыстыра зерттей отырып, жұмыста парламенттік рәсім парламенттік бақылау формасы ретінде, парламенттік егемендікті іске асырудың және құқық үстемдігін қамтамасыз етудің аса маңызды құралы болып табылатыны, оның тиімділігі көбінесе регламентарлық нормалардың сапасымен, Парламенттің саяси құраыммен және сындарлы саяси бәсекелестіктің болуымен айқындалатыны туралы қорытынды жасалған.

Жұмыста парламенттік бақылау нысандарын қарауға елеулі мән берілген. Сан алуан ғылыми көзқарастарды талдаудың негізінде, автор бұл институтты заманауи конституционализмнің құрамдас бөлігі ретінде және күшті құқықтық мемлекет құрудың қажетті шарты ретінде қарайды.

Парламенттік бақылау дефициясын зерттеудің негізінде, диссертант келесідей қорытындыға келеді:

біріншіден, парламенттік бақылауға дуализм тән, ол саяси–құқықтық сипатқа ие, құқық үстемдігін қамтамасыз етудің және тежемелік әрі тепе–теңдік жүйесінің ажырамас бөлігі ретінде әрекет етеді;

екіншіден, оның қалыптасуы қазақстандық қоғамның құқықтық және саяси мәдениетінің дәрежесін және заманауи конституционализм құндылықтарының қабылдану деңгейін көрсететін эволюциялық (кезеңдік) процесімен байланысты;

үшіншіден, парламенттік бақылаудың тиімділігі шынайы көппартиялылықтың және сындарлы парламенттік оппозицияның болмауымен, сондай–ақ мемлекетте ең бір тиімді парламенттік рәсімдерді өзіне алуға қатысты саяси еріктің әлсіз деңгейімен байланысты;

Жоғарыда айтылғанның негізінде, жұмыста парламенттік бақылау, мемлекеттік бақылау қызметінің ерекше саласы ретінде, конституциялық және заңнамалық түрде нақты рәсімделген болуы тиіс деген қорытынды жасалды. Осыған байланысты Конституцияда парламент пен оның палаталарының бақылау функцияларын нақты белгілеу, сондай–ақ бақылау ұғымын, нысандары мен түрлерін, Үкімет мүшелерінің саяси жауапкершілігі мәселелерін егжей–тегжейлі ашатын «Парламенттік бақылау туралы» Заң қабылдау қажет.

Осылайша, парламенттік бақылауды конституцияландыру заң шығарушы билік тармағының мемлекет механизміндегі тиімділігі мен рөлін күшейтудің, құқық үстемдігін қамтамасыз етудің және мемлекеттік басқарудағы демкоратиялық негіздерді нығайтудың ажырамас факторына айналады.

Жұмыста қолданыстағы заңнаманы жетілдіруге, мемлекеттік билік механизмінің тиімділігін арттыруға және Қазақстан Республикасында парламентаризмнің аяқтан нық тұруына бағытталған нақты ұсыныстар да әзірленген.

Зерттеу процесінде Парламенттің құқықтық мәртебесінің кейбір кемшіліктері анықталды, олар оның палаталарын және олардың құрылымдық бөлімшелерін ұйымдастырудың және олардың қызметінің жекелеген тұстарына қатысты.

Парламенттің белсенділігін арттыру үшін «Парламенттік тергеу туралы» Заң қабылдаған дұрыс болады. Соған ұқсас заңдар әлемнің көптеген елдерінде қабылданған және депутаттарға әлеуметтік сұрақтарға жауап қатуға және сыбайлас жемқорлыққа қатысты үлкен істерді тергеп–тексеруге қатысуға мүмкіндік береді.

Парламенттің заң шығару қызметінің сапасы күрделі проблема болып табылады. Практика көптеген заңдардың қабылданғаннан кейін бірнеше ай, тіпті бірнеше аптадан кейін өзгертіліп, не толықтырылып жататынын көрсетеді, бұл олардың талқыланған және қабылданған сәтінде жеткілікті түрде пысықталмағынын білдіреді.

Осылайша, парламентаризм теория және практика ретінде, шынайы көппартиялылық және елдің саяси партиялары мен халқының жоғары саяси мәдениеті болған жағдайда, жоғарғы мемлекеттік билік мемлекеттік билік органдарын қалыптастыру және ішкі, сыртқы саясаттың негізгі бағыттарын айқындау бойынша функциялар берілген Парламентке тиесілі болатын ерекше конституциялық басқару жүйесі бар болған жағдайда қалыптасады.

Яғни, парламентаризм қазіргі заманның саяси–құқықтық феномені ретінде, әртүрлі саяси партиялардың арасындағы компромистің құралы ғана емес, саяси қажеттілік те болып табылады, онда халықтың егеменді еркі тікелей, тең сайлау

құқығының негізінде сайланатын жоғарғы өкілді билік органында жүзеге асады. Оның негізінде көппартиялылық, саяси бәсекелестік және билікті тармақтарын бөлу факторы жатады.

ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ

1 «Қазақстан–2050» Стратегиясы қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты Қазақстан Республикасының Президенті – елбасы Н.Ә. Назарбаевтың Қазақстан халқына Жолдауы (Астана, 2012 жылғы 14 желтоқсан) // Казахстанская правда. 15.12.2012. – № 437–438 (27256–27257).

2 Қазақстан Республикасының Конституциясы: 1995 жылы 30 тамызда республикалық референдумда қабылданған. https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K950001000. 15.11.2023.

3 Қазақстан Республикасы Президентінің 2015 жылғы 20 мамырдағы «100 нақты қадам» бағдарламасы. http://adilet.zan.kz 31.07.2020.

4 Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің «Қазақстан Республикасындағы конституциялық заңдылықтың жай–күйі туралы» Жолдауы (2019 жылғы 20 маусымда Қазақстан Республикасы Парламенті Палаталарының бірлескен отырысында жария етілді). http://adilet.zan.kz 01.07.2023.

5 Қазақстан Республикасы Конституциялық Сотының «Қазақстан Республикасындағы конституциялық заңдылықтың жай–күйі туралы» жолдауы. 20 маусым 2023. https://www.gov.kz/memleket/entities/ksrk/documents/details/484706?directionId=14641&lang=kk 01.07.2023 .

6 Индекс верховенства закона в странах мира. Гуманитарная энциклопедия: Исследования. https://worldjusticeproject.org/rule–of–law–index/global/2022/Kazakhstan. 15.02.2022.

7 Экономикалық зерттеулер институты (ERI). Қазақстан 2023 жылғы Заң үстемдігі индексінде 65–і орынға ие болды. https://economy.kz/ru/Novosti_instituta/id=6066. 15.11.2023.

8 ҚР Президентінің 2021 жылғы 15 қазандағы № 674 Жарлығымен бекітілген Қазақстан Республикасының 2030 жылға дейінгі құқықтық саясатының тұжырымдамасы. https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U2100000674 15.02.2022.

9 Декларация Совещания на высоком уровне Генеральной Ассамблеи по вопросу о верховенстве права на национальном и международном уровнях: Принята резолюцией 67/1 Генеральной Ассамблеи от 24.09. 2012 г. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/ruleoflaw2012.shtml. 15.02.2020.

10 Касымбек А.О. Верховенство права как инструмент обеспечения общественных интересов и его роль в реализации идей конституционализма // Сб. ст. XXXIV межд. науч.–практ. конф. «Современная наука: актуальные вопросы, достижения и инновации». – Пенза, 2023. – С. 135–141.

11 Pekka Hallberg. Верховенство права: перспективы в Центральной Азии и проблемы прав человека. https://online.zakon.kz /Document/?doc_id=31557698&mode=p. 04.04.2019.

12 Сулейменов М.К. Верховенство права: идея и реальность. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34129124#pos=6;–165. 29.01.2019.

13 Мамедов Э. Верховенство закона как одна из главных задач управления

государством // Кавказ и глобализация, 2014. – Том 8. – Выпуск 3–4.– С. 16–26.

14 Ударцев С.Ф., Темирбеков Ж.Р. Концепции «Rule of law» («верховенство права») и «Rechtsstaat» («правовое государство»): сравнительный анализ // Право и государство, 2015. – № 5. – С. 5–17.

15 Конституция Российской Федерации: принята 12 декабря 1993 года. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399. 20.02.2022.

16 Аллалыев Р.М. Концепция верховенства права в США: теоретико–правовое исследование: автореф. … канд. юрид. наук. – М., 2019. – 28 с.

17 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации. принято 21.01.2010 N 1–П по делу о поверке конституционности положении части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса РФ. http://nla–service.minjust.ru:8080/rnla–links/ws//content/act/d62c4566–00f6–4e97–8a8e–b1a34cac8ad9.html. 20.02.2019.

18 Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің Жолдауы. Қазақстан Республикасындағы конституциялық заңдылықтың жай–күйі туралы: 2017 жылғы 9 маусымда № 09–2/5 қабылданды // Егемен Қазақстан. – 20.06.2017. – № 116 (29097).

19 Көбеев Е.Қ., Ахметова Н.С., Байжанова К.Т. Саяси және құқықтық ілімдер тарихы: Оқулық. – Қарағанды: ҚарМУ баспасы, 2013. – 268 бет.

20 Темирбеков Ж.Р. Великая Хартия вольностей – концептуальный предшественник концепции верховенства права // Право и государство, 2015. – №2. – С.89–92.

21 Чиркин В.Е. Верховенство права: современные варианты терминологии. Журнал российского права. – № 12. – 2015. – С. 5–11. https://cyberleninka.ru/article. 01.01. 2023.

22 Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года: принят резолюцией 60/1 Генеральной Ассамблеи от 16 сентября 2005 г.

https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/outcome2005_ch4.shtml#t4 01.02. 2019.

23 Дэйк П., Халлер Г., Джоуэл Д., Туори К. Доклад «О верховенстве права»: принят на 86 пленарном заседании Венецианской комиссии (25–26 марта 2011 года). https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL–AD(2011)003rev–rus 10.01.2019.

24 Темирбеков Ж.Р. Альберт Венн Дайси және Құқық Үстемдігі // Құқық және мемлекет, 2021. – № 1 (90). – 6–14 б.

25 Темирбеков Ж.Р. Концепции правового государства, верховенства права и проблемы формирования сильного государства: зарубежный и казахстанский опыт: дисс. … канд.юрид.наук. – Астана., 2017. – 178 с.

26 Баренбой П.Д. Сборник статей «Доктрины Правового Государства и Верховенства Права в современном мире» / Под ред. В.Д. Зорькина и П.Д. Баренбойма. – М.:ЛУМ, Юстицинформ, 2013. – 560 с.

27 Халиков М.С., Фомина О.С. Реализация концепции справедливости в правовой системе: теоретические аспекты // Право и управление, 2023. – №5. – С. 133–139.

28 Нерсесянц В.С. Право–математика свободы: опыт прошлого и

перспективы // Социальные и гуманитарные науки. Реферативный журнал. Серия 4. Государство и право, 1997. – №3. – С. 13–17.

29 Матузов Н.И., Малько А.В. Мемлекет және құқық теориясы // Оқулық орыс тілінен қазақшаға аударған: Б.Ө. Алтынбасов. – Алматы, 2013. – 580 б.

30 Өзбекұлы С., Қопабаев Ө. Мемлекет және құқық теориясы: Оқулық. – Алматы: Жеті жарғы, 2006. – 264 б.

31 Тлембаева Ж.У. Роль конституционного контроля в обеспечении верховенства права // Актуальные проблемы российского права, 2016. – № 8 (69). – С. 44–48.

32 Дәуітәлі Қ. Facebook әлеуметтік желісінде жариялаған жазбасы. https://www.facebook.com/share/p/mpBzjMfT7B82e6Sf/?mibextid=WC7FNe. 20.12.2021.

33 Stephenson M. The Rule of Law as a Goal of Development Policy. 20.01.2019.

34 Felix Olusanjo Olatunji. Democracy and the Challenge of the Rules of Law in Developing Democratic. https://dergipark.org.tr/download/article–file/40527. 20.01.2018.

35 Fallon R.H. Jr., «The Rule of Law» as a Concept in Constitutional Discourse // Columbia Law Review, 1997. – Vol. 97. – № 1. – p. 1–56.

36 Усманова–Конюхова А., Николаев В.А. Принцип верховенства права: эволюция доктрин правопонимания в национальном праве и международном праве. // Пробелы в российском законодательстве, 2019. – № 4. – С .92–100.

37 Bradley A., Ewing K. Constitutional and Administrative Law. – London & New York: Longman, 2016. – 847 p.

38 Wade W., Forsyth C.F. Administrative law. – Oxford: Oxford University Press, 2014. – 867 p.

39 Морозов Д.Г. О верховенстве права и правового закона // Ленинградский юридический журнал, 2011. – №3. – С. 200–209.

40 Грачева С.А. Доктрина верховенства права и судебные правовые позиции // Журнал российского права, 2014. – №4 (208). – С. 33–45.

41 Руденко В.Н. Демократическое верховенство права и политические режимы (Россия и постсоветские страны) // Научный ежегодник ИФиП УрО РАН, 2013. – №4. – С. 57–73.

42 Беляев М.П., Элязан А.Ш.. Содержание принципа верховенства права. // Вестник российского университета кооперации. – 2023. – № 2(52). – С. 56–60.

43 Керимов А.Д. Некоторые проблемы теории сильного государства. https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=560 21.05.2020.

44 Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и порядок в 21 веке: пер. с англ. – М., 2006. – 220 с.

45 Караев А.А. Конституционная безопасность Республики Казахстан: состояние, проблемы и механизм обеспечения. – Алматы, 2017. – 602 с.

46 Темирбеков Ж.Р. Күшті мемлекетті түсінуге қатысты замнауи тәсілдер: кейбір аспектілер // Құқық және мемлекет, 2019. – №1(82). – 135–145 бб.

47 Қазақ Советтік Социалистік Республикасының Мемлекеттік егемендігі туралы декларация. 1990 жыл 25 қазан. // https://adilet.zan.kz/kaz/docs/B900001700_ 10.03.2020 .

48 Қазақстан Республикасының мемлекеттік тәуелсіздігі туралы ҚР Конституциялық заңы. 1991 жылғы 16 желтоқсан. // https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z910004400_ 10.03.2020.

49 Қазақстан Республикасының 1993 жыл 28 қаңтардағы Конституциясы. Күшін жойған. 62 бап // https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K930001000_ 10.03.2020.

50 Шульженко Ю.Л. Конституционализм и парламентаризм: понятия, соотношение // Право. Общественные науки, 2018. – № 3 (47). – С. 5–15.

51 Касымбек А.О. Доктрина парламентского суверенитета и ее значение в обеспечении принципа верховенства права // Сб. ст. XVII сборник статей XVII межд.науч.–практ.конф. «Актуальные вопросы научных исследований» – Саратов, 2023. – С. 379–390.

52 Элефтериадес П. Парламентский суверенитет и Конституция. // Право. Журнал Высшей школы экономики, 2012. – №3. – С. 29–56.

53 Сулейменов М.К. Роль правовой доктрины в становлении и развитии авовой системы Казахстана .https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31644608#pos=6;–165 15.02.2019.

54 Конституция Французской Республики: принята 4 октября 1958 года .https://worldconstitutions.ru/?p=138. 15.02.2022.

55 Ақмағанбет Р. Өркениетті қоғам құру жолында. – Алматы: AmalBooks, 2022. – 296 б.

56 Саенкова Е.П. Учение Б.Н. Чичерина о народном представительстве // Северо–Кавказский юридический вестник, 2022. – № 1. – С. 54–59.

57 Комментарий к Конституции Российской Федерации / С. А. Комаров [и др.]; под редакцией С. А. Комарова. – 3–е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. – 333 с. https://urait.ru/bcode/453955 15.05.2022.

58 Корецкая Т.П. Становление российского конституционализма // Вестник ОмГУ. Серия. Право. – 2013. – №3 (36). – С. 49–56.

59. Ибраева А.С., Қуандықов Б.Ж. Мемлекет және құқық теориясының хрестоматиясы: хрестоматия. – Алматы: «KazBookTrade», 2015. – 558 б.

60 Гадималиев А. Концептуальные основы парламентаризма .https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30965064#pos=5;–165. 15.02.2018.

61 Kassymbek A., Zhazylbek L. Sailibayeva Z. Shadiyev K. Buribayev Y. The role of parliament in the sustainable development of the country: Agenda for Kazakhstan // Rivista di Studi sulla Sostenibilita, 2019, Issue 2. – PP. 29–52.

62 Саяси партиялар туралы Қазақстан Республикасының 2002 жылғы 15 шілдедегі N 344 Заңы // https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z020000344 14.07.2019.

63 Федеральный закон. О политических партиях: принят 11.07.2001 .https://www.consultant.ru. 01.10.2020.

64 Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции РФ постатейный. – 12–е изд., испр. и доп. – М.: Изд–во Юрайт, 2024. – 244 с.

65 Караев А.А. Правовая охрана Конституции: традиции демократического конституционализма и опыт Казахстана. – Алматы. 2010. – 448 с.

66 Қазақстан Республикасында бейбіт жиналыстарды ұйымдастыру және өткізу тәртібі туралы Қазақстан Республикасының Заңы 2020 жылғы 25 мамырдағы № 333–VI ҚРЗ. http://adilet.zan.kz 20.10.2022.

67 Қазақстан Республикасының Конституциясы. Ғылыми–практикалық түсіндірме. – Алматы: Раритет, 2015. – 552 б.

68 Генеральная Ассамблея ООН. Доклад Специального докладчика ООН о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации. https://www.lawtrend.org/freedom–of–association/doklad–spetsialnogo–dokladchika–po–voprosu–o–prave–na–svobodu–mirnyh–sobranij–i–prave–na–svobodu–assotsiatsii. 20.15.2022.

69 Шашкова А.В. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций. – М.: Линкор. – 188 с.

70 Шульженко Ю.Л. Понятие «Парламентаризм» в современной отечественной науке // Труды Института государства и права РАН, 2017. – Том 12. – № 5. – С. 14–35.

71 Данилевская И.Л. Идеи парламентаризма в трудах Н.И. Лазаревского // Труды Института государтсва и права РАН, 2017. – Том 12. – №2. – С. 57–73.

72 Кабылбаева М.А. Реализация права законодательной инициативы в РК и его субъектами // Вестник института законодательства Республики Казахстан, 2009. – № 3 (15). – С. 29–33.

73 Бухарин Н.И., Довженко Н.И. и др. Демократическое правовое государство и гражданское общество: в странах Центрально–Восточной Европы. – М.: Наука, 2005. – 184 с.

74 Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации. – М.: Юристъ, 2003. – С. 84–85.

75 Дайси А.В. Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской Конституции. – М. : Тип. И. Д. Сытина и К°, 1905. – 681 с.

76. Қазақстан Республикасындағы құқықтық реформаның Мемлекеттік бағдарламасы туралы. ҚР Президентінің Қаулысы 1994 жылғы 12 ақпан N 1569. Күші жойылды – ҚР Президентінің 2006.01.09. N 1696 жарлығымен. https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K940001569_ 10.10.2020.

77 Қазақстан Республикасының Конституциялық Соты туралы ҚР Конституциялық заңы 2022 жылғы 5 қарашадағы № 153–VII ҚРЗ. https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z2200000153/153_1.htm 20.10.2023.

78 Қазақстан Республикасындағы конституциялық заңдылықтың жай–күйі туралы ҚР Конституциялық Сотының 2023 жылғы 12 маусымдағы Жолдауы. https://adilet.zan.kz/kaz/docs/S2300000122 20.10.2023.

79 Плотникова И.И. Конституционализация. К вопросу о понятии // Известия Саратовского Университета. Серия. Экономика, Управление. Право, 2021. – Том 21 – Выпуск 2. – С. 188–197.

80 Сапаргалиев Г.С. Основы государства и права Казахстана: учебник для учащихся старших классов общеобразовательной школы. – 2–е изд., перер. и доп. – Алматы: Атамұра, 2003. – 191 с.

81 Zimmermann A. The rule of law as a culture of legality: legal and extra–legal elements for the realization of the rule of law in society // Murdoch University Electronic Journal of Law, 2007. – 14. – P. 10–31.

82 Рогов И.И. Основа казахстанского общества // Казахстанская правда, 2005.– 1 сентября. – С. 1.

83 Айтхожин К.К. Конституции государств–членов СНГ. Сравнительно–правовой анализ // Правовая инициатива, 2001.– № 2.– С.3–6.

84 Бондарь Н.С. Проблемы конституционализации юридического образования в Российской Федерации // Сб. ст. межд. науч.–практ. конф. «Конституция, конституционализм, конституционализация правовых систем: актуальное соотношение понятий и трендов», посвященной 20–летию Конституции РФ, Тверь, 2013. – С. 70–86.

85 Қазақстан Республикасының Жер кодексі. Қазақстан Республикасының 2003 жылғы 20 маусымдағы N 442 Кодексі. https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K030000442_ 03.12.2021.

86 Василевич Г.А. Конституционализация текущего законодательства и практики его применения – важнейший юридический императив // Право: теория и практика, 2003. – N 8. – С. 4–6.

87 Тлембаева Ж.У. Правовой мониторинг как инструмент модернизации национальной правовой системы Республики Казахстан. https://www.zakon.kz/4936788–pravovoy–monitoring–kak–instrument.html. 01.01.2022.

88 Нұрпейісов Е.К. Мемлекет және құқық теориясы. Оқу құралы. – Нұр–Сұлтан, 2019. – 220 б.

89 Закон Российской Федерации. О поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»: принят 14.03.2020 N 1–ФКЗ .https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019. 01.01.2024.

90 Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации: автореф. ... докт. юрид. наук. – Челябинск, 2010. – 43 с.

91 Метельский С.А. Эффективность государственной власти в современной России: сущность, проблемы, методы оптимизации: дисс. … канд. полит. наук. – М., 2004. – 157 с.

92 Амиров Н.К. Конституционно–правовой статус Сената Парламента Республики Казахстан: дисс. … канд. юрид. наук. – Алматы, 1999. – 145 с.

93 Самалдыкова З.М. Парламент Республики Казахстан (структура, основные направления деятельности): дисс. … канд. юрид. наук. – Алматы, 2001. – 142 с.

94 Қалиев Н. Қазақстан парламентаризмі: саяси талдау: дисс. … канд. юрид. наук. – Алматы, 2005. – 357 б.

95 Исабеков А.Қ. Қазақстан Республикасы парламентінің құқықтық мәртебесі: дисс. … канд. юрид. наук. – Алматы, 2000. – 143 б.

96 Сәтбаева Қ. Парламентаризмнің Қазақстан Республикасы парламентінің заң шығару қызметімен ара қатынасы: дисс. … канд. юрид. наук. – Алматы, 2001. – 126 б.

97 Толеубеков А. Т. Конституционно–правовой статус Парламента РК: дисс. … канд. юрид. наук. – М., 2015. – 209 с.

98 Котов А.К. Конституционализм в Казахстане: опыт становления и эффективности механизма власти. – Алматы: Изд–во КазГЮА, 2000. – 284 с.

99 Турецкий Н.Н. Законодательная ветвь власти Казахстана: Монография. –

Алматы: ТОО «Издательство «Норма–К», 2019. – 360 с.

100 Мишин А.А. Государственное право зарубежных стран. Учебник для вузов. – М.: Статут, 2013. – 520 с.

101 Қасымбек А.О. Парламентаризм ұғымы // Наука и жизнь Казахстана, 2020. – №11/3. – С. 96–102.

102 Сапаргалиев Г.С., Жанузакова Л.Т., Айтхожин К.К., Караев А.А. Проблемы согласованного функционирования органов государственной власти и системы сдержек и противовесов: Монография. – Алматы, 2006. – 466 с.

103 Nemţoi G. The decisive role of parliaments in democracy of social–political life // Procedia–Social and Behavioral Sciences, 2014. – 149(1). – 647–652.

104 Kassymbek A., Satayeva K., Satylganov Y., Abikenov A., Serikkali T., Buribayev Y.A., Mukhamedzhanov O. Formation of parliamentarism in Kazakhstan: Current Agenda // Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues, 2019. – 22(4). – P. 1–16.

105 Горобец В.Д. Конституционно–правовой статус Парламента РФ: дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 2000. – 400 с.

106 Фальшина Н.А. От парламентской к полупрезидентской республике: опыт Франции (III – V республики): дисс. … канд. юрид. наук. – Ростов–на–Дону, 2007. – 199 с.

107 Бутько Л.В. Конституционная реформа: Теоретико–правовой анализ: дисс. … докт. юрид. наук. – СПб., 1998. – 426 с.

108 Кубеев Е.К. Влияние глобализационных процессов на конституционное развитие Республики Казахстан // Сб. ст. межд. науч.–практ. конф. «Конституция – основа динамичного и стабильного развития общества и государства». – Астана, 2016. – 260 с.

109 Айтхожин К.К. Конституции государств–членов СНГ: Сравнительно–правовой анализ // Правовая инициатива. – 2001. – № 2. – С. 3–6.

110 Рогов И.И. Конституционная реформа – основа дальнейшего поступательного развития страны. // Казахстанская правда. – 2017. – № 54. – С. 3.

111 Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы Қазақстан Республикасының 2022 жылғы 8 маусымдағы Заңы. (2022 жылғы 5 маусымдағы республикалық референдумда қабылданды. // https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z220000001K/links 20.10.2023.

112 Мемлекет басшысы Қасым–Жомарт Тоқаевтың Қазақстан халқына Жолдауы. Жаңа Қазақстан: жаңару мен жаңғыру жолы. 2022 жылғы 16 наурыз // https://www.akorda.kz/kz/memleket–basshysy–kasym–zhomart–tokaevtyn–kazakstan–halkyna–zholdauy–1622340 11.09.2022.

113 Пряхина Т.М. Конституционные конфликты // Государство и право. – 2004. – № 11. – С. 19–25.

114 Ударцев С.Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). – СПб.: Университетский издательский консорциум, 2015. – 388 с.

115 Малиновский В.А. Стабильность Конституции РК и перспективы правового развития Казахстана. https://journal.zakon.kz/203783–stabilnost–

konstitucii–rk–i–perspektivy.html 10.07.2018.

116 Караев А.А. Современное состояние и проблемы конституционного развития Республики Казахстан. https://www.zakon.kz/4844145–sovremennoe–sostojanie–i–problemy.html. 12.09.2019.

117 Мухамеджанов Э.Б. Конституционная реформа 2017 года в Казахстане (плюсы, минусы и предложения). https://www.zakon.kz/4842313–konstitucionnaja–reforma–2017–goda–v.html. 12.09.2018.

118 Алматбаева Ж. Конституционная реформа в Казахстане завершилась – поправки приняты. https://regnum.ru/news/polit/2247609.html 13.05.2019.

119 Борисовская Н.В. Современный российский парламентаризм: эволюция взглядов и тенденции развития // Известия Российского государственного педагогического университета им А.И. Герцена. – 2008. – № 70. – С. 80–84.

120 Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты. Курс лекций. – Москва–Берлин: – Директ–Медиа, 2015. – 732 с.

121 Ударцев С.Ф. Конституционная реформа 2022 года в Казахстане: корректировка модели государства, укрепление правозащитных механизмов после массовых беспорядков начала года // Государственно–правовые исследования. – 2022. – Вып. 5. – С. 52–62.

122 Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учебное пособие для вузов. – М.: «ЮНИТИ», 1998. – 383 с.

123 Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. – М.: Изд–во ИГиП РАН, 1995. – 175 с.

124 Бланкенагель А. Теория и практика конституционного контроля в ФРГ // Советское государство и право. – 1989. – № 1. – С.102–105.

125 Бейбитов М.С. Институт конституционного контроля в Республике Казахстан: эволюция и проблемы модернизации. – Алматы: Комплекс, 2005. –292 с.

126 Сулейманов А.Ф. Конституционно–правовые основы взаимодействия Президента и Конституционного Совет Республики Казахстан: Монография. – Алматы, 2007. – 192 с.

127 Гаджиев Г.А. Правовые позиции Конституционного суда РФ как новый источник гражданского права // Журнал Закон. – 2006. – №11. – С. 22–32.

128 Зиманов С.З. Конституция и Парламент Республики Казахстан. – Алматы: Жеті жарғы, 1996. – 352 с.

129 Кленкина О.В. Парламентские процедуры в Российской Федерации .https://www.dissercat.com/content/parlamentskie–protsedury–v–rossiiskoi–federatsii. 20.12.2020.

130 Жакаева Л.С. Конституционный процесс в Республике Казахстан: теоретико–правовые вопросы: автореф. … докт. юрид. наук. – М., 2008. – 54 с.

131 Игнатов Е.А. Парламентские процедуры в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: Конституционно–правовой аспект: дисс. … канд. юрид. наук. – М., 2003. – 204 с.

132 Джимбинова И.Е. Правовой парламентский обычай как источник нормативно–правового регулирования парламентской деятельности: российский

и зарубежный опыт: автореф. … докт.юрид. наук. – М., 2012. – 24 с.

133 Рогов И.И., Малиновский В.А. Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма //Монография. – Алматы Раритет. – 2015. – 382 с.

134 Волкова Н.С. Правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам парламентского права: дисс. … канд. юрид. наук. – М., 2012. – 152 с.

135 Левина М.И. История становления и развития парламентских процедур в Англии XVII – начала XIX вв: автореф. … канд.юрид.наук. – М., 1999. – 25 с.

136 Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. – М.: Юристъ, 1997. – 568 с.

137 Парламентская процедура и внутренняя организация палаты общин .http://www.xserver.ru/user/prgb/3.shtml. 01.01. 2024.

138 Мукашев Р.Ж., Турецкий Н.Н. Комментарий к Конституционному закону Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» .https://online.zakon.kz. 23.11.2023.

139 Закон Украины. Об основах государственной языковой политики Украины: принят 03.07.2012 г. № 5029–VI .http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T125029.html. 11.02.2023.

140 Қазақстан Республикасы Парламентінің Регламенті туралы Қазақстан Республикасы Парламентінің 1996 жылғы 20 мамырдағы қаулысы. // http://adilet.zan.kz/rus/docs/B960000001_ 04.11.2023.

141 Сапаргалиев Г.С. Парламентское право Республики Казахстан: монография. – Астана: ТОО «Институт законодательства РК», 2009. – 308 с.

142 Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан. О проверке Закона Республики Казахстан «О внесении изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан» на соответствие Конституции Республики Казахстан: принят 31.01.2011 г. № 2 .http://ksrk.gov.kz/solutions/np–ks–rk–ot–31012011. 01.01.2020.

143 Қазақстан Республикасының Президенті Қасым–Жомарт Тоқаевтың Парламент палаталарының бірлескен отырысында сөйлеген сөзі. 19.03.2019. //

https://www.akorda.kz/kz/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/kazakstan–respublikasynyn–prezidenti–kasym–zhomart–tokaevtyn–parlament–palatalarynyn–birlesken–otyrysynda–soilegen–sozi 25.08.2021.

144 VI сайланған ҚР Парламенті Мәжілісінің төртінші сессиясындағы қызметінің қорытындылары (2018 жылғы 1 қыркүйек – 2019 жылғы 28 маусым) .https://www.parlam.kz/kk/mazhilis/Files/Pdf. 01.01.2020.

145 «Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Заңының жобасын Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкестігіне тексеру туралы» Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің 2019 жылғы 20 наурыздағы № 2 қорытындысы. // https://adilet.zan.kz/kaz/docs/S190000002Z 20.10.2020.

146 Иванец Г.И., Калининский И.В., Червонюк В.И. Чтение законопроекта // Конституционное право России: Энциклопедический словарь / Под общ. ред. проф. В. И. Червонюка. – М.: Юрид.лит, 2002. – 432 с.

147 Конституция Королевства Дания: принята 5 июня 1953 года

.https://legalns.com. 20.10.2022.

148 Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – М.: «Белые Альвы», 1996. – 400 с.

149 Статкявичус М. Перспективы развития института импичмента в современном государстве // Правоведение. – 2004. – №5. – С.46–49.

150 Ильин А.В. Импичмент главы государства: историко–теоретические акценты // Правоведение. – 2004. – №5. – С.64–67.

151 Абдрасулов Е.Б., Доскалов В.А., Абдрасулова Г.Э. Парламентское право. – Астана, 2008. – 240 с.

152 Сапаргалиев Г.С. Конституция Республики Казахстан: научно–правовой комментарий. – Алматы: Жеті жаргы, 1998. – 432с.

153 Караев А.А. Конституционная ответственность – составная часть механизма конституционной безопасности и защиты общественных интересов .https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32170243. 05.12.2021.

154 Қазақстан Республикасының Президенті туралы Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 26 желтоқсандағы N 2733 Конституциялық заңы. // https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z950002733_ 20.05.2023.

155 ҚР Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы Қазақстан Республикасының Заңы 2017 жылғы 10 наурыздағы № 51–VI ҚРЗ. // https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1700000051#z29 10.09.2023.

156 Шейнис В.Л. Взлет и падение парламента: переломные годы в российской политике (1985–1993). – Т. 1. – М.: Изд–во Р. Элинина, 2005. – 702 с.

157 Жексекин А.К. Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң шығару үрдісіне қатысуы: конституциялық құқықтық аспектілері // Философия докторы (PhD) дәрежесін алу үшін дайындалған диссертация. – Алматы, 2022. – 146 б.

158 Конституция Итальянской Республики: принята 22.12.1947 https://wwwext.comune.fi.it/costituzione/cirillico.pdf. 19.10.2022.

159 Онлашева Ж.О. Законодательная инициатива в Казахстане: современное состояние и перспективы // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. – 2013. – № 4 (32).– С. 20–25.

160 Мухамеджанов Э.Б. О законодательном процессе и проблемах законодательной инициативы в Республике Казахстан.https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32443788&pos=5;–88#pos=5;–88 13.09.2023.

161 Самалдыкова З. Проблемы права законодательной инициативы в Республике Казахстан. // Фемида. – 1998. – №10. – С. 25–31.

162 Елбасы. Уикипедия – ашық энциклопедиясынан алынған мәлімет.https://kk.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%BB%D0%B1%D0%B0%D1%81%D1%8B. 01.10. 2023.

163 Қазақстан Республикасының Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 16 қазандағы № 2529 Конституциялық заңы // http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002529_ 01.05.2023.

164 Медушевский А.Н Конституционный мониторинг: Концепция, методика и итоги экспертного опроса в России 2013 года. – М.: Институт права и публичной политики, 2014. – 184 с.

165 Дерхо Д.С. Конституционный мониторинг в механизме конституционного преобразования .https://naukarus.com/konstitutsionnyy–monitoring–v–mehanizme–konstitutsionnogo–pravoobrazovaniya 20.10.2020.

166 Арутюнян Г.Г. Конституционный мониторинг как гарантия преодоления дефицита конституционализма (концептуальные подходы). https://www.concourt.am/pdf/uploads/6246abc8c9347_2016–10–21–ru.pdf 20.10.2020.

167 Құқықтық актілер туралы Қазақстан Республикасының Заңы 2016 жылғы 6 сәуірдегі (өзгертулер мен толықтырулармен 11.04.2023. https://online.zakon.kz/document/?doc_id=37312788#pos=3;–165 10.05.2023.

168 Төртінші өнеркәсіптік революция жағдайындағы дамудың жаңа мүмкіндіктері Қазақстан Республикасы Президентінің 2018 жылғы 10 қаңтардағы Жолдауы. «adilet.zan.kz». 15.10.2020.

169 «Цифрлық Қазақстан» мемлекеттік бағдарламасын бекіту туралы. Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2017 жылғы 12 желтоқсандағы № 827 қаулысы. Күші жойылды – Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2022 жылғы 17 мамырдағы № 311 қаулысымен. «adilet.zan.kz» 10.06.2022 ж.

170 Ашық Үкімет. https://open.egov.kz. 23.01.2022 ж.

171 Биржанова Д.М. Перспективы демократизации нормотворчества на основе процесса цифровизации // Вестник Института законодательства РК. – 2018. – №3 (52). – С. 164–169.

172 Касымбек А.О. Парламент и законодательный процесс: некоторые вопросы повышения эффективности // Наука и жизнь Казахстана. 2020. – №11/3, – С. 96–102.

173 Яковенко О.В. Правовая процедура: дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1999. – 219 с.

174 Декларация совещания на высоком уровне Генеральной Ассамблеи по вопросу о верховенстве права на национальном и международном уровнях: принята резолюцией 67/1 Генеральной Ассамблеи 24.09.2012 г. .http://www.un.org/ru. 10.05.2020.

175 Богдановская И.Ю. Конституционно–правовые последствия брекзита: суверенитет парламента или народа? // Право. – 2021. – № 3. – С. 231–253.

176 Демидов М.В., Казакова Е.В. Парламентский контроль за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. – Чебоксары, 2017. – 167 с.

177 Каримова Г.Ю. Институт парламентского контроля в зарубежных странах // Вестник Уфимского юридического института МВД России 2018. – № 1. – С. 40–44.

178 Дауталиев Қ.Н. Қазақстан Республикасы Парламентінің бақылау функциясы: философия д–ры (PhD)... дис. (Құқықтану). – Алматы, 2010. – 128 б.

179 Тайторина Б.А. Контрольная функция законодательной власти: вопрпосы теории и практики // ҚазҰУ хабаршысы. Заң сериясы. – 2010. – № 3 (55). – С. 8–13.

180 Булаков О.Н., Бойко Ю.Ю., Коврякова Е.В. и др. Современный Парламент: теория, мировой опыт, российская практика. – М.: Эксмо, 2005. – 320

с.

181 Вандышева Е.А., Сунгурое А.Ю. Контрольная функция парламента: парламентские комиссии по расследованию и счетные палаты // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. – 2015. – № 3 (31). – С. 64–74.

182 Караев А.А. Совершенствование форм парламентского контроля в Республике Казахстан .https://www.zakon.kz. 10.05.2021.

183 Диваева Г.Ю. Институт парламентского контроля: конституционно–правовой аспект: автореф. … канд. юрид. наук. – Казань, 2004. – 28 с.

184 Караев Р.Ш. Конституционно–правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации. Монография. – Ростов–на–Дону: Ростиздат, 2007. – 191 с.

185 Федеральный конституционный закон Австрии: принят 10.11.1920 г. .https://legalns.com/download/books/cons/austria.pdf. 24.03.2020.

186 Основной Закон Федеративной Республики Германия: принят 23.05.1949 г. .https://www.wipo.int/wipolex/ru. 10.02.2021.

187 Федеральный закон Российской Федерации. О Счетной палате Российской Федерации: принят от 05.04.2013 г. № 41–ФЗ .https://base.garant.ru/70353474/#friends. 21.11.2021.

188 Федеральный закон Российской Федерации. О парламентском контроле: принят 07.05.2013 N 77–ФЗ. http://base.garant.ru. 21.11. 2021.

189 Амелина А. Вотум недоверия правительству: 20 попыток. «Исторические хроники РАПСИ». http://rapsinews.ru/legislation_publication. 21.01.2023.

190 Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісінің ресми интернет ресурсындағы Депутаттық сауалдар бойынша қызмет қорытындылары туралы статистикалық деректер. https://www.parlam.kz/kk/mazhilis/performance 05.12.2022.

191 Караев А.А., Қасымбек А.О. Конституция үстемдігін қамтамасыз ету механизміндегі парламентің рөлі // Наука и жизнь Казахстана. – 2019. – №1 (75) – 169–175 бб.

192 Тлембаева Ж.У. Зарубежный опыт организации парламентского контроля и вопросы совершенствования его правовых механизмов в Казахстане // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. – 2016. – № 4. – С. 99 –101.

193 Депутатский запрос Перуашева А.Т., Барлыбаева Е.Х., Никитинской Е.С., Абсатирова К.Г., Дюсембинова Б.С., Еспаевой Д.М., Казбековой М.А. Премьер–министру Республики Казахстан Мамину А.У. О приватизации медицинских учреждений. http://www.parlam.kz/ru/mazhilis/deputy–questions. 10.05.2023.

194 2018 жылғы 24 желтоқсанда Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісінің отырыс залында өткен «Жылжымайтын мүлікке құқықтарды мемлекеттік тіркеу саласын жетілдіру туралы» атты тақырыбындағы Үкімет сағаты. https://www.parlam.kz/kk/mazhilis/government–hour/2 23.04.2020.

195 Мухамеджанов Э.Б. Парламент Казахстана требует реформ // Сб. Ст.

науч.–прак. конф., посвященной 20 летию Конституции РК «Потенциал Конституции и конституционные ценности в контексте правовой государственности Казахстана. – Караганда, 2015. – 246 с.
196. Нурекеш Э. Парламентке өту межесі // https://aikyn.kz/104267/parlamentke–otu–mezhesi. 20.09.2021.

Қосымша 1

«Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заңның
Жобасы

№	Қолданыстағы редакция	Ұсынылатын редакция	Негіздеме
		IV бөлім. Парламент	
1	**49–бап.** 1. Парламент – Қазақстан Республикасының заң шығару билігін жүзеге асыратын Республиканың ең жоғары өкілді органы.	**49–бап.** 1 т. мынадай жаңа редакцияда жазылсын: Парламент – Қазақстан Республикасының заң шығару билігін жүзеге асыратын Республиканың ең жоғары өкілді **және бақылау** органы.	Парламенттің бақылау функциясының конституциялық бекітілуі «Парламенттік бақылау туралы» заңның қабылдануына жағдай жасайды, қазақстандық парламентаризм мен құқық үстемдігін қамтамасыз ету тәжірибесінде халық егемендігі идеясының жүзеге асырылуына ықпал етеді.
2	**57–бап. Парламенттің әр Палатасы дербес, басқа Палатаның қатысуынсыз:** Т. 5) өз құзыретіндегі мәселелер бойынша парламенттік тыңдаулар өткізеді;	**57–бап. Парламенттің әр Палатасы дербес, басқа Палатаның қатысуынсыз:** Т. 5) мынадай жаңа редакцияда жазылсын: өз құзыретіндегі мәселелер бойынша парламенттік тыңдаулар өткізеді; депутаттар фракциясының бастамашылығымен атқарушы билік органдарының мүшелеріне қатысты парламенттік тергеу туралы бастамашылық ету	Парламенттік тергеу құқығының конституциялық бекітілуі парламенттік бақылаудың нысандарын толық жүзеге асыру және атқарушы билікті тиімдірек бақылауды қамтамыз ету үшін қажет.
	61–бап. П 3. Парламент аса маңызды қоғамдық	**61–бап. П 3. Мынадай мазмұндағы 12 тармақпен толықтыру.**	ҚР Конституиясынының 61 бабы 3 т. заңмен реттелетін қоғамдық

	қатынастарды реттейтін негізгі принциптер мен нормаларды белгілейтін заңдар шығаруға хақылы. Осы тармақ заңдармен реттелетін қоғамдық қатынастардың 11 тобын атайды.	**Парламент қоғамдық қатынастарды реттеуге бағытталған өзге де заңдарды шығаруға құқылы**	қатынастар шеңберін анықтайды. Өзге қатынастардың барлығы Президент пен Үкіметтің актілерімен реттеледі. Демек, Парламенттің заң шығару функциясы конституциялық шектермен шектелген, бұл оның өз заңдарын әзірлеудегі белсенділігін тежейді. Сондықтан, Парламенттің заңдарымен реттелетін қоғамдық қатынастардың аясын кеңейту қажет, немесе мұндай шектеулі тізімді мүлдем алып тастау керек. Мұндай жағдайда Парламент биліктік қатынастардың толыққанды субъектісі ретінде, конституциялық процестің бағыты мен сипатына ықпал етуге, атқарушы билікті тиімді бақылауға, атышулы сыбайлас жемқорлық қылмыстарды тергеу үшін тергеу комиссияларын құруға әрекет ете алмайды.
3	**61–бап. 6 т.** Мемлекеттік кірісті қысқартуды немесе мемлекеттік шығысты көбейтуді көздейтін заңдардың жобалары Республика Үкіметінің оң қорытындысы болғанда ғана енгізілуі мүмкін.	**61 бап, 6 тармақтың 1 тармақшасы мынадай жаңа редакцияда жазылсын:** Үкіметтің бастамасымен енгізілген заңдар жобасы ҚР Үкіметінің оң қорытындысы болған жағдайда ғана енгізіледі. Президенттің, Парламенттің заң шығару бастамасы тәртібімен Парламент Мәжілісіне	Норманы түзету заң шығару бастамашылығына ие субъектілердің тең құқытқарын қамтамасыз, сонымен қатар заң шығарушы биліктің негізгі субъектісі ретінде парламенттің рөлін арттыру мақсатында. Парламент депутататтарының заң шығару бастамашылығы

	Республика Президентінің заң шығару бастамасы тәртібімен Парламент Мәжілісіне енгізілген заңнамалық актілердің жобалары үшін мұндай қорытындының болуы талап етілмейді.	енгізіген заңнамалық атілер жлбасы үшін мұндай қорытынды талап етілмейді.	тәртібімен берілетін заң жобаларының санын арттыру арқылы Парламенттің заң шығару рөлін арттыру, Мемлекеттік кірісті қысқартуды немесе мемлекеттік шығысты көбейтуді көздейтін заңдардың жобалары Республика Үкіметінің оң қорытындысы болғанда ғана енгізілуі мүмкін (ҚР Конституциясының 61 бабы 6 тармағы), делінген норманы алып тастау қажет. Сондықтан, Үкіметтің бұл өкілеттігін не алып тастау не заңды қабылдау барысында назарға алынатын жәй қорытынды беру құқығы ретінде бекіту керек.
	61–бап. 7 т. Үкімет енгізген заң жобасының қабылданбауына байланысты Премьер–Министр Парламент палаталарының бірлескен отырысында Үкіметке сенім туралы мәселе қоюға хақылы. Бұл мәселе бойынша дауыс беру сенім туралы мәселе қойылған сәттен бастап қырық сегіз сағаттан ерте өткізілмейді. Егер сенімсіздік білдіру	**61–бап. 7 т.** Алып тасталынсын	Бұл норма парламент пен оның палаталарының заң шығару саласындағы құзыретін шектейді. Сонымен бірге, «таратылу» қаупі және заң жобасының дауысқа салынбай қабылдануы заң шығару бастамашылығы қатысушыларының теңдігі қағидасын және заң шығару процесі сатыларын бұзады, яғни парламент арқылы кез келген заңды өткізуге жол ашады. Тәжірибеде осындай жолмен екі заң қабылданған болатын. Олар: 1) Зейнетақымен

	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.		қамсыздандыру туралы заң (1997, күшін жойған). 2) жер кодексі (2003) Бұл екі заңның да тиімсіз екенін тәжірибе көрсеткен болатын.
	63–бап 1. Республика Президенті Парламент палаталары төрағаларымен және Премьер–Министрмен консультациялардан кейін Парламентті немесе Парламент Мәжілісін тарата алады. 2. Парламентті және Парламент Мәжілісін төтенше немесе соғыс жағдайы кезеңінде, Президент өкілеттігінің соңғы алты айында, сондай–ақ осының алдындағы таратудан кейінгі бір жыл ішінде таратуға болмайды.	**63–бап.** Мынадай жаңа редакцияда жызылсын: 1. Республика Президенті Парламент Палаталарының өкілдерімен, Премьер–Министрмен, сонымен қатар Конституциялық Соттың Төрағасымен консультациялардан кейін ғана Парламенттің Мәжілісін тарата алады. 2.Парламент Мәжілісі төтенше жағдай кезінде немесе әскери жағдай уақытында, Президент өкілеттігінің соңғы алты айында, сонымен қатар алдыңғы таратудан кейінгі бір жыл ішінде таратуға болмайды.	1. Конституциялық Соттың мемлекеттік билік органдарымен арақатынасы мезанизмін жетілдіру, халық өкілдігі қағидасын қорғау мақсатында «кеңесшілер» құрамына Конституциялық Соттың Төрағасын да қосу қажет. 2. Парламент Сенатының заң шығармашылық процесінің үздіксіздігін қамтамасыз ету мақсатында, бірқатар шетелдік мемлекеттерде (Ресей, Жапония, Франция және т.б.) қалыптасқан үрдіс секілді таратылмауы қажет.
		VI Бөлім. Конституциялық Сот	
	72–бап.	Жаңа редакцияда	Парламенттің «Жарлық

	1. Конституциялық Сот Қазақстан Республикасы Президентінің, Сенат Төрағасының, Мәжіліс Төрағасының, Парламент депутаттары жалпы санының кемінде бестен бір бөлігінің, Премьер–Министрдің өтініші бойынша: 2) Парламент қабылдаған заңдардың Республика Конституциясына сәйкестігін Президент қол қойғанға дейін қарайды;	жазылсын: 2) Қарайды: Парламент қабылдаған заңдардың Республика Конституциясына сәйкестігін Президент қол қойғанға дейін; Президенттің заңды күшіне енгін нормативтік Жарлықтарын және Үкіметтің қаулыларын Қазақстан Республикасының конституцияясына сәйкестігін қарайды.	құқығы» саласында, сонымен бірге, үкіметтің нормашығармашылық қызметі саласындағы бақылауды қамтамасыз етуге қатысуы, бұл парламенттің билік бөлінісі механизміндегі рөлін арттырып, ҚР шынайы парламентаризмнің орнығуына ықпал етеді.

Қазақстан Республикасының Президенті

Қосымша 2

Қазақстан Республикасы Парламенті Қаулысының Жобасы
«Қазақстан Республикасы Парламентінің Регламентіне өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы»

№	Қолданыстағы редакция	Ұсынылатын редакция	Негіздеме
III Бөлім. Парламент Палаталарының бірлескен отырыстарында қаралатын мәселелер **4–тарау. Республика Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар қабылдау**			
1	**30–тармақ.** Конституцияға өзгерістер мен толықтырулар енгізу мәселелері бойынша кемінде екі оқылым өткізілуі міндетті.	**30–тармақ.** Конституцияға өзгерістер мен толықтырулар енгізу мәселелері бойынша кемінде екі оқылым өткізілуі міндетті. **Толықтыру.** **Бірінші мен екінші оқылымның арасында кемінде 10 жұмыс күні өтуі қажет.**	**Заң жобасының оқылымы** бұл оның талқылануының ең маңызды бөлімі болып табылады. Әлемдік тәжірибе бірінші оқылымда заң жобасының профильдік комиссияға берілу мәселесі шешілетіндігін көрсетеді. Екінші оқылымда егжей–тегжейлі талқылау жүреді, ал үшінші оқылымда дауысқа салу өтеді. Парламент регламентінде оқылымдар өткізуде сақталуы қажет мерзімдер көрсетілмеген. Регламент нормасы екі оқылымды да бір күнде өткізуге тыйым салмайды, бұл ұсынылған заң жобасын талқылау сапасына ықпал етпейді.

Парламент Мәжілісінің Төрағасы

Қосымша 3

«Қазақстан Республикасындағы Парламентік бақылау туралы»
Заңның
ЖОБАСЫ

1 тарау. Парламенттік бақылаудың негіздері, мақсаттары және қағидалары.

1–бап. Осы заңның реттеу пәні.

Осы заң Парламенттің парламенттік бақылау саласындағы құзыретін, Конституцияның үстемдігін қамтамасыз ету, парламенттің бақылау өкілеттіктерін жүзеге асыру және көпұлтты қазақстан қоғамының мүдделерін қорғауды бекітеді және реттейді.

2– бап. Парламенттік бақылаудың негізгі мақсаттары.

1) Биліктің атқарушы органдарының және лауазымды тұлғаларының қызметінде Конституцияның, конституциялық және басқа да құқықтық актілердің үстемдігін қамтамасыз ету;

2) көпұлтты халықтың мүдделерін, оның конституциялық және басқа да құқықтары мен бостандықтарын қорғау;

3) конституциялық заңдылық пен құқықтық тәртіпті нығайту;

4) сыбайлас жемқорлықпен және т.б. күресу.

3–бап. Парламенттік бақылаудың қағидалары.

1. Парламенттік бақылауды жүзеге асыруда басшылыққа алынатын қағидалар:

1) жариялылық, қазақстандық патриотизм және заңдылық;

2) жеке тұлғалардың құқықтары мен бостандықтарының сақталуы мен қорғалуы;

3) Парламенттік бақылау субъектілерінің дербестігі мен тәуелсіздігі.

2 Тарау. Парламенттік бақылаудың субъектілері мен объектілері

4 бап. Парламенттік бақылау субъектілері:

1) Парламент Палаталары;

2) Палаталар комитеттері мен комиссиялары;

3) Парламенттік тергеу бойынша комиссиялар;

4) депутаттар;

5) партиялық фракциялар.

5 бап. Парламенттік бақылау объектілері:

1) атқарушы билік органдары мен оның лауазымды тұлғаларының қызметі;

2) Президент және президент әкімшілігі лауазымды тұлғаларының қызметі;

3) Ұлттық компаниялар мен олардың басшыларының қызметі;

4) Ұлттық Банктің қызметі

3 Тарау. Парламенттік бақылаудың нысандары

6 бап. Парламенттік бақылау төмендегі нысандарда жүзеге асырылады:
1) Үкіметті қалыптастыруға қатысу;
2) Республикалық бюджетті және Үкімет есептерін бекіту;
3) Есеп комитетін қалыптастыруға қатысу;
4) депуттық сауал салу;
5) Үкіметке немесе оның жекеленген мүшесіне сенім білдіру туралы мәселені көтеру;
6) Парламент палаталарының тыңдаулар өткізуі;
7) Парламент палаталарының тұрақты комитеттерінің тыңдаулар өткізуі;
8) Президентті қызметінен босату және биліктен кетіру мәселесін көтеру;
9) Қазақстан Республикасы Ұлттық Банкінің жылдық есебін қарау және ол бойынша шешім қабылдау;
10) Ұлттық компаниялар басшыларының баяндамасын тыңдау;
11) Есеп комтеті Төрағасының баяндамасын тыңдау.
12) Парламенттік тергеу жүргізу және т.б.

4 Тарау. Парламенттік тергеу. Парламенттік тергеуді жүргізудің негізі мен бастамасы

7 бап. Парламенттік тергеуді қозғау үшін бұқаралық ақпарат құралдарында жарияланған және Мәжіліс депутаттарына мәлім болған мемлекеттің жоғары лауазымды тұлғалары, ұлттық компаниялар басшылары оқиғалары (әрекет немесе әрекетсіздік) негіз болып табылады.

8 бап. Парламенттік тергеуді қозғау үшін бастаманы Парламент депутаттары (кемінде 10 депутат), Бас Прокурор, Ұлттық қауіпсіздік Комитетінің Төрағасы, адам құқықтары жөніндегі Уәкіл көтереді.

5 Тарау. Парламенттік комиссияның құрылу тәртібі мен оның өкілеттік мерзімі

9 бап. Парламенттік комиссия Мәжіліс Бюросының қатысуымен Мәжіліс Төрағасының өкімімен құрылады. 15 депутаттан тұратын Комиссия құрамына әр түрлі саяси фракциялардың депутаттары мен қоғам өкілдері, сарапшылар кіреді.

10 бап. Парламенттік тергеудің мерзімі комиссия құрылған күннен бастап 6 айдан аспауы қажет. Парламенттік тергеу Парламент Мәжілісінің өкілеттік мерзімі аяқталғанға дейін бітуі қажет.

11 бап. Мүдделер қақтығысын болдырмау мақсатында Мәжіліс Төрағасы, сонымен бірге, іске тікелей немесе жанама мүдделі тұлғалар комиссия мүшесі бола аламайды.

6 Тарау. Комиссия Төрағасы

12 бап. Комиссия төрағасы Парламент Мәжілісі Төрағасының өкімімен тағайындалады.

13 бап. Төраға Комиссия хатшысын тағайындайды, оның жұмысын ұйымдастырады, отырыстарды шақырады және жүргізеді; Комиссия отырыстарында сөз сөйлейді; комиссия мүшелері арасында міндеттерді бөледі; қаралатын іс бойынша өзге де әкімшілік функцияларды жүзеге асырады.

14 бап. Комиссия хатшысы комиссия қызметінің ұйымдастырушылық–әдістемелік қамтамасыз етілуіне жауап береді.

7 Тарау. Комиссия құқықтары

15 бап. Парламент комиссиясы парламенттік тергеу жүргізуге қатысты өкілеттіктерін жүзеге асыру кезінде:

1) мемлекеттік билік органдарынан тергеліп жатқан іске қатысты ақпаратты, құжаттарды және өзге де мәліметтерді сұратуға және алуға;

2) лауазымды және өзге де тұлғаларды түсінік беру үшін шақыртуға;

3) тергеліп жатқан іс бойынша арнайы білімдері бар адамдарды шақыруға құқылы.

16 бап. Мемлекеттік билік органдары, лауазымды тұлғалар және сұрау салынған өзге де адамдар комиссия жұмысына қатысуға және қойылған сұрақтарға жауап беруге міндетті.

17 бап. Тергеу жүргізу нәтижелері бойынша Комиссия не істің материалдарын одан әрі тергеп–тексеру үшін тергеу органдарына береді не тергеп–тексеруді тоқтатады.

8 Тарау. Қорытынды ережелер.

18 бап. Осы Заңның қолданысқа енгізілуі.

Осы Заң ресми жарияланған күннен кейін күнтізбелік он күн өткен соң қолданысқа енгізіледі.

Қазақстан Республикасының Президенті