

Қ. Х. Сәтбаева, ҚР ІІМ Б. Бейсенов атындағы Қарағанды академиясындағы мемлекеттік-құқықтық пәндер кафедрасының доценті, заң ғылымдарының кандидаты, доцент

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ ПАРЛАМЕНТИНІҢ НЕГІЗГІ ҚЫЗМЕТТЕРІ

Қазақстан Республикасы Парламентінің қызметі үш дәстүрлі бағыттағы парламенттік қызмет шеңберінде жүзеге асырылады. Олар өкілдік қызмет, заң шығару қызметі, бақылау қызметі.

Республика Парламентінің өкілдік қызметі мемлекеттік биліктің негізі болып табылатын халық еркін білдіруден тұрады. Бұл қызмет еркін сайлауды өткізу жолымен жүзеге асырылады. Сайлау әр алуан әлеуметтік топтардың мүдделерін анықтауға, мемлекеттік биліктің қоғамның бір сайланбалы өкілдерінен басқасына бейбіт, зорлық-зомбылықсыз, сайлаушылардың ерікті еркінің негізінде өтуіне бағытталған. Сол себепті парламент барлық басқа мемлекеттік институттардың арасындағы жалпыхалықтық өкілдіктің бірден-бір органы болып табылады. Республика Конституциясының 3-бабы халықтың билікті тікелей республикалық референдум және еркін сайлау арқылы жүзеге асыратындығын, сондай-ақ өз билігін жүзеге асыруды мемлекеттік органдарға беретіндігін бекітеді. Халыққа дәлірек айтқанда сайлаушыларға, яғни халықтың құқық қабілеті мен әрекет қабілеті бар бөлігіне, парламентті қалыптастыру құқығы берілген. Сайланбалылық және «халық мандаты» парламентке заң шығару мен өзге де қызметтерді орындау мүмкіндігін берсе, ал сайлаушыларға парламенттің қызметімен өздерінің ортақтастығын көруге мүмкіндік береді. Сондықтан, өкілділік — парламенттің анықталушылық қасиеті. Бұл Қазақстан Республикасының Парламентін заң шығару қызметін жүзеге асырушы орган ретінде қалыптастыру тәсілі, сондай-ақ оның қызметі мен әрекетінің тәсілі.

Парламенттің қызметі мен әрекет етуінің тәсілі ретіндегі өкілділік, ең алдымен, депутаттардың өз сайлаушыларымен тығыз қарым-қатынастарынан көрініс береді. Парламенттің өкілдік қызметінің маңызды аспектілерінің тағы бірі — оның қызметіндегі қоғамдық мүдделердің шынайы көрінісі. Олар заңдарда, палаталар қаулыларында, аталмыш органдардың өзге де әрекеттерінде белгіленеді. Қоғамдық мәні зор ішкі және халықаралық өзекті мәселелер бойынша депутаттардың, фракциялар мен комитеттердің, тұтастай алғанда парламенттің көзқарасы, мемлекет және қоғам өмірінің қандай да бір құбылыстарының парламентпен ресми бағалануы осының айғағы болып табылады. Қаралып отырған аспектіде парламенттің өкілдік рөлі оның азаматтық қоғамның, демократия мен құқықтық мемлекеттің дамуына ықпал ететін орган ретіндегі маңызын көтереді.

Парламенттің заң шығару қызметі өзінің мәні мен мазмұны бойынша аса маңызды және көлемді. Оның шеңберінде мемлекеттің құқықтық жүйесі қалыптасады, қоғамда пайда болған және заңдық бекітуді талап етуші барлық қатынастардың құқықтық реттелуі қамтамасыз етіледі. Парламенттің заң шығару қызметінің мәні — Қазақстан Республикасының Конституциясымен тікелей көзделген не олардың қабылдануы қоғам мен мемлекеттің саяси, экономикалық және әлеуметтік өмір салаларының даму қажеттіліктерімен туындаған заңдарды дайындау және қабылдау.

Заң шығару қызметі сенімді құқықтық тәртіпті орнатуды ұйғарады, тек бір ғана үстемдікке құқық пен заң үстемдігіне жол береді. Ол норма шығармашылық қызметте биліктің барлық тармақтарын іскерлік ынтымақтастыққа, үйлестірушілікке, серіктестік және одақтастық қатынастарға бағыттайды. Ал мұндай бағыттаушылық өз тарапынан елдегі тұрақтылыққа, мемлекеттің әрі қарай дамуының құқықтық негіздерін қалыптастыруға кепілдік береді.

1993 жылдың желтоқсан айында Қазақстан Республикасы Жоғарғы Кеңесі XII-шақырылымының өзін-өзі тарату барысында 1993 жылы 10-желтоқсанда қабылдаған Республика Президентіне уақытша мерзімге заң шығару өкілеттігін беру туралы Заңға сәйкес 1995 жылы 28-қыркүйекте Қазақстан Республикасының Президенті «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» Конституциялық заң күші бар Жарлық қабылдады. Осы Президент Жарлығына сәйкес 1995 жылы 9-желтоқсанда Қазақстан Республикасының заң шығару қызметін жүзеге асырушы тұрақты негізде жұмыс істейтін екі палаталы органына сайлау өткізілді. Көрсетілген уақыттан бастап бүгінгі күнге дейін Қазақстан Республикасы Парламентінің заң шығару қызметін талдау қазақстандық парламенттің заң шығару қызметімен алғаш рет тұрақты кәсіби негізде айналысқанына қарамастан, аталмыш саладағы сөзсіз жетістіктерін көрсетеді. Оның жұмыс кезеңінде мемлекет өмірінің аса маңызды салаларын реттейтін заң актілері қабылданы. 2010 жылғы 31-маусымдағы жағдай бойынша Қазақстан Республикасында 10 конституциялық заңдар, 16 кодекстер, 287 заңдар, 922 бекіту туралы заңдар қабылданды¹.

Заң шығару, яғни заңдар мен өзге де нормативтік актілерді қабылдау, мемлекет пен қоғам өмірінің нормативтік негізін қалыптастыру — Қазақстан Республикасы Парламентінің ең басты қызметі. Басқаша айтқанда, ол — стратегиялық басқаруға, мемлекеттік органдармен, өзге де құқық қорғау және жедел-басқару белсенділіктерінің субъектілерімен негізгі болып танылатын ең басты құндылықтары және мемлекет пен қоғамның ұзақ уақыттық стандарттарын бекіту мен қалыптастыруға мамандандырылады.

Парламенттің бақылау қызметінің мәні — бұл демократиялық дәстүрлерде ұйымдастырылған билік бөлу жүйесі жағдайында халықтың өзі биліктік өкілеттіктер берген барлық құрылымдар қызметін бақылау құқығына иелік етуі. Қандай да бір мемлекеттік құрылымдар, оның ішінде халықтың өкілді органдары да, халық бақылауынан тыс болмауы қажет. Халық атынан бақылаудың жоғары нысанын (парламенттік бақылау) жүзеге асыра отырып, парламенттің өзі тікелей демократияның әртүрлі институттары арқылы халықпен бақыланады.

Әлемдік парламенттік тәжірибеде мемлекеттік құрылыс ерекшелігіне және оның институттарының ара қатынастарына байланысты бақылау қызметінің әр алуан түрі бар. Ол үкіметтің бюджеттің атқарылуы туралы есептерінен, ағымды мәселелер бойынша хабарламалардан, парламенттік тыңдаулардан, депутаттық сауалдардан көрініс табады.

Финляндия Сеймі мемлекеттік қазынаның жағдайы туралы жыл сайынғы үкіметтік есептің ұсынылуына байланысты мемлекеттік қаржының жұмсалуды бақылауды белгілі бір деңгейде жүзеге асыра алады. Чилиде мұндай есеп 6 ай сайын ұсынылып отырылады. Жапонияда конституцияға сәйкес кабинет парламент пен халыққа мемлекеттік қаржының жағдайы туралы жылына кемінде бір рет баяндап отырады. Сонымен бірге қаржылық заң кабинеттің кемінде 3 айда бір рет парламент пен халыққа мемлекет қаржысының қандай мүдделерге жұмсалғаны туралы және елдің жалпы қаржылық жағдайы жөнінде баяндап отыру міндеттілігін қарастырған. ГФР-да қаржы министрлігі әр 3 ай сайын бюджеттік комиссияға шыққан шығыстың бөлінген қаржыдан қаншалықты асатынын көрсететін және сметадан асатын кезкелген шығысты түсіндіретін есеп беруге міндетті. Ресей Конституциясының 114-бабында Ресей Федерациясы Үкіметінің Мемлекеттік Думаға федералдық бюджеттің орындалуы туралы есеп беруі қарастырылады². Осы көрсетілген жалпы есеп беру, сөзсіз, өте пайдалы. Дегенмен, олар күнделікті қаржылық әрекеттерді жан-жақты қамти алмайды және олардағы әр алуан кемшіліктерді көруге толық мүмкіндік бере алмайды. Осыған байланысты жалпы мәліметті ұсыну әдісі күнделікті бақылау механизмімен толықтырылады. Мұндай бақылауды жүзеге асыру көп елдерде тікелей парламенттік органмен немесе парламентке бағынышты арнайы бақылау органымен жүзеге асырылады³.

Әрекеттегі Конституцияға сәйкес бюджеттің атқарылуын бақылау Есеп комитетіне жүктеледі. Есеп комитетінің Төрағасы мен екі мүшесін — (енгізілген өзгерістерге дейін — тек Төрағасын) Республика Президенті, үш мүшесін — Парламент Сенаты, үш мүшесін — Парламент Мәжілісі (өзгерістерге дейін — әрқайсысы екі мүшесін) бес жыл мерзімге тағайындайды (44-б., 7-т; 57-б., 1-т.). Осы Конституцияның 44-бабы 9-тармағына сәйкес Республика Президенті Премьер-Министрдің ұсынуымен республиканың мемлекеттік бюджеті есебінен ұсталатын барлық органдардың қызметкерлеріне арналған қаржыландыру мен еңбекақы төлеудің бірыңғай жүйесін бекітеді.

Негізінен парламент шығаратын қаржылық қаулылар өмірде қалай жүзеге асырылып жатқанын бақылау туралы мәселе атқарушы билікті бақылауды жүзеге асыруға қатысты парламенттің жалпы проблемасының маңызды және ерекше аспектісі болып табылады. Оның маңызды болу себебі мемлекеттік бюджеттің ел өмірінің барлық салаларын қамтуы мен осы салалардағы терең ықпалының туындаса, ал ерекше болу себебі — бақылау белгілі бір шаралардың арнайы ережелеріне сәйкес жүзеге асырылады.

Парламенттің құқықтары мен міндеттері бюджетті мақұлдау актісімен тәмамдалмау керек. Парламент сонымен бірге өзінің мақұлдаған шараларының жүзеге асырылуын қамтамасыз ету керек. Ол тек осы жағдайда ғана өзінің ұйғарымдарын атқарушы биліктің тиісті түрде орындайтынына сенімді бола алады. Дәл осы себепке байланысты парламент қаржылық циклдің басқы және соңғы сатыларына қатысады.

Парламенттер осы бақылау әрекетінің саласы туралы мәселе бойынша бірқалып пікірде, әйтсе де олар бақылаудың қандай түрде болу керектігіне келгенде әртүрлі пікірлерді ұстанады. Тәжірибеде мұндай бақылаудың әкімшілік немесе сот органдарымен жүргізілетін тексерулерден өзгешелігін айыру қиын. Дегенмен, парламент тікелей немесе арнайы органдар берген нұсқаулар арқылы әрекет етуге, оның әрекетінің уақыты бойынша бюджеттік мерзімдермен сәйкес келуіне немесе кейінірек қабылдануына тәуелсіз, ол осы салада белгілі бір түрде атсалысып отырады.

Парламенттік бақылаудың алғашқы түрі, әдетте, парламент құзырындағы бақылауды жүзеге асыру бойынша өкілеттіктерден туындайды, және интерпелляция, сұрақтар, тексеру жүргізу тәсілдерімен жүзеге асырылады. Бұл шаралар, ең алдымен, үкіметтің саяси қызмет саласындағы жауапкершілігі туралы мәселе қою үшін қолданылады, сол себепті есеп беруді арнайы тексеруде әрдайым қолайлы бола бермейді.

Бақылаудың келесі түрі тікелей қаржылық шараларға қатысты. Сметалық ұйғарымдар мүлдем аяқталған түрінде сирек бекітіледі. Олар қаржылық жыл барысында өзгерістерге ұшырап отырады. Осындай жағдайға байланысты үкімет сметаға белгілі бір өзгерістерді енгізу өтінішімен парламентке жүгінген кезде, парламент үшін жыл басында бөлінген қаржының қалай, қайда жіберілгенін білу мүмкіндігіне жол ашылады. Көптеген елдерде қосымша қаржы бөлуді бекіту кезінде ең алғашқы сметаны мақұлдау барысындағы шара қолданылады. Парламент қаржының қалай жұмсалғаны туралы хабар алу ғана емес, сонымен бірге, жұмсалған қаржы алғашқы шешімнің талаптарына сәйкес келмеген жағдайда үкіметке ықпал ету мүмкіндігіне ие бола алады. Дегенмен, тағы да айта кету керек, мұндай бақылау әдісі көбіне үкімет қызметін саяси себептері бойынша мақұлдау немесе мақұлдамау мақсатымен байланыстырылады.

- ¹ Турецкий Н. Н. Вопросы уголовной ответственности Конституции РК // Конституция — основа демократического развития государства. Материалы международной научно-практической конф. Том 2. — Астана, 2010.
- ² Конституции стран СНГ /Составитель Ю. Булуктаев. — Алматы: Жеті Жарғы, 1999.
- ³ Контрольные органы парламентов мира. Информационно-справочный обзор // Информационный центр Верховного Совета РК (группа правовой информации). — Вып. № 107. — Алма-Ата, 1993.

Резюме

В данной статье рассматривается основная деятельность Парламента РК. Автором исследованы основные формы парламентских функций такие как представительная, законодательная, контрольная. Сделан сравнительный анализ с аналогичными функциями парламентов зарубежных стран.

Resume

In given article is considered main activity of the Parliament Republic of Kazakhstan. The author explored main forms parliamentary function such as representative, legislative and checking. Benchmark analysis is made with similar function with parliament of foreign countries.