

13 Cameron K. S., Quinn R. E. *Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework*. – Prentice Hall, 2011. – 288 p.

14 Binder, Lucie; Hans, Vanessa; Stransky, Anna (2023) "A collaborative approach to improve business integrity in ASEAN: Case studies of anti corruption Collective Action in the region. - [Electronic resource]. - URL: https://baselgovernance.org/sites/default/files/2023-11/231120_WP-48.pdf

15 Khamzina Z., Buribayev Y. and Tileubergenov Y. (2025) *Institutionalizing integrity: rethinking ethical and cultural standards in Kazakhstan's civil service*. *Front. Polit. Sci.* 7:1573608. doi: 10.3389/fpos.2025.1573608

16 Kanatova Zh. *Kazakhstan – kollektivistskaja strana? // Centr razvitija kommunikacij (crcons.com): [blog]. – 16.03.2021. – URL: <https://crcons.com/rus/b20210316> (data obrashhenija: 10.07.2025).*

17 Zhanuzakova L.T., Tajtorina B.A., Alimbetova Otvetstvennost' gosudarstvennyh sluzhashhih za narushenie sluzhebnoj discipliny i sluzhebnoj jetiki // *Eurasian scientific journal of law*. - 2025 – № 2(11). – S.19-30.

18 *Organizacionnaja kul'tura v kompanijah i organizacijah, uslovija formirovanija i metody razvitija. MBA Kazakhstan: [veb-sajt]. – URL: https://mba-kazakhstan.kz/blog/corporate_culture (data obrashhenija: 10.07.2025).*

19 *Chto takoe «organizacionnaja kul'tura» i zachem ona nuzhna. Kachestvennyj Kazakhstan (standard.kz): [stat'ja]. – URL: <https://www.standard.kz/ru/post/cto-takoe-organizacionnaya-kultura-i-zacem-ona-nuzna> (data obrashhenija: 10.07.2025).*

20 Zhanuzakova L.T., Tajtorina B.A., Alimbetova A.R. *Politiko pravovye aspekty regulirovanija sluzhebnoj jetiki gosudarstvennyh sluzhashhih v Respublike Kazakhstan // Vestnik KazNPU imeni Abaja. – 2025. – № 1 (89). – S. 8–17. – DOI: 10.51889/2959 6270.2025.89.1.005.*

FTAXP 10.07.61
ӨОЖ 340.1

10.51889/2959-6181.2025.81.3.002

Л.Т. Жанұзакова¹ , М.Т. Бейсенбаева^{2*} 

¹«Туран» университетінің Құқық ғылыми-зерттеу институты, Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты,

²Қазақ ұлттық аграрлық зерттеу университеті
(E-mail: zhanleila@mail.ru; *manshuk.beisenbaeva@mail.ru)

ӨКІЛЕТТІ ЗАҢНАМА БІЛІК ТАРМАҚТАРЫНЫҢ ӨЗАРА ӘРЕКЕТТЕСУ НЫСАНЫ РЕТІНДЕ: ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУДІҢ ҚАЗІРГІ ҮРДІСТЕРІ МЕН СЫН-ҚАТЕРЛЕРІ

Аңдатпа

Зерттеу Қазақстан Республикасындағы өкілетті заңнама институтының құқықтық негіздері мен іске асыру тетіктерін жан-жақты талдауға арналған. Өкілетті заңнама ұғымына теориялық көзқарастар қарастырылып, оның атқарушы биліктің құқықшығармашылық процесіне ерекше түрде қатысуының мәні ашылады. 2022 жылғы конституциялық реформадан кейін үкіметке заң күші бар уақытша нормативтік құқықтық актілерді қабылдау құқығы берілді. Мақалада өкілетті заңнаманың парламенттің заң шығару функциясын уақытша алмастыратын атқарушы биліктің құқықшығармашылық қызметінің ерекше түрі ретінде қарастыратын доктриналық көзқарастар сараланады.

Қазақстандағы осы институтты реттейтін конституциялық және заңнамалық нормалар талданып, уақытша актілердің қолданылу мерзімдері мен негіздерінің нақты көрсетілмеуі, парламенттік есептіліктің әлсіздігі, Конституция нормалары арасындағы қайшылықтар сияқты

тұжырымдамалық және рәсімдік олқылықтар айқындалды. Салыстырмалы-құқықтық талдау бұл институттың Франция, Германия, Ұлыбритания, Италия және басқа елдердегі тұрақты институционалдануымен салыстыруға мүмкіндік берді. Ерекше назар атқарушы биліктің шұғыл жағдайларға тиімді жауап беруі мен билік тармақтарының бөлінісі қағидатын сақтау арасындағы тепе-теңдікті қамтамасыз ететін құқықтық тетіктердің қажеттілігіне аударылады.

Мақалада осы институтты заңнамалық жетілдіруге қатысты ұсыныстар да қамтылған. Зерттеу нәтижелері заңнама және мемлекеттік басқару саласындағы ғалымдар мен практиктер үшін пайдалы болуы мүмкін.

Түйін сөздер: уақытша қаулы, өкілетті заңнама, заң, заң жобасы, Конституция, Парламент, Үкімет.

Жанузакова Л.Т.¹, Бейсенбаева М.Т.²

¹ НИИ права университета «Туран», Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан

² Казахский Национальный аграрный исследовательский университет

ДЕЛЕГИРОВАННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК ФОРМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЕТВЕЙ ВЛАСТИ: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация

Исследование посвящено всестороннему анализу правовых основ и механизма реализации института делегированного законодательства в Республике Казахстан. Исследуются теоретические подходы к понятию делегированного законодательства, раскрывается его сущность как особой формы участия исполнительной власти в нормотворчестве. В условиях динамичных политико-правовых трансформаций, инициированных конституционной реформой 2022 года, правительство республики получило право принимать временные нормативные правовые акты, обладающие силой закона. В статье рассматриваются доктринальные подходы к понятию делегированного законодательства как особой формы нормотворчества исполнительной власти, временно замещающей законодательную функцию парламента. Проанализированы конституционные и законодательные положения, регулирующие этот институт в Казахстане, выявлены его концептуальные и процедурные пробелы, в частности, отсутствие чётких оснований и сроков действия временных актов, слабая парламентская подотчетность, а также противоречия между нормами Конституции. Сравнительно-правовой анализ позволил сопоставить казахстанский подход с моделями, действующими во Франции, Германии, Великобритании, Италии и других странах, где делегированное законодательство имеет более устойчивую институционализацию. Особое внимание уделяется необходимости правовых механизмов, обеспечивающих баланс между эффективностью реагирования на срочные вызовы и сохранением принципа разделения властей.

В статье также представлены рекомендации по законодательному усовершенствованию института, а выводы могут быть полезны как для научного сообщества, так и для практиков в сфере законотворчества и государственного управления.

Ключевые слова: временное постановление, делегированное законодательство, закон, законопроект, Конституция, Парламент, Правительство.

L.T. Zhanuzakova¹, M.T. Beissenbayeva²,

¹Research Institute of Law of Turan University, Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan

²Kazakh National Agrarian Research University

DELEGATED LEGISLATION AS A FORM OF INTERACTION BETWEEN THE BRANCHES OF GOVERNMENT: CURRENT TRENDS AND CHALLENGES OF LEGAL REGULATION

Abstract

The study reveals the content of the Biy court as a socio-political value of the Kazakh people. The article is devoted to the study of the Biy court as a fundamental institution of Kazakh customary law and its potential role in the modern legal system of Kazakhstan. The relevance of the research is emphasized due to the need to improve domestic legislation and the judicial system, as well as the desire to use the centuries-old traditions of our ancestors to improve the effectiveness of justice. The expediency of creating a specialized scientific research state institute for the comprehensive and comparative study of Kazakh law "Jargy" and justice biy is substantiated, and an example of foreign experience (Canada, Australia) in creating such centers to take into account local legal specifics is given. Such an appeal to the age-old traditions of our ancestors is largely determined by the need to radically improve the current domestic law and the judicial system of the country. It is noted that the foreign experience of the organization and operation of magistrates' courts deserves careful attention of the domestic legislator. It is advisable to introduce the Biy court into the unified judicial system of the country, as a court of first instance, in order to expand the availability of judicial protection for rural citizens and significantly reduce the burden on district court judges. In this regard, it is necessary to adopt appropriate additions and amendments to the Constitution of the Republic and to the Constitutional Law "On the Judicial System and the Status of Judges", as well as an independent Law "On Judicial Courts in the Republic of Kazakhstan".

Key words: provisional resolution, delegated legislation, law, draft law, Constitution, Parliament, Government.

Kipicne

Бұл мақалада өкілетті заңнама институты қарастырылады. Жакын шетел мемлекеттерінің ғылыми әдебиеттерінде өкілетті заңнама мәселесіне арналған жарияланымдар жеткілікті болғанымен, отандық ғылымда бұл институт әлі де терең зерделенбеген. Тақырыптың өзектілігі 2022 жылы Қазақстан Республикасының Конституциясына Үкіметке заң күші бар уақытша қаулыларды қабылдау құқығын беретін норманың енгізілуімен байланысты. Бұл қаулы Конституцияның 62-бабының 2-тармағында көзделген қауіп-қатерлер туындаған жағдайда ғана шығарылып, сонымен қатар Парламентке тиісті заң жобасы ұсынылуы тиіс.

Аталған норма жаңалық болғанымен, Қазақстанда өкілетті заң шығарушылық тәжірибесі бұрыннан бар. Бұл тәжірибе 1995 жылы, ХІІІ шақырылымдағы Жоғарғы Кеңес таратылғаннан кейін сәтті қолданылды. Сол кезеңде 1993 жылғы 28 қаңтардағы Конституция Жоғарғы Кеңесті заң шығарушы биліктің жалғыз органы ретінде танығанымен, Кеңес 1993 жылғы 10 желтоқсанда Президентке уақытша заң шығару өкілеттіктерін беру туралы арнайы Заң қабылдады. Соның негізінде Мемлекет басшысы бірқатар конституциялық және қарапайым заң күші бар жарлықтар қабылдады. Кейіннен Президенттің мұндай өкілеттігі 1995 жылғы Конституцияда конституциялық түрде бекітілді, бірақ одан кейін бұл құқық іс жүзінде қолданылған жоқ.

Қазақстан Республикасының Парламенті – заң шығарушы билік органы ретінде, Конституцияның 61-бабының 3-тармағында көзделген мәселелер бойынша заңдар қабылдайды. Алайда 2022 жылғы 5 маусымдағы республикалық референдум арқылы Конституцияға

енгізілген түзетулер Үкіметке заң күші бар уақытша нормативтік құқықтық актілерді қабылдау құқығын берді¹.

Ортақ қабылданған ғылыми көзқарастарда атқарушы билік органдары тарапынан заң күші бар актілердің қабылдануы өкілетті заңнама деп аталады.

Зерттеушілердің пікірінше, өкілеттікті беру – бұл атқарушы биліктің құқықшығармашылық өкілеттіктерінің уақытша кеңеюі [1, 171 б.] ; яғни, мұндай актілер бастапқыда заң қабылдау құқығына ие емес орган тарапынан қабылданады, бірақ оған бұл өкілеттік Парламент немесе Конституция арқылы берілген болуы мүмкін [2, 6 б.].

Өкілеттігі берілген (өкілетті) заңнама – бұл Парламент құзыретіне жататын мәселелер бойынша, атқарушы органдардың өкілеттіктері негізінде қабылданатын жоғарғы немесе заңнан төменгі күші бар нормативтік құқықтық актілер жиынтығы ретінде де қарастырылады [3, 85 б.].

Өкілеттігі берілген (өкілетті) заңнама институтының қажеттілігі мен оның артықшылықтары заңмен реттеуді талап ететін мәселелердің күрделілігі мен алуан түрлілігімен, сондай-ақ парламенттік рәсімдердің ұзақтығы мен шектеулілігімен негізделеді [4, 51 б.]. Мұндай заңнаманың икемділігі – жаңа жағдайларға тез әрекет етуге мүмкіндік береді. Шетел заңнамасын зерттеу көрсеткендей, заң шығарушы өкілеттіктердің атқарушы билікке делегирленуі, әдетте, арнайы нормативтік құқықтық актінің қабылдануы арқылы жүзеге асырылады және мұндай актілерге парламенттік бақылау тетіктері белгіленеді.

Қазақстанның конституциялық заңнамасы бұл тұрғыда бірқатар кемшіліктерге ие және жетілдіруді қажет етеді.

Материалдар мен әдістер

Бұл зерттеу үшін төмендегідей материалдар пайдаланылды:

– өкілеттігі берілген (өкілетті) заңнама және атқарушы биліктің құқықшығармашылық өкілеттіктері мәселелері жөніндегі отандық және шетелдік құқықтанушылардың ғылыми еңбектері;

– Қазақстан Республикасының Конституциясы (2024 жылғы жағдай бойынша редакциясы), сондай-ақ шетел мемлекеттерінің өкілеттігі берілген (өкілетті) заңнама институтын реттейтін конституциялық-құқықтық нормалары (әсіресе Франция, Германия, Италия, Ұлыбритания);

– Scopus және Web of Science халықаралық дерекқорларында индекстелген ғылыми жарияланымдарда тұжырымдалған құқықтық ұстанымдар;

– Қазақстан Республикасының ресми нормативтік құқықтық актілері, соның ішінде Конституцияның 61-бабы 2-тармағына сәйкес қабылданған Үкіметтің уақытша қаулылары мен заң жобалары;

– Қазақстан мен ТМД елдерінің жетекші заң журналарында жарық көрген аналитикалық және шолу сипатындағы мақалалар.

Зерттеу барысында ғылыми танымның кешенді әдістері қолданылды:

– Салыстырмалы-құқықтық әдіс – өкілеттігі берілген (өкілетті) заңнама институтының әртүрлі мемлекеттердегі құқықтық реттелуін салыстыру, сондай-ақ қазақстандық заңнаманы халықаралық тәжірибемен салғастыру мақсатында қолданылды;

– Тарихи-құқықтық әдіс - Қазақстанда бұл институттың алғаш қолданылған 1995 жылдан бастап, 2022 жылғы реформалық өзгерістерге дейінгі кезеңдегі эволюциясын зерделеу үшін пайдаланылды;

– Аналитикалық және логикалық әдістер - Конституция мен заңдар нормаларын, атап айтқанда 61-баптың 3 және 4-тармақтарын түсіндіру және олардың конституциялық әрі әкімшілік құқық нормаларымен жүйелі байланысын бағалау кезінде қолданылды;

¹ Қазақстан Республикасының Конституциясы. 1995 жылы 30 тамызда республикалық референдумда қабылданды. Қазақстан Республикасының 1998 жылғы 7 қазандағы, 2007 жылғы 21 мамырдағы, 2011 жылғы 2 ақпандағы, 2017 жылғы 10 наурыздағы, 2019 жылғы 23 наурыздағы, 2022 жылғы 8 маусымдағы, 2022 жылғы 17 қыркүйектегі заңдарына өзгерістер мен толықтырулар енгізілді // https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_

– Құрылымдық-функционалдық әдіс - Үкіметтің уақытша қаулыларының құқық қайнаркөздері жүйесіндегі рөлін және олардың Парламент қабылдайтын заңдармен арақатынасын бағалау үшін пайдаланылды;

– Доктриналық талдау - заң шығарушы және атқарушы билік өкілеттіктерін ажыратуға байланысты ғылыми көзқарастарды зерделеуге бағытталды;

– Контент-талдау - нормативтік құқықтық актілер мен ғылыми жарияланымдарды мазмұндық тұрғыда жүйелеу, Қазақстан мен өзге елдерде өкілеттігі берілген (өкілетті) заңнаманың қолданылу негіздері, тәртібі, жағдайлары мен салдарын талдау мақсатында жүргізілді.

Осы әдістерді үйлестіріп қолдану зерттеліп отырған институтты жан-жақты талдауға және оны жетілдіруге бағытталған практикалық ұсыныстар әзірлеуге мүмкіндік берді.

Нәтижелер және талқылау

Өкілеттігі берілген (өкілетті) заңнама көптеген шетел мемлекеттерінің (Италия, Испания, Германия, Франция, Канада, Дания, Финляндия, Польша, АҚШ, Бельгия, Португалия, Австралия, Аргентина, Грекия, Бразилия, Жапония, Қытай, Алжир, Тунис, Оңтүстік Корея және т.б.) конституцияларында бекітілген.

Ғалымдар Ұлыбританияда өкілеттігі берілген (өкілетті) заңнамаға парламенттік бақылаудың болуы мен оның ерекшеліктерін зерттеп, бұл тәжірибені өзге елдермен салыстыра отырып, бақылау жүйесінің күшті және әлсіз тұстарын айқындайды [5]. COVID-19 пандемиясы кезінде Австралия, Жаңа Зеландия және Ұлыбритания секілді Уэстминстер үлгісіндегі елдерде өкілеттігі берілген (өкілетті) актілерге парламенттік бақылау қалай жүзеге асырылғанына салыстырмалы зерттеулер жүргізілді [6]. Бұл кезеңде шұғыл әрекетті талап еткен жағдайларда өкілеттігі берілген (өкілетті) заңнаманың рөлі ерекше байқалды.

Сондай-ақ, өкілеттігі берілген (өкілетті) заңнаманың соттық бақылауы туралы теориялық зерттеулерде бұл институттың заң үстемдігі мен адам құқығы қағидаттары тұрғысынан қайта қарастырылуы қажеттігі айтылды [7]. Еуропалық комиссияның заң шығару өкілеттігін жүзеге асыруы Еуропа Одағына мүше елдердің ішкі заңнамасына ықпал етіп, үшінші деңгейлі құқықтық нормаларға бағынбау қатері туындағанын көрсетеді [8].

Индонезияда өкілеттігі берілген (өкілетті) заңнама иерархиясының үлгісі ұсынылып, нормативтік құқықтық актілердің шамадан тыс көптігіне байланысты проблемалар талданды және оларды шешу жолдары ұсынылды [9].

Франция Конституциясында Парламенттің заң шығару құзыретін шектеу идеясы бекітілген. Яғни Парламент тек 34-бапта көрсетілген мәселелер бойынша заңдар қабылдай алады. Ал өзге барлық сала бойынша Үкіметтің регламенттік актілер қабылдауына жол ашылады (37-бап). Сонымен қатар, 38-бапта Парламент Үкіметке нақты мерзімге заң күші бар регламенттік актілер қабылдауға өкілеттік бере алатыны қарастырылған. (ст.ст.34,37,38)²

ТМД елдерінде өкілеттігі берілген (өкілетті) заңнаманың конституциялық негіздері Беларусь, Армения, Түрікменстан және Қазақстанда көрініс тапқан.

Аталған нормалардың мазмұны мен қолданылу тәжірибесі ғылыми әдебиеттерде жан-жақты зерттеліп келеді [1; 10; 11]. Сонымен қатар, өкілеттігі берілген (өкілетті) заңнаманың келесі ортақ шарттары шетелдік тәжірибеде анықталған:

1. Өкілеттігі берілген (өкілетті) актілер конституциялық нормаға және заң шығарушы органның тікелей тапсырмасына негізделуі керек. Мұндай тапсырма, әдетте, заң түрінде рәсімделеді.

2. Аталған өкілеттік орталық үкіметке, федерация субъектілерінің жоғары атқарушы органдарына немесе кейде мемлекет басшысына беріледі.

3. Өкілеттігі берілген (өкілетті) актілердің қолданыс мерзімі нақты уақытпен шектеледі немесе Парламент өзінің заңын қабылдағанға дейін ғана жарамды болады.

4. Бұл актілер қандай мәселелер бойынша және қандай мақсатпен қабылданатыны конституцияда, арнайы заңда немесе парламенттік рәсімде нақты көрсетілуі тиіс.

²1958 жылғы 4 қазандағы Франция Республикасының Конституциясы // https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf

5. Парламент, әдетте, мұндай актілерді бекітуге, жоюға және олардың орындалуын бақылауға құқылы болады.

6. Өкілеттігі берілген (өкілетті) актілердің конституцияға сәйкестігі тиісті конституциялық бақылау органдары арқылы тексерілуі тиіс.

Қазақстандағы өкілеттігі берілген (өкілетті) заңнаманың конституциялық негіздері мен тарихи тәжірибесі

1. Қазақстан Республикасы Конституциясының 1995 жылғы редакциясы бастапқыдан-ақ атқарушы билікке заңдық сипаттағы актілерді қабылдауға мүмкіндік беретін механизмдерді қамтыды³. Бұл, әсіресе, Франция үлгісінен алынған Парламенттің заң шығару функциясын шектеу қағидатында көрініс тапты. Конституцияның 61-бабының 3-тармағында белгіленген тізімге кірмейтін мәселелер бойынша реттеу заңға сәйкес актілер арқылы жүзеге асырылады [12, 234 б.; 13, 28 б.; 14].

Алайда бұл тармақта ғылым, мәдениет, кедендік қатынастар, дене шынықтыру және спорт, ақпараттандыру сияқты салалар қамтылмаған. Дегенмен, осы салаларда заңдар қабылданған. Бұл өз кезегінде 61-баптың нақты жұмыс істемейтіндігін, Парламент пен Үкіметтің құқықшығармашылық өкілеттіктерінің ара-жігін айқын ажырату қажеттігін, тіпті бұл шектеулерден бас тарту орынды екенін көрсетеді.

2. Өкілеттігі берілген (өкілетті) заңнамалық актілерді қабылдау құқығы қазіргі кезде Үкіметке берілген. Бұған дейін бұл өкілеттік Президентке тиесілі болды.

Қазақстанда бұл институт алғаш рет 1993 жылы қолданылған. XII шақырылымдағы Жоғарғы Кеңестің 1993 жылғы 10 желтоқсанда қабылдаған «Президентке және жергілікті әкімдерге қосымша өкілеттіктер беру туралы» Заңы Мемлекет басшысына заң күші бар жарлықтар шығаруға уақытша құқық берді⁴. Бұл – Конституцияда арнайы бекітілмеген, бірақ Парламенттің тікелей делегирлеуі арқылы жүзеге асқан өкілеттік болатын.

Аталған тәжірибе 1995 жылы XIII шақырылымдағы Жоғарғы Кеңес таратылғаннан кейін жалғасын тапты. Конституциялық Соттың 1995 жылғы 6 наурыздағы қаулысымен Жоғарғы Кеңестің сайлауы конституцияға қайшы деп танылып, 1993 жылғы Заңның күші қайта қалпына келтірілді. Осы кезеңде Президент референдумға жаңа Конституция жобасын ұсынып, сонымен қатар конституциялық және жай заң күші бар жарлықтар қабылдады. Олар биліктің орталық және жергілікті органдарының мәртебесін, әлеуметтік-экономикалық реформаларды жүзеге асыру тетіктерін айқындады.

1995 жылғы Конституцияның алғашқы нұсқасында Парламентке Президентке заң шығарушы өкілеттіктерді бір жыл мерзімге делегирлеу құқығы берілген болатын (53-бап)⁵. Сонымен қатар Президент заң жобасының басымдықтығын белгілей алатын, бұл Парламентке оны бір ай ішінде қарауға міндет жүктейтін. Егер бұл талап орындалмаса, Президент заң күші бар жарлық шығара алатын.

Бұл механизм екі нысанда жүзеге асты:

– біріншісі - тікелей делегирлеу және заңның бір жылдық күшіне ие болуы;

– екіншісі - Парламенттің әрекетсіздігі жағдайында қабылданған Президенттің жарлығы, ол Парламент өз заңын қабылдағанға дейін қолданыста болады.

Яғни Қазақстанда өкілеттігі берілген (өкілетті) заңнаманың тарихи тәжірибесі жеткілікті.

3. 2017 жылы Конституцияға енгізілген өзгерістер Президентті заң күші бар актілерді қабылдау құқығынан айырды. Алайда мұндай актілерге деген қажеттілік сақталып қалды, себебі қоғамдық қатынастардың қарқынды дамуы 61-бапта қамтылмаған жаңа салаларда заңнамалық

³Қазақстан Республикасының Конституциясы

⁴"Қазақстан Республикасының Президентіне және жергілікті әкімшілік басшыларына қосымша өкілеттіктерді уақытша беру туралы" 1993 жылғы 10 желтоқсандағы ҚР Заңы // ҚР Жоғарғы Кеңесінің Жаршысы. - 1993. - № 23-24. - 513-бап

⁵Қазақстан Республикасының Конституциясы (07.10.1998 ж. өзгерістер мен толықтырулар енгізілгенге дейін қолданыста болған бастапқы редакция) // Егеменді Қазақстан. – 1995. - 5 қыркүйек

реттеуді талап етеді. Сонымен қатар дағдарыстық жағдайларда атқарушы биліктің шұғыл әрекеті қажет болады, ал бұл қолданыстағы өкілеттіктер аясында мүмкін бола бермейді.

2022 жылғы конституциялық реформа аясында 61-баптың 2 және 3-тармақтары толықтырылып, Үкіметке елдің өмірі мен денсаулығына, конституциялық құрылымға, қоғамдық тәртіпке, экономикалық қауіпсіздікке қатер төндіретін жағдайларда дереу әрекет етуді талап ететін заң жобаларын Парламентке бір мезгілде ұсынып, уақытша заң күші бар актілер қабылдауға құқық берілді. Мұндай актілер Парламент өз заңын қабылдағанға дейін немесе қабылдаудан бас тартқанға дейін әрекет етеді⁶.

Бұл норма Конституциялық заңның 10-бабында да (18.12.1995 ж. «Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы») көрініс тапқан⁷. Мұндай актілердің заң күші Конституциямен тікелей танылғандықтан, оларды қабылдау үшін Парламент тарапынан арнайы делегирлеу заңы қажет етілмейді.

Өкілеттігі берілген (өкілетті) актілерді қабылдау тәртібіндегі құқықтық қайшылықтар мен шешілмеген мәселелер

4. Конституциялық нормада өкілдік етудің мақсаттары, шарттары мен тәртібі белгіленген. Оны пайдалану үшін заң жобасы депутаттардан немесе Президенттен емес, Үкіметтен шығуы керек. Заң жобасының мақсаты – адамның бірінші кезектегі құқықтарына, құқықтық тәртіпке, билік институттарына және т. б. қауіп төндіретін туындаған жағдайларға жедел ден қою, бірақ неге біз тек экономикалық қауіпсіздік туралы айтып отырмыз? Ақпараттық, әскери, саяси қауіпсіздікке қауіп төнген кезде Үкімет жауап бермеуі керек?

Бастамашылық жасаған заң жобасын Парламент дереу қарауы керек, яғни құжатты оның қарауына шығарған кезде артық бюрократиялық кідірістер мен мерзімдерді кешіктірмеу керек.

Заң жобасы палаталардың бірлескен отырысында қаралуға тиіс. Заңдарды қабылдаудың конституциялық тәртібі оны Мәжілісте, содан кейін Сенатта дәйекті қарауды көздейді. Әр түрлі конституциялық нормалар арасындағы сәйкессіздік бар.

Мұндай жағдай парламенттік демалыс кезінде туындауы мүмкін. Конституция Президентке өз бастамасы, Палата төрағаларының немесе Парламент депутаттарының үштен бірінің ұсынысы бойынша Парламенттің кезектен тыс сессиясын шақыруға мүмкіндік береді (59-баптың 4-тармағы)⁸.

Мұнда келесі алгоритм мүмкін. Үкімет Президентке, палаталардың бірінің төрағасына немесе депутаттарға жүгінеді. Егер Парламентте үкіметті құрған партиялардың бірінің немесе партиялар блогының тұрақты көпшілігі болса, онда үкіметтің бастамасы қолдау табады. Бұл Президентке де қатысты, бірақ ол ресми түрде партиялардың ешқайсысына кірмейді, бірақ егер ол Үкімет сияқты саяси бағдарламаға бағытталған болса, ешқандай қиындықтар болмайды. Әр түрлі саяси күштер ұсынылған көппартиялы Мәжілісте коалициялық үкімет құрылған кезде бұл басқа мәселе. Содан кейін кезектен тыс сессияны шақырудан бас тартылуы мүмкін не жоғары атқарушы органның уақытша қаулысы қабылданған жағдайда оның қолданылу мерзімі осы мәселе бойынша заң қабылдаудан бас тартумен аяқталады.

Премьер-Министр Парламент бастамашылық еткен заң жобасын шұғыл қабылдаудан бас тартқан жағдайда, егер ол осы құқықты бір жыл ішінде пайдаланбаса немесе оны бір рет қана пайдаланса, Үкіметке сенім туралы мәселе қою рәсімін қолдана ала ма, белгісіз?

Әзірге бұл сұрақтарға заңнамада жауап жоқ. Алайда парламенттік каникул кезеңінде заң жобасын шұғыл қарау жағдайындағы Үкіметтің іс-қимыл алгоритмі нормативтік бекітуді талап етеді.

5. Конституцияның 61-бабы Президенттің заң жобаларын қараудың басымдылығын айқындау құқығын сақтап қалғанымен, ол жеделдетілген, 2 айға дейін, оларды қабылдауды

⁶Қазақстан Республикасының Конституциясы

⁷«Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы» 1995 жылғы 18 желтоқсандағы ҚР Конституциялық заңы

⁸Қазақстан Республикасының Конституциясы

көздейді, осы норманың императивтілігіне қарамастан, осы талапты орындамаудың салдары белгіленбейді. Парламенттің қазіргі құрамымен мұндай оқиға мүмкін емес. Бірақ Мәжілісте оппозициялық партиялар мен тәуелсіз кандидаттар пайда болған және бір партияда Конституциялық көпшілік болмаған жағдайда, Президенттің талабын орындамаудың салдарын болжау мүмкін емес.

Мұндай норманың болуы Президент Әкімшілігінің Парламентке қысымының қосымша құралы болып табылады, бұл биліктің бөліну принципіне нұқсан келтіреді. Сондықтан ол «жаңа» Қазақстанда қолайсыз.

6. Заң күші бар уақытша қаулы Үкімет «өз жауапкершілігімен» шығарады. Бұл мұндай әрекетті қабылдаудың жағымсыз салдары үшін тек өзі жауап береді деп болжайды. Мысалы, егер бұл бағаның өсуіне, тауар тапшылығына, шағын кәсіпкерлердің жаппай күйреуіне, халықтың кедейленуіне, әлеуметтік шиеленістің өсуіне әкеп соқтырса, бұл Парламент немесе Мәжіліс тарапынан Үкіметке сенімсіздік білдірумен немесе өз бастамасымен Президенттің өкілеттігін тоқтатумен аяқталуы мүмкін.

7. Конституциялық норма Парламент осы мәселе бойынша өз заңын қабылдағанға дейін мұндай актілердің қолданылу уақытын шектейді. Сонымен қатар, мұндай заңның негізінде белгілі бір немесе елеулі түзетулермен осы үкіметтік акт болуы мүмкін. Алайда, уақытша заңнамалық қаулының қолданылу мерзімі Парламенттің мұндай заңды қабылдаудан бас тартуымен шектелуі мүмкін. Ол үшін оны қабылдау немесе қабылдамау императивтілігі жоқ. Біздің ойымызша, бұл дұрыс тәсіл, өйткені заң шығарушы билік өз құзыретіндегі мәселелер бойынша атқарушы билікке тікелей бағынбауы керек.

8. «Құқықтық актілер туралы» заң Үкіметтің заң күші бар уақытша қаулыларын заңнамалық актілерге (пп.7) 1-бап); нормативтік құқықтық актілердің туынды түріне (пп.1) 7-баптың 2-тармағы); нормативтік құқықтық актілер иерархиясында олардың шоғырландырылған және қарапайым заңдармен (пп.4) 10-баптың 2-тармағы)⁹.

Бұл ретте Конституцияда мұндай актілер «заң шығарушы» деп жіктелмеген (62-баптың 1-тармағы). Әзірлеуші бұл сәтті жіберіп алғаны анық. Сонымен бірге, бұрын басқа жұмыстарда айтылған осы терминді қолданудың қолайсыздығы туралы ұстанымымыз сақталады.

Заңның 17-1-бабының 5-тармағында заңнамалық сипаттағы уақытша қаулыларды дайындаудың мазмұны, шарттары мен тәртібі, сондай-ақ тиісті заң жобасын бір мезгілде әзірлеу және Парламентке енгізу жөніндегі талаптар қамтылады.

9. Дамыған демократия елдерінде берілген заңнаманы регламенттеуден айырмашылығы, Қазақстанда мұндай актілерге Парламенттің арнайы бақылау өкілеттіктері бекітілмеген.

10. Заңнамада Үкіметтің уақытша қаулыларының конституциялылығын тексеру туралы арнайы ережелер болмаса да, ол Президенттің, Бас Прокурордың, соттардың, адам құқықтары жөніндегі уәкілдің және азаматтардың бастамасымен жүзеге асырылуы мүмкін. Бірақ соңғы үш субъект үшін Конституциялық Сотқа жүгіну адамның конституциялық құқықтары мен бостандықтарын қозғайтын мәселелермен шектеледі. Соттар мен азаматтар үшін дауласу оларды нақты істерді қарау кезінде қолданған кезде ғана мүмкін болады.

Ғалымдар осы институтты конституцияларда немесе жекелеген заңдарда егжей-тегжейлі бекітуге бағытталған өкілетті заң актілеріне және құқық қолдануда туындайтын проблемаларға қатысты құқықтағы олқылықтарды жою туралы әртүрлі пікірлер айтты [3, 85 б.; 15, 70-71 б.; 16, 59-61б.]. Әлбетте, бұл ұсыныстар Парламент пен Үкіметтің заң шығару қызметін реттейтін заңнаманы жетілдіру кезінде оларды ықтимал іске асыру бөлігінде мұқият зерттеуді қажет етеді.

Қорытынды

2022 жылғы Конституциялық реформа өкілетті заңнама институтын қайта жандандырды. Бұл институт алғаш рет Қазақстан заңнамалық тәжірибесінде 1995 жылы Президенттің 1993 жылғы Заң негізінде заң күші бар актілер қабылдау арқылы жүзеге асқан болатын. Қазіргі таңда

⁹ «Құқықтық актілер туралы» 2016 жылғы 6 сәуірдегі ҚР Заңы // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>

бұл өкілеттік Үкіметке берілген және ол арнайы Парламенттің делегирлеу туралы Заңынсыз-ақ, белгілі бір шұғыл жағдайлар туындаған кезде, уақытша заң күші бар нормативтік қаулы қабылдауға құқылы.

Үкімет қабылдайтын мұндай қаулының уақытша сипаты мен қолданылу шегі нақты белгіленген - ол тек Парламент тиісті заң қабылдағанға дейін немесе одан бас тартқанға дейін ғана әрекет етеді. Мұндай қаулы заң жобасымен қатар ұсынылуы тиіс және нақты заңнамалық бастамамен қатар жүреді.

Алайда өкілетті заңнама институтын құқықтық реттеу барысында бірқатар кемшіліктер мен қайшылықтар орын алуда. Атап айтқанда:

- үкімет бастамашылық ететін шұғыл заң жобаларын ұсыну негіздерінің тарлығы (мысалы, ақпараттық, экологиялық немесе әскери қауіпсіздік көрсетілмеген);
- Парламент каникулы кезеңінде уақытша қаулы қабылдау тәртібінің нақты белгіленбеуі;
- мұндай актілер бойынша парламенттік бақылаудың болмауы;
- Парламенттің бірлескен отырысында Үкімет бастамасымен ұсынылған заң жобасын қарау рәсімі мен Конституцияның 54-бабы арасындағы қайшылық;
- Президенттің заң жобаларын басымдықпен қарауды талап ету құқығының билік тармақтарының бөлінісі қағидасына қайшы келуі.

Осыған байланысты өкілетті заңнама институтының қолданыстағы құқықтық реттелуін нақтылау және жетілдіру қажет. Бұл - құқықтық қайшылықтарды жойып, билік тармақтары арасындағы тепе-теңдікті қамтамасыз етуге және атқарушы биліктің Парламентті айналып өтіп, заң шығару қызметін иемденуінің алдын алуға мүмкіндік береді.

Авторлардың қосқан үлесі

Авторлар зерттеу тұжырымдамасын әзірлеуге, зерттеуді жүргізуге және мақаланың соңғы нұсқасын дайындауға елеулі үлес қосты:

Жанузакова Л.Т. зерттеудің жалпы дизайнын әзірледі, мәселені талдады, «Нәтижелер мен талқылау», «Қорытынды» бөлімдерін дайындады;

Бейсенбаева М.Т. аннотацияны, кіріспе, «Материалдар мен әдістер» бөлімдерін дайындады, ғылыми әдебиеттерге шолу жасады, мәтінді аударды, библиографиялық тізімді рәсімдеді.

Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

1 Васильева Т.А. Акты делегированного законодательства как источник публичного права зарубежных стран // Труды Института государства и права Российской академии наук. - 2011. - № 1. - С.171-194.

2 Троицкий В.С. Делегированное правотворчество: теория и практика: автореф. дисс....канд.юрид.наук. – М., 2005. – 20 с.

3 Аксенович О.А. Понятие и современное значение делегированного законодательства //Общество и право. – 2009. - № 4. – С.80-86.

4 Арефина С.И. Проблемы делегированного законодательства в зарубежных странах. (Обзор) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4, Государство и право: Реферативный журнал. - 2002. - С. 49-63.

5 Fleming T.G., Ghazi T. Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation: Lessons from Comparative Experience // The Political Quarterly. – 2023. – Vol. 94, Issue 3. – P. 412–419. DOI: 10.1111/1467-923X.13290

6 Dey P., Murphy J. R. Pandemic Parliamentary Oversight of Delegated Legislation: Comparing the Performance of Westminster Systems // ICL Journal of International Constitutional Law. – 2021. DOI: 10.1515/icl-2021-0004

7 Chng K. Re-examining Judicial Review of Delegated Legislation // Legal Studies. – 2024. – Vol. 44, Issue 1. – P. 81–98. DOI: 10.1017/lst.2023.7

8 Yordanova N., Zhelyazkova A. *Delegating Legislative Powers to the European Commission: The Threat of Non-Compliance with Tertiary Legislation in the Member States* // *Journal of Public Policy*. – 2024.

9 Al-Fatih S., Safaat M. A., Widiarto A. E. et al. *The Hierarchical Model of Delegated Legislation in Indonesia* // *Lex Scientia Law Review*. – 2023. – Vol. 7, No 2. – P. 629–658. DOI: 10.15294/lesrev.v7i2.74651

10 Лебедева М.Л. Технологии институциональной организации регламентаризма Французской республики // *Бизнес в законе*. – 2015. - № 3. - С.13-16.

11 Червонюк В.И., Якадин Д.Д. Делегирование законодательных полномочий как вид юридических производств (сравнительно-правовой анализ) // *Вестник Саратовской юридической академии*. – 2014 - № 3. – С.180-187.

12 Жанузакова Л.Т. Некоторые вопросы совершенствования законодательного процесса в Республике Казахстан // *Сб.науч.статей по итогам первого Севаст.юрид. форума, прошедшего 27-28 сентября 2018 г.* - М.:Центркаталог, 2019. – С.232-239.

13 Жанузакова Л.Т., Нургазинов Б.К., Караев А.А. Некоторые вопросы разграничения законодательного и подзаконного регулирования // *Вестник Института законодательства и правовой информации РК*. – 2021. - № 1. - С.22-34.

14 Жанузакова Л. Т. *Legal Framework for Delegated Legislation* // *Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information of RK*. – 2023. – № 3(74). – С. 40–57. DOI:10.52026/2788-5291_2023_74_3_40

15 Кирякова И.Н. Конституционное закрепление института делегированного законодательства в зарубежных странах // *Вестник. Белорус. гос. ун-та*. - 2020. - № 2. – С.68-71.

16 Егоров А.В. Конституционные аспекты отечественного нормотворчества // *Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства: Мат. Межд.. науч.-практ. конф.* - Мн., 2000. - С.59–61.

References:

1 Vasil'eva T.A. *Akty delegirovannogo zakonodatel'stva kak istochnik publichnogo prava zarubezhnyh stran* // *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk*. - 2011. – № 1. - S.171-194

2 Troickij V.S. *Delegirovannoe pravotvorchestvo: teorija i praktika: avtoref. diss....kand.jurid.nauk.* – М., 2005. – 20 s.

3 Aksenovich O.A. *Ponjatie i sovremennoe znachenie delegirovannogo zakonodatel'stva* // *Obshhestvo i pravo*. – 2009. - № 4. – S.80-86

4 Arefina S.I. *Problemy delegirovannogo zakonodatel'stva v zarubezhnyh stranah. (Obzor)* // *Social'nye i gumanitarnye nauki. Otechestvennaja i zarubezhnaja literatura. Ser. 4, Gosudarstvo i pravo: Referativnyj zhurnal*. - 2002. - S. 49-63.

5 Fleming T. G., Ghazi T. *Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation: Lessons from Comparative Experience* // *The Political Quarterly*. – 2023. – Vol. 94, Issue 3. – P. 412–419. DOI: 10.1111/1467 923X.13290

6 Dey P., Murphy J. R. *Pandemic Parliamentary Oversight of Delegated Legislation: Comparing the Performance of Westminster Systems* // *ICL Journal of International Constitutional Law*. – 2021. DOI: 10.1515/icl 2021 0004

7 Chng K. *Re examining Judicial Review of Delegated Legislation* // *Legal Studies*. – 2024. – Vol. 44, Issue 1. – P. 81–98. DOI: 10.1017/lst.2023.7

8 Yordanova N., Zhelyazkova A. *Delegating Legislative Powers to the European Commission: The Threat of Non Compliance with Tertiary Legislation in the Member States* // *Journal of Public Policy*. – 2024.

9 Al Fatih S., Safaat M. A., Widiarto A. E. et al. *The Hierarchical Model of Delegated Legislation in Indonesia* // *Lex Scientia Law Review*. – 2023. – Vol. 7, No 2. – P. 629–658. DOI: 10.15294/lesrev.v7i2.74651

10 Lebedeva M.L. *Tehnologii institucional'noj organizacii reglamentarizma Francuzskoj respubliki* // *Biznes v zakone*. – 2015. – № 3. – S.13-16.

11 Chervonjuk V.I., Jakadin D.D. *Delegirovanie zakonodatel'nyh polnomochij kak vid juridicheskikh proizvodstv sravnitel'no-pravovoj analiz*) // *Vestnik Saratovskoj juridicheskoi akademii*. – 2014 - № 3. – S.180-187

12 Zhanuzakova L.T. *Nekotorye voprosy sovershenstvovaniya zakonotvorcheskogo processa v Respublike Kazahstan* // *Sb.nauch.statej po itogam pervogo Sevast.jurid. foruma, proshedshego 27-28 sentjabrja 2018 g.* - M.:Centrkatalog, 2019. – S.232-239.

13 Zhanuzakova L.T., Nurgazinov B.K., Karaev A.A. *Nekotorye voprosy razgranichenija zakonodatel'nogo i podzakonnogo regulirovanija* // *Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoj informacii RK*. – 2021. - № 1. - S.22-34.

14 Zhanuzakova L. T. *Legal Framework for Delegated Legislation* // *Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information of RK*. – 2023. – № 3(74). – S. 40–57. DOI:10.52026/27885291_2023_74_3_40

15 Kirjakova I.N. *Konstitucionnoe zakreplenie instituta delegirovannogo zakonodatel'stva v zarubezhnyh stranah* // *Vestnik. Belorus. gos. un-ta*. - 2020. - № 2. – S.68-71.

16 Egorov A.V. *Konstitucionnye aspekty otechestvennogo normotvorchestva* // *Konstitucionno-pravovye problemy formirovanija social'nogo pravovogo gosudarstva: Mat. Mezhd.. nauch.-prakt. konf.* - Mn., 2000. - S.59–61.