HTTPS://DOI.ORG/10.63546/3005-2246.2026.14.2.003

ӘОЖ 342.537
ҒТАМР 10.15.35

ЖАРБОЛОВА Айгерим Жаксылыковна*
Заң ғылымдарының кандидаты, әл-Фараби атындағы ҚазҰУ Мемлекет және құқық теориясы мен тарихы, конституциялық және әкімшілік құқығы кафедрасының аға оқытушысы

КАРАТАЕВА Айгуль Муратбаевна
Заң ғылымдарының кандидаты, Астана медицина университетінің Сот медицинасы және құқық кафедрасының доценті

ОСПАНОВА Джамиля Азизхановна
Заң ғылымдарының кандидаты, әл-Фараби атындағы ҚазҰУ Мемлекет және құқық теориясы мен тарихы, конституциялық және әкімшілік құқығы кафедрасының доценті

ЗАҢ ШЫҒАРУ БАСТАМАШЫЛЫҒЫ: ТЕОРИЯ ЖӘНЕ ПРАКТИКА МӘСЕЛЕЛЕРІ

Аңдатпа. Мақала заң шығару бастамашылығының конституциялық-құқықтық реттелуін талдап, заң шығармашылығы практикасында оның жүзеге асырылу жағдайын саралауға арналған. Мақалада заң шығару бастамашылығының мәні, заң шығармашылығының тиімділігін көтерудегі маңыздылығы анықталып, оны құқықтық реттеудің ерекшеліктеріне, тиісті субъектілердің заң шығару бастамашылығы құқықтарын жүзеге асыру практикасына талдау жасалды. Талдау мемлекеттің қарқынды өркендеп дамуы үшін қажетті заңдардың дер кезінде қабылданбауы немесе тіптен қабылданбауы жағдайларының орын алып жататынын, сапасы сын көтермейтін заңдардың қоғам салаларының дамуына тежеуіш фактор болатынын көрсетеді. Заң шығармашылығы практикасында мұндай жағымсыз жағдайларды туындатып отырған негізгі бір жағдай – заң шығару бастамашылығының реттелу күйі, атап айтқанда заң шығару бастамашылығы институтын реттеу шалалығы, толық еместігі. Мақаланың мақсаты – заң шығару бастамашылығын құқықтық реттеуге кешенді сипаттама жасау және жаһандану жағдайында заң шығару бастамашылығы институтын жетілдіру туралы біртұтас идеяны қалыптастыру. Мақаланы жазуда ғылыми танымның әдіснамалық тәсілдері мен салыстырмалы-құқықтық әдістерінің кешені, оның ішінде талдау (ақпараттық, статистикалық, жүйелі талдау), формалды-заңи, қисындық, тарихи, абстракциялау әдістері қолданылды.

Мақалада заң шығару бастамашылығының заң шығармашылығын жүзеге асырудағы орны анықталып, оның құқықтық реттелуі мен жүзеге асырылу практикасы қарастырылды. Тиісінше, мақалада заң шығару бастамашылығының маңызын, құқықтық реттелуін талдау нәтижесінде заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерін кеңейту, депутаттардың тиісті құқығын пайдалануын жетілдіру қажеттігі негізделді.

Мақалада баяндалған дерек-қорытындыларды заң шығармашылығы институтын оқытуда, заң шығармашылығының тиімділігін зерттеуде пайдалануға болады.

Түйін сөздер: заң шығарушы орган, құқықтық акт, заң жобасы, заң шығару процесі, заң жобасының тұжырымдамасы, заң жобасын әзірлеушілер, заң шығару бастамашылығы құқығы.

* *Автормен хат-хабар алмасу: e-mail: zharbolova.aigerym@mail.ru*

ЖАРБОЛОВА Айгерим Жаксылыковна
Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, конституционного и административного права, Казахский национальный университет им. Аль-Фараби

КАРАТЕВА Айгуль Муратбаевна
Кандидат юридических наук, доцент кафедры судебной медицины и права, Астанинский медицинский университет

ОСПАНОВА Джамиля Азизхановна
Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, конституционного и административного права, Казахский национальный университет им. Аль-Фараби

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Аннотация. Статья посвящена анализу конституционно-правового регулирования законодательной инициативы и дифференциации условий ее реализации в законотворческой практике. В статье определено значение законодательной инициативы, значимость в повышении эффективности законотворчества, проведен анализ особенностей ее правового регулирования, практики реализации прав законодательной инициативы соответствующих субъектов.

Соответствующий анализ показывает, что происходят случаи несвоевременного принятия или даже непринятия законов, необходимых для динамичного процветающего развития государства, и что законы, качество которых не является критическим даже в случае принятия, являются сдерживающим фактором развития отраслей общества. Одним из основных условий, порождающих такие негативные ситуации в законотворческой практике, является состояние регулирования законотворческой инициативы, в частности, ее упорядоченность, неполнота.

Целью статьи является создание комплексной характеристики правового регулирования законодательной инициативы и формирование целостной идеи о дальнейшем развитии института законодательной инициативы в условиях глобализации.

При написании статьи использовался комплекс методологических подходов и сравнительно-правовых методов научного познания, в том числе методы анализа (информационный, статистический, системный), формально-юридического, логического, исторического, абстрагирования.

В статье определено место законодательной инициативы в осуществлении законодательной деятельности, рассмотрены ее правовое регулирование и практика осуществления. Соответственно, в статье обоснована необходимость расширения субъектов права законодательной инициативы, совершенствования использования соответствующих прав депутатов в результате анализа значения, правового регулирования законодательной инициативы.

Данные выводы, изложенные в статье, могут быть использованы при обучении института законотворчества, изучении эффективности законотворчества.

Ключевые слова: законодательный орган, правовой акт, законопроект, законодательный процесс, концепция законопроекта, разработчики законопроекта, право законодательной инициативы.

ZHARBOLOVA Aigerim Zhaksylykovna
Candidate of Law, Senior Lecturer
at the Department of Theory and History
of State and Law, Constitutional and Administrative Law,
Al-Farabi Kazakh National University

KARATEVA Aigul Muratbayevna
Candidate of Law, Associate Professor
at the Department of Forensic Medicine and Law,
Astana Medical University

OSPANOVA Jamilya Azizkhanovna
Candidate of Law, Associate Professor at the Department
of Theory and History of State and Law,
Constitutional and Administrative Law,
Al-Farabi Kazakh National University

LEGISLATIVE INITIATIVE: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

Abstract. The article is devoted to the analysis of the constitutional and legal regulation of legislative initiative and the differentiation of the state of its implementation in the practice of lawmaking. The article identifies the essence of legislative initiative, the importance of improving the effectiveness of lawmaking, analyzes the features of its legal regulation, the practice of exercising the rights of legislative initiative of the relevant subjects.

The relevant analysis shows that there are cases of untimely adoption or even rejection of laws necessary for the rapid development of the state, and even if adopted, laws of uncritical quality become a deterrent to the development of sectors of society. One of the main conditions that creates such negative situations in the practice of law – making is the state of regulation of legislative initiative, in particular, the arbitrariness, incompleteness of regulation of the institution of legislative initiative.

The purpose of the article is to develop a comprehensive description of the legal regulation of legislative initiative and to form a unified idea of the further development of the institution of legislative initiative in the context of globalization.

When writing the article, a complex of methodological approaches and comparative legal methods of scientific knowledge was used, including methods of analysis (informational, statistical, systematic), formal legal, logical, historical, and abstraction.

The article defines the place of legislative initiative in the implementation of legislative activity, considers the practice of its legal regulation and implementation. Accordingly, as a result of the analysis of the importance and legal regulation of legislative initiative, the article substantiated the need to expand the subjects of the law of legislative initiative, improve the exercise of the relevant rights of Deputies.

The data-conclusions set out in the article can be used in the training of the Institute of legal creativity, in the study of the effectiveness of legal creativity.

Keywords: legislature, legal act, draft law, legislative process, draft law concept, draft law developers, law-making initiative right.

Кіріспе

Тақырыптың өзектілігі. Мемлекеттің өркендеп даму заңдылығы, жаһандану процесі оның тұтастай қарқынды дамуы үшін белгілі бір қоғамдық қатынастардың дер кезінде әрі тиімді заңи реттелуін талап етеді. Бұл мәні бойынша заңдардың өз уақытында, сапалық тұрғыда жоғары деңгейде қабылдануының ғылыми негіздемесін, ғылыми зерттелуін қажет етеді. Заңдардың дер кезінде қабылданып, құқықтық реттелуге мұқтаж саланы тиімді реттеуде заң шығару бастамашылығы айқындаушы рөл атқарады. Сол себепті Қазақстанның тұрақты өркендеп даму талабы әркезде заң шығармашылығы мәселелеріне, оның ішінде заң шығару бастамашылығы мәселесіне де барлық уақытта назар аударып отыру қажеттігін ұсынады.

Тиісінше, мақала заң шығару процесінің алғашқы сатысы – заң шығару бастамашылығының теориялық мәселелерін зерттеп, Республиканың заң шығармашылығы практикасында оның жүзеге асырылу жағдайын саралауға арналған. Заң шығару бастамашылығы заңнамада бекітілген тиісті субъектілердің Парламент қарауға міндетті заң жобасы мен Парламенттің өзге заң актісінің мәтінін ресми енгізуін білдіреді. Республиканың әрекет етуші Конституциясында заң шығару бастамашылығы құқығы 3 субъектіге – ҚР Президентіне, Үкіметіне және Парламент депутаттарына берілетіні бекітілген. 2026 жылғы 15 наурызда референдумда қабылданған жаңа Конституция заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің санын 1 тұлғаға кеңейтіп, жалпы Құрылтайдың заң шығаруына бастама жасауға құқылы жалпы субъектілер ретінде Қазақстан Республикасы Президентін, Құрылтай депутаттарын, Республика Үкіметі мен Қазақстан Халық Кеңесін анықтады[2].

Заң шығару практикасын зерттеу қоғамдық сұранысқа ие, мемлекеттің, қоғам салаларының тұрақты даму заңдылығы талап ететін заңдардың өз уақытында қабылданбауы мүмкіндігін әрі сапасы төмен заңдардың қабылданып, олардың қоғамдық дамуға тиісінше теріс әсерін тигізіп жататынын, депутаттардың өздерінің заң жобасын енгізу туралы конституциялық құқығын белсенді қолданбайтынын көрсетеді. Мемлекеттің, қоғамның өркендеп даму заңдылығына кері әсерін тигізетін мұндай теріс салдар-дың, өкінішке қарай Парламенттің заң шығармашылығы қызметінде орын алып отырған тиімсіз жағдайлардың себепшісі болып отырған маңызды бір фактор, ол – заң шығару бастамашылығы институтының кемшілікпен, қайшылықта реттелуі.

Заң шығару бастамашылығы институтының реттелуі жағдайы мен оның жүзеге асырылу практикасы заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің санын кеңейту қажеттігін көрсетеді. Жаңа Конституцияға сәйкес заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің тізімі көрсетіп кеткеніміздей бір субъектімен кеңейтілді. Дегенмен ол әлі де кеңейтуді қажет етеді. Жүргізілген зерттеу негізінде заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілері шегінің кеңдігі заң жобаларының санының көп болуын, тіптен нақты заң жобасының балама жобаларының да болуын мүмкін етеді. Ал заң жобаларының көп болуы белгілі бір қоғамдық қатынасты реттеуге қатысты көзқарастардың, пікірлердің әр-алуандығы арқылы тиімді, дұрыс шешімді тануға, таңдап алуға, сөйтіп сапалы, тиімді заң жобасының әзірленіп, заң шығарушы органның қарауына енгізілуіне жағдай тудырады деген қорытындыға келдік.

Мақаланың ғылыми жаңалығы келесіде:

1) Заң шығару бастамашылығының заң шығару қызметін іске асырудағы орны анықталды;

2) Заңдардың дер кезінде қабылдануын, халық еркінің барынша кең заңи бекітілуін, құқықтық реттеуге қатысты тиімді, дұрыс шешімді танып, таңдап алуды мүмкін ету қажеттігі тұрғысынан заң шығару бастамашылығы институтының құқықтық реттелуін жетілдіру ұсынылды;

3) Заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің ішінде депутаттардың алатын орны анықталып, олардың заң шығару бастамашылығы құқығын көп пайдаланбауының себептері мен депутаттардың тиісті құқықты жүзеге асыруына кедергі болып отырған жағдайларға талдау жасалып, оларды жою жөнінде ұсыныс білдірілді;

4) Қазақстанның заңнамасын саралап, заң шығару практикасын талдау негізінде Республикада заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің санын кеңейту қажет деген қорытынды жасалды әрі қандай субъектілермен тиісті тізімді кеңейту қажеттігі негізделді.

Зерттеу тақырыбы мазмұны бойынша заң шығарушы органға дейін заң жобасы бойынша жүзеге асырылатын қызметтер мен заң шығарушы органда заң жобасын енгізу бойынша атқарылатын әрекетті қамтиды. Заң шығарушы органға дейінгі кезең заңи реттелуге деген қажеттіліктерді анықтап, оларды зерттеп, заңды қабылдаудың мүмкін нәтижелерін саралап, салмақтап барып заң жобасын жасау, оны сараптамадан өткізу, келістіру, Үкіметтің оң қорытындысын алу және т.с.с. қызметтерді қамтиды. Ал, парламенттік кезең алдын-ала әзірленген заң жобасын Мәжіліске енгізу, заң жобасын тіркеу секілді әрекеттерді қарастырады.

Заң шығармашылығын зерттеудің жалпы теориялық және әдіснамалық аспектілері Э.Б. Мухамеджановтың, З.Л. Федотованың, Г.С. Сапаргалиевтің, Н.Н. Турецкийдің, А.Ж. Түсүпованың, Д.О. Кусаиновтың, А.А. Караев пен А.Р. Калимбекованың, т.б. мемлекеттанушы ғалымдардың еңбектерінде қарастырылған.

[2] *Қазақстан Қазақстан Республикасының Конституциясы. 2026 жылы 15 наурыз, 60 бап 1 т. // UR.: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K2600000000 (жүгінген күні 20.03.2026).*

Заң шығару бастамашылығы институтының теориялық және практикалық мәселелерін зерттеу барысында заң шығару бастамашылығының құқықтық реттелуіне, жүзеге асырылуына салыстырмалы саяси-құқықтық талдау жүргізілді. Сонымен қоса, теориялық-құқықтық тұрғыда заң шығару бастамашылығы институтын заңнамалық реформалау және заң шығармашылығында қолдану тәжірибесі қорытындыланды. Ғылыми зерттеудің нәтижесінде заң шығару бастамашылығының заң шығармашылығының тиімділігіне ықпалы анықталды, заң шыға-ру бастамашылығы құқығы субъектілерінің санын кеңейту және депутаттардың тиісті құқығын жүзеге асыруын жеңілдету, заң шығару бастамашылығын реттейтін заңнаманы жетілдіру қажеттігі негізделді.

Материалдар және әдістер

Заң шығармашылығын зерттеп, қорытынды жасауға отандық және шет елдік авторлардың ғылыми еңбектері негіз болды. Мақаланы жазуда Н.Н. Турецкийдің «Қазақстан билігінің заң шығарушы тармағы» монографиясы, З.Л. Федотованың «Қазақстан Республикасындағы заң шығармашылық процесс: жағдайы мен проблемалары» тақырыбында өткен халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференцияның материалдарында баяндалған «Заң шығару қызметінің рәсімдері» деп аталатын орыс тіліндегі мақаласы, авторлық ұжыммен әзірленіп жазылған «Заң шығару қызметі» атты оқу құралы, профессор Э.Б. Мухамеджановтың «Қазақстан Республикасындағы заң шығару процесі және заң шығару бастамашылығының проблемалары туралы» орыс тілінде жазылған мақаласы, А.А. Караев пен А.Р. Калимбекованың «Қазақстандағы конституциялық реформалар саяси жүйені жетілдіру факторы ретінде: кейбір мәселелер» атты мақаласы, сонымен қоса, Қазақстан Республикасының және шет елдердің конституциялық құқығы оқу-практикалық құралы, әл-Фараби атындағы ҚазҰУ ғалымдарының авторлық ұжымымен даярланған «Қазақстан Республикасының жаңа Конституциясының жобасы: салыстырмалы талдау» түсіндірме құралы және 2026 жылы 15 наурызда қабылданған ҚР Конституцияның нормаларын жан-жақты зерттеуге арналған «Қазақстан Республикасының Конституциясы: түсіндірме» оқу-тәжірибелік құралы сынды еңбектер пайдаланылды.

Мақала заң шығармашылығын зерттейтін теоретикалық материалдармен қоса, заң шығару бастамашылығын реттейтін құқықтық базаны талдап, зерттеуге негізделген. Соның ішінде атап айтқанда Қазақстан Республикасының қолданымдағы 1995 жылғы және 2026 жылы 15 наурыздағы Конституциясы, «Қазақстан Республикасының Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы» ҚР конституциялық заңы, «Құқықтық актілер туралы» заң, жеке шет елдердің (Ресей, Беларусь, Латвия, Германия) Конституциялары, т.б. Бұл актілер мақаланы жазудың нормативтік базасы болып отыр.

Мақала аталған теоретикалық және нормативтік деректермен қоса заң шығармашылығы практикасына да негізделе отырып жазылды. Атап айтсақ, ҚР Парламентінің 1-5 шақырылымында, 7 және 8 шақырылымда (2025 жылдың аяғына дей-ін) заң шығару бастамашылығы құқығының жүзеге асырылу практикасы осы мақаланы жазуға, тиісінше қорытындылар жасауға негіз болды.

Мақала жазуда келесі әдістер қолданылды: салыстырмалы-құқықтық әдіс – бұл әртүрлі объектілерді сапалық немесе сандық салыстыра отырып зерттеуді білдіретін жалпы ғылыми әдіс. Осы әдіс арқылы Қазақстанда заң шығару бастамашылығы құқығына ие субъектілердің жеткіліксіздігі, ҚР Парламентінің 1-4 шақырымдарында заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің тиісті құқығын жүзеге асыру дәрежесі анықталды; формалды-заңи әдіс – нормативтік-құқықтық базаны қолдануды білдіретін жеке ғылыми құқықтық әдіс. Зерттеу тақырыбының реттелу күйі, депутаттардың заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асырудағы бәсеңдігінің себептері, заң шығармашылығын жетілдіру мәселелері осы ғылыми зерттеу әдісін қолдану негізінде анықталды. Келесі әдіс: талдау әдісі. Оның мәні терең теориялық зерттеу мақсатында тұтас құбылысты құрамдас бөліктерге бөлшектеу болып табылады. Мысалы, заң шығарушы органның заң шығармашылығының тәжірибелік материалдарын талдау, т.с.с. Қисындық, тарихи, абстракциялау және басқа да әдістер заң шығару бастамашылығы институтының реттелуін талдауда, заң шығару бастамашылығы құқығын қолдану көрсеткіштерін анықтап, негіздеуде, қорытынды жасауда қолданылды.

Талқылау және нәтижелер

Заңдарды қабылдау белгілі бір процедураның, яғни заң шығару процесінің болуын шамалайды. Заң шығару процесі – бұл заң жобасын енгізу, өңдеу, қабылдау жөніндегі сатылардың кезектілігі, жүйесі. ҚР Парламентінде заң шығару процесінің басталуының заңи фактісі Конституцияда анықталған тұлғалардың заң шығару бастамашылығы

құқығын жүзеге асыруы болып табылады. ҚР заңнамасында бекітілгендей заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің Парламент қарауға міндетті заң жобасы мен Парламенттің өзге де заң актісінің мәтінін ресми енгізуі заң шығару бастамашылығы болып табылады[3]. Қазақстанда Республика Парламентінің қарауына заң жобасын енгізу құқығы қолданымдағы Республика Конституциясына сәйкес ҚР Президентіне, ҚР Парламентінің депутаттарына, ҚР Үкіметіне берілген. Заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілері ретінде бұл тұлғалар шегі бірден бекітілген жоқ. Қолданымдағы Конституцияны Қазақстан халқы 30.08.1995 жылы республикалық референдумда қабылдай отырып, заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асырушы субъектілер ретінде тек ҚР Үкіметі мен Парламент депутаттарын ғана анықтады. Конституция қабылданғалы бері бірнеше конституциялық реформа жүргізіліп, 2007 жылғы 21 мамырдағы конституциялық реформамен тиісті құқыққа ие субъектілердің қатарына мемлекет басшысы енгізілді. Заң шығару бастамашылығы құқығына ие субъектілердің қатарына Президентті қосу арқылы Мәжіліске заң жобасын енгізуге құқылы субъектілер санын кеңейту объективті негізделген қажетті қадам болды. 2026 жылы 15 наурызда Қазақстанның жаңа Конституциясы қабылданып, атап кеткеніміздей, заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің тізбесі Қазақстан Халық кеңесімен кеңейді. Десе де бұл тізім әлі де кеңейтуді қажет етеді. Қазақстанда тиісті құқық субъектілерінің саны салыстырмалы түрде аз емес. Шетелдік заңнаманы зерттеу жеке мемлекеттерде заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің саны бізден де төмен бекітілгенін көрсетеді. Мысалы, Германияда Бундестагқа заң жобаларын Федералдық Үкімет, Бундестаг мүшелері немесе Бундесрат енгізеді[4].

Республиканың өркендеп, тұрақты даму талабы бұл тізімді әлі де кеңейту қажеттігін ұсынады. Профессор Э.Б. Мухамеджанов заң шығару бастамашылығы субъектілерінің шеңберін оған халықты, кәсіподақтарды, өкілдері Парламент Мәжілісінің құрамына кірмеген саяси партияларды қосу арқылы кеңейтуді қарастырады [1].

Қолданыстағы Республика Конституциясында заң шығару бастамашылығы құқығы ҚР Президентіне, ҚР Үкіметіне және ҚР Парламенті депутаттарына тиесілі деп бекітілуі, Мәжіліске заң жобасын енгізу құқығына тек 3 тұлға ғана ие деген қорытынды жаса-уға негіз болмайды. ҚР Президенті, Үкіметі және Парламент депутаттары заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің үш түрі ғана. Ашып қарасақ, олардың шынайы саны белгіленгеннен біршама кең. Мысалы, бір ғана ҚР Парламенті депутаттарының өзі – Мәжілісте 98 адамды, Сенатта сайлана-тын, Республика Президенті тағайындайтын 10 сенаторды қосқанда бүгінде 50 адамды, сөйтіп жалпы саны 148 депутатты құрайды. Республика заңнамасы заң шығару бастамашылығы құқығы субъектісі ретінде Парламент депутаттары деп ұжымдық топты қарастырмайтындықтан, депутаттар тиісті құқықты жеке өзі, дербес жүзеге асыра алады. Олай болса, заң шығару бастамашылығы құқығын иеленетін бір ғана субъекті – Парламент депутаттарының өзі бүгінгі күнде 148 адамды қамтиды. Ал, ҚР Үкіметі біртұтас орган болып табылғанымен оның құрылымын құрайтын министрліктерді, жеке мемлекеттік органдарды қосқанда біршама. Соңғы жағдайды Республика Президентіне де қатысты айтуға болады.

Жоғарыда көрсетіп кеткеніміздей, заң шығару бастамашылығы құқығы Парламентке (Мәжіліске) заң жобасының мәтінін енгізуді білдіреді. Кейбір жеке мемлекеттерде заң шығару бастамашылығы құқығы заң жобаларының мәтіндік нұсқасын енгізумен қоса мәтіндік нұсқасы дайын емес жағдайды да, яғни заң шығару жөнінде ұсыныс білдіруді де қарастырады. Қазақстанда заң шығару бастамашылығы құқығының заң жобасының дайын мәтіні болған жағдайда ғана жүзеге асырылатындығы «Қазақстан Республикасының Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы» конституциялық заң деңгейінде бекітілген. Тиісті актінің 15-бабының мазмұнын саралау заңдардың жобаларының мәтінін әзірлеу, құрастыру Парламенттен тыс жүргізілетіндігін шамалайды. Қазақстанда Парламенттің қарауына заң жобасын енгізуге құқылы субъектілер ретінде 2026 жылғы Конституцияда тиісті мәселенің реттелуін қоса алғанда ҚР Президенті, Республика Үкіметі, Парламенттің (Құрылтайдың) депутаттары және Қазақстан Халық кеңесі бекітілгенімен, заң жобасын әзірлеушілер қатарында басқа да субъектілер болуы мүмкін. Ашып айтсақ, бүгінгі

[3] *«Қазақстан Республикасының Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы» ҚР 1995 жылғы 16 қазандағы № 2529 конституциялық заңы, 15 бап // URL: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z950002529 (жүгінген күні: 25.03.2026)*

[4] *Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. Статья 76 (с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997 г.) // URL:http://vivovoco.ibmh.msk.su/VV/LAW/BRD.HTM#07 (жүгінген күні 12.11.2025)*

жағдайда ҚР Президенті, ҚР Үкіметі және ҚР Парламенті депутаттары заң шығару бастамашылығы құқығын иеленуші тұлғалар ретінде Мәжіліске заң жобасын енгізеді, ал заңның (заңдардың) жобасын әзірлеуді өзге субъектілер жүзеге асыруы ықтимал.

«Құқықтық актілер туралы» ҚР заңын саралау арқылы жалпы алғанда заң жобаларын әзірлеудің бірнеше жолын көруге болады:

1. ҚР Парламенті депутаттарының әзірлеуі;
2. Президент Әкімшілігінің әзірлеуі;
3. Мемлекеттік органның (органдар) әзірлеуі;
4. Шарттық негізде заң жобаларын әзірлеу (конкурстық негізде әзірлеуді қоса алғанда);
5. ҚР Ұлттық кәсіпкерлер палатасының әзірлеуі, өзге де ұйымдардың әзірлеуі;
6. Жеке кәсіпкерлік субъектілері бірлестіктерінің заң жобаларын әзірлеуі;
7. Ғылыми мекемелердің, жеке ғалымдар мен ұжымдардың, соның ішінде шетелдіктердің, тиісті салалардағы сарапшылардың әзірлеуі.

Ендігі кезекте ҚР Президенті мен Үкіметтің, депутаттардың Мәжіліске енгізетін заң жобаларын әзірлеуші субъектілерге нақты тоқталсақ, ҚР Үкіметінің Мәжілісіне енгізетін заңдардың жобаларының әзірлеушілері негізінен орталық атқарушы органдар, сондай-ақ олармен келісу негізінде өзге де мемлекеттік органдар болып табылады. Тиісті мәселенің құқықтық реттелуімен тереңірек танысу, заң жобаларын әзірлеудің аталған 7 жолының бесеуі (3-7) Үкіметтің заң шығару бастамашылығын жүзеге асыру жағдайына қатысты екенін көрсетеді.[5] Ал, ҚР Президентінің заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асыруы жағдайында заң жобаларын әзірлеушілер ретінде бірқатар тұлғалар танылады. Аталмыш «Құқықтық актілер туралы» заң (17-бап 1-тармақ) мен «Қазақстан Республикасы Президентінің заң шығару бастамасы құқығын іске асыру ережелерінің» 3-тармағына сүйене отырып, тиісті мәселені нақтылайтын болсақ, ҚР Президентінің Мәжіліске енгізетін заң жобаларының әзірлеушілері болып келесілер табылуы мүмкін: ҚР Президентінің Әкімшілігі, ҚР Үкіметі, өзге де мемлекеттік органдар, ұйымдар, азаматтар (соңғы үшеуі олармен келісім бойынша). Ендігі кезекте, ҚР Парламенті депутаттарының жағдайына келсек, тиісті мәселеде олардың қолы қысқа деп айтуға болады. Яғни, депутаттардың Мәжіліске енгізетін заң жобаларының әзірлеушілері тек өздері болып табылады. Ол аталмыш «Құқықтық актілер туралы» заңның 17-бабында (2-тармақ) нақты баяндалған. Байқап отырғанымыздай, тиісті заңның заң жобаларын әзірлеу субъектілерін анықтайтын 17, 17-1-баптарының нормалары Президент пен Үкіметке қарағанда депутаттардың мүмкіндіктерінің аздығын көрсетеді.

«Құқықтық актілер туралы» бұл заңда (17-бап 2-т.) ҚР Парламенті депутаттары-ның заң шығару бастамашылығы тәртібімен Мәжіліске енгізетін заң жобаларының әзірлеушілері депутаттардың өздері болуы бекітілгенімен заң шығару практикасында депутаттарға тиісті құқықтарын жүзеге асыруына көмектесетін бір субъект құрылған. Ондай субъект ретінде Материалдық-техникалық қамтамасыз ету басқармасының «Парламентаризм институтын» көрсетуге болады. Бұл институт 2020 жылы құрылды әрі оның ҚР Парламенті қызметінің тиімділігін күшейту мақсатында атқаратын қызметтерінің бірі болып депутаттардың заң шығару бастамащылығы құқығын іске асыруына жәрдемдесу бекітілді.

Депутаттарға өздерінің тиісті конституциялық құқығын жүзеге асыруына көмек ретінде институттарды құру қажеттігін сонау 90-жылдары З.Л. Федотова білдірген еді. Ол депутаттарға заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асыруына көмектесу үшін Парламент жанынан Заңнама институтын құру қажеттігін 1997 жылы келесідей білдірген еді: «...Заңнама институты Парламент депутаттарының қатысуымен тиісті заңның жобасын түпкілікті әзірлеумен айналысатын болады. Оған қоса, Заңнама институтын құру Республика Парламентіне енгізілетін заңдардың жобаларына тәуелсіз ғылыми сараптаманы жүргізуге мүмкіндік туғызатын ба еді, әрі әзірленетін заңдардың сапасын арттыруға, заң жобасын дайындау бойынша жүргізілетін барлық жұмыстың тиімді болуына жағдай жасар ма еді» [2, С. 32-33]. Республика Парламенті жанынан Заңнама институтын құру депутаттардың заң шыға-ру бастамашылығы құқығын белсенді жү-зеге асыруы үшін қажет болды. Сонымен қоса, Республиканың сол тұстағы жағдай-ында, ашып айтқанда заң шығарушы орган Қазақстанның тәуелсіз мемлекет ретінде түпкілікті орнығып, қарқынды дамуы үшін қажетті заңдарды дер кезінде қабылдап үлгермей жатқан тұста, тиісінше үлгерме-

[5] *«Құқықтық актілер туралы» Қазақстан Республикасының Заңы 2016 жылғы 6 сәуірдегі № 480-V ҚРЗ., 17-1 бап // URL: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1600000480 - (жүгінген күні 20.12.2025).*

ушіліктің, асығыстықтың салдарынан шикі, сапасы төмен заңдар қабылданып жатқанда, оған қоса даму талабына сәйкес жедел түрде құқықтық реттелуді қажет ететін маңызды қоғамдық қатынастар шегі өсіп кеткен жағдайда тиісті институттың қажеттігі сөзсіз анық болды. Бұл институттың қажеттігін бір ғана жағдаймен: депутаттардың заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асыруына қатыстырып негіздесек біраз ғалымдар тобы Заңнама институтын құру қажеттігін ҚР Парламентінің 1-4 шақырылымы ішінде депутаттардың тиісті құқығын жүзеге асыру практикасына жүгіне отырып, келесідей негіздейді: Парламенттің 1-4 сайланымда қабылдаған жалпы саны 1762 заңның ішінде ҚР Парламенті депутаттарының бастамашылығы бойынша бар-жоғы 108 заң қабылданған [3, 34 б.]. Парламент депутаттарына заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асыруына көмектесетін институт ретінде Заңнама институтты құру қажеттігін 20.01.2012-24.03.2016 жылдар аралығында қызмет еткен Парламенттің 5 шақырылымының заң шығару практикасын талдау да көрсетеді. Атап айтқанда, бұл Парламент қабылдаған 508 заңның тек 30-ы ғана депутаттардың бастамасымен қабылданған [4, с. 32].

Депутаттардың заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асыруына көмектесетін институт тек 2020 жылы, жоғарыда атап кеткен Материалдық-техникалық қамтамасыз ету басқармасының «Парламентаризм институты» құрылды. Ол құрылғаннан кейін депутаттардың тиісті құқығын жүзеге асыру фактісі салыстырмалы түрде жоғарылады. Парламентаризм институты құрылып, оның мақсаты ретінде ҚР Парламенті қызметінің тиімділігін күшейту бекітілді. Тиісті Парламентаризм институтының жарғысында осы мақсатты жүзеге асыру үшін оның іске асыратын қызмет түрлері анықталды. Парламентаризм институтының жүзеге асыратын тиісті қызметтерінің ішінен депутаттардың заң шығару бастамасы құқығын іске асыруына жәрдемдесу қызметін көруге болады. Негізінен, «жәрдемдесу» термині нақты емес, кең мағыналы термин. Десе де, тиісті Жарғыны талдай отырып оның депутаттардың заң шығару бастамашылығы құқығын іске асыруына жәрдемдесу қызметінің мазмұнын ашып көрсетуге болады. Ол қызмет түрлері:

- қолданымдағы заңдарға өзгерістер еңгізу мен жаңа нормаларды енгізу қажеттігінің ғылыми негіздемесін әзірлеу;
- заң жобасының тұжырымдамасын және заң жобасының мәтінін әзірлеу;
- егер заңның жобасы мемлекеттік кірістерді қысқартуды немесе мемлекеттік шығыстарды ұлғайтуды көздейтін болса қаржылық-экономикалық есеп айрысуларды жүргізу;
- заңның қолданылуының (ол қабылданған жағдайда) ықтимал экономикалық, әлеуметтік, заңдық, экологиялық салдарларының болжамдарын әзірлеу;
- статистикалық деректер келтіру (олар болған жағдайда);
- заңдардың жобасын Парламент Мәжілісіне еңгізу үшін республика заңнамасымен талап етілетін басқа да материалдарды даярлау[6].

Байқап отырғанымыздай, депутаттардың заң шығару бастамасы құқығын іске асыруы үшін Парламентаризм институтының көрсететін жәрдемдерінің ішінде заң жобасының мәтінін әзірлеу нақты белгіленген. Тиісті институт депутаттардың заң жобасын құруына, әзірлеуіне көмектесетін әрі заң жобасын әзірлейтін бірден-бір заңи бекітілген механизм болып табылады. Әрине, бұл органның құрылуы, қызметі депутаттардың заң жобасын әзірлеп, оны Парламентке енгізу құқығын жүзеге асыруы үшін, өзінің (депутаттардың) халық өкілі ретіндегі қызметін жүзеге асыруы үшін құптарлық, қажетті құбылыс. Алайда, заң жобасын әзірлеуді қоса алғанда 148 депутаттың өздерінің заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асыруы үшін тек бір ғана осы институт жеткіліксіз. Оның үстіне заң шығару бастамашылығы құқығы бірнеше депутатты біріктіретін депутаттар тобының ғана емес, жеке депутаттың да құқығы. Оған қоса, депутаттардың заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асыруына жәрдемдесу бұл институттың атқаратын бірден-бір қызметі болып табылмайды. Парламентаризм институтының жарғысында депутаттардың атап кеткен құқығын жүзеге асыруына жәрдемдесуден бөлек оның қосымша 12 қызмет түрі қарастырылған. Олай болса, депутаттардың халықтың өкілі ретіндегі тағайымын шынайы жүзеге асыруы үшін, атап көрсеткенде өзінің сайлаушыларының (халықтың) еркін жоғарғы өкілді органда білдіріп, тиісінше халықтың еркінің заңи бекітілуі үшін, оған қоса, заң шығару бастамашылығы құқығы субъектісі ретінде депутаттардың белсендігін көтеру үшін олардың тиісті құқығын

[6] *ШЖҚ-дағы Материалдық-техникалық қамтамасыз ету басқармасының «Парламентаризм институты» РМК Жарғысы, 14 тармақ // URL: https://mtqb.qr-pib.kz/p/19090 (жүгінген күні 17.01.2026).*

жүзеге асыруына көмектесетін тетіктерді кеңейту қажет.

Парламент депутаттарының заң шыға-ру бастамашылығы құқығын іске асыруына көмектесетін бір ғана Парламентаризм институтының жеткіліксіздігін, мұндай тетікті әлі де кеңейту қажеттігін жаңа деректермен негіздейміз. Нақты айтқанда, депутаттарға тиісті мәселеде жәрдем беретін аталмыш институт құрылғаннан кейінгі, яғни Парламенттің соңғы екі шақырылымы (7-шақырылым, 8-шақырылым) жұмыс істеген уақыт аралығында жүзеге асырылған заң шығармашылық қызметінің көрсеткіштерімен негіздесек, 15.01.2021 ж.–28.03.2023 ж. аралығында қызмет еткен 7-ші шақырылған ҚР Парламенті барлығы 227 заң қабылдаған. Соның ішінде екеуі ҚР Президентінің бастамашылығымен, 47 заң депутаттардың бастамашылығымен, ал қалған 178 заң Қазақстан Республика Үкіметінің бастамашылығымен қабылданған[7].

Ендігі кезекте, бүгінде әрекет етіп отырған VIII шақырылған Парламенттің 2023 жылғы 29 наурыздан 2026 жылғы 1 қаңтарға дейінгі аралықта жүзеге асырған заң шығару қызметінің көрсеткіштеріне келсек, тиісті уақыт ішінде депутаттар барлығы 74, ал Үкімет 194 заңның жобасын еңгізген[8]. Аталмыш деректер, А.К. Жексекиннің сөзімен айтқанда «Парламент депутаттарының өздері атап өткендей «тәжірибе Үкіметтің заң шығару процесінің ең белсенді қатысушысы болып табылатынын көрсетеді, өйткені заң жобаларының басым көпшілігі Үкіметпен әзірленеді» [5, с. 45]. Расында да, заң шығару бастамашылығы құқығын Республика Президенті мен депутаттарға қарағанда Үкімет көп пайдаланады. Республика заңнамасына сәйкес ҚР Президенті заң жобасын әзірлеп, оны Парламентке енгізуді Үкіметке тапсыра алатындықтан ол тиісті құқығын өзі көп жүзеге асырмайды, оны Үкіметке тапсырады.

Ал, депутаттардың заң шығару бастамашылығы құқығын көп пайдаланбауына қатысты айтсақ, оның бір себебін атап көрсеттік. Келесі себепті қаржылық себеп деп атауға болады. Әдетте, заң жобасын дайындау, әзірлеу екі жақты байланысты білдіреді. Мұндай екі жақты, атап кеткенде екі тарапты байланыстың орын алуы немесе мұндай байланыстың болмауы қаражатқа барып тірелері хақ. Депутаттардың заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асыруы үшін заңдардың жобаларын әзірлеу мәселесімен айналысатын материалдық аппараты жоқ. Ал, Президент пен Үкіметте мұндай мүмкіндік бар. Атап кеткеніміздей, олардың тапсырмасы бойынша заң жобасын орталық мемлекеттік органдар әзірлейді. Бұл органдар өз кезегінде заң жобасын әзірлеуді өзіне ведомстволық бағынысты органдарға және ұйымдарға тапсыруынан бөлек шарттық негізде (оның ішінде конкурс бойынша да) мамандарға, т.б. тұлғаларға, заң жобаларын әзірлеу мақсаттарына бөлінген бюджет қаражаты мен гранттарды пайдалана отырып келісу бойынша шетелдіктерге, тиісті салалардағы сарапшыларға да бере алады. Олай болса, осы аталған жағдайлар депутаттардың заң шығару бастамашылығы құқығын жиі қолданбауына әсер ететін екінші себеп деп айтуға болады.

Депутаттардың заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асыруына кедергі болып отырған келесі жағдай – депутаттардың Республика Үкіметінің оң қорытындысын алу талабы. Тиісінше, депутаттар Үкіметтің оң қорытындысын алмаса, олардың Мәжіліске заң жобасын енгізу құқығы да іске аспайды. Депутаттардың, әрине барлық заң жобалары бойынша ҚР Үкіметінің тиісті қорытындысын алуы міндетті емес. Республика заңнамасына сәйкес Үкіметтің оң қорытындысы мемлекеттік кірісті қысқартуды немесе мемлекеттік шығысты арттыруды, ұлғайтуды көздейтін заңдардың жобалары үшін міндетті. Алайда, бүгінгі жағдайда қандай қатынастың болмасын құқықтық реттеліп, жүзеге асуы көбінесе қаражаттың шығынымен байланысты болуы себепті депутаттар заң шығару бастамашылығы құқығын өзі қалауымен, дербес жүзеге асыра алмайды. Демек, ҚР Конституциясына сәйкес (61-бап 6-т.) депутаттар енгізетін мемлекеттік кірісті қысқартуды немесе мемлекеттік шығысты көбейтуді көздейтін заң жобаларына Үкіметтің оң қорытындысы болмаса, тиісінше ол заң жобалары қарауға қабылданбайды. Мұндай жағдайда Мәжілістің Аппараты депутат енгізген тиісті заң жобасын тіркемей белгіленген талаптарды орындау үшін оны сол депутатқа қайтарады.

Заң жобаларының басым көпшілігі әлеуметтік, экономикалық, қаржылық сипатта болатындықтан депутаттардың мұндай заң

[7] *VII шақырылған Қазақстан Республикасы Парламенті Сенатының қызметінің қорытындылары (2021 жылғы 15 қаңтар – 2023 жылғы 28 наурыз) // URL: https://senate.parlam.kz/kk-KZ/docs/download?id=69&url=activity/results (жүгінген күні 20.01.2026).*

[8] *Заңдар - Қазақстан Республикасы Парламентінің Сенаты // https://senate.parlam.kz/kk-KZ/lawProjects/index?areLaws=true&p=8 (жүгінген күні 23.01.2026).*

жобаларына Республика Үкіметінің оң қорытындысын алуы оңай емес, проблемалы болып келеді. Депутаттардың Мәжіліске мемлекеттік кірістерді қысқартуды немесе мемлекеттік шығыстарды көбейтуді көздейтін заң жобаларын енгізу үшін Үкіметтің оң қорытындысын алу талабын белгілейтін тиісті конституциялық норманың (61-бабтың 6-тармағы) Республика Парламенті депутаттарының мәртебесіне қайшы келетінінін әрі депутаттардың заң шығару бастамашылығы құқығын шектейтіндігін кезінде Н.Н. Турецкий көрсете отырып, оны өзінің «Қазақстан билігінің заң шығарушы тармағы» атты ғылыми еңбегінде келесідей сандық көрсеткіштермен негіздеген еді: Парламенттің I-IV шақырылымында депутаттардың әзірлеген заңдардың жобаларына Республика Үкіметі 257 қорытынды берген. Оның ішінде 108 оң қорытынды, 80 – теріс қорытынды, ал 60 – шығынды қорытынды берілген [6, 12 б.] Өз кезегінде, бұл келтіріліп отырылған деректер депутаттар әзірлеген жалпы саны 257 заң жобасының тек қана 108 заң жобасы Парламенттің қарауына қабылданғанын айғақтайды. Айта кететіні, Республика заңнамасына сәйкес ҚР Президенті енгізген тура осындай заң жобалары үшін, яғни мемлекеттік кірістің қысқаруын немесе мемлекеттік шығыстың көбеюін қарастыратын заң жобалары үшін Үкіметтің оң қорытындысы талап етілмейді.

Заңдардың жобаларын Парламенттің қарауына енгізу үшін Үкіметтің қорытындысын алу талабы өзге елдерде де қарастырылған. Мысалы, Ресейде салықтарды енгізу немесе жою туралы, салықтарды төлеуден босату туралы, мемлекеттік займдар шығару туралы, мемлекеттің қаржылық міндеттемелерге өзгеріс енгізу (өзгерту) туралы заң жобалары, федералдық бюджеттің есебінен жабылатын шығыстарды қарастыратын басқа да заңдардың жобалары Ресей Федерациясы Үкіметінің қорытындысы болған жағдайда ғана енгізілуі мүмкін.[9] Заң шығару бастамасы құқығын жүзеге асыру үшін Үкіметтің қорытындысын алу талабы Беларуссияда да реттелген. Нақты айтқанда, Беларусь Республикасының 1994 жылғы 15 наурыздағы Конституциясын саралау мемлекеттік қаражатты қысқарту, шығыстарды құру немесе ұлғайту салдары орын алуы мүмкін (қабылданған жағдайда) заң жобалары Өкілдер Палатасына Үкіметтің қорытындысы болған кезде ғана енгізілетінін көрсетеді[10].

Үкіметтің қорытындысын алу мәселесінің аталмыш 3 мемлекетте: Қазақстан, Ресей және Беларусь Республикасында конституциялық реттелуін салыстырмалы талдау Ресей мен Беларуссияда біздің мемлекетімізге қарағанда заң жобаларына Үкіметтің қорытындысын алу қатынасының мәнді түрде өзгеше реттелгендігін көрсетеді. Атап айтсақ, біріншіден, Ресейде де, Беларусь Республикасында да аталмыш заңдардың жобаларын заң шығарушы органға енгізу үшін Қазақстандағыдай міндетті түрде Үкіметтің оң қорытындысының болуы талап етілмейді. Тиісінше, Ресей Федерациясының және Беларусь Республикасы Конституциясының жоғарыда қарастырылған нормалары Ресей, Беларусь Республикасы Үкіметінің тиісті заңдардың жобаларына оң қорытындымен қоса теріс қорытынды да беруі мүмкіндігін жоққа шығармайды. Демек, бұл мемлекеттерде тиісті заң жобаларын Парламентке енгізу үшін Үкіметтің қорытындысының оң немесе теріс екендігіне қарамастан оның (қорытындының) болуы жеткілікті. Басқаша айтқанда, тиісті мемлекеттерде заң жобаларына Үкіметтің теріс қорытынды беруі ондай заң жобаларын Парламентке енгізуге және оларды Парламенттің қарауына кедергі болмайды деп айтуға болады. Екіншіден, Ресейде де Беларусь Республикасында да заң жобаларын енгізу үшін Үкіметтің қорытындысын алу талабы заң шығару бастамашылығы құқығын кімнің жүзеге асырып отырғанына қатысты емес. Басқаша айтқанда, талап бәріне бірдей қойылады. Ал, Қазақстанда, атап кеткеніміздей заң шыға-ру бастамашылығы құқығын жүзеге асыру үшін Үкіметтің оң қорытындысын алу тала-бы тек Парламент депутаттарына ғана қа-тысты. Аталмыш мемлекеттерде Үкіметтің қорытындысын алу талабының реттелуіне байланысты бұл өзгешеліктер Ресей және Беларусь Республикасы Конституцияларының тиісті нормалары біздікіне қарағанда әлдеқайда демократиялық әрі тиімді деп айтуға себеп болады. Өйткені олар депутаттарды өздерінің тиісті конституциялық құқығын – заң шығару бастамашылығы құқығын іске асыруда Үкіметтің қорытындысына тәуелді етпейді әрі заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің тиісті

[9] *Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020), 104 статья 3 п. // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (жүгінген күні 10.02.2026)*

[10] *Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 года № 2875-XII (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.03.2022 г.), 99 статья, 2 п. // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30404260&pos=6;-106#pos=6;-106 (жүгінген күні 10.03.2026)*

құқықты жүзеге асыруда теңдігін бұзбайды. Жалпы, тиісті институтқа – оң немесе теріс қорытынды деп бөлмей Үкіметтің жалпы қорытындысын алуы талабына қатысты айтсақ, біздіңше негізінен ғылыми және тәжірибелік тұрғыдан қарастырғанда нақты бір заңдардың жобаларын Парламенттің қарауына енгізу үшін ҚР Үкіметі қорытындысының оң немесе теріс екендігіне қарамастан, жалпы қорытындысын алу талабы, фактісі маңызды болып есептеледі. Нақты айтқанда, Үкімет қорытындысының мазмұны маңызды, яғни заңдардың жобаларын Үкіметтің оң қорытынды беру арқылы қолдайтыны немесе керісінше қолдамайтыны емес. Олай болса, тиісті талапты аталмыш мемлекеттердегідей бізде де заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асыру үшін Үкіметтің тек оң қорытындысын алу талабы ретінде емес жалпы қорытындысын алуы талабы ретінде бекіткен дұрыс. Ғылымда тиісті мәселеге қатысты әртүрлі көзқарастар білдіріліп жатады. Бірі Үкіметтің оң қорытындысын алу талабының бекітілуін мақұлдаса, ғалымдардың келесі бір тобы депутаттардың тиісті заң жобасын енгізу үшін Үкіметтің оң қорытындысын алуы талабын депутаттардың тиісті құқығын шектеу болып табылады деп санайды. Тиісті талапты қолдаушылар Үкіметтің оң қорытындысын алу талабы «бюджеттік саясаттың теңгерімділігін қамтамасыз еуге және қаржылық тұрғыдан негізделмеген шешімдердің қабылдануына жол бермеуге бағытталған» деп есептейді [7, 124 б.].

Ғалым Л.Қ. Ілебаев ҚР Парламентінің 2012 жылы жүзеге асырған заң шығару қызметінің жай-күйін ашып, депутаттардың бастамашылығымен тек 5 заң қабылданғанын көрсетеді. Сонымен қатар мұндай үрдісті келесі жағдайлармен: заң жобаларын әзірлеудің күрделігімен, депутаттардың және олардың аппараттарының ақпараттық-коммуникативтік, қаржылық ресурстарының жоқтығымен, білікті мамандарының жоқтығымен түсіндіре отырып, ол «қан-дай жағдай болмасын, заң шығарушы ор-ган өзінің қоғамдық қатынастарды реттей-тін басқарушылық шешімдерін жоспарлау функциясын формалды түрде атқармауы тиіс» деп көрсетеді. Бұған қоса оны Парламенттің – халықтың көлеңкесі, оның мұңмұқтажын, қажеттіліктерін анықтап, оның тұрмыс-жағдайын көтеруге себеп болатын қатынастарды заңдастырып беруші орган [8, 63 б.] болып табылатынын негіздейді.

Бүгінде қазақстандық қоғам әрекет етуші Конституция қабылданған 1995 жылға қарағанда тұрақтылықпен, үйлесімділікпен сипатталатындықтан ғылымда заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің тізбесін кеңейтуге қатысты мәселелер жиі көтеріліп тұрады. Атап кеткеніміздей, 2026 жылғы 15 наурызда қабылданған Республиканың жаңа Конституциясымен заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің тізбесіне Қазақстан Халық кеңесі қосылды. Конституцияның бұл жаңалығы, яғни Қазақстан Халық кеңесіне Құрылтайға заң жобаларын енгізу құқығының берілуі қоғам мен саяси шешім қабылдау үдерісі арасындағы байланысты нығайтады [9, 144 б.]. Біз бұл тізімді әлі де кеңейтуді қолдаймыз. Заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің санын кеңейту қажеттігі заң шығармашылығында өз көрінісін беріп жатады. Заң жобасын енгізуге құқылы субъектілердің санын кеңей-ту қажеттігін келесімен негіздейміз: тиісті субъектілердің санының кеңеюі Парламенттің қарауына енгізілетін заң жобаларының көп болуын мүмкін етеді. Ал заңдардың жобаларының санының көп болуы практика көрсетіп отырғандай бірнеше заң жобасының арасынан сапасы жоғары заң жобасын таңдап алуға мүмкіндік тудырады.

Тәуелсіз Қазақстанның алғашқы 1993 жылғы Конституциясына сәйкес ҚР Президентімен, Жоғарғы Кеңес депутаттарымен, Министрлер кабинетімен қоса заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің қатарында Жоғарғы Сот пен Жоғарғы Төрелік Сот та болды. Бүгінде тиісті құқыққа ие субъектілердің тізбесіне осы Конституцияда бекітілгендей тек Жоғарғы Сотты ғана емес, Конституциялық Сотты, жалпы соттарды және халықты да қосуға болады.

Заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің қатарында халықтың болуы ерекше жағдай, десе де ол біраз мемлекеттерде қарастырылған. Мысалы, жоғарыда көрсетілген Беларусь Республикасы Конституциясының 99 бабында (1 т.) заң шығару бастамашылығы құқығы сайлау құқығына ие кемінде 50 мың азаматқа тиесілі екені бекітілген. Ал, Латвияның Конституциясында заң жобаларын Сеймге: Республика Президенті, Министрлер кабинеті, Сейм комиссиялары, бес адамнан кем емес депутаттар тобына қоса Конституцияда анықталған жағдайларда сайлаушылардың оннан бір бөлігі енгізе алатыны реттелген[11].

Қазақстанда да заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің қатарынан халыққа орын беру құптарлық жағдай. Ол заң шығарушы, өкілді органда

[11] *Конституция Латвийской Республики, 65 пункт // URL: https://legalns.com/download/books/cons/latvia.pdf (жүгінген күні 15.02.2026)*

халық еркінің шынайы, кеңінен танылуына, ескерілуіне, тиісінше заң шығармашылығының халықтың мүддесінде жүзеге асырылуына мүмкіндік тудырады.

Қорытынды

Жоғарыда аталғандарды қорытындылай келе келесілерді көрсетуге болады: бірінші ден, заңмен бекітілген заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің ішінде ҚР Парламенті депутаттары санының көптігіне қарамастан тиісті құқығын сирек қолданады. Оның бірнеше себебі бар. Атап айтқанда алғашқысы – заң жобасын Мәжіліске енгізу үшін жобаны әзірлеу

бойынша депутаттардың мүмкіндігі өте төмен. «Құқықтық актілер туралы» заңның 17, 17-1-баптарын және «Қазақстан Республикасы Президентінің заң шығару бастамашылығы құқығын іске асыру ережелерінің» 3-тармағын саралау ҚР Президенті мен Үкіметтің заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асыруы жағдайында заң жобаларын әзірлеуді бірнеше тұлға жүзеге асыратынын көрсетеді. Олар мақаланың негізгі бөлімінде қарастырылды. Ал, депутаттарға қатысты айтсақ, атап кеткеніміздей ҚР Парламенті депутаттары заң шығару бастамашылығы тәртібімен енгізетін заң жобаларының әзірлеушілері болып депутаттардың өздері табылатыны заңнамамен нақты реттелген.

Президент пен Үкіметке қарағанда Парламент депутаттары халыққа ең жақын тұлға болып табылады. Тиісінше, Парламент депутаттарының халықтың еркін, мұқтаждықтарын тану, көре білу мүмкіндігі кең. Сондықтан, депутаттардың халықтың өкілі ретіндегі тағайымын шынайы жүзеге асыруы үшін, атап көрсеткенде өзінің сайлаушыларының (халықтың) еркін Парламентте білдіріп, халық еркінің дер кезінде заңи бекітілуі үшін депутаттардың тиісті құқығын жүзеге асыруына көмектесетін тетіктерді кеңейту қажет. Атап кеткеніміздей, 2020 жылы құрылып, қазіргі кезде қызмет етіп отырған бір ғана тетік – «Материалдық-техникалық қамтамасыз ету басқармасының Парламентаризм институты» депутаттардың (148 депутат) заң шығару бастамасы құқығын іске асыруы үшін жеткіліксіз болып отыр. Оның үстіне бұл институт көп функционалды орган, яғни депутаттардың заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асыруына жәрдемдесу бұл институттың бірден-бір қызметі болып табылмайды. Сонымен қатар мақсаты Парламент қызметінің тиімділігін күшейту болып табылатын бұл институт ҚР Парламентінің емес, ҚР Президентінің Іс Басқармасы жанынан құрылған. Оған қоса ҚР Үкіметі оның құрылтайшысы болып табылады. Олай болса, 148 депутаттың өздерінің заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асыруы үшін тек бір ғана осы институт жеткіліксіз. Депутаттарға заң шығару бастамашылығы құқығын іске асыруына (заң жобасын әзірлеуді қоса) көмектесетін тетіктерді кеңейту қажет.

ҚР Парламенті депутаттарының тиісті құқығын көп пайдаланбауының атап кет-кен келесі бір себебі – қаржылық себеп. Заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асыру жеткілікті қаражатсыз мүмкін емес болғандықтан депутаттардың заң жобасын енгізуі үшін оны әзірлеуге қатысты материалдық аппараты жоқ. Ашып айтсақ, заң жобалау жұмыстарына мамандарды, сарапшыларды тарту, тапсырыс беру, конкурс жариялау, т.б. әрекеттер үшін оларға қаржы бөлінбейді. Бұл мәселеде ҚР Президенті мен Үкіметтің қолы ұзын. Олар барлық дерлік мемлекеттік құрылымдармен вертикалдық байланыста болады әрі оларға заң жобалау жұмыстарын жүзеге асыру үшін бюджеттен арнайы түрде қаражат пен гранттар бөлінеді. Олай болса, осы аталған қаржылық себеп депутаттардың заң шығару бастамашылығы құқығын жиі қолданбауына әсер ететін себептердің бірі деп айтуға болады.

Депутаттардың заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асыруына кедергі болып отырған, ғылымда жиі көтерілетін мәселе – депутаттардың мемлекеттік кірісті қысқартуды немесе мемлекеттік шығысты арттыруды көздейтін заңдардың жобаларын енгізу үшін Үкіметтің оң қорытындысын алу талабы. Бұл талап бүгінгі күнде тек Парламент депутаттарына ғана қатысты талап. Тиісінше қазіргі тұста барлық дерлік мәселенің шешімі бюджет шығысынсыз мүмкін болмайтындықтан депутаттардың өз қалауымен, қалаған уақытта өзінің тиісті құқығын жүзеге асыруы да мүмкін емес. Себебі, депутаттар тиісті заң жобасына Үкіметтің оң қорытындысын алмаса, олардың Мәжіліске заң жобасын енгізу құқығы да іске аспайды. Ал, Үкіметтің оң қорытындысын алу оңай емес. Жұмыстың негізгі бөлімінде қарастырылған мемлекеттердегідей (РФ, Беларусь) бізде де депутаттарды заң шығару бастамашылығы құқығын жүзеге асыруда Үкіметке, нақты айтқанда оның оң қорытындысына тәуелді етпей әрі заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің өздерінің аталмыш құқығын жүзеге асыруда теңдігін бұзбай бұл мәселені қайта қарастыру керек.

Қазақстан Республикасының заңнамасын саралап, заң шығару практикасын тал-

дау негізінде Республикада заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің санын кеңейту қажет деген қорытындыға келдік. Себебі, заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің тізбесін кеңейту мемлекетіміздің Конституцияда бекітілген құқықтық, демократиялық, әлеуметтік сипатын бекемдеу үшін, тиісінше Қазақстанның құқықтық, демократиялық, әлеумет-тік мемлекет ретінде орнығып, дамуы үшін тиімді болады. Заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің кеңдігі өз кезегінде заң жобаларының санының көп болуы-на әкеледі. Ал заң жобаларының көп бо-луы белгілі бір құқықтық реттеуге қатысты тиімді, дұрыс шешімді тануға, таңдап алуға мүмкіндік береді. Бұл өз кезегінде халықтың мүддесінде сапалы, тиімді заң жобасының әзірленіп, Парламенттің қарауына енгізілуіне жағдай тудырады.

Атап кеткеніміздей қолданыстағы Конституцияға сәйкес Қазақстанда заң шығару бастамашылығы құқығын ҚР Президенті, ҚР Үкіметі және ҚР Парламенті депутат-тары иеленеді. Қазақстанның 2026 жылғы 15 наурыздағы Конституциясының күшіне енуімен 1 шілдеден бастап тиісті құқық Қазақстан Халық кеңесіне де тиесілі болады. Ғылымда бұл тізбені кеңейту жөнінде мәселелер жиі көтеріліп тұрады. Өз кезегінде біз де бұл тізімді тек төрт субъектімен шектемей кеңейтуді қолдаймыз. Біріншіден, заң шығару бастамашылығы субъектілерінің қатарына халықты қосқан жөн. Заң шығару бастамасы құқығы субъектілерінің қатарында халықтың болуы ерекше жағдай, десе де ол біраз мемлекеттерде қарастырылған.

Қазақстанда заң шығару бастамашылығы құқығы субъектісі ретінде халықты – нақты бір талаптарды белгілей отырып, Республика азаматтарының белгілі бір санын, мысалы кемінде 50 мың санын бекітуге болады. Өзін демократиялық мемлекет ретінде анықтайтын елдерде Парламентке заң жобасын енгізушілердің қатарына Республика халқын қосу – оның шынайы демократиялығын анықтайтын негізгі бір көрсеткіш. Конституцияда Қазақстан халқын мемлекеттік биліктің бірден-бір бастауы ретінде тани отырып, халықты мемлекет істерін шешуге, басқаруға қатыстырмау, республиканың бүкіл халқының игілігін көздейтін экономикалық дамуды конституциялық деңгейде ҚР қызметінің түбегейлі қағидаларының бірі ретінде анықтай отырып, экономикалық даму негіздерін бекітетін заң шығару қызметінен халықты шеттету өзін демократиялық мемлекет ретінде орнықтыратын мемлекет үшін мәнді кемшілік болып табылатындығы хақ. Оған қоса, таза демократиялық режимдегі қандай мемлекетте болмасын халықтың өз мүддесін заңи ресімдеуге қатыспауы, Республика Конституциясымен барша халықтың атынан билік жүргізу құқығы берілген ор-ган ретінде Парламенттің заң шығарушылық қызметіне халықтың араласпауы қоғамды, мемлекеттік институттарды демократияландыру ісінде жіберілген кемшілік болмақ.

Жоғарыда, Қазақстанда заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің қатарына халықтан бөлек Жоғарғы Сотпен қатар Конституциялық Сотты да, жергілікті соттарды да қосуға болатындығын көрсеттік. Жергілікті соттарды заң шығару бастамашылығы құқығы субъектілерінің тізіміне қосу қажеттігін тиісті соттардың азаматтар тарапынан түсетін арыздарды, шағымдарды қарап, оларды шешу өкілеттігін иеленетіндігімен байланыстырамыз. Республика Конституциясымен әркімнің өзінің құқықтарын және бостандықтарын сот арқылы қорғауына құқығы бар екені қарастырылған. Тиісінше, жергілікті соттар тұрғын халықтың арыз, шағымдарын қарау арқылы олармен тікелей байланыста болады, халыққа жақын орган болып табылады. Олай болса, соттар өз қызметін жүзеге асыруда халықпен тікелей байланыста бола отырып оның қажеттігін, ерік, мүддесін тану мүмкіндігін иеленеді.

Ал ҚР Конституциялық Сотына заң шығару бастамашылығы құқығын беру қажеттігі туралы айтсақ, бұл орган бүкіл Қазақстан аумағында ҚР Конституциясының жоғарылығын қамтамасыз ету үшін конституциялық қадағалауды жүзеге асыруда қабылданылуы, өзгертілуі әрі жойылуы қажетті заңдарды көру мүмкіндігін иеленетін негізгі орган. Әрі 2022 жылғы конституциялық реформа Конституциялық Сотты құра отырып, оған жүгіну құқығына ие субъектілер қатарын кеңейтті. Нақты айтқанда, Республи-ка азаматтары, Адам құқықтары жөнінде-гі уәкіл, Бас прокурор ҚР Конституциялық Сотына жүгінуге құқылы тұлғалар тізіміне қосылды. Конституциялық Сотқа жүгіну-ге құқылы субъектілердің көптігі жанама түрде заң шығармашылығы үшін де тиімді. Атап айтқанда, біріншіден, келіп түскен өтініштерге қарай Конституциялық Сот-тың жүзеге асыратын «өкілеттіктер блогы аса маңызды, себебі олар азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын қорғаудың, заңнаманы жетілдірудің аса тиімді құралы» [10, 50 б.]. Екіншіден, Конституциялық Сотқа жүгіну субъектілерінің көптігі оның заңи реттелуді қажет ететін саланы, қатынастар-

ды байқау мүмкіндігін кеңейтеді. Бұл өз кезегінде, Конституциялық Сотқа заң шығару бастамашылығы құқығын беру мемлекеттің құқықтық, демократиялық, әлеуметтік сипатын, басқаша айтқанда Республиканың конституциялық құрылысының негіздерін қорғау, заңи бекемдеу үшін қажет.

Қазақстанның бүгінде және алдағы уақытта да тұрақты, қарқынды өркендеп даму талабы әркез заң шығармашылығы мәселелеріне, оның ішінде заң шығару бастамашылығы мәселесіне де тұрақты түрде тиісінше назар аударып отыру қажеттігін ұсынады.

ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ӘДЕБИЕТ ТІЗІМІ:

1. Мухамеджанов Э.Б. О законодательном процессе и проблемах законодательной инициативы в Республике Казахстан // https://prg.kz/document/?doc_id=32443788&pos=5;111

2. Федотова З.Л. Процедуры законодательной деятельности (проблемы вопроса) // «Законотворческий процесс в Республике Казахстан: состояние и проблемы»: материалы международной научно-практической конференции, 27-28 марта 1997 г. – Алма-Ата, 1997. – С. 27-35.

3. Заң шығару қызметі: оқу құралы / Кусаинов Д.О., Исабеков А.К., Жарболова А.Ж., Тайгамитов Г.Д. – Алматы: Қазақ университеті, 2013. – 170 б.

4. Итоги деятельности Сената Парламента Республики Казахстан пятого созыва (20 января 2012 года – 24 марта 2016 года). – Астана, 2016. – 155 с.

5. Жексекин А.К. Участие Правительства в законотворческом процессе Республики Казахстан // Вестник Карагандинского университета. Серия «Право». – 2022. – № 2 (106) – С. 42-50.

6. Турецкий Н.Н. Қазақстан билігінің заң шығарушы тармағы. Монография. – Алматы: «Норма-К» баспасы» ЖШС, 2011. – 336 б.

7. Қазақстан Республикасының Конституциясы: түсіндірме (оқу-тәжірибелік құрал) / Жалпы ред. басқ.: Түймебаев Ж.Қ., Жауапты ред.: Дүйсенов Е.Е., Ибраева А.С. – Алматы: Қазақ университеті, 2026. – 204 б.

8. Ілебаев Л.Қ. Мемлекеттік басқару жүйесіндегі билік тармақтарының өзара әрекеттестік тетіктерін жетілдіру: 6Д051000 – «Мемлекеттік және жергілікті басқару» бейіні бойынша докторы ғылыми дәрежесін алу үшін дайындалған диссертация. – Астана, 2013 – 162 б.

9. Қазақстан Республикасының жаңа Конституция жобасы: салыстырмалы талдау (түсіндірме құрал) / Жалпы ред. басқ.: Түймебаев Ж. Қ., Жауапты ред.: Дүйсенов Е.Е., Ибраева А.С. – Алматы: Қазақ университеті, 2026. – 200 б.

10. Караев А.А., Калимбекова А.Р. Қазақстандағы конституциялық реформалар саяси жүйені жетілдіру факторы ретінде: кейбір мәселелер // «Сот төрелігі академиясының Хабаршысы» ғылыми журналы. – 2024. - № 4 (8). – Б. 46-53.

REFERENCES:

1. Mukhamedzhanov E.B. O zakonodatelnom protsesse i problemakh zakonodatelnoi initsiativy v Respublike Kazakhstan // https://prg.kz/document/?doc_id=32443788&pos=5;111

2. Fedotova Z.L. Protsedury zakonodatelnoi deyatelnosti (problemy voprosa) // «Zakonotvorcheskii protsess v Respublike Kazakhstan: sostoyanie i problemy»: materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, 27–28 marta 1997 g. - Alma-Ata, 1997. - S. 27–35.

3 Zan shygaru kyzmeti: oku kuraly / D.O. Kusainov, A.K. Isabekov, A.Zh. Zharbolova, G.D. Taigamitov. – Almaty: Kazak universiteti, 2013. - 170 b.

4. Itogi deyatel'nosti Senata Parlamenta Respubliki Kazakhstan pyatogo soziva (20 yanvarya 2012 goda – 24 marta 2016 goda). – Astana, 2016. – 155 s.

5. Zheksekin A.K. Uchastie Pravitel'stva v zakonotvorcheskom protsesse Respubliki Kazakhstan // Vestnik Karagandinskogo universiteta. Seriia «Pravo». – 2022. – № 2 (106) – S. 42-50

6. Qazaqstan biliginiñ zañ şığaruşı tarmagı / Turetskiy N.N. – Almaty: «Norma-K» baspasy» ZhShS, 2011. – 267 b.

7. Qazaqstan Respublikasınıñ Konstituciyası: tüsindirme (oqıw-täjiribelik qural) / Jalpı red. basq.: Zh.Q. Tüymebayev; Jauapty red.: E.E. Düysenov, A.S. İbraeva. – Almaty: Qazaq universiteti, 2026. – 204 b.

8. Ilebaev L.Q. Memlekettik basqaru jüýesindegi bilik tarmaqtarynyń özara ärekettestik tetikterin jetildiru: 6D051000 - «Memlekettik jäne jergilikti basqaru» beiini boıynsha doktory ǵylymi därejesin alu ushın daıyndalǵan dissertatsıa. – Astana, 2013 – 162 b.

9. Qazaqstan Respublikasınıñ jaña Konstituciya jöbasa: salıstırmalı taldaw (tüsindirme qural) / Jalpı red. basq.: Zh.Q. Tüymebayev; Jauapty red.: E.E. Düysenov, A.S. İbraeva. – Almaty: Qazaq universiteti, 2026. – 200 b.

10. Karaev A.A., Kalimbekova A.R. Qazaqstandağı konstituciyalıq reformalar sayasi jüýeni jetildiru faktory retinde: keybir mäseleler // «Sot töreligi akademiyasınıñ Habarşısı» ğılımi jurnalı. №4 (8), 2024. – B. 46–53.