



# Қазақстан Республикасындағы заң шығару процесінің құқықтық негіздері

**(ПРАКТИКАЛЫҚ КУРС)**

*Нұр-Сұлтан, 2022 ж.*





# **Қазақстан Республикасындағы заң шығару процесінің құқықтық негіздері (ПРАКТИКАЛЫҚ КУРС)**

---

*Подпригора Р.А., Қараев А.А., Құдайберген З.К., Сейітнұров А.Н.*

Нұр-Сұлтан, 2022 ж.

УДК 342  
ББК 67.400  
П68

Авторлары: Подопригора Р.А., з.ф.д. – кіріспе, 1-тарау, § 1,2,6 (З.К. Құдайбергеновпен бірлесіп), § 3,4,5 (А.Н. Сейітнұровпен бірлесіп), 2-тарау, § 3, қорытынды. Қараев А.А., з.ф.к. – 2-тарау, § 1,2. Құдайберген З.К., з.ф.м. – 1-тарау, § 1,2,6 (Р.А. Подопригорамен бірлесіп). Сейітнұров А.Н., з.ф.м. – 1-тарау, § 3,4,5 (Р.А. Подопригорамен бірлесіп).

Қазақстан Республикасындағы заң шығару процесінің құқықтық негіздері (Практикалық курс) / Р.А. Подопригораның ред. – Алматы: Каспий университетінің Жария құқық ҒЗИ, 2022. 76 б.

ISBN 978-601-08-2632-8

Практикалық курста Қазақстан Республикасындағы заң шығару процесінің негізгі мәселелері, оның ішінде осындай процестің нормативтік-құқықтық негіздері, кезеңдері, ондағы мемлекеттік органдардың өкілеттіктері, заң техникасының мәселелері қамтылады. Сондай-ақ авторлар заңдарға ұсыныстар дайындау бойынша практикалық ұсынымдар береді.

Басылым үкіметтік емес ұйымдардың өкілдеріне, сондай-ақ заң шығару процесі мәселелеріне қызығушылық танытатындардың барлығына арналған.

Бұл басылым Құқық үстемдігі бағдарламасы аясында Америка заңгерлер қауымдастығының Құқық Үстемдігі Бастамасы (ABA ROLI) және Каспий университетінің Жария құқық ҒЗИ дайындады.

УДК 342  
ББК 67.400



Құқық үстемдігі бағдарламасын Америка заңгерлер қауымдастығының Құқық Үстемдігі Бастамасы (ABA ROLI) іске асырады және халықаралық даму жөніндегі АҚШ Агенттігі (USAID) қаржыландырады.

Бұл басылым Америка Құрама Штаттарының даму Агенттігінің (USAID) көмегі арқасында дайындалды.

Авторлар ақпараттың мазмұнына тікелей жауапты, және де ол ақпарат USAID, ABA ROLI немесе Америка Құрама Штаттары үкіметінің пікіріне сай келмеуі мүмкін.

ISBN 978-601-08-2632-8



9 786010 826328

© Подопригора Р.А., 2022

© Қараев А.А., 2022

© Құдайберген З.К., 2022

© Сейітнұров А.Н., 2022

# МАЗМҰНЫ

---

Кіріспе.....	6
Қысқартулар тізімі.....	8
<b>1 т. Заң шығару процесінің жалпы мәселелері.....</b>	<b>9</b>
1.1. Заң шығару процесінің нормативтік-құқықтық негіздері....	9
1.2. Заң шығару процесінің кезеңдері.....	17
1.3. Үкіметтің заң шығару қызметі.....	22
1.4. Президенттің заң шығару қызметі.....	33
1.5. Парламенттің заң шығару қызметі.....	36
1.6. Үкіметтік емес ұйымдардың заң шығару процесіне қатысуы.....	45
<b>2 т. Заңдарды баяндауға, рәсімдеуге қойылатын талаптар.....</b>	<b>48</b>
2.1. Заң техникасының негіздері.....	48
2.2. Заңдарға қойылатын терминологиялық және лингвистикалық талаптар.....	55
2.3. Заңдарға ұсыныстар дайындау бойынша практикалық ұсынымдар.....	63
<b>Қорытынды.....</b>	<b>68</b>
<b>Әдебиеттер.....</b>	<b>70</b>
<b>Нормативтік құқықтық актілер.....</b>	<b>71</b>

## KIPICPE

---

Заң шығару процесі, кез келген құқықтық процесс сияқты, өздерінің, кейде бір-бірін жоққа шығаратын мүдделері бар әртүрлі субъектілер қатысатын күрделі құқықтық құбылыс болып табылады. Бұл процесте алуан түрлі саяси, экономикалық, әлеуметтік, мәдени факторлар көрінеді.

Ең дұрысы, заң осы мүдделердің барлығын үйлестіріп, тиісті қоғамдық қатынастарды ең жақсы жолмен реттеп, адамның, қоғамның, мемлекеттің қажеттіліктерін ескеруі керек.

Бірақ бұған жету үшін, заң адресаттарына ерекше көңіл бөліп, аталған процеске барлық мүдделі тұлғаларды тарту, өз пікірін айту мүмкіндігін беру және қамтамасыз ету, заң шығару процесінің басқа қатысушыларының ұстанымына ден қою қажет.

Көп жағдайларда мүдделі талаптар мемлекеттік емес коммерциялық емес ұйымдар болады (көбінесе үкіметтік емес деп аталатын), олар, өз кезегінде, азаматтық қоғамның қомақты бөлігі болып табылады. Осы жақын ғана арада – тарихи өлшеулер бойынша – азаматтық қоғам ұйымдары құқықтық реттеу нысандары болған, яғни олар нормативтік құқықтық негіздерді, соның ішінде олардың қызметін реттейтін нормативтік құқықтық негіздерді құруға ешқандай түрде қатыспаған.

Бірақ мемлекеттік және қоғамдық өмірдің демократиялануы, азаматтық сектордың дамуы мен нығаюы үкіметтік емес ұйымдар мемлекет белгілейтін барлық ережелерді үндемей қабылдайтын енжар субъектілер ғана болмау керек деген мәселені тудырады. Олар заң шығару процесіне белсенді қатысуы керек. Заң шығару процесіне қоғамдық қатысу және еліміздің құқықтық саясатына ықпал ету нысандарының алуан түрлілігін дамыту Қазақстан Республикасы Президентінің 2020 жылғы 27 тамыздағы Жарлығымен<sup>1</sup> бекітілген 2025 жылға дейінгі

---

<sup>1</sup> Қазақстан Республикасы Президентінің 2020 жылғы 27 тамыздағы «Қазақстан Республикасында азаматтық қоғамды дамыту тұжырымдамасын бекіту туралы» Жарлығы // Қазақстан Республикасы Президенті және Қазақстан Республикасы Үкіметінің актілер жинағы. 2020. № 33-34. 249-бет.

Қазақстан Республикасында азаматтық қоғамды дамыту тұжырымдамасында азаматтық қоғамды дамыту қағидаттарының бірі ретінде белгіленген.

Заң шығару процесінде үкіметтік емес ұйымдардың мүдделері әртүрлі болуы мүмкін екенін атап өтуге болады. Біріншіден, заңдар үкіметтік емес ұйымдардың құқықтары мен міндеттерін тікелей қозғауы мүмкін. Екіншіден, заңдар олардың белсенділік танытатын әртүрлі қызмет салаларына қатысты болуы мүмкін. Үшіншіден, үкіметтік емес ұйымдардың заң жобалау жұмыстары барысында үлкен сұранысқа ие болуы мүмкін сараптамалық әлеуеті бар.

Өкінішке орай, көптеген үкіметтік емес ұйымдар заң шығару процесінің құрамдас бөліктері мен ерекшеліктерін, оған қатысу мүмкіндіктерін онша жақсы түсіне қоймайды.

Бұл практикалық құралдың мақсаты заң шығару процесінің негізгі мәселелерін, оның кезеңдері мен субъектілерін, үкіметтік емес ұйымдардың құқықтары мен мүмкіндіктерін, заң техникасының негіздерін ашу болып табылады. Практикалық құрал ең алдымен заңгер болып табылмайтын азаматтық қоғам өкілдеріне арналған. Авторлар осындай бір құралда заң шығару процесінің барлық мәселелерін ашу қиын екенін түсінеді, бірақ өз міндеті ретінде заңдарды қабылдау процесінде не болатыны және оған қалай қатысуға болатыны туралы жалпы түсінік беруді жөн көрді.

Практикалық құралда Қазақстан Республикасындағы нормативтік құқықтық актілердің бір түрі болып табылатын заңдарды дайындау мәселелері ғана қозғалды.

Практикалық құралда қатыстырылған нормативтік құқықтық актілер 2022 жылғы 12 мамырдағы жағдай бойынша көрсетілген.

# ҚЫСҚАРТУЛАР ТІЗІМІ

---

<b>ӘРПК</b>	2020 жылғы 29 маусымдағы Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексі
<b>ҚА туралы заң</b>	Қазақстан Республикасының 2014 жылғы 6 сәуірдегі «Құқықтық ак- тілер туралы» Заңы
<b>БАК</b>	Заң шығару қызметінің мәселелері жөніндегі ведомствоаралық комиссия
<b>НҚА</b>	Нормативтік құқықтық актілер
<b>ҮЕҮ</b>	Үкіметтік емес ұйымдар
<b>ҮҚП</b>	Ұлттық кәсіпкерлер палатасы
<b>Үкіметтің заң шығару жұмысының қағидалары</b>	Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2016 жылғы 29 желтоқсандағы Қаулысымен бекітілген Қазақстан Республикасы Үкіметінің заңы шығару жұмысының қағидалары
<b>ЗҚАИ</b>	Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің Қазақстан Ре- спубликасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты



# 1-ТАРАУ

## ЗАҢ ШЫҒАРУ ПРОЦЕСІНІҢ ЖАЛПЫ МӘСЕЛЕЛЕРІ

---

### 1.1. Заң шығару процесінің нормативтік-құқықтық негіздері

Заң шығару процесі кез келген мемлекеттің қызмет етуіндегі ең маңызды процестердің бірі, ал заң шығарушы органдар мемлекеттік құрылымның ең маңызды бөлігі болып табылады. Олардың мақсаты, басқалармен қатар – қоғамдағы және мемлекеттегі мінез-құлықтың негізгі қағидаларын қалыптастыру.

Айта кетерлік жайт, қағидаларды биліктің әртүрлі тармақтарының (өкілеттік, атқарушы, сот) құрылымындағы басқа мемлекеттік органдар да қалыптастырады. Бірақ тек Қазақстан Республикасының Парламенті ғана маңызды қоғамдық қатынастарды реттейтін және заңдарда қамтылған қағидаларды қабылдауға құқылы. Тағы бір айта кететін жайт, заң шығару процесіне Парламент қана емес, басқа да мемлекеттік құрылымдар қатысады және олар туралы осы практикалық құралда айтылатын болады.

Мемлекет пен оның институттарының қаншалықты табысты дамитыны, оның шын мәнінде демократиялық, құқықтық және әлеуметтік болуы, халық, туризм немесе инвестициялар үшін тартымды болатыны көп жағдайда дәл заңдарға байланысты болады. Белгіленген және басқа да мақсаттарға жету үшін заңдардың бар болуы ғана жеткіліксіз екені анық. Мемлекетте заңдарды жүзеге асырудың құқықтық механизмі, дамыған құқықтық мәдениет, тиімді жұмыс істейтін мемлекеттік аппарат, тәуелсіз соттар болуы қажет.

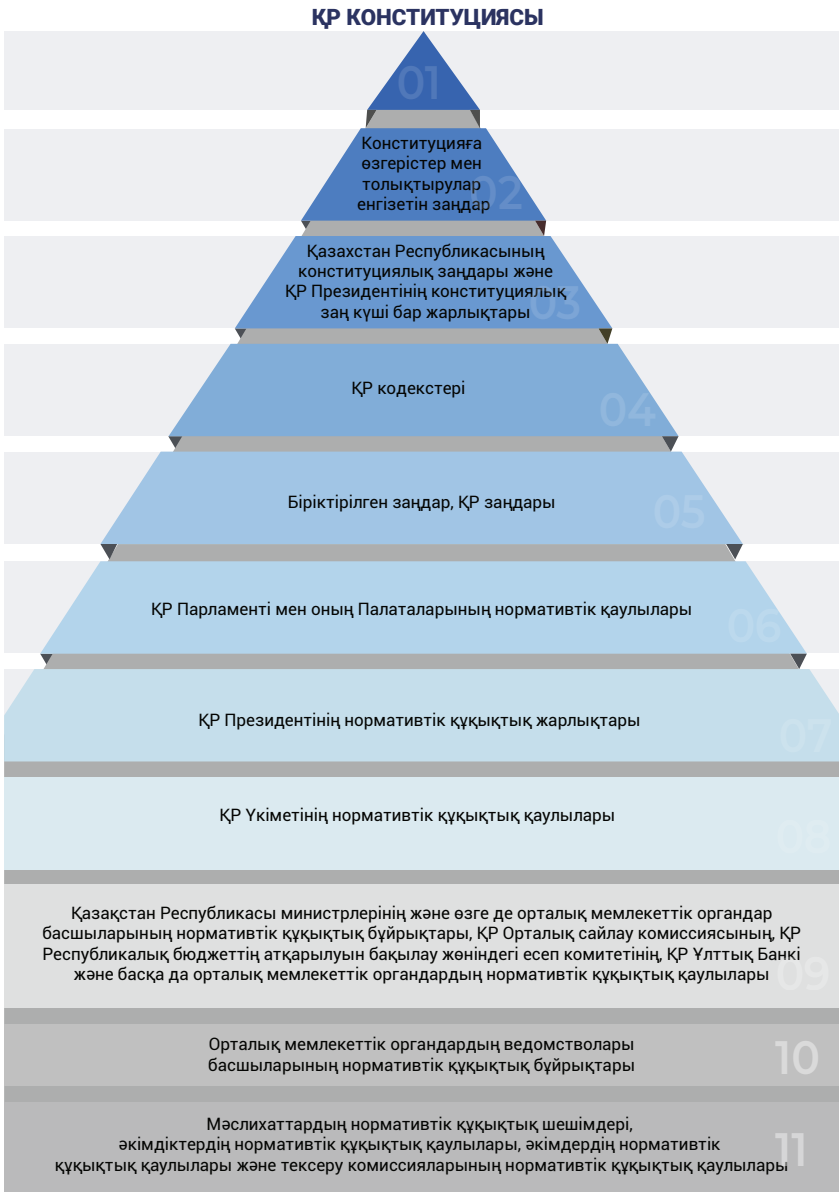
Ал заңдардың өзі жоғары сапалы, яғни әділ, адамгершіл, ортақ игілікті көздейтін, халықаралық стандарттар мен қазақстандық мемлекет қабылдаған міндеттемелерге сай болуы керек. Оларды дайындау кезінде заңнамалық актілерде осыған көзделген барлық рәсімдер сақталуы тиіс.

Заң шығару процесі сондай-ақ мұндай актілердің иерархиясында түрлі орын алатын нормативтік құқықтық актілердің белгілі бір санымен реттеледі<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Қазақстан Республикасының 2016 жылғы 6 сәуірдегі «Құқықтық актілер туралы» Заңының 10-бабын қараңыз // Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. 2016. № 7-І. 46-бет.

## НҚА иерархиясы



## **1. 1995 жылғы 30 тамыздағы Қазақстан Республикасының Конституциясы<sup>3</sup>.**

Құқық көздерінің ішінде Конституция ерекше орын алады. Ол ең жоғары заңды күшке ие, яғни барлық басқа заңдар мен өзге де нормативтік құқықтық актілерден жоғары тұрады және Қазақстан Республикасының барлық жеке және заңды тұлғалары, сондай-ақ мемлекеттік органдары үшін міндетті болып табылады. Дәл Конституцияда биліктің үш тармағының: Қазақстан Республикасының Парламенті (заң шығару тармағы), Қазақстан Республикасының Үкіметі (атқарушы билік) және соттар (сот тармағы) жоғары органдары туралы негізгі ережелер көрсетілген.

Осы құралдың тақырыбын ескере отырып, жоғары заң шығарушы органның, яғни Қазақстан Республикасы Парламентінің мәртебесін реттейтін Конституцияның нормалары біз үшін негізгі қызығушылық тудырады. Конституцияның төртінші бөлімі Парламентке арналған, оған сәйкес Қазақстан Республикасының Парламенті Республиканың заң шығару билігін жүзеге асыратын ең жоғары өкілді органы болып табылады. Құрылымы бойынша Парламент екі палаталы болып табылады, яғни жоғарғы палата – Сенаттан және төменгі палата – Мәжілістен тұрады.

Конституцияның жеке бабы (61-бап) тікелей заң шығарушылық мәселелеріне арналған.

Конституцияда сондай-ақ басқа мемлекеттік органдардың заң шығарушылық мәселелері бойынша әртүрлі өкілеттіктері, заңдарды жариялау міндеттері және т.б. туралы айтылады.

## **2. Заңдар.**

ҚА туралы заңдағы заңдар деп аса маңызды қоғамдық қатынастарды реттейтін, Қазақстан Республикасының Конституциясында көзделген негізгі қағидаттар мен нормаларды белгілейтін нормативтік құқықтық актілер түсініледі. Мұндай қоғамдық қатынастардың тізбесі Конституцияның 61-бабының 3-тармағында қарастырылған.

---

<sup>3</sup> Қазақстан Республикасы Жоғарғы Кеңесінің Жаршысы. 1996. № 4. 217-бет.

## **ЗАҢДАРМЕН РЕТТЕЛЕТІН ҚОҒАМДЫҚ ҚАТЫНАСТАРДЫҢ ТІЗІМІ:**

---

жеке және заңды тұлғалардың құқық субъектісі, азаматтық құқықтары мен бостандықтары, жеке және заңды тұлғалардың міндеттері мен жауапкершілігі

---

меншік режимі және басқа да заттай құқықтар

---

мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарының, мемлекеттік және әскери қызметтің ұйымдастырылуы мен қызметінің негіздері

---

салық салу, жиындар мен басқа да міндетті төлемдерді белгілеу

---

республикалық бюджет

---

сот құрылысы мен сот ісін жүргізу мәселелері

---

білім, денсаулық сақтау және әлеуметтік қамтамасыз ету

---

кәсіпорындарды және олардың мүлкін жекешелендіру

---

қоршаған ортаны қорғау

---

Республиканың әкімшілік-аумақтық құрылысы

---

мемлекеттің қорғанысын және қауіпсіздігін қамтамасыз ету

---

## Қазақстан Республикасындағы заңдар бес түрлі болуы мүмкін:

- Конституцияға өзгерістер мен толықтырулар енгізетін заңдар;
- конституциялық заңдар;
- кодекстер;
- біріктірілген заңдар;
- қарапайым заңдар.

Нормативтік құқықтық актілер иерархиясында *Конституцияға өзгерістер мен толықтырулар енгізетін заңдар* бірінші орынды алады. Олардан кейінгісі – конституциялық заңдар (екінші орын); кодекстер (үшінші орын), біріктірілген заңдар және жай заңдар (төртінші орын).

### ***а) Конституцияға өзгерістер мен толықтырулар енгізетін заңдар.***

Бұл заңдарды мүмкіндігінше сирек қабылдау керек. Конституцияның бір белгісі – оның тұрақтылығы, сондықтан еліміздің негізгі заңының жиі өзгеріп тұруы орынсыз. Дегенмен, Қазақстанда Конституция қабылданғаннан бері мұндай алты заң (1998, 2007, 2001, 2017, 2019, 2022 жылдары) қабылданған.

Мысалы, Қазақстан Республикасының 2007 жылғы 21 мамырдағы «Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заңымен<sup>4</sup> Конституцияның 61-бабына заң шығарушылық мәселелері бойынша елеулі өзгерістер енгізілген.

### ***б) Конституциялық заңдар.***

Конституциялық заңдар Қазақстан Республикасының Конституциясында көзделген мәселелер бойынша қабылданады. Мысалы, Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 16 қазандағы «Қазақстан Республикасының Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы» Конституциялық заңы<sup>5</sup> осы

<sup>4</sup> Қазақстан Республикасының 2007 жылғы 21 мамырдағы «Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заңы // Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. 2007. № 10. 68-бет.

<sup>5</sup> Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 16 қазандағы «Қазақстан Республикасының Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы» Конституциялық заңы // Қазақстан Республикасы Жоғарғы Кеңесінің Жаршысы. 1995. № 21. 124-бет.

практикалық құрал тұрғысынан өте маңызды болып табылады. Осы заңның 15-20-баптарында Парламенттегі заң шығару процесінің мәселелері реттеледі. Тиісті ережелер Президент<sup>6</sup>, Үкімет<sup>7</sup> туралы конституциялық заңдарда да бар.

### **в) Кодекстер.**

Кодекстер – біртекті маңызды қоғамдық қатынастарды реттейтін құқық нормаларын біріктіретін және жүйелейтін заңдар. Мысалы: экологиялық нормалар, әкімшілік құқық бұзушылықтар, денсаулықты қорғау және т.б. туралы нормалар. Осылайша, 2015 жылғы 29 желтоқсандағы Қазақстан Республикасының Кәсіпкерлік кодексі<sup>8</sup> кәсіпкерлік субъектілерінің нормашығармашылыққа қатысу мәселелерін реттейді.

### **г) Біріктірілген заңдар.**

Біріктірілген заңдар ҚА туралы заңның 9-бабында (білім және ғылым, тұрғын үй қатынастары, сәулет және қала құрылысы және т.б) қарастырылған салалардағы, сипаты бойынша кешенді қоғамдық қатынастарды реттейді. Біріктірілген заңдар бүгінгі күні заң шығарушылық мәселелерін қозғамайды.

### **д) Қарапайым заңдар.**

Қарапайым заңдар басқа заңдар түрлерін реттеу затына кірмейтін аса маңызды қоғамдық қатынастарды реттейді. Мысалы, осы құралда қаралатын мәселелердің көпшілігі ҚА туралы заңмен реттеледі.

Заң шығару процесін түсіну үшін бұл заң аса маңызды акт болып табылады. Ол кең ұғымдық аппаратты қамтиды. Ол заңдарды жоспарлау, әзірлеу, талқылау, қабылдау, күшіне ену, қолданысқа енгізу, оларға өзгерістер мен толықтырулар енгізу және басқа да көптеген мәселелерді реттейді.

<sup>6</sup> Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 26 желтоқсандағы «Қазақстан Республикасының Президенті туралы» Конституциялық заңы // Қазақстан Республикасы Жоғарғы Кеңесінің Жаршысы. 1995. № 24. 17-бет.

<sup>7</sup> Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 18 желтоқсандағы «Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы» Конституциялық заңы // Қазақстан Республикасы Жоғарғы Кеңесінің Жаршысы. 1995. № 23. 145-бет.

<sup>8</sup> «Қазақстан Республикасының Кәсіпкерлік кодексі» Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 29 қазандағы Кодексі // Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. 2015. № 20-II, 20-III. 112-бет.

### **3. Парламенттің пен оның Палаталарының нормативтік қаулылары.**

Парламент пен оның Палаталары заң шығару процесіне қатысты болуы мүмкін нормативтік құқықтық актілерді де қабылдайды. Мәселен, 1996 жылы 20 мамырда Парламент Палаталарының бірлескен отырысында Қазақстан Республикасы Парламентінің Регламенті қабылданды.<sup>9</sup> 1996 жылы 8 ақпанда Палаталардың әрқайсысына: Сенат<sup>10</sup> пен Мәжіліске<sup>11</sup> қатысты тиісті қаулылар қабылданды.

Регламенттерде – көптеген басқа мәселелермен қатар – заң шығару қызметі мәселелері де айқындалады.

### **4. Президенттің нормативтік құқықтық жарлықтары.**

Президенттің Жарлықтарында заң шығару мәселелері жиі реттеле бермейді. Бірақ бұл жағдайда да бөлек актілер кездеседі. Мысалы, Президенттің 2008 жылғы 11 наурыздағы жарлығымен Қазақстан Республикасы Президентінің Әкімшілігі туралы ереже бекітілді.<sup>12</sup> Осы Ережеде Президент Әкімшілігінің заң шығару қызметі саласындағы өкілеттіктері айқындалады.

Сондай-ақ Президент өз жарлықтарымен заң шығару жұмыстарының тұжырымдамалық жоспарларын бекітеді.

### **5. Қазақстан Республикасы Үкіметінің нормативтік құқықтық актілері.**

Қазақстан Республикасының Үкіметі өз қаулыларымен заң жобалау жұмыстарының әр жылға арналған жоспарларын бекітеді. Сонымен қатар, Қазақстан Республикасы Үкіметінің

---

<sup>9</sup> Қазақстан Республикасы Парламентінің Регламенті (Қазақстан Республикасы Парламенті Палаталарының 1996 жылғы 20 мамырдағы бірлескен отырысында қабылданған) // «Параграф» ақпараттық жүйесі. 2022 жылдың 12 мамырында алынды.

<sup>10</sup> Қазақстан Республикасы Сенатының Регламенті (Қазақстан Республикасының Сенатымен 1996 жылғы 8 ақпанда қабылданған) // «Параграф» ақпараттық жүйесі. 2022 жылдың 12 мамырында алынды.

<sup>11</sup> Қазақстан Республикасы Мәжілісінің Регламенті (Қазақстан Республикасының Мәжілісімен 1996 жылғы 8 ақпанда қабылданған) // «Параграф» ақпараттық жүйесі. 2022 жылдың 12 мамырында алынды.

<sup>12</sup> Қазақстан Республикасы Президентінің 2008 жылғы 11 наурыздағы «Қазақстан Республикасы Президентінің Әкімшілігі туралы ережені бекіту туралы» Жарлығы // Қазақстан Республикасы Президентінің және Қазақстан Республикасы Үкіметінің актілер жинағы. 2008. № 12-13. 116-бет.

қаулысымен<sup>13</sup> бекітілген Қазақстан Республикасы Үкіметінің Регламентінде Үкіметтің заң шығару қызметі туралы арнайы тарау бар.

Осы практикалық құралда сондай-ақ жиі ескерілетін өте маңызды акт – Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2016 жылғы 29 желтоқсандағы «Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң шығару жұмысының қағидаларын бекіту туралы» қаулысы<sup>14</sup>.

Қазақстан Республикасындағы нормативтік құқықтық актілер заңнамалық және заңға тәуелді актілерге бөлінеді. Барлық түрлеріндегі заңдар, Парламент пен оның Палаталарының қаулылары заңнамалық актілерге жатады, ал Президент Жарлықтары мен Үкіметтің Қаулылары заңға тәуелді актілер болып табылады. Заң шығару процесінің мәселелеріне анда-санда және өте жанама әсер етуі мүмкін басқа да заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілер бар екенін атап өткен жөн, мысалы, министрліктер мен ведомстволардың бұйрықтары. Осылайша, Әділет министрлігінің Регламентімен<sup>15</sup> нормативтік құқықтық актілердің, оның ішінде заңдардың жобаларын дайындау, рәсімдеу және келісу мәселелері айқындалады.

Жоғарыда аталған және басқа да нормативтік құқықтық актілердің барлығы заң шығару процесінің құқықтық негіздерін қалыптастырады. Бірақ заң шығарушылық қызметтің құқықтық негіздерін жетілдіру процесі бір орында тұрмайды. Атап айтқанда, 2022 жылғы 5 маусымда өткен референдум арқылы Қазақстан Республикасының Конституциясына, өзгерістер мен толықтырулар, оның ішінде заң шығарушылық мәселелерін қозғайтын өзгерістер енгізілді.

<sup>13</sup> Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2002 жылғы 10 желтоқсандағы «Қазақстан Республикасы Үкіметінің Регламенті туралы» қаулысы // Қазақстан Республикасы Президентінің және Қазақстан Республикасы Үкіметінің актілер жинағы. 2002. № 44. 443-бет.

<sup>14</sup> Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2016 жылғы 29 желтоқсандағы «Қазақстан Республикасы Үкіметінің заңы шығару жұмысының қағидалары» // Қазақстан Республикасы Президентінің және Қазақстан Республикасы Үкіметінің актілер жинағы. 2016. № 67. 462-бет.

<sup>15</sup> Қазақстан Республикасы Әділет министрінің м.а. 2021 жылғы 19 шілдедегі «Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің Регламентін бекіту туралы» // «Параграф» ақпараттық жүйесі. 2022 жылдың 12 мамырында алынды.



## ЗАҢ ШЫҒАРУ МӘСЕЛЕЛЕРІ БОЙЫНША НЕГІЗГІ НОРМАТИВТІК ҚҰҚЫҚТЫҚ АКТІЛЕР

- 01 Қазақстан Республикасының Конституциясы
- 02 «Қазақстан Республикасының Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы» конституциялық заң
- 03 «Құқықтық актілер туралы» заң
- 04 Қазақстан Республикасы Парламентінің Регламенті және де Парламент палаталарының Регламенттері
- 05 Қазақстан Республикасы Парламенті Сенатының Регламенті
- 06 Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісінің Регламенті
- 07 Қазақстан Республикасы Үкіметінің «Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң шығару жұмысының қағидаларын бекіту туралы» қаулысы

### 1.2. Заң шығару процесінің кезеңдері

Заң шығару процесі – Конституцияда және заңдарда белгіленген заңдарды әзірлеу, қабылдау және қолданысқа енгізудің белгілі бір тәртібі. Заң қабылдау – асығыстықта жасауға болмайтын рәсім. Заңды әзірлеу туралы шешімнен оны нақты қабылдауға дейінгі жол көбінесе бір айдан астам уақытты алады. Бұл саладағы кез келген бастамашылық белгілі бір кезеңдерден өтуі керек.

***Заң шығару процесінің бірінші кезеңі – заңнамалық актілердің жобаларын дайындауды жоспарлау.***

Бұл кезең Үкіметтің заң шығару бастамашылығын іске асыру шеңберінде жасалатын заң жобаларына тән. Бұл жоспарлау заң шығару жұмысының тұжырымдамалық жоспары негізінде жүзеге асырылады. Заң шығару жұмысының тұжырымдамалық жоспары Қазақстан

Республикасы Парламентінің кезекті сайланымының мерзіміне қабылданады және Қазақстан Республикасы Парламентінің сессиялары шеңберінде заң жобалары дайындалатын Қазақстан Республикасы заңнамасының салаларын көрсетеді. Қазіргі уақытта Қазақстан Республикасында Заң шығару жұмыстарының 2021-2026 жылдарға арналған тұжырымдамалық жоспары (Қазақстан Республикасы Парламентінің жетінші сайланымы)<sup>16</sup> бекітілген.

Осы жоспарды іске асыру үшін Қазақстан Республикасының Үкіметі жыл сайын заң жобалау жұмыстарының ағымдағы жоспарын бір жылдық мерзімге жасайды және бекітеді. Бұл жоспарды Әділет министрлігі әзірлейді, одан кейін ол Президентпен келісуге жатады.

Заң жобалау жұмыстарының ағымдағы жоспары келесілерге сілтемелерді қамтуы керек:

- 1) әзірлеуі алдағы жылы күтілетін заң жобасының деңгейін, нысанын және реттеу нысанасын көрсететін оның атауы;
- 2) заң жобасын әзірлеу және оны Қазақстан Республикасының Парламентіне енгізу мерзімдері;
- 3) заң жобасын әзірлеуге жауапты органдар, ұйымдар және лауазымды тұлғалар.

Бұл кезең Қазақстан Республикасы Президентінің және Қазақстан Республикасы Парламенті депутаттарының заң шығару бастамашылығы ретінде Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісіне енгізілетін заң жобаларын дайындауға тарамайды.

### ***Екінші кезең – заң жобасын әзірлеу (дайындау).***

Осы кезеңнің ерекшеліктері келесі тарауда ашылады. Бұл кезең заң жобасын кім әзірлейтініне байланысты қатты өзгешеленеді. Бұл жағдайда Үкімет жұмысын реттеудің айтарлықтай жоғары дәрежесі және заң жобасын депутаттар немесе Президент дайындаған жағдайда әрекет етудің үлкен еркіндігі бар.

<sup>16</sup> Қазақстан Республикасы Президентінің 2021 жылғы 24 мамырдағы «Заң шығару жұмыстарының 2021-2026 жылдарға арналған тұжырымдамалық жоспары» жарлығы // Қазақстан Республикасы Президенті және Қазақстан Республикасы Үкіметінің актілер жинағы. 2021. № 27-28, 157-бет.

**Үшінші кезең – заң жобасын Парламентке ұсыну (заң шығару бастамашылығы).**

Қазақстан Республикасының Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы заңның 15-бабының 1-тармағына сәйкес, заң шығару бастамашылығы құқығы субъектінің Парламент қарауға міндетті заң жобасының және Парламенттің өзге заң актісінің мәтінін ресми енгізуі заң шығару бастамашылығы болып табылады.

Заң шығаруға бастамашылық жасауға Қазақстан Республикасының Президенті, Парламент депутаттары және Үкімет құқылы.

Заң шығару бастамашылығы құқығы тек Мәжілісте ғана жүзеге асырылады.

**Төртінші кезең – Заңды Мәжілістің (Қазақстан Парламентінің төменгі палатасы) қарауы және қабылдауы.**

**Бесінші кезең – Сенаттың (Парламенттің жоғарғы палатасы) заңды қарауы және мақұлдауы.**

**Алтыншы кезең – заңның күшіне енуі.**

Заң Президент қол қойған сәттен бастап күшіне енеді.

**Жетінші кезең – заңның ресми жариялануы.**

Заңдарды міндетті түрде жариялау туралы талап Қазақстан Республикасының Конституциясында көрсетілген. Заңның алғашқы ресми жариялануы ол қолданысқа енгізілген (Президент қол қойған) күннен кейін күнтізбелік отыз күн ішінде бір мезгілде қазақ және орыс тілдерінде жүзеге асырылуға тиіс.

Заңдарға арналған ресми баспа басылым – Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. Ресми жариялауды конкурстық негізде мұндай құқықты алған мерзімді баспа басылымдар да жүзеге асырады. Соңғы жылдары мұндай басылым «Егемен Қазақстан» (мемлекеттік тілде) немесе «Казахстанская правда» (орыс тілінде) газеттері болып табылады.

Сонымен қатар, нормативтік құқықтық актілерді ресми жариялау Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің эталондық бақылау банкінде де электронды түрде (<http://zan.gov.kz/ru/>) жүзеге асырылады.

### **Сегізінші кезең – заңды қолданысқа енгізу.**

Қабылданып, күшіне енген және жарияланған актінің өзі біраз уақытқа дейін қолданыста болмауы мүмкін.

Егер заңдардың өзінде немесе оларды қолданысқа енгізу туралы актілерде өзгеше белгіленбесе, заңдар алғашқы ресми жарияланған күнінен кейін күнтізбелік он күн өткен соң қолданысқа енгізіледі. Тиісті инфрақұрылымды дайындау, өзге де нормативтік құқықтық актілерге өзгерістер енгізу, түсіндіру жұмыстарын жүргізу қажеттілігіне байланысты ұзағырақ мерзімдер белгіленеді. Мысалы, 2020 жылдың 29 маусымында қабылданған Әкімшілік іс жүргізу кодексі<sup>17</sup> күшіне енгеннен кейін бір жыл өткен соң, 2021 жылдың 1 шілдесінде қолданысқа енгізілді. Осы уақыт ішінде әкімшілік соттар құрылды, судьялар тағайындалды, түсіндіру жұмыстары жүргізілді.

Жоғарыда аталған кезеңдердің әртүрлі рәсімдер мен жағдайларға қатысты өз ерекшеліктері болуы мүмкін. Заң шығару процесі жалпы тәртіптен ауытқулардың болуымен ерекшеленеді, мысалы, Сенат заң жобасының кейбір ережелерімен келіспесе немесе қабылданған заңды оның конституцияға сәйкестігін тексеру үшін Конституциялық кеңеске жіберу туралы шешім қабылдау кезінде Президент күмәнданса.

<sup>17</sup> «Қазақстан Республикасының Әкімшілік іс жүргізу кодексі» Қазақстан Республикасының 2020 жылғы 29 маусымдағы Кодексі // Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. 2020. № 13. 66-бет.

## ЗАҢ ШЫҒАРУ КЕЗЕҢДЕРІ:



ЗАҢНАМАЛЫҚ АКТІЛЕРДІҢ ЖОБАЛАРЫН  
ДАЙЫНДАУДЫ ЖОСПАРЛАУ

ЗАҢ ЖОБАСЫН ӘЗІРЛЕУ (ДАЙЫНДАУ)



ПАРЛАМЕНТКЕ (ЗАҢ ШЫҒАРУ  
БАСТАМАШЫЛЫҒЫ) ЗАҢ ЖОБАСЫН ЕНГІЗУ

МӘЖІЛІСТЕ ЗАҢДЫ ҚАРАУ  
ЖӘНЕ ҚАБЫЛДАУ



СЕНАТТА ЗАҢДЫ ҚАРАУ ЖӘНЕ МАҚҰЛДАУ

ЗАҢНЫҢ КҮШІНЕ ЕНУІ



ЗАҢДЫ РЕСМИ ЖАРИЯЛАУ

ЗАҢДЫ ҚОЛДАНЫСҚА ЕНГІЗУ



### 1.3. Үкіметтің заң шығару қызметі

Үкімет Қазақстан Республикасында атқарушы билікті жүзеге асырады, атқарушы органдар жүйесін басқарады және олардың қызметіне басшылық жасайды. Үкімет құрылымына әртүрлі министрліктер, оның ішінде заң шығару мәселелерінде өте маңызды құрылым болып табылатын Қазақстан Республикасының Әділет министрлігі кіреді.

Үкіметтің міндеттерінің бірі – Парламент қабылдаған заңдардың орындалуын қамтамасыз ету. Бұл міндетті жүзеге асыру үшін Үкіметтің өзі заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілер шығарады, олар Конституцияға, заңдарға және иерархияда жоғары тұрған басқа да нормативтік құқықтық актілерге сәйкес келуі тиіс.

Сонымен қатар, Үкімет заң шығару қызметіне де қатысады. Оның үстіне, бүгінгі күні Үкімет және оның құрылымына кіретін министрліктер басты заң әзірлеушілер болып табылады.

Үкіметтің заң шығару қызметіне қатысуы келесіден көрінеді.

#### 1. Заң жобалау жұмыстарын жоспарлау.

Жоғарыда атап өтілгендей, Қазақстан Үкіметі өз қаулыларымен заң жобалау жұмыстарының әр жылға арналған жоспарларын бекітеді. Бұл жоспарлар өзгерістерге жиі ұшырайтынын мойындаған жөн.

Нормативтік құқықтық актілердің жобаларын дайындау жоспарларын жасау кезінде мемлекеттік және өзге де органдардың, ұйымдардың, оның ішінде ғылыми ұйымдардың, Қазақстан Республикасы Парламентінің депутаттарының, Қазақстан Республикасының Ұлттық кәсіпкерлер палатасының және өзге де мүдделі тұлғалардың ұсыныстары, құқықтық және қоғамдық мониторинг нәтижелері, консультативтік құжаттарды, заң жобалары тұжырымдамаларының жобаларын, сондай-ақ «Е-заңна-

ма» ақпараттық жүйесі арқылы алынған ұсынымдарды талқылау нәтижелері ескеріледі.

Сонымен қатар, Президент бекітетін Заң шығару жұмысының тұжырымдамалық жоспарын Қазақстан Республикасының Әділет министрлігі әзірлейді және Қазақстан Республикасының Үкіметі Қазақстан Республикасы Парламенті Палаталарының төрағаларына келісуге ұсынады.

## **2. Заң жобасын дайындау.**

Қазақстан Республикасының Үкіметі және оның құрылымына кіретін министрліктер Президенттің немесе Үкіметтің заң шығару бастамашылығы тәртібімен Парламент Мәжілісіне енгізілетін заңдардың әзірлеушілері болып табылады.

Әртүрлі мемлекеттік органдар, мемлекеттік және мемлекеттік емес ұйымдар заң жобаларын әзірлеу бойынша ұсыныстар енгізуге немесе бастамашылық жобаларды ұсынуға құқылы. Мемлекеттік органдар оларды өздері әзірлейтін заң жобаларының негізі ретінде қабылдауы немесе оларды одан әрі әзірлеу және қабылдауды мақсатқа сай емес деп тануы мүмкін.

Заң жобасын дайындау келесі кезеңдерді қамтиды:

***а) реттеушілік саясаттың консультативтік құжатын әзірлеу, оны мүдделі органдармен, ұйымдармен және мақсатты топтармен талқылау, орналастыру және жария талқылау.***

Қазақстан заңнамасында консультативтік құжат туралы нормалар жақында пайда болды. Олардың мағынасы – заң қабылдау қажеттілігін алдын ала бағалау, құқықтық реттеуді қажет ететін мәселе мен оны шешу жолдарын талдау және заң жобасына мүдделі мақсатты топтарды анықтау.

Консультативтік құжаттың нысаны Қазақстан Республикасы Үкіметінің Заң шығару жұмысының қағидаларына қосымшада берілген.

Консультативтік құжат жарияланып, талқылануы тиіс, ол үшін тиісті рәсімдер әзірленді. Мәселен, консультативтік құжат ашық НҚА интернет-порталында (<https://legalacts.egov.kz/>) және мемлекеттік органның интернет-ресурсында мемлекеттік және орыс тілдерінде орналастырылған. Егер консультативтік құжат азаматтардың құқықтарына, бостандықтарына немесе міндеттеріне қатысты болса, әзірлеуші оны орналастыру туралы қоғамдық кеңестерге, ал консультативтік құжат кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделерін қозғайтын болса, Ұлттық кәсіпкерлер палатасына немесе сараптамалық кеңестерге хабарлауға міндетті. Бірінші де, екінші жағдайда да консультативтік құжат тиісінше қоғамдық кеңестермен, ҰКП немесе сараптамалық кеңестермен талқылануы тиіс.

Талқылау интернет-ресурстардың өзінде де, жария тыңдаулар мен пікірталастар барысында да жүргізілуі мүмкін. Мемлекеттік органдар мақсатты топтарға жария талқылауларға, жария тыңдауларға қатысу мүмкіндігі туралы хабарлауға міндетті.

Консультативтік құжатты жария талқылау нәтижелері бойынша әзірлеуші заңнамалық өзгерістер енгізу қажеттілігі немесе олардың жоқтығы туралы шешім қабылдайды.

#### ***б) заң тұжырымдамасының жобасын әзірлеу және талқылау.***

Консультативтік құжат негізінде заңнамалық актіні қабылдау қажеттігі туралы шешім қабылданған жағдайда, әзірлеуші орган Үкіметтің заң шығару жұмысының қағидаларында белгіленген нысан бойынша тұжырымдама жобасын қалыптастырады.

Заң тұжырымдамасының жобасы жария талқылау үшін, Заң жобалау қызметінің мәселелері жөніндегі ведомствоаралық комиссия мүшелерінің ұстанымдарын, қоғамдық кеңестердің, кәсіпкерлік мәселелері жөніндегі сарапшылық кеңестердің, Қазақстан Республикасының Ұлттық кәсіпкерлер палатасының қорытындыларын алу үшін ашық НҚА интернет-порталында (<https://legalacts.egov.kz/>) орналастырылады. Басқа мүдделі тұлғалар да ашық НҚА интернет-порталында тұжырымдама жобасы бойынша пікірлер қалдыра алады.



Егер Тұжырымдама жобасында кәсіпкерлік субъектілеріне қатысты реттеушілік әсер ету құралдары (рұқсаттар, хабарламалар, бақылау, қадағалау, жауапкершілік және т.б.) болса, онда Тұжырымдама жобасының реттеушілік әсеріне талдау жүргізіледі;

Талқылау нәтижелері бойынша тұжырымдаманың соңғы нұсқасы ашық НҚА интернет-порталында (<https://legalacts.egov.kz/>) орналастырылып, ВАК отырысына ұсынылады.

ВАК отырысында мақұлданғаннан кейін тұжырымдама жобасы тұжырымдамаға айналады және әзірлеушінің ресми интернет-ресурсында орналастырылуға жатады. Заң жобасының тұжырымдамасы консультативтік құжатпен бірге бұдан әрі заң жобасына міндетті қосымшалар болып табылады.

### ***в) заң жобасын әзірлеу.***

Заң жобасын әзірлеу – Үкіметтің заң шығару қызметінің орталық кезеңі.

Заң жобаларын әзірлеу тек олардың тұжырымдамалары негізінде және оларға қатаң сәйкестікте жүзеге асырылады.

Заң жобасын әзірлеуді мемлекеттік орган дербес жүзеге асыруы мүмкін, оны ведомстволық бағынышты органдар мен ұйымдарға тапсыруы мүмкін немесе мамандарға, ҰКП-ға, жеке кәсіпкерлік субъектілерінің бірлестіктеріне, ғылыми мекемелерге, басқа да ұйымдарға, жекелеген ғалымдар мен ұжымдарға, оның ішінде шетелдік, осы мақсаттарға бөлінген бюджет қаражатын және гранттарды пайдаланумен, тиісті салалардағы сарапшыларға шарттық негізде тапсырыс беруі мүмкін.

Дербес дайындаған жағдайда әзірлеуші орган жұмыс тобын құрады немесе мұндай дайындықты өз бөлімшелеріне тапсырады.

Жұмыс тобына мақсатты топтардың өкілдері, заң жобасын дайындауға жауапты әзірлеушінің заң бөлімшесінің қызметкерлері, құзыретіне заң жобасын іске асыру үшін қабылданатын заңға тәуелді актілердің жобаларын әзірлеу кіретін мемлекеттік ор-

гандардың өкілдері және Әділет министрлігінің Заңнама және құқықтық ақпарат институтының қызметкерлері қатысуы міндетті болып табылады.

Жеке кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделерін қозғайтын заң жобаларын әзірлеуге ҰКП және жеке кәсіпкерлік субъектілерінің аккредиттелген бірлестіктері өкілдерінің қатысуы міндетті болып табылады.

Заң жобаларын дайындауға әртүрлі білім салаларының мамандары, ғылыми мекемелер мен басқа да ұйымдар, ғылыми қызметкерлер, коммерциялық емес және өзге де ұйымдардың өкілдері тартылуы мүмкін. Парламент депутаттары заң жобасын дайындау жөніндегі жұмыс тобының жұмысына кез келген кезеңде қатысуға құқылы.

Заңды дайындау процесінде заңдармен реттелетін құқықтық қатынастарға байланысты ғылыми сараптама (құқықтық, сыбайлас жемқорлыққа қарсы, лингвистикалық, экономикалық және т.б.) жүргізу міндетті болып табылады. Нормативтік құқықтық актілер жобаларының ғылыми сараптамасын ғылыми мекемелер, Қазақстан Республикасының Үкіметі айқындайтын уәкілетті ұйым, қаралатын жобаның мазмұнына қарай ғалымдар мен мамандар қатарынан тартылған сарапшылар жүргізеді. Сараптама бір немесе бірнеше сарапшыға (сараптама комиссиясына) тапсырылуы мүмкін. Ғылыми сараптамалардың қорытындылары ұсыныстық сипатта болады.

Іске асырылуы қоршаған ортаға теріс әсер етуі мүмкін заң жобасы міндетті мемлекеттік экологиялық сараптамаға жатады.

Жеке кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделерін қозғайтын заң жобасына қатысты реттеушілік әсерге талдау жүргізіледі. Мұндай талдау барысында енгізілетін реттеушілік құралдың (рұқсаттар, хабарламалар, бақылау, қадағалау, жауапкершілік және т.б.) пайдасы мен залалы немесе реттеуді қатайту талаптары салыстырылады. Талдау мемлекеттік реттеу мақсаттарына келешекте жетуді бағалауға мүмкіндік береді. Реттеушілік әсерді талдау нәтижелері реттеуші мемлекеттік органдардың жалпыға қолжетімді интернет-ресурстарында орналастырылады.

Заң жобасын әзірлеу кезінде әзірлеуші міндетті түрде ақпараттық сүйемелдеу бағдарламасының жобасын және заң жобасы бойынша түсініктемелерді әзірлейді. Мұндай бағдарламаның міндеті – жеке және заңды тұлғалардың құқықтарын, бостандықтары мен заңды мүдделерін қозғайтын Қазақстан Республикасының заңнамасына дайындалып жатқан негізгі өзгерістерді кеңінен ашу.

Заң жобасының мәтінімен бірге заң жобасын іске асыру үшін қабылданатын заңға тәуелді актілердің жобалары әзірленеді және ілеспе материалдар қалыптастырылады.

Жұмыс тобының жұмысы аяқталғаннан кейін заң жобасы оған салыстырмалы кестемен (заңдарға өзгерістер және (немесе) толықтырулар енгізілген жағдайларда) және түсіндірме жазбамен бірге жария талқылау үшін НҚА интернет-порталында (<https://legalacts.egov.kz/>) және мемлекеттік органның интернет-ресурсында орналастырылады. Түсіндірме жазбаға әзірленген заң жобасының мәні мен мазмұнын көрнекі және түсінікті етіп көрсететін тұсаукесерлер, схемалар қоса беріледі.

Әзірлеуші мақсатты топтардың өкілдеріне, қоғамдық кеңес мүшелеріне, сарапшылық кеңестерге, ҰКП және ЗҚАИ-на заң жобасы ашық НҚА интернет-порталында орналастырылғаны туралы ескертеді және ұсынымдар, ескертулер, ұсыныстар немесе (сараптамалық) қорытындылар беруге шақырады. Қоғамдық кеңес, сарапшылық кеңестер, ҰКП және ЗҚАИ заң жобасына өз ұсынымдарын, (сараптамалық) қорытындыларын ашық НҚА интернет-порталында (<https://legalacts.egov.kz/>) мемлекеттік және орыс тілдерінде орналастырады.

Жеке кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделерін қозғайтын заң жобалары БАҚ-та міндетті түрде жариялануға (таратуға) жатады.

Әзірлеуші әлеуметтік маңызы бар жобаны әзірлеген жағдайда (егер жоба жеке адамның және жалпы қоғамның құқықтары мен мүдделерін тікелей немесе жанама түрде қозғайтын болса) жария тыңдаулар өткізе алады.

Дайындалған заң жобасы мүдделі мемлекеттік органдар мен

ұйымдарға келісу үшін жіберіледі. Қазақстан Республикасының Әділет министрлігі келісу кезінде заң жобасына, оның ішінде заң жобасын жан-жақты зерделеу фактісін анықтауға және ақпараттық сүйемелдеу және түсіндіру бағдарламасының жобасына қатысты, Үкіметтің заң шығару жұмысының қағидаларына сәйкес қорытынды береді.

Егер Қазақстан Республикасының Президентімен, Қазақстан Республикасының Үкіметімен өзгесі белгіленбесе, заң жобасы келісу үшін жіберілген мемлекеттік органдар мен ұйымдар қабылданған күннен бастап күнтізбелік отыз күн ішінде заң жобасы бойынша өз ескертулері мен ұсыныстарын дайындауға немесе олардың жоқтығы туралы заң жобасын әзірлеген әзірлеуші органға хабарлауға тиіс.

Заң жобасы мемлекеттік органдармен және ұйымдармен келісілгеннен кейін және Премьер-Министр Кеңесіне енгізілгенге дейін заң жобасы ашық НҚА интернет-порталында (<https://legalacts.egov.kz/>) орналастырылады және ол бойынша ғылыми лингвистикалық сараптама жүргізу қамтамасыз етіледі.

***г) Премьер-Министр Кеңесіне заң жобасын енгізу.***

Жоба материалдармен бірге (түсіндірме жазба, мемлекеттік органдармен келісу парақтары, консультативтік құжат, заң жобасының тұжырымдамасы, талқылау нәтижелері туралы анықтама, сараптамалар қорытындылары және т.б.) Премьер-Министр Кеңесіне енгізіледі.

Үкімет отырысының алдында заң жобаларының тұсаукесері жүргізіледі. Заң жобасының тұсаукесерін әзірлеуші мемлекеттік органның басшысы жүзеге асырады.

***д) заң жобасын Қазақстан Республикасы Президентінің Әкімшілігімен келісу.***

Әзірленген және тиісті түрде рәсімделген, Премьер-Министр Кеңесінің Басшысы қол қойған заң жобасы Президент Әкімшілігінің келісуіне енгізіледі.

Президент Әкімшілігіне алдын ала келісу үшін енгізілетін заң жобалары мемлекеттік органдар арасындағы келіспеушіліктер жойылғаннан кейін ғана енгізіледі.

Заң жобасы Президент Әкімшілігіне ұсынылғаннан кейін, оны Президент Әкімшілігінің заң қызметі және басқа да мүдделі құрылымдық бөлімшелері, Мемлекет басшысының тиісті көмекшілері мен кеңесшілері пысықтайды.

Заң жобасы сараптамадан өткеннен кейін және заң қызметі, Президент көмекшілері мен кеңесшілері тиісті қорытындылар дайындағаннан кейін Әкімшілік Басшылығы қол қойған материалдар, берілген ескертулер мен ұсыныстарды ескере отырып, одан әрі өңдеу үшін Премьер-Министрдің Кеңесіне жіберіледі.

### ***е) заң жобасына қайталама ғылыми лингвистикалық сараптама жүргізу.***

Заң жобасы Премьер-Министр Кеңесінің және Президент Әкімшілігінің құрылымдық бөлімшелерінде пысықталғаннан кейін қажет болған жағдайда оған қайталама ғылыми лингвистикалық сараптама жүргізіледі.

### ***3. Заң жобасын Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісіне енгізу.***

Үкімет заң жобаларын Мәжілістің қарауына заң жобалары бойынша Президент Әкімшілігі берген ескертулер жойылғаннан кейін немесе заң жобалары бойынша Президент Әкімшілігімен туындаған келіспеушіліктер жойылғаннан кейін енгізеді.

Үкіметтің бастамашылығы бойынша Парламент Мәжілісінің қарауына енгізілген заң жобаларының түпнұсқаларына міндетті түрде қол қоятындар: заң жобасын әзірлеуші мемлекеттік органның, Әділет, Ұлттық экономика және қаржы министрліктерінің басшылары, Кеңесінің Басшысы және Премьер-Министр (оның міндетін атқарушы тұлға).

Заң жобасын Мәжіліске енгізу туралы шешім Үкіметтің тиісті қаулысымен рәсімделеді.

Заң жобасы Парламент Мәжілісіне енгізілгенге дейін Парламентте заң жобасын алып жүруге жауапты тұлғалардың жеке құрамы айқындалады, бұл ретте тізбеге әзірлеуші мемлекеттік органның бірінші басшысы, заң жобасын әзірлеуге жауапты оның орынбасары енгізіледі, сондай-ақ, келісім бойынша, заң жобасына ғылыми сараптама жүргізген сарапшылар және басқа да мүдделі тұлғалар кіргізіледі.

#### **4. Қазақстан Республикасы Парламентінің палаталарында қарау кезінде заң жобасын ұсыну және алып жүру.**

Үкімет уәкілеттік берген адамдар Мәжілісте заңның өтуін алып жүреді. Олар заң жобаларын ұсынады, жұмыс топтарына, комитет отырыстарына, жалпы отырыстарға қатысады, депутаттар енгізген түзетулер бойынша қорытындылар береді және т.б.

Үкімет заң жобасын қайтарып алуы мүмкін. Үкіметтің заң жобасын Парламенттен қайтарып алуы Үкімет қаулысымен жүзеге асырылады, оның жобасын заң жобасын әзірлеуші енгізеді және ол Президент Әкімшілігімен міндетті келісуге жатады.

Жоғарыда қарастырылған жалпы тәртіп, ең алдымен, Үкіметтің заң шығару бастамашылығы тәртібімен әзірленген заң жобаларына тән. Заңдар Президенттің заң шығару бастамашылығы тәртібімен әзірленген кезде, неғұрлым қысқа мерзімдер әрекет етеді, мемлекеттік органдармен келісу қажеттілігі үнемі бола бермейді. Мұндай заң жобаларына кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделерін қозғайтын немесе азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне немесе егер жоба мемлекеттік кірістердің қысқаруына не мемлекеттік шығыстардың ұлғаюына байланысты болған жағдайда, Үкімет қорытындысының болуына қатысты консультативтік құжаттарды әзірлеу және қабылдау бөлігіндегі талаптар тарамайды (бұл туралы толығырақ 2.4-параграфтан қараңыз).

Заңнамада сондай-ақ нақты заңдарға қатысты әртүрлі ерекшеліктер де белгіленген. Мысалы, консультативтік құжатты және заң жобасының тұжырымдамасының жобасын әзірлеуге қойылатын талаптар республикалық бюджет туралы заң жобаларына тарамайды. Бюджеттік саладағы кейбір заңдар сараптама жүргізу талабынан босатылады және т.б.

Үкімет заң шығарушылық қызметке басқа жолдармен де қатысады. Мысалы, Парламент депутаттары бастамашылық еткен заң жобалары бойынша немесе мемлекеттік кірістерді қысқартуды немесе мемлекеттік шығыстарды ұлғайтуды көздейтін заң жобалары бойынша қорытындылар береді.

Жақында заңнамада нормативтік құқықтық актілерді дайындаудың пилоттық жобасы және оңайлатылған тәртібі туралы ережелер пайда болды.

Пилоттық жоба заң жобасында ұсынылған норманы сынап көру және тиімділік деңгейін анықтау мақсатында жүргізіледі. Егер заң жобасында ұсынылатын құқық нормасы алдын ала сынап көруді қажет етсе, онда бұл құқық нормасы ол қамтылған заңмен, оның белгілі бір қолданылу мерзімдерімен шектеледі. Мемлекеттік орган сыналатын норманың тиімділігін бағалауды жүргізеді және талдау нәтижелері бойынша норма мерзімі өткеннен кейін өз әрекетін тоқтатады немесе сыналған норманы қабылдау туралы заң жобасы әзірленеді.

Заң жобаларын дайындаудың оңайлатылған тәртібі конституциялық емес деп танылған заңдардың, оның ішінде Конституцияда бекітілген адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтарына нұқсан келтіретін заңдардың нормаларына қатысты қолданылады. Бұл жағдайда консультативтік құжатты және заң жобасының тұжырымдамасының жобасын әзірлеуге қойылатын талаптар қолданылмайды.

2022 жылғы 5 маусымда референдумда қабылданған Қазақстан Республикасының Конституциясына түзетулерде халықтың өмірі мен денсаулығына, конституциялық құрылысқа, қоғамдық тәртіпті қорғауға, елдің экономикалық қауіпсіздігіне қауіп төндіретін жағдайларға жедел ден қою мақсатында, Үкіметтің өз

жауапкершілігімен заң күші бар уақытша нормативтік құқықтық актілерді қабылдау құқығы қарастырлығын. Бұл ереже Үкімет жоғарыда аталған мақсаттарда заң жобасын енгізген жағдайда және Парламент қабылдаған заңдар күшіне енгенге дейін немесе Парламент заңдарды қабылдамағанға дейін қолданылады.

Осы параграфта баяндалғандар Үкіметтің заң шығару қызметі көп қырлы екенін және көптеген мемлекеттік органдарды, ұйымдарды және қарапайым азаматтарды заң шығару процесіне тартумен байланысты екенін көрсетеді.

## ҮКІМЕТТІҢ ЗАҢ ШЫҒАРУ ҚЫЗМЕТІНІҢ КЕЗЕҢДЕРІ ЗАҢ ШЫҒАРУ БАСТАМАШЫЛЫҒЫ ТӘРТІБІМЕН

01



Заң жобалау жұмыстарын жоспарлау

02



Заң жобасын дайындау

03



Заң жобасын Парламент Мәжілісіне енгізу

04



ҚР Парламентінің палаталарында қарау кезінде заң жобасын ұсыну және алып жүру



## 1.4. Президенттің заң шығару қызметі

---

Қазақстан Республикасының Президенті мемлекет басшысы ретінде ауқымды, оның ішінде нормашығармашылық саласындағы, өкілеттіктерге ие. Ол жарлықтар мен өкімдер нысанындағы нормативтік құқықтық актілерді өзі шығара алады.

Әртүрлі нысандарда Президент заң шығару қызметіне де қатысады. Конституцияға, заңдарға<sup>18</sup> сәйкес ол, атап айтқанда:

1. Заң жобалау жұмысының тұжырымдамалық жоспарын бекітеді.
2. Тиісті заң жобалары екі ай ішінде бірінші кезек тәртібімен қабылдануға тиіс екендігін білдіретін заң жобаларын қараудың басымдығын айқындайды.
3. Заң шығару бастамашылығы құқығына ие, яғни Мәжіліске заң жобаларын енгізетін субъектілердің бірі болып табылады.
4. Әртүрлі келісулер береді.
5. Заңдарға қол қояды.
6. Заңды немесе оның жекелеген баптарын қайта талқылауға және дауыс беруге қайтарады.
7. Заңға қол қояр алдында қабылданған заңдарды олардың Конституцияға сәйкестігін тексеру үшін Конституциялық Кеңеске жібереді.
8. Конституциялық Кеңеске күшіне енген заңның Республика Конституциясына сәйкестігін қарау туралы, Қазақстан Республикасы Конституциясының 91-бабының 3-тармағында көзделген жағдайда (республикалық референдумға немесе Парламенттің қарауына енгізілген Республика Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар) қорытынды беру туралы өтініш жолдайды.

---

<sup>18</sup> Мысалы, Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 26 желтоқсандағы «Қазақстан Республикасының Президенті туралы» Конституциялық заңы өте маңызды болып табылады.

Конституциясының 91-бабының 3-тармағында көзделген жағдайда (республикалық референдумға немесе Парламенттің қарауына енгізілген Республика Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар) қорытынды беру туралы өтініш жолдайды.

Президенттің қызметіне оның Әкімшілігі – Президентке тікелей бағынатын және есеп беретін дербес мемлекеттік орган қызмет көрсетеді.

**Әкімшілік сонымен қатар заң шығару саласындағы әртүрлі өкілеттіктерге ие. Бұл орган, атап айтқанда:**

1. Заң жобаларын әзірлейді.
2. Заң жобаларының құқықтық және өзге де сараптамасын жүзеге асырады.
3. Президент бастамашылық еткен заңдарды Парламент Мәжілісіне енгізуді қамтамасыз етеді.
4. Парламентте Президент бастамашылық еткен заңдарды ұсынады.
5. Президентке қол қоюға ұсынылған Қазақстан Республикасы заңдарының құқықтық және өзге де сараптамасын жүзеге асырады.
6. Үкімет әзірлеген заңнамалық актілердің жобаларын Парламент Мәжілісіне енгізгенге дейін келіседі.
7. Президенттің шешімі бойынша заңдарды немесе олардың жекелеген баптарын қайта талқылау және дауыс беру үшін Парламентке қайтаруды қамтамасыз етеді.
8. Парламентте Президенттің мүдделерін, оның ішінде қол қоюға ұсынылған заңдарға қарсылықтар жөніндегі Президенттің Парламентте ұстанымын білдіреді.
9. Президент қол қойған заңдарды тіркеуді жүргізеді.
10. Президентті Парламенттегі заң шығару процесінің жай-күйі және онда қаралатын мәселелер туралы тұрақты түр-

де хабардар етеді, заң жобалары бойынша Президенттің ұстанымын түсіндіреді.

Тікелей заң жобаларын дайындауға келсек, Президенттің заң шығару бастамашылығы тәртібімен, Президенттің немесе Президенттің тапсырмасы негізіндегі Президент Әкімшілігі Басшысының тапсырмасы бойынша Парламент Мәжілісіне енгізілетін заң жобаларының әзірлеушілері Президент Әкімшілігі, Үкімет, олармен келісу бойынша басқа да мемлекеттік органдар, ұйымдар және азаматтар болуы мүмкін.

Көбінесе мұндай заңдардың әзірлеушілері орталық мемлекеттік органдар болады.

Президенттің заң шығару бастамашылығы тәртібімен дайындалатын заң жобаларын әзірлеудің ерекшеліктері бар. Бұл ерекшеліктер 1.3-параграфта қарастырылған мерзімдермен және рәсімдермен салыстырғанда неғұрлым қысқа мерзімде және оңайлатылған рәсімдерде көрсетілген.

Мысалы, егер Президент өзгеше белгілемесе, заңды әзірлеу бір айлық мерзімде жүзеге асырылады.

Басқа мемлекеттік органдармен келісу Президент немесе оның Әкімшілігінің Басшысы белгілейтін жағдайларда жүзеге асырылады. Келісу мерзімі он жұмыс күнінен аспауы тиіс немесе одан да қысқа болуы мүмкін.

*Сонымен қатар:*

- заңда мемлекеттік кірістерді қысқарту немесе мемлекеттік шығыстарды ұлғайту көзделген жағдайларда Үкіметтің қорытындысы талап етілмейді;
- кәсіпкерлік субъектілерінің мүдделерін қозғайтын немесе азаматтардың құқықтарына, бостандықтары мен міндеттеріне қатысты консультативтік құжаттарды, нормативтік құқықтық актілерді әзірлеу және қабылдау ерекшеліктеріне байланысты рәсімдер (ҰКП және қоғамдық кеңестерді ескерту, жария талқылаулар және т.б.) қолданылмайды;
- ғылыми сараптама жүргізу міндетті емес болып табылады;

- егер заң жобасында мемлекеттік кірістерді қысқарту немесе мемлекеттік шығыстарды ұлғайту, заң әрекетінің ықтимал экономикалық, әлеуметтік, құқықтық, экологиялық салдарларының болжамдары, сондай-ақ статистикалық деректер көзделген болса, қаржылық-экономикалық есептерді ұсыну талап етілмейді.

Заң жобасын Мәжіліске енгізу туралы шешім (заң шығару бастамашылығы) Президенттің арнайы жолдауымен рәсімделеді.

Президенттің заң шығару процесіндегі елеулі өкілеттіктеріне қарамастан, ол оларды көбінесе Үкіметті және оның құрылымдарына кіретін министрліктерді тартумен жүзеге асырады. Әсіресе заң жобаларын тікелей әзірлеуге келгенде.

## 1.5. Парламенттің заңы шығару қызметі<sup>19</sup>

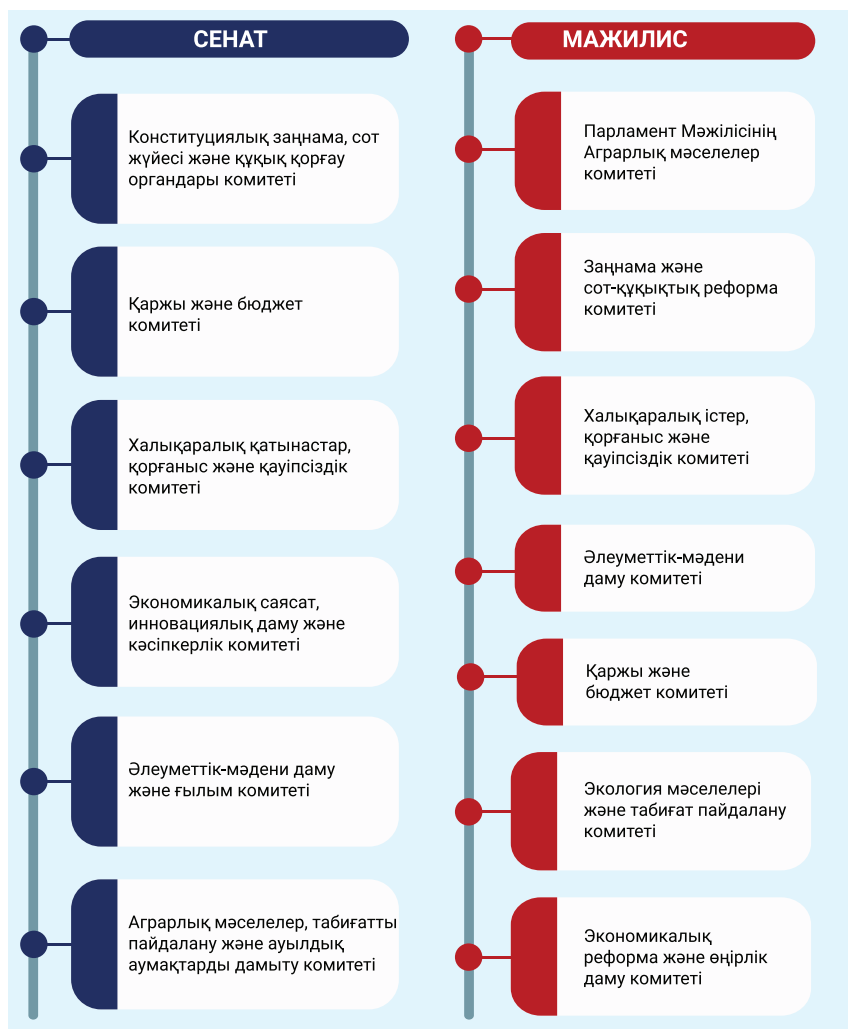
Заң шығару қызметі алдыңғы параграфтарда талқыланған Президент, Үкімет өте маңызды, бірақ, былайша айтқанда қосалқы жұмыстарды атқарады. Олар, Парламент депутаттары да сияқты, сапасыз заңдардың қабылдануына жол бермеуге арналған түрлі сүзгілерден өтіп, көптеген рәсімдерді сақтай отырып, жобалар дайындайды.

Бірақ жоба заң болады ма, жоқ па, жалпы алғанда заң шығару билігін жүзеге асыратын және заң шығару қызметін жүзеге асыратын Республиканың ең жоғары өкілетті органы – Қазақстан Республикасының Парламентіне байланысты.

Жоғарыда атап өтілгендей, Қазақстан Республикасының Парламенті екі Палатадан – Сенаттан (жоғарғы) және Мәжілістен (төменгі) тұрады. Екі палата да заң шығару процесіне қатысады.

Сенат пен Мәжілістің тұрақты комитеттері, сондай-ақ Палаталардың бірлескен комиссиялары Қазақстан Республикасы Парламентінің жұмыс органдары болып табылады.

<sup>19</sup> 2022 жылғы 5 маусымда өткен референдум нәтижесінде Қазақстан Республикасының Конституциясына енгізілген түзетулерге байланысты, осы бөлімде баяндалған кейбір ережелер заң шығару қызметінің мәселелері бойынша қолданыстағы заңнамаға өзгерістер мен толықтырулар енгізу арқылы алдағы уақытта өзгертілуі мүмкін.



Сондай-ақ Сенат пен Мәжіліс жанынан Палаталардың қызметін ұйымдық, құқықтық, ақпараттық-талдау және өзге де қамтамасыз етуді жүзеге асыратын Аппараттар жұмыс істейді.

Қазақстан Республикасының заңнамасы бойынша заң шығару бастамашылығы құқығына (яғни, заң жобасының мәтінін Парламентке ресми енгізу құқығына) Президент, Үкімет және депутаттар ие. Заң шығару бастамашылығы құқығы тек Мәжілісте

ғана жүзеге асырылады Осылайша, Парламент а) Президент; б) Үкімет және в) депутаттар әзірлеген және енгізген заң жобаларын қарайды. Сәйкесінше, бұл субъектілер заң жобаларының басты әзірлеушілері болып табылады. Әрине, заң жобаларын басқа да субъектілер, соның ішінде үкіметтік емес ұйымдар да әзірлей алады. Бірақ оларды Парламентке жоғарыда аталған субъектілер ғана енгізе алады.

Парламенттегі заң шығару процесі екі негізгі кезеңнен тұрады:

- Мәжілісте қарау;
- Сенатта қарау.

Заңдар Мәжілісте қабылданып, Сенатта мақұлданады.

## ***1. Заң жобасын Мәжілісте қарау.***

### ***Заң жобасын Мәжіліске енгізу.***

Заң жобаларын Мәжіліске Президент (арнайы жолдаумен), Үкімет (Үкімет қаулысымен), депутаттар (ұсыну арқылы) енгізеді. Мемлекеттік кірістерді қысқартуды немесе мемлекеттік шығыстарды ұлғайтуды көздейтін заң жобалары Республика Үкіметінің оң қорытындысы болған жағдайда ғана енгізілуі мүмкін. Бұл қағида Президент енгізетін заңнамалық актілердің жобаларына қолданылмайды.

Заңнамалық актінің жобасын енгізген заң шығару бастамашылығы құқығының субъектісі қараудың кез келген сатысында өз бастамашылығын қайтарып алуға құқылы.

Парламентке енгізілген заң жобасы тіркеледі және Мәжілістің қаулысымен тиісті комитетке (комитеттерге) алдын ала қарауға және қорытынды әзірлеуге жіберіледі. Егер заң жобасы екі немесе одан да көп комитеттерге жіберілсе, онда қаулыда бірінші болып көрсетілген комитет басшы болып есептеледі.

## **Комитетте қарау.**

Заң жобасын қарау және заң жобасы бойынша қорытынды әзірлеу тәртібін Палатаның тиісті комитеті дербес айқындайды.

Қорытынды дайындау үшін қажетті мерзім тапсырмада көрсетіледі және ол тіркелген заң жобасы тиісті комитеттерге және Палата Аппаратының заңнама бөліміне келіп түскен күннен бастап күнтізбелік отыз күннен кем болмауы тиіс. Президент басым деп жариялаған заң жобасы бойынша қорытынды дайындау үшін неғұрлым қысқа мерзімдер белгіленеді (күнтізбелік отыз күннен аспайтын).

Комитет заң жобасымен жұмыс істеу үшін жұмыс тобын құруы мүмкін. Заң жобасы бойынша негізгі жұмыс дәл осы жұмыс тобында жүреді. Комитет жұмыс топтарының құрамына заң жобасының бастамашыларын, мемлекеттік органдардың, консультативтік-кеңесші органдардың, қоғамдық бірлестіктердің, ғылыми мекемелердің өкілдерін, сарапшыларды, мамандарды, шаруашылық жүргізуші субъектілердің басшыларын тартуға құқылы.

Комитет заң жобасын тәуелсіз ғылыми және өзге де сараптамаларға жіберуге, Тәуелсіз мемлекеттер достастығының үлгілік заңдарын және әлемдік тәжірибеде қолданыстағы ұқсас заңдарды пайдалануға құқылы.

Қарау нәтижелері бойынша бас комитеттің дайындайтыны:

- заң жобасын қабылдау немесе қабылдамау қажеттілігінің негіздемесі бар қорытынды;
- заң жобасын қарау нәтижелері туралы Мәжіліс қаулысының жобасы;
- Палатаның тұрақты комитеттері мен депутаттарының түзетулері жинақталған заң жобасына салыстырмалы кесте.

Бас комитеттің қорытындысында осы заң жобасы бойынша басқа тұрақты комитеттердің пікірлері көрсетіледі. Заң жобалары Мәжілістің жалпы отырысында олар бойынша Палата-

ның барлық тұрақты комитеттерінің және Палата Аппаратының заңнама бөлімінің қорытындылары болған жағдайда ғана қаралуы мүмкін.

Егер заң жобасында кемінде екі оқылым жүргізу қарастырылған болса, онда бас комитет бірінші оқылымда қаралуға жататын Мәжілістің жалпы отырысында талқылау үшін тұжырымдамалық ережелерді дайындайды.

Жалпы отырыста қарауға дайындалған заң жобасын, оған арналған материалдарды, сондай-ақ Аппараттың Заңнама бөлімінің қорытындысын бас комитет Мәжілістің жалпы отырысында қарауға енгізу үшін отырысқа дейін үш жұмыс күнінен кешіктірмей Палата Бюросына жібереді. Палата Бюросы бас комитеттің қорытындысын ескере отырып, жалпы отырыстың күн тәртібіне заң жобасын қосу туралы ұсыныс енгізеді.

### ***Жалпы отырыста қарау.***

Жалпы отырыс – Парламент палаталары жұмысының маңызды ұйымдастырушылық нысаны. Оған Парламенттің барлық депутаттары қатысады.

Мәжілістің жалпы отырыстарында заң жобаларын қарау бір оқылымда немесе бірнеше оқылымда (егер мұндай шешімді Палата нақты жобаға қатысты қабылдаған болса) жүзеге асырылуы мүмкін.

Егер қарау бірнеше оқылымда жүзеге асырылса, онда заң жобасын бірінші оқылымда Палата заң жобасының тұжырымдамалық ережелерін талқылайды және түзетулер түріндегі ұсыныстар мен ескертулер енгізеді. Екінші оқылымда заң жобасын талқылау бап бойынша, бөлімдер бойынша немесе тұтастай жүргізіледі.

Егер оқу барысында Палата ұсынылған жоба оның тұжырымдамасын немесе жекелеген баптарының мазмұнын өзгертетін түзетулер енгізуді талап етпейді деп таныса, Палата оны мақұлдайды. Егер заң жобасы бірнеше оқылымда қаралса, онда бас комитет депутаттар енгізген барлық түзетулерді ескере отырып, жобаны екінші оқылымға дайындайды.



Заң жобасы депутаттардың жалпы санының көпшілік даусымен қабылданады. Бірақ заң жобасын қарау нәтижелері бойынша оны жөнге келтіру үшін комитетке қайтару, келесі оқылымдарды өткізу сияқты басқа шешімдер де қабылдануы мүмкін. Мәжіліс депутаттардың жалпы санының көпшілік даусымен заң жобасын жалпы қабылдамауға құқылы. Қабылданбаған заң жобасы қабылданбаған болып есептеледі және бастамашыға қайтарылады. Баламалы заң жобаларын енгізумен, бірінші немесе кейінгі оқылымда мақұлданған заң жобасына түзетулер енгізумен, қосымша шығындарды немесе мемлекеттік бюджет кірістерін азайтуды талап ететін түзетулерді енгізумен, шұғыл заң жобаларымен, депутаттардың түзетулер бойынша баламалы ұсыныстарымен және т.б. байланысты әртүрлі рәсімдер бар.

## **2. Заңды Сенатта қарау.**

### **Заңды Сенатқа енгізу.**

Мәжіліс қабылдаған Заң Сенатқа беріледі.

Мәжілістен түскен заң Сенат Аппаратында тіркелген күннен бастап Сенатта алпыс күннен астам емес мерзімде қаралады.

### **Комитетте қарау.**

Заң Сенатта тіркелгеннен кейін Сенат Бюросы дайындау мерзімін және ол бойынша қорытынды дайындауға жауапты Палатаның бас комитетін белгілейді және Сенат Аппараты арқылы заңды Сенат Аппаратының комитеттері мен бөлімдеріне жібереді.

Бас комитет Сенат комитеттерінің және Сенат Аппаратының тиісті құрылымдық бөлімшелерінің жалпылау үшін заң бойынша қорытындылар беру мерзімін белгілейді, ол Сенатта заң тіркелген күннен бастап он күннен кем емес және он бес күннен астам емес болуы керек.

Қазақстан Республикасының Президенті арнайы жолдауымен заң жобасын қарауды басымдылық деп жариялаған жағдайда, қорытындыны дайындауға қажетті мерзім күнтізбелік жеті күннен аспауы керек.

Сенат комитетінде заң жобасын қарау кезінде жұмыс топтары да құрылуы мүмкін.

### ***Жалпы отырыста қарау.***

Оң қорытынды алынған жағдайда заң жобасы жалпы отырысқа шығарылады. Палатаның шешімі бойынша заң жобалары екі және одан да көп оқылымда қаралуы мүмкін.

Талқылау нәтижелері бойынша Сенат келесі шешімдердің бірін қабылдайды:

- заңды мақұлдау;
- заңды толық немесе ішінара Мәжіліске қайтару.

Сенат депутаттары жалпы санының көпшілік даусымен мақұлданған заң он күн ішінде Президенттің қол қоюына ұсынылады. Егер Сенат алпыс күн ішінде тиісті шешім қабылдамаса, заң Президенттің қол қоюына ұсынылады.

### ***3. Келіспеушіліктерді шешу.***

#### ***Сенат пен Мәжіліс арасындағы келіспеушіліктер.***

Сенат депутаттары жалпы санының көпшілік даусымен толық немесе ішінара қабылданбаған жоба Мәжіліске қайтарылады. Мәжіліс депутаттар жалпы санының көпшілік даусымен заңның кейбір баптарының Сенат ұсынған редакциясымен келіссе, заңды Мәжіліс жаңа редакцияда қабылдайды және ол Сенатпен мақұлданды деп есептеледі де, он күн ішінде Президентке қол қоюға ұсынылады.

Мәжіліс сол дауыс көпшілігімен Сенат ұсынған заңның кейбір баптарының редакциясына қарсылық білдірсе, сондай-ақ Сенат заңды тұтастай мақұлдамаса, Палаталар арасындағы келіспеушіліктер келісу рәсімдері арқылы шешіледі.

Келіспеушіліктерді еңсеру үшін Мәжіліс пен Сенат әр Палата депутаттарының тең санының қатысуымен келісім комиссиясын құрады. Келісім комиссиясының жұмысына заң шығару баста-

машылығы құқығының субъектісі кеңесші дауыс құқығымен қатыса алады. Көбінесе мұндай субъект Үкімет болып табылады.

Комиссия шешімді ашық дауыс беру арқылы оның мүшелерінің жалпы санының көпшілік даусымен қабылдайды.

Заңның келісім комиссиясы әзірлеген нұсқасы Мәжіліс пен Сенаттың қарауына жатады. Заң Мәжіліс депутаттары жалпы санының көпшілік даусымен қабылданады және Сенат депутаттары жалпы санының көпшілік даусымен мақұлданады.

Мәжіліс заңды келісім комиссиясы ұсынған редакцияда палата депутаттары жалпы санының көпшілік даусымен қабылдамаған жағдайларда, Мәжіліс бұрын қабылданған редакциядағы заң бойынша қайта дауыс беруді жүргізеді.

Егер қайта дауыс беру кезінде Мәжіліс бұрын қабылданған шешімді палата депутаттары жалпы санының үштен екісінің көпшілік даусымен бекітсе, заң он күн ішінде Президенттің қол қоюына ұсынылады.

Егер заң Мәжіліс депутаттарының көрсетілген көпшілік даусын алмаса, заң қабылданбады деп есептеледі және бастамашыға қайтарылады.

### ***Парламент пен Президент арасындағы келіспеушіліктер.***

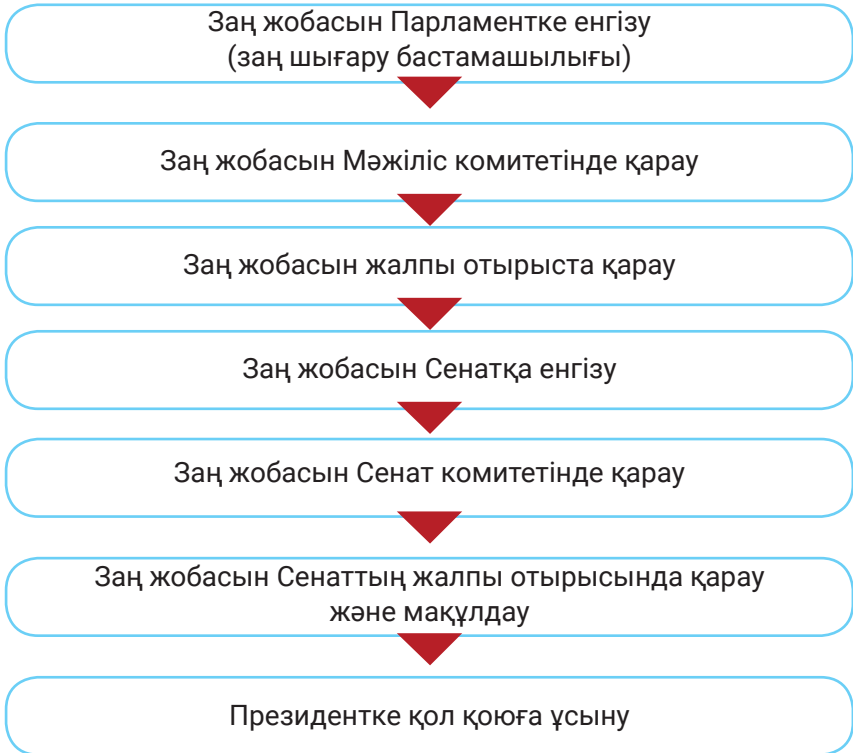
Президенттің қарсылықтары болған жағдайда, мұндай қарсылықтар тудырған заң немесе заңның баптары бойынша олар жіберілген күннен бастап бір ай ішінде қайта талқылау және дауыс беру өткізіледі.

Бұл мерзімнің сақталмауы Президент қарсылықтарының қабылданғанын білдіреді.

Әрбір палата мәселені жеке қарайды. Мәжіліс пен Сенат әрбір палата депутаттары жалпы санының үштен екісінің көпшілік даусымен Президенттің қарсылықтарын еңсерсе, Президент бір ай ішінде заңға қол қояды.

Егер Президенттің қарсылықтарын Палаталардың ең болмағанда біреуі еңсермесе, заң қабылданбады немесе Президент ұсынған редакцияда қабылданды деп есептеледі.

## ЗАҢ ЖОБАСЫНЫҢ ПАРЛАМЕНТТЕН ӨТУ ТӘРТІБІ



## 1.6. Үкіметтік емес ұйымдардың заң шығару процесіне қатысуы

---

Азаматтық қоғам ұйымдарының заң шығару қызметіне қатысу қажеттілігін асыра бағалау мүмкін емес. Нағыз сапалы заң қабылдау үшін Парламент депутаттарының, түрлі мемлекеттік органдар өкілдерінің, сарапшылардың ғана емес, сонымен қатар мемлекеттік емес сектор немесе, жиі айтылатындай, азаматтық қоғам өкілдерінің қатысуы қажет.

Қазір көптеген мемлекеттік емес коммерциялық емес ұйымдар (үкіметтік емес), бейресми қоғамдар, әртүрлі салаларда әрекет ететін азаматтар туралы айтып жатырмыз. Дәл солар заң шығарушының назарын талап ететін осал жерлерді көрсете алады, мәселелерді шешу жолдарын ұсынып, мемлекеттің шамадан тыс араласуынан сақтандыра алады.

Мұндай қатысудың маңыздылығы әртүрлі бағдарламалық құжаттармен расталады. Осылайша, қоғамның заң шығару процесіне қатысуының сан алуан нысандарын дамыту және олардың еліміздің құқықтық саясатындағы рөлін арттыру Қазақстан Республикасы Президентінің 2020 жылғы 27 тамыздағы Жарлығымен бекітілген Қазақстан Республикасында азаматтық қоғамды дамытудың 2025 жылға дейінгі тұжырымдамасында азаматтық қоғамды дамыту қағидаттарының бірі ретінде белгіленген.

Сол құжатта азаматтық қоғамды заңнамалық бастамаларды талқылау үдерісіне тарту, азаматтар мен азаматтық қоғам институттарының заң жобаларының тұжырымдамаларын талқылауға, заңдарды әзірлеуге және қабылдауға қатысу нысандары мен рәсімдерін жетілдіру қажеттігі бірнеше мәрте атап көрсетілген.

Бүгінгі таңда Қазақстан Республикасында үкіметтік емес ұйымдардың заң шығару қызметіне қатысуы үшін келесі мүмкіндіктері бар:

- Үкімет бекітетін заң жобалау жұмыстарының жоспарына ұсыныстар енгізу;

- заң шығару бастамашылығы бар субъектілерге (Президентке, Үкіметке, депутаттарға) заң жобасын ұсыну құқығы.

Ұсыныстар Үкіметтің заң шығару бастамашылығы тәртібімен заңдарды әзірлейтін орталық мемлекеттік органдарға (министрліктерге) де жолдануы мүмкін. Бұл органдар оларды заң жобаларына негіз ретінде қабылдауы немесе оларды одан әрі әзірлеу мен қабылдауды орынсыз деп тануы мүмкін;

- заң жобаларын дербес әзірлеу.

Үкіметтік емес ұйымдар Қазақстан Республикасы Президенті немесе орталық мемлекеттік орган тапсырған жағдайда рәсімдік заң шығару процесінде заңдар әзірлей алады;

- реттеушілік саясаттың консультативтік құжатын дайындауға қатысу.

Қажет болған жағдайда мұндай құжатты дайындауға үкіметтік емес ұйымдар тікелей тартылуы мүмкін;

- консультативтік құжаттарды, заң тұжырымдамаларының жобаларын, заң өздерінің жобаларын жария талқылауға қатысу.

Заңнамада ашық НҚА интернет-порталында (<https://legalacts.gov.kz/>), мемлекеттік органның интернет-ресурстарында аталған құжаттарды жария талқылау үшін міндетті түрде орналастыру талаптары көзделген. Үкіметтік емес ұйымдар интернет-ресурстарда өз ойын білдіре алады, сондай-ақ жария тыңдаулар мен пікірталастарға қатыса алады.

Тағы бір мүмкіндік – мемлекеттік органдар жанындағы қоғамдық кеңестерге өз өкілдерін қатыстыру. Заңнамада қоғамдық кеңестерді хабардар ету және оларды заң жобаларын талқылауға қатыстыру туралы талаптар көзделген, бұл үкіметтік емес ұйымдарға заң жобасына ден қоюға мүмкіндік береді;

- жұмыс топтарына қатысу.

Үкіметтік емес ұйымдар уәкілетті орган заңды әзірлеу кезінде, жобаны Парламент Мәжілісінде немесе Сенатта талқылау кезінде өз өкілдері арқылы жұмыс топтарына қатыса алады;

- сарапшылар ретінде қатысу.

Заң жобалары бойынша әртүрлі сараптамалар жүргізілуі мүмкін. Бұл процеске үкіметтік емес ұйымдар тікелей емес, бірақ өз сарапшылары арқылы тартылуы мүмкін.

- Парламент депутаттарына, Президентке және басқа да мемлекеттік органдарға заң жобаларын қарауға байланысты түрлі өтініштер жолдау.

Үкіметтік емес ұйымдар жеке мәселелерге назар аудара алады, әзірленіп жатқан, қаралып жатқан немесе қабылданған заң жобалары бойынша өз пікірлерін білдіре алады;

- құқықтық мониторингке қатысу, ол қабылданған нормативтік құқықтық актілеріндегі Қазақстан Республикасы заңнамасына қайшылықтарды, қайталануларды, олқылықтарды, тиімсіз іске асырылып жатқан, ескірген және сыбайлас жемқорлыққа ұшыраған құқық нормаларын анықтау және қабылданған нормативтік құқықтық актілерді іске асыру тиімділігін болжау, талдау, бағалау арқылы оларды жетілдіру бойынша ұсыныстар әзірлеу мақсатында жүргізіледі.

Мемлекеттік органдар мұндай мониторингті қоғамдық және ғылыми ұйымдардың, азаматтардың ұсыныстарын ескере отырып жүзеге асырады.

Заң шығару процесіне қатыса отырып, ҰЕҰ Қазақстан Республикасының заңнамасын дамытуда маңызды рөл атқарады. Мемлекеттің саяси деңгейдегі де, нормативтік деңгейдегі де соңғы шешімдері мемлекеттің үкіметтік емес ұйымдарды заң шығару процесіне одан да көбірек қатыстыруға мүдделі екенін көрсетеді.

## 2-ТАРАУ

# ЗАҢДАРДЫ БАЯНДАУҒА, РӘСІМДЕУГЕ ҚОЙЫЛАТЫН ТАЛАПТАР

### 2.1. Заң техникасының негіздері

---

Қазақстан Республикасының құқықтық дамуының қазіргі кезеңінде заңдарды дайындау сапасын арттырудың, қабылданған актілер мен оларды іске асыру тетіктерін тереңірек ғылыми тұрғыдан зерделеуді қамтамасыз етудің объективті қажеттілігі орын алды.

Заң шығару қызметінің тәжірибесі көрсеткендей, көп жағдайларда қабылданатын заңдар асығыс әзірленеді, алуан сілтемелік нормалары мен олқылықтары бар, баяндау нысаны жетілдірілмеген, қос мәнділікпен және техникалық-құқықтық қателерімен ерекшеленеді. Жанама түрде мұны қабылданған заңдарға түзетулер енгізудің жиілігі, сондай-ақ конституциялық бақылау тәжірибесі дәлелдейді.

Асығыстық заң шығару субъектілеріне жағдайды толық бағалауға және заңнамалық ресімдеуді қажет ететін туындаған мәселені сыни тұрғыдан зерделеуге мүмкіндік бермейді. Заң жобасы барлық қажетті рәсімдер циклінен өтуге үлгермейді. Өткізілетін сараптамалар көбінесе маман емес адамдармен жүргізіледі, олар формальды сипатта болады, ғалымдардың доктриналық тәсілдерін ескермейді.

Мұндай қателіктер сыбайлас жемқорлық тәуекелдерін қалыптастырады, құқық нормасын басқаша түсінуге жол береді, құқықтық реттеу мақсаттарына қол жеткізуді қиындатады, нәтижесінде заңның сапасы мен құқықтық жүйенің тұрақтылығына теріс әсерін тигізеді.

Көбінесе бұл жағдай заң әзірлеушілердің кәсіби деңгейінің төмендігіне, бәсекелестік пен қоғамдық бақылаудың жоқтығына, сондай-ақ құқықтық актілерді талқылау процесіне азамат-



тық қоғам институттарының қатысуының төмен деңгейде болуына байланысты.

Осыған байланысты тиімді құқық нормасын құру құралы ретіндегі заң техникасының маңыздылығын асыра бағалауға болмайды.

Заң техникасы, ғалымдардың пікірінше, «*нормативтік құқықтық актілерді әзірлеу және жүйелеу кезінде оларды жетілдіруді қамтамасыз ету үшін қабылданған қағидаларға сәйкес қолданылатын әдістердің, қағидаттардың, құралдардың және тәсілдердің жиынтығы*»<sup>20</sup> болып табылады.

Мазмұны жағынан бұл феномен күрделі және көп құрамды құбылыс болып табылады, оны зерттеу құқықтық актілердің сапасын жақсартуға бағытталған бірқатар ұсынымдарды әзірлеуге мүмкіндік береді.

ҚА туралы заң заң техникасын «*құқықтық актілерді ресімдеу тәсілдерінің, талаптары мен қағидаларының жиынтығы*» деп түсінеді.

Заң техникасының қағидалары заң шығару тәжірибесімен әзірленген және оларға белгілі бір әдістерден басқа нормативтік құқықтық актілерді дайындау мен жүйелеуде қолданылатын нақты қағидаттар кіреді.

Қазақстан Республикасында құқық нормасын құру процесі Қазақстан Республикасының 2002 жылғы 18 наурыздағы «Әділет органдары туралы» Заңының<sup>21</sup> 19-бабы 2-тармағының 4) тармақшасына және ҚА туралы заңның 17-1-бабының 4-тармағына сәйкес жүзеге асырылады. Осы заңдардың негізінде Үкіметтің заң шығару жұмысының қағидалары әзірленді.

Аталған, сондай-ақ өзге де нормативтік құқықтық актілер реттеушілік саясаттың консультативтік құжаттарын, заң жобаларының тұжырымдамаларының жобаларын, сондай-ақ Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң шығару бастамашылығы

<sup>20</sup> Заң техникасы: оқулық / Ю.К. Краснов, В.В. Надвикова, В.И. Шкатулла. - М.: Юстицинформ, 2014. 3-бет; Маршакова Н.Н. Заң техникасы: түсінігі, түрлері, құралдары, негізгі қызметтері және мәні // Заң техникасы. 2007. № 1. 52-58-бет; Кашанина Т. В. Заң техникасы: оқулық / Т. В. Кашанина. - 2-басылым, қайта қаралған - М.: Норма : ИНФРА-М, 2011. С. 18-19-бет және т.б.

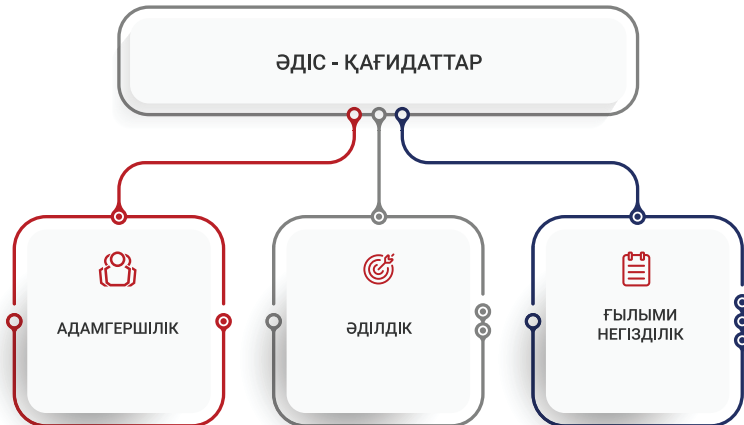
<sup>21</sup> Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. 2002. № 6. 27-бет.

тәртібімен дайындалатын заң жобаларын әзірлеу, орналастыру, жария талқылау, келісу тәртібін айқындайды, бұл алдыңғы тарауда ашылған болатын.

Заң жобасына ілеспе міндетті құжаттардың қатарында заңға қоса тіркелген түсіндірме жазба да ерекшеленеді. Онда заң жобасының мақсаттары, міндеттері және негізгі ережелері егжей-тегжейлі сипатталған заң жобасын қабылдау қажеттілігінің негіздемесі бар. Түсіндірме жазба заң жобасы туралы жалпы мәліметтер алуға мүмкіндік береді және халықтың келешек реттеушілік саясат туралы хабардар болу деңгейін арттыруға көмектеседі.

Жоғарыда айтылғандай, заң техникасы заң шығарушы белгілеген *әдістерді, қағидаларды және тәсілдерді қамтиды*, олардың сақталуы нормашығармашылық процесінің сапасының құрамдас бөлігі болып табылады.

Құқық теориясында *заң техникасының әдістері* деп заң ғылымы мен тәжірибесінің заңдар мен басқа да нормативтік құқықтық актілерді жасау процесіне қоятын барынша ортақ талаптар түсініледі. Қазіргі кезде ғалымдар олардың қатарына, ең алдымен, арасында *адамгершілік, әділдік және ғылыми негізділік*<sup>22</sup> қағидаттары ерекшеленетін әдіс-қағидаттарды жатқызады.



<sup>22</sup> Кашанина Т.В. Аталған еңбек 32-38-бет.; Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Аталған еңбек. 24-26-бет.; Калина В.Ф. Заң техникасы: оқулық / В. Ф. Калина. - М.: Юрайт баспасы, 2016. 18-22-бет.

*Адамгершілік қағидаты* бірыңғай құқықтық жүйенің барлық институттары мен салаларына енеді. Ол адам, оның өмірі мен құқықтары мемлекеттегі ең жоғары құндылық деп қарастырады. Конституциялық ғана емес, салалық заңнамада да бекітілген бұл тәсілдің мәні жеке адамға құрметпен қарауда, құқықтық актілерді әзірлеу кезінде оның мүдделерін барынша толық көрсетуде жатыр.

*Әділдік қағидаты* құқықтық актілерді әзірлеушілерді құқықтық актілерді дайындау кезінде қандай да бір субъективтілікті, жеке, ведомстволық немесе өзге де мүдделілікті болдырмау мақсатында шындықты әділдікпен қабылдауға, әртүрлі ақпаратты, көзқарастар мен тәсілдерді ескеруге бағыттайды.

*Ғылыми негізділік қағидаты* (немесе ғылымилық қағидаты) құқықтық актіні әзірлеу кезінде қазіргі заң ғылымының жетістіктерін пайдалануы тиіс, сондай-ақ құқық нормаларын қолданудың практикалық тәжірибесін зерделеу қажет дегенді қарастырады.

Бұл қағидаттарды қолдану міндетті болып табылады, өйткені олар құқық шығару қызметінің мазмұнын анықтайды. Құқықтық актілерді әзірлеу кезінде оларды елемеу нормашығармашылық процесінде және оның нәтижелерінде күрделі мәселелер мен кемшіліктерге әкелуі мүмкін.

Құқықтық актілерді әзірлеудің ерекшелігі – бұл процесс белгілі бір қағидат-әдістерге ғана бағынып қоймайды, сонымен қатар жеке қандай да бір норманың немесе жалпы құқықтық актінің тиімділігін қамтамасыз ететін басқа да әдістердің негізінде жүреді.

*Салыстырмалы әдіс.*

Заң жобаларын дайындау кезінде әрекеті құқықтық ұғымдарды салыстыруға, сондай-ақ олардың арасындағы ұқсастықтарды немесе айырмашылықтарды анықтауға бағытталған салыстырмалы талдау әдісі үлкен рөл атқарады. Бұл әдіс салыстырмалы құқықтану саласында да, заң шығару техникасында да, құқық қолдану қызметінде де кеңінен қолданылады. Заңдарды дайын-

даған кезде норманың мазмұнын ғана емес, сонымен қатар заң шығару қызметінде тәжірибесі пайдаланылатын елдің құқықтық, тарихи, мәдени, ұлттық дәстүрлерін де ескеру өте маңызды.

*Әлеуметтік әдіс.*

Әлеуметтік әдіс нақты деректер негізінде құқықтық құбылыстарды зерттеуден тұрады. Оған келесі тәсілдер кіреді: статистикалық деректерді талдау, халыққа сұрау салу, сұхбат алу, сауалнама жүргізу және т.б.

*Заң техникасының қағидалары.*

Заң техникасының қағидалары заң әдебиетінде толық сипатталған.<sup>23</sup> Мамандардың пікірінше, олар «құқықтық актіні әзірлеу процесіне қойылатын нақты талаптарды білдіреді». Заң техникасының қағидалары 3 үлкен топқа бөлінеді:

- **тілдік** (заң мәтіндерінің айқындылығы, дәлдігі, мәтінде қолданылатын терминдердің бір мәнділігі, синтаксистік құрылымдардың жетілгендігі, нормаларды білдіру тәсілдерінің тұрақтылығы қағидалары және т.б.);
- **логикалық** (теңбе-тең объектілерді түсіндірудің теңбе-теңдігі, құқықтық акт мәтінін құрылымдау, құқықтық нормативтердің қабаттасуы қағидалары және т.б.);
- **гносеологиялық** (әлеуметтік құбылысты барабар лингвистикалық құралдармен көрсету, құқықтық актінің реттеу пәнін анықтаудың дәлдігі, әзірленіп жатқан актінің мән-мәтінін түсіну қағидалары).

**Заң құрылымы.**

Нормативтік құқықтық актінің логикалық бірізділігі мұндай актілердің белгіленген құрылымын қатаң ұстануды талап етеді. Нормативтік құқықтық актілердің құрылымына қойылатын талаптар ҚА туралы заңның 23-бабында баяндалған.

<sup>23</sup> Мамитова Н.В. Заң техникасы қағидаларының құқықтық негізі. Заңгер-құқықтанушы. 2014. №5. 20-22-бет; Бражник С.Д., Касаткина Н.Т. Заң техникасындағы лингвистикалық (тілдік) қағидалар. Заң ғылымы. 2014. №3. 10-12-бет және т.б.

Өз құрылымы немесе ішкі құрылысы бойынша заң жобасы келесі элементтерді қамтуы тиіс:<sup>24</sup>



**1. Заголовок 1. Тақырып** мәтінді бағалаушылық қабылдауда аса маңызды рөл атқаратын Заңның міндетті деректемесі болып табылады. Онда, қысқаша түрде, орындаушыларға жедел ақпараттық іздеуді жүзеге асыруға мүмкіндік беретін құқықтық реттеу заты көрсетілуі тиіс. Мысалы: «Азаматтық туралы», «Тұтынушылардың құқықтарын қорғау туралы», «Жарнама туралы» Заң, т.б.

**2. Преамбула** – заңның кіріспе және дербес бөлігі, онда заңды қабылдаудың негізгі мақсаттары, сондай-ақ реттелетін құқықтық қатынастардың салалары көрсетіледі. Преамбулада құқық нормалары болмайды, бірақ ол өз мақсаты бойынша заң шығарушының ниетін белгілеуге арналған. Преамбула тармақтар мен тармақшаларға бөлінбейді және онда басқа нормативтік құқықтық актілерге сілтемелер болмайды.

<sup>24</sup> Нормативтік құқықтық актілерді рәсімдеу бойынша әдістемелік ұсынымдар (заң техникасы): Әдістемелік құрал / Ред. алқ. басш. және ред. Р.Қ. Сарпеков. – Астана: «Қазақстан Республикасының Заң шығару институты» ММ, 2019. 34-35-бет.

**3. Негізгі бөлік** құқықтық қатынастардың қозғалатын саласын құқықтық реттеу құрылатын негізгі қағидаттар болып табылатын жалпы нұсқамаларды қамтиды. Заңды дайындаған кезде заңның осы бөлігіне ерекше назар аудару керек, өйткені дәл онда заңның мазмұнын құрайтын міндетті белгілеулер баяндалады. Заң заңда қолданылатын терминдердің мазмұнын түсіндіретін ұғымдық аппаратты қамтуы тиіс, оны түсінбестен бұрын нормативтік құқықтық актіні тиісті түрде түсіну және қолдану мүмкін емес. Қолданылатын терминдер арнайы да, жалпы да болуы мүмкін, алфавиттік ретпен орналастырылады.

Сонымен қатар, терминдерге тым көп көңіл бөлмеу керек, өйткені біздің шындықтың барлық құбылыстарын нормативтік тілмен сипаттау мүмкін емес.

Негізгі бөлік нақты логикалық дәйектілікпен баяндалады, оның қолданылу аясының көрсеткішін қамтиды. Бұл бөлікте сондай-ақ қағидаттар болуы мүмкін.

**4. Құқықтық нұсқамалар** нормативтік құқықтық актінің өте маңызды бөлігі болып табылады. Барлық басқа құрылымдық элементтер, қандай да бір жолмен, осы бөлікке бағынады. Құқықтық нұсқамаларда құқықтық қатынас субъектілеріне белгілі бір әрекеттерді (әрекетсіздікті) жасау талаптары болуы немесе мінез-құлықтың белгілі бір үлгісін көрсетуі мүмкін. Көбінесе дәл сол нұсқамаларда заңның реттеуші қасиеті кездеседі: рұқсат ету, тыйым салу, міндеттеу, шектеу және т.б.

Бұл талаптар нормативтік құқықтық акті мәтінінің *тиісті бірліктерінде* (баптарында, тармақтарында, тармақшаларында, бөліктерінде және абзацтарында) *көрсетілген және тікелей бекітілген*.

*Атқарылатын қызметтеріне байланысты нормативтік құқықтық нұсқамалар реттеуші* (құқық белгілейтін, құқықты өзгертетін, құқықты тоқтататын және т.б.) және қорғаушы (құқық қамтамасыз ететін, ескертпелі, құқықты қалпына келтіретін, жазалаушы, т.б.) болып бөлінеді.

Кейбір нормативтік құқықтық актілерде (мысалы, кодекстерде) сондай-ақ белгіленген нұсқамаларды орындамағаны үшін санкциялар көрсетіледі.

**5. Өтпелі және қорытынды ережелер.** Бұл бөлімде нормативтік құқықтық актінің негізгі бөлігінде көрсетуге болмайтын қосымша ережелер, сондай-ақ нормативтік құқықтық актінің қолданысқа енгізілу тәртібі көрсетіледі.

Логикалық тұтастық талаптарына сәйкес, нормативтік құқықтық акт оны қабылдау мақсаттарына және оның алдында тұрған негізгі міндеттерге нақты жауап беруі тиіс.

## **2.2. Заңдарға қойылатын терминологиялық және лингвистикалық талаптар**

---

Заң мәтінін баяндау тілі айқындылығының мәселесі, оның сауаттылығы, дәлдігі мен бірмәнділігі заң шығару мәдениетіне тікелей қатысы бар және тек заң арнасында ғана емес, филология ғылымының саласында да бар.

Заңның дұрыс рәсімделген мәтіні, оның аудармасының сәйкестігі, терминологиялық анықтығы және басқа да элементтері заң шығару мәдениетінің деңгейін, заң шығару бастамашылығы субъектілерінің кәсіби деңгейін көрсетеді және заң шығарудың ең өзекті мәселелерінің бірі болып табылады.

Нормативтік құқықтық актінің баяндау стиліне қойылатын талаптарды сақтамау және логикалық жүйесінің болмауы көбінесе заң техникасы қағидаларының бұзылуына әкеп соғады және заңның тиімділігіне теріс әсерін тигізеді.

Заң шығарушы заңдарды дайындаған кезде айрықша заң терминдерін, стилистика мен бұрылыстарды, сондай-ақ заң шығарушылық ойды білдіру тәсілдерін қолданатын заң тілінің ерекшелігі де бар.

Осыған байланысты «заң тілі» мәселелерін, заң тілі мен стиліндегі терминологиялық дәлдікті сақтау мәселелерін және оның негізгі қағидаларын сипаттау нормативтік сөйленімдердің

құқық қорғау органдарымен, сондай-ақ азаматтармен барабар қабылдануын қамтамасыз етуге арналған.

Заң шығару техникасы саласындағы үлкен маман, профессор Д.А. Керімов «заңдарды (басқа да нормативтік актілерді) жасау жөніндегі табысты қызмет, ең алдымен, заң шығарушының құқықтық мәдениетіне, оның өз миссиясына шынайы шығармашылықпен қарауына, заң ғылымы мен заң шығару техникасының тәсілдерін білуіне байланысты. Заңдарды жасау – ойластырылған және жауапты қарауды талап ететін таза шығармашылық іс.

Бұл процесс тек құқықтық реттеудің шешімдерін іздеуді ғана емес, сонымен қатар заңдардың техникалық құрылысын да қамтиды. Ал заң мәтіні неғұрлым жетілдірілген болса, оны жүзеге асыруда соншалықты қиыншылықтар аз болады. Дәл сондықтан заңның стилі мен тілі заң шығармашылығының негізін құрайды»,<sup>25</sup> - деп ескертеді.

Әрине, терминологиялық және лингвистикалық талаптарды білу және пайдалану заң шығару субъектілеріне ықтимал қателерді барынша азайтуға мүмкіндік береді, сондай-ақ заңның жекелеген ережелерін түсіндіру қажеттілігін жоққа шығарады. Сонымен қатар, заңның анық және түсінікті тілі депутаттық корпусның біліктілік деңгейін және оның шынайы ниетін көрсететін заң шығарушының бастапқы еркін түсінудің ең маңызды шарты болып табылады.

Мәселенің маңыздылығын ескере отырып, Қазақстан Республикасында нормативтік құқықтық актілердің мәтіндерінің мазмұны мен баяндау стиліне қойылатын талаптар ҚА туралы заңның 24-бабында белгіленген, олардың сақталуы міндетті.

Заңнамалық актілерді рәсімдеудің қалыптасқан тәжірибесіне және заң техникасының жалпы ережелеріне сүйене отырып, нормативтік құқықтық актінің стиліне, логикасына және тіліне қойылатын келесі талаптарды бөліп көрсетуге болады:

<sup>25</sup> Керімов Д.А. Заң шығару техникасы. Ғылыми-әдістемелік және оқу құралы - М., НОРМА-ИНФРА баспа тобы. 1998. 6-8-бет.



1. НҚА мәтіні әдеби тілдің, заң терминологиясының және заң техникасының нормаларын сақтаумен баяндалып, бірыңғай қаріппен басылуы тиіс.
2. Оның ережелері өте қысқа болуы, әр түрлі түсінуге жатпайтын нақты мағынасы болуы тиіс.
3. Мәтінде мағыналық және құқықтық жүктемені көтермейтін декларативті сипаттағы ережелер болмауы тиіс.
4. Мәтінде ескірген және көп мағыналы сөздер мен сөз тіркестерін, эпитеттерді, метафораларды, сөздердің қысқартуларын қолдануға жол берілмейді.
5. Қазақ және орыс тілдеріндегі мәтіндердің сәйкестігі болуы тиіс.
6. Мәтінде құқықтық реттеу қағидаттары, сондай-ақ негізгі ұғымдар (глоссарий) болуы, сондай-ақ заң қолданысқа енгізілгеннен кейін өзге де нормативтік құқықтық актілердің қолданылу тәртібі мен талаптары реттелуі мүмкін.
7. Өтпелі ережелерде ол күшіне енгенге дейін қатынастарды реттеу тәртібі көрсетіледі, құқықтың жаңа нормаларына өтудің мерзімдері мен тәсілдері белгіленеді.
8. Қорытынды ережелерде НҚА күшіне енуі, бұрын шығарылған актінің күші жойылды деп тану туралы нормалар бекітіледі. Нақты актіні орындау және дамыту мақсатында, қажет болған жағдайда, басқа мемлекеттік органдардың нормативтік құқықтық актілерді шығаруы туралы талаптар белгіленеді.
9. Мемлекеттік органдардың және өзге де ұйымдардың атаулары мәтінде ресми атауына сәйкес толық және бүкіл мәтін бойынша біркелкі баяндалады.
10. Нормативтік құқықтық акт мәтінінің қарапайымдылығы мен қысқашалығын қамтамасыз ету мақсатында, нормативтік құқықтық актінің мәтінінің өзінде қысқартудың немесе аббревиатураның мағынасын толық жазумен мемлекеттік органдардың және өзге де ұйымдардың атауларын қысқартуға рұқсат етіледі.

Заң көбінесе субъективті және объективті факторлардың әсерінен туындайтын күрделі қоғамдық қатынастарды реттейді. Оларды реттеу үшін заң шығарушы құқықтық актіні дәлірек және қысқаша тұжырымдауға мүмкіндік беретін арнайы терминдермен толтырады.

Сонымен бірге, Д.А. Керімов «заңнамалық мәтінді арнайы терминологиямен толтырудың барлық объективті қажеттілігі мен пайдалылығына қарамастан, оны теріс пайдаланбаған жөн», - деп атап өтеді<sup>26</sup>.

Қолданылатын терминдер жеткілікті түрде өңделген, анықталған және жетілген болуы тиіс. Сөздік-құжаттық баяндау құралдары бола тұра, терминдер сонымен қатар құқықтық нормаларды құрудың бастапқы материалы ретінде қызмет етеді. Заңда қамтылған мәліметтер айқын, түсінікті тілде берілуі және терминологиялық сауаттылығымен сипатталуы тиіс<sup>27</sup>.

Сонымен, заң терминологиясы «белгілі бір білім немесе қызмет саласының ұғымдарын білдіретін табиғи тілдегі лексикалық бірліктердің жиынтығы болып табылады». Басқаша айтқанда, бұл акт мәтінде тікелей көрсетілген белгілі бір ұғымның ауызша белгіленуі.

Заң терминологиясының заң техникасындағы маңызы зор, ол заң шығарушының еркін құқықтық тұрғыдан білдіруде бастапқы буын қызметін атқарады.

Өз кезегінде, заң терминологиясы өте алуан түрлі және әртүрлі негіздер бойынша жіктелуі мүмкін. Төменде заң әдебиетінде берілген негізгі жіктеулер көрсетілген<sup>28</sup>.

## **А. Құқықтық қолдану саласына қарай заң терминдері заң ғылымының терминдері және заң тәжірибесінің терминдері болып бөлінеді.**

<sup>26</sup> Керімов Д.А. Аталған еңбек. 65-бет.

<sup>27</sup> Пономарева Е.В., Герасимов А.П. Заң терминологиясы заң техникасының техникалық-заң құралы ретінде // Құқықтық мемлекет: теория мен тәжірибе. 2015. № 4. 49-50-бет; Федулова М.Н. Заң терминологиясы терминология ғылымының құрамдас бөлігі ретінде // Кострома мемлекеттік университетінің хабаршысы. 2017. № 4. 193-195-бет.

<sup>28</sup> Толстик В.А. Заң терминологиясын жіктеу мәселелері // Экономика мен құқықтың өзекті мәселелері // Экономика мен құқықтың өзекті мәселелері. 2013. № 2. 176-177-бет.

Заң тәжірибесі саласында қолданылатын кез келген дерлік термин ғылыми заң лексикасына тартылады, ал әрбір доктриналық термин қандай да бір құқықтық құжаттарда көрсетіле бермейді.

## **Б. Тілде қолданылу көлеміне қарай терминдерді жалпықолданыстық және арнайы деп екі топқа бөлуге болады.**

1. *Жалпықолданыстық терминдер* - нормативтік материалды баяндау кезінде қолданылатын терминдер. Олардың кеңінен қолданылады және заңның мақсаты мен мазмұнын түсінуге бағытталған.

Бұл терминдер ауызекі сөйлеуде, көркем және ғылыми жұмыстарды жазғанда, іскерлік құжаттарда және т.б. қолданылады. Олар қарапайым және көпшілік азаматтарға түсінікті.

Мысалы, заңдарда көбінесе «қоныс аудару», «табылған зат», «жоғалған зат», «кісі өлтіру», «жаппай улану», «қорғау», «адам» және т.б. сияқты терминдер қолданылады.

2. *Арнайы терминдер* – бұл қатаң заң терминдері, олар заң білімі жоқ адамдарға көбінесе түсініксіз болады (мысалы, «промульгация», «контрасигнатура», «сот қарауы», «әкімшілік акт», «сенімсіздік білдіру», «транзакция» және т.б.

Басқаша айтқанда, олар ғылыми білімнің белгілі бір саласында жасалады және пайдаланылады да, көбінесе мамандарға ғана түсінікті болып саналады.

Заң шығарушы заңдарды әзірлеу кезінде мүмкіндігінше арнайы терминдер тізімін қысқартуы немесе олардың заңи мағынасын түсіндіретін толыққанды глоссариймен заңды толықтыруы тиіс деп ойлаймыз. Әйтпесе, олардың әртүрлі түсіндірулері пайда болуы мүмкін. Заңдар мен басқа да құқықтық актілерде қолданылатын арнайы терминдер біржақты түсінуді талап ететінін де ескерген жөн.

Сонымен қатар, қысқалық пен айқындық қағидаттарын сақтай отырып, аталған терминдердің орынды үйлесімі мамандарға ғана емес, сондай-ақ халықтың кең тобына түсінікті, жеңіл оқылатын Заң дайындауға мүмкіндік береді.

## **В. Заң ғылымы мен тәжірибесінде терминдердің таралу аясына қарай терминдер келесі түрлерге бөлінеді: жалпы құқықтық, салааралық және салалық.**

1. *Жалпы құқықтық* терминдер конституциялық, әкімшілік, қылмыстық, азаматтық, еңбек және құқықтың басқа салаларында қолданылады және әмбебап болып табылады. Оларға «қағидадтар», «заң», «құқық нормасы», «құқықтық қатынас», «юрисдикция», «заңдылық», «құқықтық субъектілік» және т.б. сияқты терминдерді жатқызуға болады.

2. *Салааралық терминдер* құқықтың екі немесе одан да көп құқық салаларында кеңінен қолданылады. Оларға «жауапкершілік» (әкімшілік, конституциялық, қылмыстық және басқа да құқық салалары); «айыппұл», «жаза» (қылмыстық, әкімшілік және құқықтың басқа да салалары) сияқты терминдер жатады.

3. *Салалық терминдер* құқықтың бір саласында ғана қолданылады. Мысалы: «импичмент», «абсентеизм», «сенімсіздік білдіру» – конституциялық құқықта, «кісі өлтіру», «террорлық акт» – қылмыстық құқықта, «реституция», «виндикация» – азаматтық құқықта, «неке бұзу», «алименттер» – отбасы құқығында қолданылады және т.б.

## **Г. Бір мағыналылық дәрежесіне қарай заң терминдері келесі түрлерге бөлінеді:**

1. *Бір мағыналы заң терминдері* – әрқашан бір ғана мағынада қолданылатын тілдік бірліктер. Мысалы, ҚА туралы заңға сәйкес заң деп ең маңызды қоғамдық қатынастарды реттейтін, Қазақстан Республикасының Конституциясында көзделген негізгі қағидадтар мен нормаларды белгілейтін нормативтік құқықтық акт түсініледі.

Немесе жеке қолданудағы құқықтық акт – бұл уәкілетті органның өз өкілеттіктерін жүзеге асыратын, құқық нормаларын қамтымайтын, жеке және заңды тұлғалардың құқықтары мен міндеттерін жүзеге асыруға байланысты емес жазбаша ресми құжаты.

Азаматтық құқықта сатып алу-сату шарты – бір тарап (сатушы) мүлікті (тауарды) екінші тараптың (сатып алушының) меншігіне, шаруашылық жүргізуіне немесе жедел басқаруына беруге міндеттенетін, ал сатып алушы бұл мүлікті (тауарды) қабылдауға және оған белгілі бір ақша сомасын (бағасын) төлеуге міндеттенетін шарт<sup>29</sup>.

*Көп мағыналы терминдер* өз мазмұнында бірнеше мағынаға ие. Мысалы, «брак» («неке») термині отбасы құқығы бойынша еркек пен әйел арасындағы одақ,<sup>30</sup> ал кәсіпкерлік құқықта «брак» («ақау») – белгіленген талаптарға сай келмейтін өнім.

Азаматтық құқықта міндеттемеге сәйкес несие берушінің (кепіл ұстаушының) борышқор кепілмен қамтамасыз етілген міндеттемені орындамаған ретте кепілге салынған мүлік құнынан осы мүлік тиесілі адамның (кепіл берушінің) басқа несие берушілердің алдында артықшылықпен қанағаттандырылуға құқығы бар міндеттемені атқаруының осындай әдісі кепіл деп танылады.<sup>31</sup> Ал, қылмыстық-процестік құқықта – бұл қылмыстық-процестік заңнамасында көзделген және қылмыс жасады деп айыпталған күдіктіге қолданылатын бұлтартпау шараларының бірі болып табылады<sup>32</sup>.

Осыған байланысты әзірлеуші заңды дайындаған кезде глоссарийде көп мағыналы терминдердің анық мағынасын көрсетуі немесе олардың қолданысын барынша азайтуы тиіс.

## **Д. Белгіленген ұғымның дәлдік дәрежесіне қарай терминдер: дәл (дәл мағыналы) және бағалаушы (бағалаушы ұғымдар) болады.**

1. «Дәл мағыналы» терминдер басқа (еркін) түсінуге немесе түсіндіруге жол бермейтін барынша айқын мағынаны қамтиды. Мысалы, «заң», «азаматтық», «шарт», «кісі өлтіру», «айыппұл» және т.б.

<sup>29</sup> 1999 жылғы 1 шілдедегі Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексі (Ерекше бөлім) // Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. 1999. № 16-17. 642-бет.

<sup>30</sup> Қазақстан Республикасының 2011 жылғы 26 желтоқсандағы «Неке (ерлі-зайыптылық) және отбасы туралы» кодексі // Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. 2011. № 22. 174-бет.

<sup>31</sup> 1994 жылғы 27 желтоқсандағы Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексі (Жалпы бөлім) // Қазақстан Республикасы Жоғарғы Кеңесінің Жаршысы. 1994. № 23-24 (қосымша).

<sup>32</sup> 2014 жылғы 4 шілдедегі Қазақстан Республикасының Қылмыстық-процестік кодексі // Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. 2014. № 15-II. 88-бет.

2. Бағалаушы терминдер ретінде құқық қорғау субъектілерінің санауына кең еркіндік беретін терминдер түсініледі. Тәжірибе көрсеткендей, олардың көпшілігі конституциялық заңнамада қамтылған. Мысалы, «ешкім азаптауға және зорлық-зомбылыққа ұшырамауы керек». Немесе, «сайлау «адал және әділ», «ашық және бәсекелестік» болуы керек».

Мұндай көптеген ұғымдар материалдық және процестік құқықта қамтылған, олар еркін түсіну және санау кезінде адам құқықтарын бұзуы мүмкін. Заңнамада мынадай ұғымдар бар: «дәрекілік», «орынды мерзімдер», «мемлекеттік мүдде», «қоғамдық қажеттіліктер» және т.б.

Әрине, заңды әзірлеу кезінде заң шығарушы бағалаушы ұғымдардан толық бас тарта алмайды, дегенмен олардың қолданылуын қысқарту қажет, өйткені олар туралы нақты түсініктің жоқтығынан іс жүзінде белгілі бір қиындықтар туындауы мүмкін.

Сонымен, заң немесе өзге де құқықтық акт белгілі бір қағидаларға бағынуы, баяндаудың айқындылығы мен дәлдігіне қойылатын жалпы талаптарға сәйкес келуі, екіұшты тұжырымдарды қамтымауы, қысқа және белгілі бір саланың мамандарына ғана емес, басқа тұлғаларға да түсінікті болуы тиіс<sup>33</sup>.

*Заңнамалық тілге қойылатын негізгі талаптардың мәні келесіде:*

- заң қысқа болуы тиіс. Бұл ретте қысқалыққа оның мазмұнын шектеу арқылы қол жеткізуге болмайды (барлық заңдық маңызы бар сәттер көрсетілуі тиіс).
- заң қарапайым әрі айқын болуы тиіс. Мәтіннің түсініктілігі мәтінді баяндаудың қарапайымдылығымен, ең маңызды терминдердің мағынасын міндетті түрде толық жазумен қамтамасыз етілуі және күрделі грамматикалық құрылымдары болмауы тиіс.

Сонымен, заң мәтінін баяндау тілінің айқындылығы, қарапайымдылық пен дәлдікті сақтау мәселелерінің заң шығарушылық сапасына тікелей қатысы бар.

<sup>33</sup> Тихомиров Ю.А. Заң шығару техникасы – заң шығару және құқық қолдану құралы // Заң техникасы. 2007. №1. 12-14-бет; Кашанина Т. В. Аталған еңбек. 114-115-бет және т.б.

## 2.3. Заңдарға ұсыныстарды дайындау бойынша практикалық ұсынымдар

---

Осы параграфта үкіметтік емес ұйымдарға арналған заңдарға ұсыныстар енгізу бөлігінде практикалық ұсынымдар мазмұндалады.

### 1. Мониторинг.

Үкіметтік емес ұйымдарға бұқаралық ақпарат құралдарынан, соның ішінде әлеуметтік желілерден ақпарат алу арқылы түрлі заң шығару бастамаларына мониторинг жүргізген дұрыс. Мұндай бастаманы ерте кезеңде анықтаған өте маңызды.

### 2. Сұраулар.

ҮЕҰ белгілі бір заң жобалары, мемлекеттік органдардың тиісті актіні қабылдауға ниеті туралы қажетті ақпаратты алу мақсатында Қазақстан Республикасының 2020 жылғы 29 маусымдағы Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексінде және Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 16 қарашадағы «Ақпаратқа қол жеткізу туралы» Заңында<sup>34</sup> белгіленген тәртіппен мемлекеттік органдарға әртүрлі сұраулар жолдай алады. Мемлекеттік органдар Кодексте және заңда белгіленген мерзімде жауап беруге міндетті. Бұл ретте ӘРПК өтініштерге жауап беру мерзімін 15 жұмыс күні деп белгілесе, «Ақпаратқа қол жеткізу туралы» заңда күнтізбелік 15 күн белгіленген. ӘРПК мен арнайы заң арасындағы ара қатынастың ерекшеліктерін ескере отырып, күнтізбелік күндермен есептелген мерзім қолданылуы керек.

### 3. Ұсыныстар.

Егер үкіметтік емес ұйымның нормативтік құқықтық актілерді жетілдіру бойынша нақты ұсыныстары болса, ол мемлекеттік органдарға ұсыныс жібере алады. ӘРПК 4-бабы 1-тармағының 35-тармақшасына сәйкес, ұсыныс – әкімшілік рәсімге қатысушының Қазақстан Республикасының заңдарын және өзге де нормативтік құқықтық актілерін, мемлекеттік органдардың қызметін жетілдіру, қоғамдық қатынастарды дамыту, мемлекет

<sup>34</sup> Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. 2015. № 22-І. 38-бет.

пен қоғамның әлеуметтік-экономикалық және өзге де қызметі салаларын жақсарту жөніндегі ұсынымы деп түсініледі.

Мұндай ұсыныстың дәлелді және сауатты рәсімделгені, оның ішінде осы құралда баяндалған заң техникасы қағидаларына сәйкес жасалғаны жөн.

Мемлекеттік орган 15 жұмыс күні ішінде ұсынысқа жауап беруі тиіс. Мемлекеттік орган ұсыныспен келісуге міндетті емес, бірақ кез келген жағдайда ол өтінішке жауап беруге міндетті.

#### ***4. Ұсыныстар беру арналары.***

Үкіметтік емес ұйымдардың заңдарға өзгертулер мен толықтырулар енгізу жөніндегі ұсыныстары мемлекеттік органдар мен лауазымды тұлғалардың қатысуымен өтетін конференцияларда, дөңгелек үстелдерде, семинарларда және басқа да іс-шараларда да айтылуы мүмкін. Конституцияның 61-бабының 1-тармағына сәйкес Президентпен және Үкіметпен қатар заң шығару бастамашылығы құқығы берілген депутаттармен тілдесу өте маңызды болуы мүмкін.

Ұсыныстар Үкіметтің заң шығару бастамашылығы тәртібімен заңдарды әзірлейтін орталық мемлекеттік органдарға (министрліктерге) де жолдануы мүмкін. Бұл органдар оларды өздері әзірлейтін заң жобаларына негіз ретінде қабылдауы немесе одан әрі әзірлеу және қабылдауды орынсыз деп санауы мүмкін.

#### ***5. Ұсыныстар нысаны.***

Мемлекеттік органдар заң жобаларының мемлекеттік органдарға әдетте ұсынылатын түріндегідей ұсыныстардың рәсімделгенін көбінесе құптайды және тіпті талап етеді.

Яғни, жаңа заңның (немесе өзгертулер мен толықтырулардың) мәтіні болуы керек.



Мысалы:

«..... туралы»

**Заңға өзгерістер енгізу туралы**

**ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ЗАҢЫ**

1-бап. Қазақстан Республикасының \_\_\_\_\_ жылғы Заңына (Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы, \_\_ ж., № \_\_, \_\_-бет ) келесі өзгерістер енгізілсін:

1) \_\_\_\_-бабындағы

бірінші бөлігінің екінші абзацы келесі редакцияда баяндалсын:

\_\_\_\_\_;

екінші бөлігі келесі редакцияда баяндалсын:

2. \_\_\_\_\_.

Сонымен қатар, келесі мазмұндағы салыстырмалы кестені дайындаған жөн:

«..... туралы» **Қазақстан Республикасының**

**Заңының жобасына**

**САЛЫСТЫРМАЛЫ КЕСТЕ**

№№ тб	Құрылым-дық элемент	Қолданыстағы редакция	Ұсынылған редакция	Негіздеме
1	2	3	4	5

## **6. Мемлекеттік интернет-ресурстардағы талқылау.**

Электрондық үкімет порталында (e.gov) «Ашық НҚА» порталы (<https://legalacts.egov.kz/>) жұмыс істейді, ол реттеушілік саясаттың консультативтік құжаттарының жобаларын, заң жобаларының тұжырымдамаларын және пайдаланушылардың жария талқылауын жүзеге асыру үшін қолжетімділігі шектеулі ақпаратты қамтымайтын нормативтік құқықтық актілер жобаларын орналастыруға арналған. Мұндай талқылаудың тиімділігі аз болғанымен, бұл мүмкіндікті жоққа шығаруға болмайды.

Сол порталда заң жобалары бойынша жария тыңдаулар өткізу туралы хабарландырулар жарияланады.

Сонымен қатар, заң жобасына байланысты оған қатысты түрлі құжаттар тиісті мемлекеттік органның интернет-ресурсында орналастырылуы мүмкін.

## **7. Жұмыс топтарына қатысу.**

Заң шығару процесінің әртүрлі кезеңдерінде құрылатын түрлі жұмыс топтарына заң жобасын әзірлеу, оны Парламентте талқылау және қабылдау кезінде ҮЕҰ өкілдерінің қатысуы өте маңызды. Сондықтан жұмыс тобының құрамына өз өкілін қосу міндеті маңызды болып көрінеді. Жұмыс тобына кіру үшін тиісті мемлекеттік органға немесе оның бөлімшесіне (мысалы, заң жобасына жауапты Мәжіліс комитетіне) өтініш жіберу керек. Бұл ретте өтініш жұмыс тобының құрамына автоматты түрде қосылуды білдірмейтінін түсіну керек, бірақ осындай мүмкіндікті пайдаланған жөн.

Жұмыс топтарының отырыстарында өз ұстанымын анық және айқын білдіріп, дәлелді пікірталас жүргізіп, эмоцияға берілмеген дұрыс.

## **8. БАҚ-та ашып көрсету.**

Бұқаралық ақпарат құралдарында, соның ішінде әлеуметтік желілерде, ашып көрсету заң шығару саласында әртүрлі бастамаларды алға бастыруға немесе ұсынылған бастамаларға

жауап беруге жақсы демеу беруі мүмкін. Әрине, мұндай ашып көрсетуді лайықты сараптамалық деңгейде жүргізген жөн.

Әлбетте, басқа мүмкіндіктерді де пайдалануға болады. Мысалы, мемлекеттік органдар жанындағы қоғамдық кеңестерге өз өкілдерін қатыстыруға, жеке қабылдаулар немесе мемлекеттік қызметшілермен кездесулер кезінде өз ұсыныстарын айтуға болады.

Егер үкіметтік емес ұйымдар өз күшіне сенбесе, оны пайдаланбаса, мүмкіндіктер бос сөз болып қалады. Заң шығаруға қоғамның қатысу институты қиын және проблемалармен алға жылжып келе жатқанына қарамастан, ҰЕҰ мұндай қызметке табысты қатысқан мысалдары бар, соның ішінде заңды қайтару, қатал тұжырымдарды өзгерту және т.б. атап айтуға болады.

## Қорытынды

---

Заң шығару процесі қатып қалған процес емес. Ол үнемі өзгеріп немесе толықтырылып тұрады. Мысалы, Қазақстанда жақында өткен конституциялық реформа заң шығару қызметі мәселелерін де қатты қозғады.

Осы практикалық құралда авторлар кез келген басқа процестегі сияқты, осы мәселелерден бейхабар адамға ғана емес, тәжірибелі заңгерге де белгісіз немесе аз белгілі болатын көптеген егжей-тегжейлері, ерекшеліктері, ішкі қағидалары бар екенін түсіне отырып, заң шығару процесінің негізгі ережелеріне аса назар аударды.

Дегенмен жалпы ережелерді басшылыққа алғанның өзінде, Практикалық құралда айтылғандар үкіметтік емес ұйымдардың заң шығару процесіне қатысуға түрлі мүмкіндіктері бар деген қорытынды жасауға мүмкіндік береді. Тағы бір мәселе, олар бұл мүмкіндіктерді қалай пайдаланады және мемлекет мұндай қатысуға қалай қарайды.

Атап өту керек, 2025 жылға дейінгі азаматтық қоғамды дамытудың тұжырымдамасында айтылғандай, азаматтық қоғамды дамытудың заңнамалық және институционалдық негіздерін жетілдіру элементтерінің бірі – *азаматтық қоғамды заңнамалық бастамаларды талқылау процесіне тартуға бағдарланған норма түзушілік рәсімдерді жетілдіруге бағытталған қосымша шаралар қабылдау. Осы процесте азаматтық қоғам институттарының құқықтық актілер тұжырымдамаларын дайындау, олардың жобаларын әзірлеу және қабылдау сатыларына қатысуы қабылданатын басқарушылық шешімдердің сапасын арттыруға және азаматтарды заңнаманы жетілдіру процесіне жақындатуға мүмкіндік береді.*

Яғни, мемлекет заңдарды қабылдау процесіне азаматтық қоғам институттарын қатыстыру қажеттігін мойындайды. Бірақ мұндай қатысу тиімді және шынайы болуы үшін әртүрлі мәселелерді, соның ішінде «сайланған» ұйымдардың пікірлерін

ғана емес, барлық пікірлерді ескере отырып, құқықтық және құқықтық емес сипаттағы мәселелерді шешу, заң шығару процесінде шешім қабылдаудың ашықтығы, заңдарды әзірлеуде ведомстволық біржақтылықты болдырмау және т.б. қажет.

Үкіметтік емес ұйымдардың заң шығару процесіне қатысуы өз алдына емес, қабылданатын заңдардың іс жүзінде әртүрлі субъектілердің мүдделерін ескергені, ортақ игілікті көздегені, азаматтардың кең ауқымына түсінікті болғаны үшін маңызды.

## Әдебиеттер

---

Заң шығару техникасы: ғыл.-практ. құрал / Тихомиров Ю.А. ред. - М.: Городец, 2000.

Кашанина Т.В. Заң техникасы: оқулық / Т.В.Кашанина. - 2-басылым, қайта қаралған - М.: Норма-ИНФРА, 2011.

Керімов Д.А. Заң шығару технологиясы. Ғылыми-әдістемелік және оқу құралы - М.: Норма-ИНФРА баспа тобы. 1998.

Керімов Д.А. Заң шығару мәдениеті мен техникасы. - М.: Юрид. лит, 1991.

Краснов Ю.К. Заң техникасы: оқулық / Ю.К. Краснов, В.В. Надвинова, В.И. Шкатулла. - М.: Юстицинформ, 2014.

Маршакова Н.Н. Заң техникасы: түсінігі, түрлері, құралдары, негізгі қызметтері және мәні // Заң техникасы. 2007. № 1. 52-58-бет.

Нормативтік құқықтық актілерді рәсімдеу бойынша әдістемелік ұсынымдар (заң техникасы): Әдістемелік құрал / Ред. алқ. басш. және ред. Р.Қ. Сарпеков. - Астана: «Қазақстан Республикасының Заң шығару институты» ММ, 2019. 34-35-бет.

Пономарева Е.В., Герасимов А.П. Заң терминологиясы заң техникасының техникалық-заң құралы ретінде // Құқықтық мемлекет: теория мен тәжірибе. 2015. № 4. 48-51-бет.

Тихомиров Ю.А. Заң шығару техникасы – заң шығару және құқық қолдану құралы // Заң техникасы. 2007. № 1. 12-14-бет.

Толстик В.А. Заң терминологиясын жіктеу мәселелері // Экономика мен құқықтың өзекті мәселелері. 2013. № 2. 176-182-бет.

Федулова М.Н. Заң терминологиясы терминология ғылымының құрамдас бөлігі ретінде // Кострома мемлекеттік университетінің хабаршысы. 2017. № 4. 192-194-бет.

## Нормативтік құқықтық актілер

---

Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 30 тамыздағы Конституциясы // Қазақстан Республикасы Жоғарғы Кеңесінің Жаршысы. 1996. № 4. 217-бет.

Қазақстан Республикасының 2007 жылғы 21 мамырдағы «Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заңы // Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. 2007. №10. 68-бет.

Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 16 қазандағы «Қазақстан Республикасының Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы» конституциялық заңы // Қазақстан Республикасы Жоғарғы Кеңесінің Жаршысы. 1995. № 21. 124-бет.

Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 18 желтоқсандағы «Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы» конституциялық заңы // Қазақстан Республикасы Жоғарғы Кеңесінің Жаршысы. 1995. № 23. 145-бет.

Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 26 желтоқсандағы «Қазақстан Республикасының Президенті туралы» конституциялық заңы // Қазақстан Республикасы Жоғарғы Кеңесінің Жаршысы. 1995. № 24. 17-бет.

1994 жылғы 27 желтоқсандағы Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексі (Жалпы бөлім) // Қазақстан Республикасы Жоғарғы Кеңесінің Жаршысы. 1994. № 23-24 (қосымша).

1999 жылғы 1 шілдедегі Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексі (Ерекше бөлім) // Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. 1999. №16-17. 642-бет.

Қазақстан Республикасының 2011 жылғы 26 желтоқсандағы «Неке (ерлі-зайыптылық) және отбасы туралы» кодексі // Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. 2011. № 22. 174-бет.

2014 жылғы 4 шілдедегі Қазақстан Республикасының Қылмыстық-процестік кодексі // Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. 2014. № 15-II. 88-бет.

«Қазақстан Республикасының Кәсіпкерлік кодексі» Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 29 қазандағы кодексі // Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. 2015. № 20-II, 20-III. 112-бет.

«Қазақстан Республикасының Әкімшілік іс жүргізу кодексі» Қазақстан Республикасының 2020 жылғы 29 маусымдағы кодексі // Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. 2020. № 13. 66-бет.

Қазақстан Республикасының 2002 жылғы 18 наурыздағы «Әділет органдары туралы» Заңы// Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. 2002. № 6. 27-бет.

Қазақстан Республикасының 2016 жылғы 6 сәуірдегі «Құқықтық актілер туралы» Заңы // Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. 2016. №7-I. 46-бет.

Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 16 қарашадағы «Ақпаратқа қол жеткізу туралы» Заңы // Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. 2015. № 22-I. 38-бет.

Қазақстан Республикасы Парламенті Сенатының Регламенті (Қазақстан Республикасы Парламентінің Сенаты 1996 жылғы 8 ақпанда қабылдаған) // «Параграф» ақпараттық жүйесі. 2022 жылдың 12 мамырында алынды.

Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісінің Регламенті (Қазақстан Республикасы Парламентінің Мәжілісі 1996 жылғы 8 ақпанда қабылдаған) // «Параграф» ақпараттық жүйесі. 2022 жылдың 12 мамырында алынды.

Қазақстан Республикасы Парламентінің Регламенті (1996 жылы 20 мамырда Қазақстан Республикасы Парламенті Палаталарының бірлескен отырысында қабылданған) // «Параграф» ақпараттық жүйесі. 2022 жылдың 12 мамырында алынды.

Қазақстан Республикасы Президентінің 2008 жылғы 11 наурыздағы «Қазақстан Республикасы Президентінің Әкімшілігі туралы ережені бекіту туралы» Жарлығы // Қазақстан Республикасы Президентінің және Қазақстан Республикасы Үкіметінің актілер жинағы. 2008. №12-13. 116-бет.



Қазақстан Республикасы Президентінің 2020 жылғы 27 тамыздағы «Қазақстан Республикасында азаматтық қоғамды дамыту тұжырымдамасын бекіту туралы» Жарлығы // Қазақстан Республикасы Президентінің және Қазақстан Республикасы Үкіметінің актілер жинағы. 2020. № 33-34. 249-бет.

Қазақстан Республикасы Президентінің 2021 жылғы 24 мамырдағы «Заң шығару жұмысының 2021-2026 жылдарға арналған тұжырымдамалық жоспарын бекіту туралы» Жарлығы // Қазақстан Республикасы Президентінің және Қазақстан Республикасы Үкіметінің актілер жинағы. 2021. №27-28, 157-бет.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2002 жылғы 10 желтоқсандағы «Қазақстан Республикасы Үкіметінің Регламенті туралы» Қаулысы // Қазақстан Республикасы Президентінің және Қазақстан Республикасы Үкіметінің актілер жинағы. 2002. № 44. 443-бет.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2016 жылғы 29 желтоқсандағы «Қазақстан Республикасы Үкіметінің заң шығару жұмысының қағидаларын бекіту туралы» Қаулысы // Қазақстан Республикасы Президентінің және Қазақстан Республикасы Үкіметінің актілер жинағы. 2016. № 67. 462-бет.

Қазақстан Республикасы Әділет министрінің м.а. 2021 жылғы 19 шілдедегі «Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің Регламентін бекіту туралы» бұйрығы // «Параграф» ақпараттық жүйесі. 2022 жылдың 12 мамырында алынды.

**Қазақстан Республикасындағы  
заң шығару процесінің құқықтық негіздері  
(ПРАКТИКАЛЫҚ КУРС)**

Подопригора Р.А., Қараев А.А.,  
Құдайберген З.К., Сейітнұров А.Н.

*Рәсімдеу мен мәтінді беттеу: Субботина В.В.*

*Басып шығару: 27. 07. 2022 ж.*




*Формат: 60x84*

*Оқу басылымы: 13,9*

*Тираж: 200 дана*





-  Қазақстан Республикасы, Нұр-Сұлтан қ.,  
Космонавт к-сі 62А, 8-қабат
-  + 7(7172)272-318/19
-  [roli-kazakhstan@abaroli.org](mailto:roli-kazakhstan@abaroli.org)



# **Правовые основы законотворческого процесса в Республике Казахстан**

---

**(ПРАКТИЧЕСКИЙ КУРС)**

*Нур-Султан, 2022 г.*





# **Правовые основы законотворческого процесса в Республике Казахстан (ПРАКТИЧЕСКИЙ КУРС)**

---

*Подопригора Р.А., Кудайбергенов З.К., Сейтнуров А.Н., Караев А.А.*

Нур-Султан, 2022 г.

УДК 342

ББК 67.400

П68

*Авторы: Подопригора Р.А., д.ю.н. – введение, глава 1, § 1,2,6 (совместно с Кудайбергеновым З.К.), § 3,4,5 (совместно с Сейтнуровым А.Н.), глава 2, § 3, заключение. Караев А.А., к.ю.н. – глава 2, § 1,2. Кудайберген З.К., м.ю.н. – глава 1, § 1,2,6 (совместно с Подопригорой Р.А.). Сейтнуров А.Н., м.ю.н. – глава 1, § 3,4,5 (совместно с Подопригорой Р.А.).*

*Правовые основы законотворческого процесса в Республике Казахстан (Практический курс) / Под ред. Р.А. Подопригоры. – Алматы: НИИ публичного права Каспийского университета, 2022. 78 с.*

ISBN 978-601-08-2632-8

В практическом курсе освещаются основные вопросы законотворческого процесса в Республике Казахстан, включая нормативно-правовые основы, этапы такого процесса, полномочия в нем государственных органов, вопросы юридической техники. Авторами предлагаются также практические рекомендации по подготовке предложений в законы.

Издание предназначено для представителей неправительственных организаций, а также для всех интересующихся вопросами законотворческого процесса.

Публикация подготовлена в рамках программы по Верховенству Права Американской Ассоциацией Юристов, Инициативой Верховенства Права и НИИ Публичного Права Каспийского Университета.

УДК 342

ББК 67.400



*Программа по верховенству права в Казахстане реализуется Американской ассоциацией юристов Инициатива Верховенства Права (ABA ROLI) при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID).*

*Данная публикация разработана и издана при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID).*

*Автор несет ответственность за содержание материала, которое не обязательно отражает позицию USAID, ABA ROLI или Правительства США.*

ISBN 978-601-08-2632-8



9 786010 826328

© Подопригора Р.А., 2022

© Караев А.А., 2022

© Кудайберген З.К., 2022

© Сейтнуров А.Н., 2022



# ОГЛАВЛЕНИЕ

---

<b>Введение.....</b>	<b>6</b>
<b>Список сокращений.....</b>	<b>8</b>
<b>Глава 1. Общие вопросы законотворческого процесса.....</b>	<b>9</b>
1.1. Нормативно-правовые основы законотворческого процесса... 9	
1.2. Этапы законотворческого процесса..... 17	
1.3. Законотворческая деятельность Правительства..... 22	
1.4. Законотворческая деятельность Президента..... 34	
1.5. Законотворческая деятельность Парламента..... 37	
1.6. Участие неправительственных организаций в законотворческом процессе..... 47	
<b>Глава 2. Требования к изложению, оформлению законов.....</b>	<b>50</b>
2.1. Основы юридической техники..... 50	
2.2. Терминологические и лингвистические требования к законам..... 57	
2.3. Практические рекомендации по подготовке предложений в законы..... 65	
<b>Заключение.....</b>	<b>70</b>
<b>Литература.....</b>	<b>72</b>
<b>Нормативные правовые акты.....</b>	<b>75</b>

## ВВЕДЕНИЕ

---

Законотворческий процесс, как и любой правовой процесс, представляет собой сложное правовое явление, в котором задействованы различные субъекты со своими, порой взаимоисключающими интересами. В этом процессе проявляются многообразные политические, экономические, социальные, культурные факторы.

В идеале закон должен согласовать все эти интересы и наилучшим образом отрегулировать соответствующие общественные отношения, учесть потребности человека, общества и государства.

Но чтобы достичь этого, необходимо вовлечь в указанный процесс всех заинтересованных лиц, с особым вниманием отнестись к адресатам закона, предоставить и обеспечить возможность высказать свое мнение, отреагировать на позицию других участников законотворческого процесса.

Зачастую заинтересованными лицами являются негосударственные некоммерческие организации (часто называемые неправительственными), которые, в свою очередь, представляют собой солидную часть гражданского общества. Еще совсем недавно, по историческим меркам, организации гражданского общества были объектами правового регулирования, то есть они никоим образом не участвовали в создании нормативных правовых основ, в том числе, регулирующих их деятельность.

Но демократизация государственной и общественной жизни, развитие и укрепление гражданского сектора ставит вопрос о том, что неправительственные организации не должны быть только пассивными субъектами, безропотно воспринимающими все правила, которые устанавливает государство. Они должны активно участвовать в законотворческом процессе. Развитие многообразия форм общественного участия в законотворческом процессе и влияния на правовую политику страны обозначено в качестве одного из принципов развития гражданского общества в Концепции развития гражданского

общества в Республике Казахстан до 2025 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 27 августа 2020 года<sup>1</sup>.

Можно отметить, что интересы неправительственных организаций в законотворческом процессе могут быть разными. Во-первых, законы могут непосредственно затрагивать права, обязанности неправительственных организаций. Во-вторых, законы могут касаться различных сфер деятельности, в которых проявляется их активность. В-третьих, неправительственные организации обладают экспертным потенциалом, который может быть очень востребованным в ходе законопроектных работ.

К сожалению, многие неправительственные организации недостаточно хорошо представляют составляющие и особенности законотворческого процесса, свои возможности для участия в нем.

Целью настоящего пособия является раскрытие базовых вопросов законотворческого процесса, его этапов и субъектов, прав и возможностей неправительственных организаций, основ юридической техники. Пособие, в первую очередь, рассчитано на представителей гражданского общества, не являющихся юристами. Авторы понимали, что в одном таком пособии трудно раскрыть все вопросы законотворческого процесса, но видели своей задачей дать общее представление о том, что происходит в процессе принятия законов и как в нем можно участвовать.

В пособии затрагивались только вопросы подготовки законов, как одного из видов нормативных правовых актов в Республике Казахстан.

Нормативные правовые акты, задействованные в пособии, указаны по состоянию на 12 мая 2022 года.

---

<sup>1</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 27 августа 2020 года «Об утверждении Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан» // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. 2020. № 33-34. Ст. 249.

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

---

<b>АППК</b>	Административный процедурно-процессуальный кодекс от 29 июня 2020 года
<b>Закон о ПА</b>	Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2014 года «О правовых актах»
<b>МВК</b>	Межведомственная комиссия по вопросам законопроектной деятельности
<b>НПА</b>	Нормативные правовые акты
<b>НПО</b>	Неправительственные организации
<b>НПП</b>	Национальная палата предпринимателей
<b>Правила законотворческой работы Правительства</b>	Правила законотворческой работы Правительства Республики Казахстан, утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 года
<b>ИЗПИ</b>	Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан Министерства юстиции Республики Казахстан

# ГЛАВА 1

## ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

### 1.1. Нормативно-правовые основы законотворческого процесса

Процесс законотворчества является одним из важнейших процессов в функционировании любого государства, а законодательные органы являются важнейшей частью государственной структуры. Их предназначение, в числе прочего, формирование основных правил поведения в обществе и государстве.

Надо заметить, что правила формируются и другими государственными органами, находящимися в структуре различных ветвей власти (представительной, исполнительной и судебной). Но только Парламент Республики Казахстан имеет право принимать правила, регулирующие важнейшие общественные отношения и содержащиеся в законах. Необходимо отметить, что в законотворческом процессе задействован не только Парламент, но и иные государственные структуры, о которых пойдет речь в настоящем пособии.

Во многом именно от законов зависит насколько успешно будет развиваться государство и его институты, будет ли оно действительно демократическим, правовым и социальным, привлекательным для населения, туризма или инвестиций. Понятно, что одного лишь наличия законов недостаточно для достижения обозначенных и других целей. Необходимо, чтобы в государстве существовал правовой механизм исполнения законов, развитая правовая культура, эффективно действующий государственный аппарат, независимые суды.

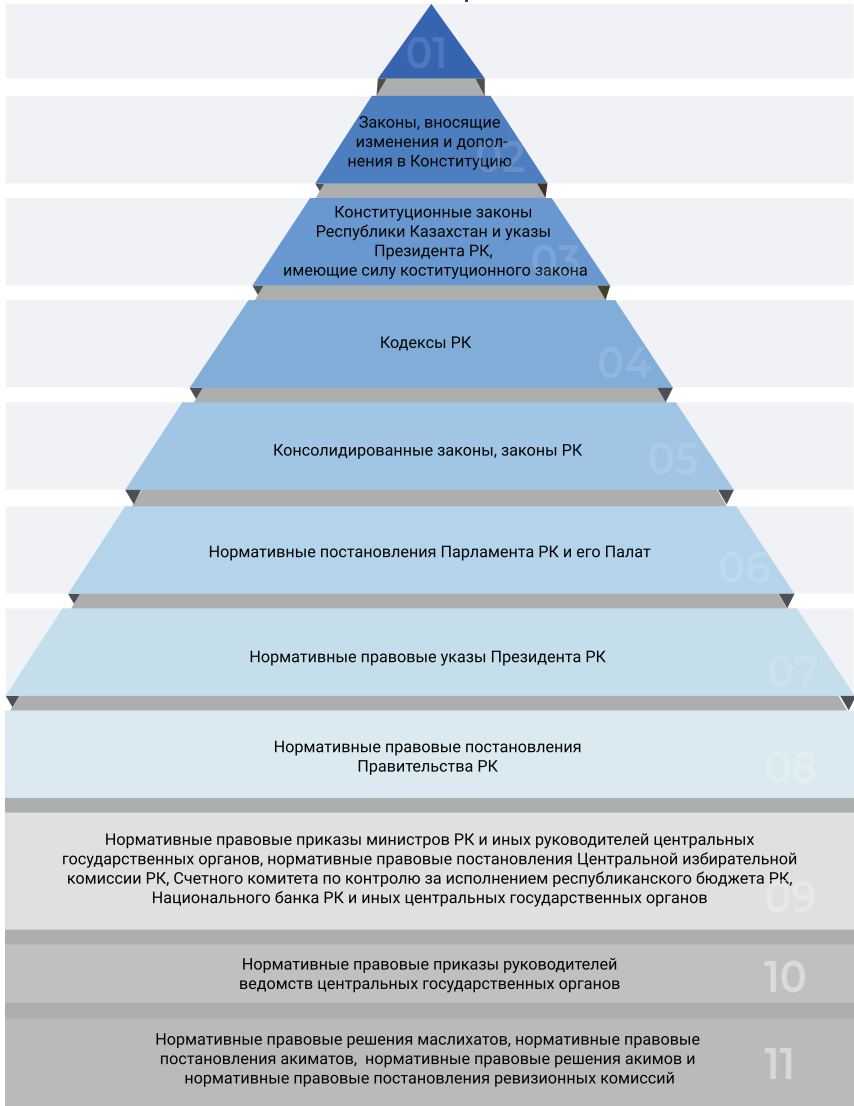
Конечно, и сами законы должны быть высокого качества, то есть справедливыми, гуманными, преследовать общее благо, отвечать международным стандартам и обязательствам, принятым казахстанским государством. При их подготовке должны быть соблюдены все процедуры, предусмотренные для этого законодательными актами.

Законотворческий процесс также регулируется определенным количеством нормативных правовых актов, занимающих различное место в их иерархии<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> См.: статья 10 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года «О правовых актах» //Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2016. № 7-1. Ст. 46.

## Иерархия НПА

### КОНСТИТУЦИЯ РК



## **1. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года<sup>3</sup>.**

Конституция занимает особое место среди источников права. Она обладает высшей юридической силой, то есть стоит выше всех других законов и иных нормативных правовых актов и является обязательной для исполнения всеми физическими и юридическими лицами, а также государственными органами Республики Казахстан. Именно в Конституции отражены основные положения о высших органах трех ветвей государственной власти: Парламенте Республики Казахстан (законодательная ветвь), Правительстве Республики Казахстан (исполнительная ветвь) и судах (судебная ветвь).

Учитывая тематику настоящего пособия, основной интерес для нас представляют нормы Конституции, регулирующие статус высшего законодательного органа, то есть Парламента Республики Казахстан. Парламенту посвящен четвертый раздел Конституции, в соответствии с которым, Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательную власть. По своей структуре Парламент является двухпалатным, то есть состоит из верхней палаты – Сената и нижней палаты – Мажилиса.

Отдельная статья Конституции (статья 61) посвящена непосредственно вопросам законотворчества.

В Конституции также говорится о различных полномочиях других государственных органов по вопросам законотворчества, обязательности опубликования законов и т.д.

## **2. Законы.**

Под «законами» в Законе о ПА понимаются нормативные правовые акты, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, предусмотренные Конституцией Республики Казахстан. Перечень таких общественных отношений предусмотрен в п. 3 статьи 61 Конституции.

<sup>3</sup> Вестник Верховного Совета Республики Казахстан. 1996. № 4. Ст.217.

## **СПИСОК ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ, РЕГУЛИРУЕМЫХ ЗАКОНАМИ:**

---

правосубъектность физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц

---

режим собственности и иные вещные права

---

основы организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, государственной и воинской службы

---

налогообложение, установление сборов и других обязательных платежей

---

республиканский бюджет

---

вопросы судоустройства и судопроизводства

---

образование, здравоохранение и социальное обеспечение

---

приватизация предприятий и их имущества

---

охрана окружающей среды

---

административно-территориальное устройство Республики

---

обеспечение обороны и безопасности государства

---



## **Законы в Республике Казахстан можно разделить на пять основных видов:**

- законы вносящие изменения и дополнения в Конституцию;
- конституционные законы;
- кодексы;
- консолидированные законы;
- простые законы.

В иерархии нормативных правовых актов *законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию* занимают первое место. За ними идут *конституционные законы* (второе место); кодексы (третье место, консолидированные законы и простые законы (четвертое место).

### ***а) Законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию.***

Данные законы должны приниматься по возможности реже. Одним из признаков Конституции является ее стабильность, поэтому частое изменение основного закона страны нежелательно. Однако в Казахстане с момента принятия Конституции уже было принято шесть таких законов (1998, 2007, 2001, 2017, 2019, 2022 годы). К примеру, Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»<sup>4</sup> были внесены существенные изменения в статью 61 Конституции по вопросам законотворчества.

### ***б) Конституционные законы.***

Конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Республики Казахстан. К примеру, очень важным в свете настоящего пособия является Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 года «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // *Ведомости Парламента Республики Казахстан*. 2007. № 10. Ст. 68.

<sup>5</sup> Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 года «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» // *Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан*. 1995. № 21. Ст. 124.

В статьях 15-20 данного закона регулируются вопросы законодательного процесса в Парламенте. Соответствующие положения содержатся также в конституционных законах о Президенте<sup>6</sup>, Правительстве<sup>7</sup>.

### **в) Кодексы.**

Кодексы представляют собой законы, в которых объединены и систематизированы нормы права, регулирующие однородные важнейшие общественные отношения. Например: экологические нормы, нормы об административных правонарушениях, охране здоровья и т.д. Так, Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года<sup>8</sup> регулирует вопросы участия субъектов предпринимательства в нормотворчестве.

### **г) Консолидированные законы.**

Консолидированные законы регулируют комплексные по своему характеру общественные отношения в сферах (областях), предусмотренных в статье 9 Закона о ПА (образование и наука, жилищные отношения, архитектура и градостроительство и др.). Консолидированные законы на сегодняшний день не затрагивают вопросы законотворчества.

### **д) Простые законы.**

Простые законы регулируют важнейшие общественные отношения, которые не входят в предмет регулирования других видов законов. Например, многие вопросы, рассматриваемые в настоящей пособии, регулируются Законом о ПА.

Данный закон является важнейшим актом для понимания законотворческого процесса. В нем содержится обширный понятийный аппарат. Он регулирует вопросы планирования, раз-

<sup>6</sup> Конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года «О Президенте Республики Казахстан» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 24. Ст. 17.

<sup>7</sup> Конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года «О Правительстве Республики Казахстан» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 23. Ст. 145.

<sup>8</sup> Кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года «Предпринимательский кодекс Республики Казахстан» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2015. № 20-II, 20-III. Ст. 112.

работки, обсуждения, принятия, вступления в силу, введения в действие законов, внесения в них изменений и дополнений и многие другие вопросы.

### **3. Нормативные постановления Парламента и его Палат.**

Парламент и его Палаты также принимают нормативные правовые акты, которые могут относиться к законотворческому процессу. Так, например, 20 мая 1996 года на совместном заседании Палат Парламента был принят Регламент Парламента Республики Казахстан<sup>9</sup>. 8 февраля 1996 года были приняты соответствующие регламенты для каждой из Палат: Сената<sup>10</sup> и Мажилиса<sup>11</sup>.

В регламентах, в числе многих других вопросов, определяются и вопросы законотворческой деятельности.

### **4. Нормативные правовые указы Президента.**

Указы Президента не так часто регулируют вопросы законотворчества. Но отдельные акты встречаются и в данном случае. Например, указом Президента от 11 марта 2008 года утверждено Положение об Администрации Президента Республики Казахстан<sup>12</sup>. В этом Положении определены полномочия Администрации Президента в сфере законотворческой деятельности.

Президент также своими указами утверждает концептуальные планы законотворческой работы.

---

<sup>9</sup> Регламент Парламента Республики Казахстан (принят на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан 20 мая 1996 года) // Информационная система «Параграф». Дата обращения 12 мая 2022 года.

<sup>10</sup> Регламент Сената Парламента Республики Казахстан (принят Сенатом Парламента Республики Казахстан 8 февраля 1996 года) // Информационная система «Параграф». Дата обращения 12 мая 2022 года.

<sup>11</sup> Регламент Мажилиса Парламента Республики Казахстан (принят Мажилисом Парламента Республики Казахстан 8 февраля 1996 года) // Информационная система «Параграф». Дата обращения 12 мая 2022 года.

<sup>12</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 11 марта 2008 года «Об утверждении Положения об Администрации Президента Республики Казахстан» // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. 2008. № 12-13. Ст. 116.

## 5. Нормативные правовые постановления Правительства Республики Казахстан.

Правительство Республики Казахстан своими постановлениями утверждает планы законопроектных работ на каждый год. Кроме того, в Регламенте Правительства Республики Казахстан, утвержденным Постановлением Правительства Республики Казахстан<sup>13</sup> содержится специальная глава о законодательной деятельности Правительства.

Очень важным актом, который также часто упоминается в настоящем пособии, является Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 года «Об утверждении Правил законодательной работы Правительства Республики Казахстан»<sup>14</sup>.

Нормативные правовые акты в Республике Казахстан делятся на законодательные и подзаконные. Законы во всех своих видах, постановления Парламента и его Палат относятся к законодательным актам, а Указы Президента и Постановления Правительства являются подзаконными. Следует отметить, что имеются и другие подзаконные нормативные правовые акты, которые эпизодически и очень косвенно могут затрагивать вопросы законодательного процесса, например, приказы министерств и ведомств. Так, в Регламенте Министерства юстиции<sup>15</sup> определяются вопросы подготовки, оформления и согласования проектов нормативных правовых актов, включая законы.

В совокупности указанные выше и другие нормативные правовые акты формируют правовые основы для законодательного процесса. Но процесс совершенствования правовых основ законодательной деятельности не стоит на месте. В частно-

<sup>13</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 10 декабря 2002 года «О Регламенте Правительства Республики Казахстан» // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. 2002. № 44. Ст. 443.

<sup>14</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 года «Об утверждении Правил законодательной работы Правительства Республики Казахстан» // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. 2016. № 67. Ст. 462.

<sup>15</sup> Приказ И.о. Министра юстиции Республики Казахстан от 19 июля 2021 года «Об утверждении Регламента Министерства юстиции Республики Казахстан» // Информационная система «Параграф». Дата обращения 12 мая 2022 года.

сти, путем референдума, состоявшегося 5 июня 2022 года, в Конституцию Республики Казахстан были внесены изменения, в том числе затрагивающие вопросы законотворчества.

## ОСНОВНЫЕ НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ ПО ВОПРОСАМ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

- 01 Конституция Республики Казахстан
- 02 Конституционный закон «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»
- 03 Закон «О правовых актах»
- 04 Регламент Парламента Республики Казахстан, а также Регламенты палат Парламента
- 05 Регламент Сената Парламента Республики Казахстан
- 06 Регламент Мажилиса Парламента Республики Казахстан
- 07 Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Правил законотворческой работы Правительства Республики Казахстан»

### 1.2. Этапы законотворческого процесса

---

Законодательный процесс представляет собой установленный Конституцией и законами определенный порядок разработки, принятия и введения в действие законов. Принятие закона – это процедура, которая не терпит спешки. Путь от принятия решения о разработке закона до его фактического принятия зачастую составляет не один месяц. Любая инициатива в этой сфере должна пройти определенные этапы.

## **Первый этап законотворческого процесса – планирование подготовки проектов законодательных актов.**

Этот этап присущ законопроектам, создаваемым в рамках реализации законотворческой инициативы Правительства. Данное планирование осуществляется на основании концептуального плана законотворческой работы. Концептуальный план законотворческой работы принимается на период очередного созыва Парламента Республики Казахстан и отражает отрасли (сферы) законодательства Республики Казахстан, в рамках которых предполагается подготовка проектов законов в разрезе сессий Парламента Республики Казахстан. На данный момент в Республике Казахстан утвержден Концептуальный план законотворческой работы на период 2021-2026 годы (седьмой созыв Парламента Республики Казахстан)<sup>16</sup>.

Для реализации указанного плана Правительством Республики Казахстан ежегодно составляется и утверждается текущий план законопроектных работ сроком на один год. Данный план разрабатывается Министерством юстиции, после чего подлжет согласованию с Президентом.

Текущий план законопроектных работ должен содержать в себе указания на:

- 1) наименование проекта закона, разработка которого предполагается в предстоящем году, отражающее его уровень, форму и предмет регулирования;
- 2) сроки разработки проекта закона и представления его в Парламент Республики Казахстан
- 3) органы, организации и должностных лиц, которые ответственны за разработку проекта закона.

Этот этап не распространяется на подготовку проектов законов, вносимых в Мажилис Парламента Республики Казахстан в порядке законодательной инициативы Президента Республики Казахстан и депутатов Парламента Республики Казахстан.

<sup>16</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 24 мая 2021 года «Об утверждении Концептуального плана законотворческой работы на 2021 - 2026 годы // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. 2021. № 27-28, Ст. 157.

### ***Второй этап – разработка (подготовка) законопроекта.***

Особенности данного этапа будут раскрыты в следующей главе. Этот этап сильно отличается в зависимости от того, кто разрабатывает законопроект. Существует достаточно высокая степень урегулированности работы Правительства в данном случае и большая свобода действий в случае подготовки законопроекта депутатами или Президентом.

### ***Третий этап – внесение законопроекта в Парламент (законодательная инициатива).***

В соответствии с п.1 статьи 15 Закона о Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов, законодательной инициативой является официальное внесение субъектом права законодательной инициативы текста проекта закона или иного законодательного акта Парламента, обязательного к рассмотрению Парламентом.

Правом законодательной инициативы обладают Президент, депутаты Парламента и Правительство Республики Казахстан.

Право законодательной инициативы реализуется исключительно в Мажилисе.

### ***Четвертый этап – рассмотрение и принятие закона Мажилисом (нижней палатой казахстанского Парламента).***

### ***Пятый этап – рассмотрение и одобрение закона Сенатом (верхней палатой Парламента).***

### ***Шестой этап – вступление закона в силу.***

Закон вступает в силу с момента его подписания Президентом.

### ***Седьмой этап – официальное опубликование закона.***

Требование об обязательной публикации законов содержится в Конституции Республики Казахстан. Первое официальное опубликование Закона должно быть осуществлено одновременно на казахском и русском языках в течение тридцати календарных дней после дня его вступления в силу (подписания Президентом).

Официальными печатными изданиями для законов являются Ведомости Парламента Республики Казахстан. Официальное опубликование осуществляется также периодическими печатными изданиями, получившими такое право на конкурсной основе. В последние годы таким изданием является газета Егемен Қазақстан (на государственном языке) или Казахстанская правда (на русском языке).

Кроме того, официальное опубликование нормативных правовых актов осуществляется также в Эталонном контрольном банке нормативных правовых актов Республики Казахстан в электронном виде(<http://zan.gov.kz/ru/>).

### **Восьмой этап – введение закона в действие.**

Даже принятый, вступивший в силу и опубликованный акт может некоторое время быть не действующим.

Законы вводятся в действие по истечении десяти календарных дней после дня их первого официального опубликования, если в самих законах или в актах о введении их в действие не указаны иные сроки. Более длительные сроки устанавливаются в связи с необходимостью подготовки соответствующей инфраструктуры, внесения изменений в другие нормативные правовые акты, разъяснительной работы. Например, Административный процедурно-процессуальный кодекс, принятый 29 июня 2020 года<sup>17</sup> был введен в действие спустя год после его вступления в силу – 1 июля 2021 года. За это время были созданы административные суды, назначены судьи, проведена разъяснительная работа.

Перечисленные выше этапы могут иметь свои особенности применительно к различным процедурам и ситуациям. Законотворческий процесс отличается тем, что могут быть отступления от общего порядка, когда, например, Сенат не согласен с отдельными положениями законопроекта или когда сомневается Президент, который решает отправить принятый закон для проверки его конституционности в Конституционный совет.

<sup>17</sup> Кодекс Республики Казахстан «Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан» от 29 июня 2020 года // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2020. № 13. Ст.66.



## ЭТАПЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА:



ПЛАНИРОВАНИЕ ПОДГОТОВКИ  
ПРОЕКТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ

РАЗРАБОТКА (ПОДГОТОВКА)  
ЗАКОНОПРОЕКТА



ВНЕСЕНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТА В ПАРЛАМЕНТ  
(ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА)

РАССМОТРЕНИЕ И ПРИНЯТИЕ  
ЗАКОНА МАЖИЛИСОМ



РАССМОТРЕНИЕ И ОДОБРЕНИЕ  
ЗАКОНА СЕНАТОМ

ВСТУПЛЕНИЕ ЗАКОНА В СИЛУ



ОФИЦИАЛЬНОЕ ОПУБЛИКОВАНИЕ ЗАКОНА

ВВЕДЕНИЕ ЗАКОНА В ДЕЙСТВИЕ



### 1.3. Законотворческая деятельность Правительства

---

Правительство осуществляет исполнительную власть в Республике Казахстан, возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью. В структуру Правительства входят различные министерства, включая Министерство юстиции Республики Казахстан, которое является очень важным субъектом в вопросах законотворчества.

Одной из задач Правительства является обеспечение исполнения законов, которые принимаются Парламентом. Для реализации этой задачи Правительство само издает подзаконные нормативные правовые акты, которые должны соответствовать Конституции, законам и другим нормативным правовым актам, находящимся выше по иерархии.

Вместе с тем, Правительство также участвует в законотворческой деятельности. Более того, на сегодняшний день именно Правительство и входящие в его структуру министерства являются главными разработчиками законов.

Участие Правительства в законотворческой деятельности проявляется в следующем:

#### **1. Планирование законопроектных работ**

Как было отмечено выше, Правительство Республики Казахстан своими постановлениями утверждает планы законопроектных работ на каждый год. Следует признать, что эти планы часто подвергаются изменениям.

При составлении планов подготовки проектов нормативных правовых актов учитываются предложения государственных и иных органов, организаций, в том числе научных, депутатов Парламента Республики Казахстан, Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан и иных заинтересованных лиц, результаты правового и общественного мониторинга, ре-

зультаты обсуждения консультативных документов, проектов, концепций проектов законов, а также рекомендаций, полученных посредством информационной системы «Е-заңнама».

Кроме того, Концептуальный план законотворческой работы, утверждаемый Президентом, разрабатывается Министерством юстиции Республики Казахстан и вносится Правительством Республики Казахстан на согласование с председателями Палат Парламента Республики Казахстан.

## **2. Подготовка законопроекта**

Правительство Республики Казахстан и входящие в его структуру министерства являются разработчиками законов, вносимых в Мажилис Парламента в порядке законодательной инициативы Президента или Правительства.

Различные государственные органы, государственные и негосударственные организации вправе вносить предложения по разработке проектов законов или предлагать инициативные проекты. Государственные органы могут принять их в качестве основы для разрабатываемых ими проектов законов или признать их дальнейшую разработку и принятие нецелесообразными.

Подготовка законопроекта включает в себя следующие этапы:

***а) разработка консультативного документа регуляторной политики, его обсуждение с заинтересованными органами, организациями и целевыми группами, размещение и публичное обсуждение.***

Нормы о консультативном документе сравнительно недавно появились в казахстанском законодательстве. Их смысл состоит в том, чтобы предварительно оценить необходимость принятия закона, проанализировать проблему, требующую правового регулирования и пути ее решения, выявить целевые группы, заинтересованные в законопроекте.

Форма консультативного документа предусмотрена в приложении к Правилам законотворческой работы Правительства Республики Казахстан.

Консультативный документ должен быть опубликован и обсужден, для чего разработаны соответствующие процедуры. Так, к примеру, консультативный документ размещается на интернет-портале открытых НПА (<https://legalacts.egov.kz/>) и интернет-ресурсе государственного органа на государственном и русском языках. Если консультативный документ касается прав, свобод или обязанностей граждан, разработчик должен уведомить о его размещении общественные советы, а в случае, если консультативный документ затрагивает интересы субъектов предпринимательства – Национальную палату предпринимателей или экспертные советы. И в первом, и во втором случае консультативный документ должен быть обсужден, соответственно, с общественными советами, НПП или экспертными советами.

Обсуждение может происходить на самих интернет-ресурсах или в ходе публичных слушаний и дебатов. Государственные органы обязаны уведомить целевые группы о возможности принять участие в публичных обсуждениях, публичных слушаниях.

По итогам публичного обсуждения консультативного документа разработчиком принимается решение о необходимости законодательных изменений или отсутствии таковых.

#### ***б) разработка и обсуждение проекта концепции закона.***

В случае решения о необходимости принятия законодательного акта на основании консультативного документа, органом-разработчиком формируется проект концепции по форме, установленной в Правилах законотворческой работы Правительства.

Проект концепции закона размещается на интернет-портале открытых НПА (<https://legalacts.egov.kz/>) для публичного обсуждения, получения позиций членов Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности, заключений общественных советов, экспертных советов по вопросам предпринимательства, Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан. Иные заинтересованные лица также могут оставлять отзывы по проекту концепции на интернет-портале открытых НПА.

Если в проекте Концепции содержатся инструменты регуляторного воздействия (разрешения, уведомления, контроль, надзор, ответственность и др.) в отношении субъектов предпринимательства, то проводится анализ регуляторного воздействия проекта Концепции,

По результатам обсуждения окончательный вариант концепции размещается на интернет-портале открытых НПА (<https://legalacts.egov.kz/>) и выносится на заседание МВК.

После одобрения на заседании МВК, проект концепции становится концепцией и подлежит размещению на официальном интернет-ресурсе разработчика. Концепция проекта закона вместе с консультативным документом в дальнейшем являются обязательными приложениями к проекту закона.

### ***в) разработка проекта закона.***

Разработка проекта закона – центральная стадия законотворческой деятельности Правительства.

Разработка проектов законов осуществляется только на основании и в строгом соответствии с их концепциями.

Разработка законопроекта может осуществляться государственным органом самостоятельно, может быть поручена подведомственным ему органам и организациям или заказана на договорной основе специалистам, НПП, объединениям субъектов частного предпринимательства, научным учреждениям, иным организациям, отдельным ученым и коллективам, в том числе зарубежным, экспертам в соответствующих сферах с использованием на эти цели выделенных бюджетных средств и грантов.

В случае самостоятельной подготовки орган-разработчик создает рабочую группу или поручает такую подготовку своим подразделениям.

В рабочей группе обязательно участие представителей целевых групп, работников юридического подразделения разработчика, ответственного за подготовку проекта закона, представителей

государственных органов, в компетенцию которых входит разработка проектов подзаконных актов, принимаемых в реализацию проекта закона, и сотрудников Института законодательства и правовой информации Министерства юстиции.

В разработке проектов законов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства, обязательно участие представителей НПП и аккредитованных объединений субъектов частного предпринимательства.

К подготовке проектов законов могут привлекаться специалисты различных областей знаний, научные учреждения и иные организации, научные работники, представители некоммерческих и иных организаций. Депутаты Парламента вправе на любой стадии принимать участие в работе рабочей группы по подготовке проекта закона.

Обязательным в процессе подготовки закона является проведение научной экспертизы (правовой, антикоррупционной, лингвистической, экономической и другой) в зависимости от правоотношений, регулируемых законами. Научная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится научными учреждениями, уполномоченной организацией, определяемой Правительством Республики Казахстан, экспертами, привлекаемыми из числа ученых и специалистов, в зависимости от содержания рассматриваемого проекта. Проведение экспертизы может быть поручено одному или нескольким экспертам (экспертной комиссии). Заключение научных экспертиз носят рекомендательный характер.

Проект закона, реализация которого может привести к негативным воздействиям на окружающую среду, подлежит обязательной государственной экологической экспертизе.

В отношении проекта закона, затрагивающего интересы субъектов частного предпринимательства, проводится анализ регуляторного воздействия. В ходе такого анализа сопоставляются выгоды и затраты от вводимого регуляторного инструмента (разрешения, уведомления, контроля, надзора, ответственности и др.) или требования, ужесточения регулирования, Анализ

позволяет оценить достижение целей государственного регулирования в последующем. Результаты анализа регуляторного воздействия размещаются на общедоступных интернет-ресурсах регулирующих государственных органов.

При разработке проекта закона разработчик в обязательном порядке разрабатывает проект программы информационного сопровождения и разъяснения по проекту закона. Задача такой программы состоит в широком освещении готовящихся основных изменений в законодательстве Республики Казахстан, затрагивающих права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц.

Вместе с текстом проекта закона ведется разработка проектов подзаконных актов, принимаемых в реализацию проекта закона, и формируются сопутствующие материалы.

После завершения работы рабочей группы проект закона вместе со сравнительной таблицей к нему (в случаях внесения изменений и (или) дополнений в законы) и пояснительной запиской размещаются для публичного обсуждения на интернет-портале открытых НПА (<https://legalacts.egov.kz/>) и на интернет-ресурсе государственного органа. К пояснительной записке прилагаются презентации, схемы, наглядно и доступно показывающие суть и содержание разработанного проекта закона.

Представители целевых групп, члены общественного совета, экспертных советов, НПП и ИЗПИ уведомляются разработчиком о размещении проекта закона на интернет-портале открытых НПА и приглашаются к даче рекомендаций, замечаний, предложений или (экспертных) заключений. Общественный совет, экспертные советы, НПП и ИЗПИ размещают свои рекомендации, (экспертные) заключения к проекту закона на государственном и русском языках на интернет-портале открытых НПА (<https://legalacts.egov.kz/>).

Проекты законов, которые затрагивают интересы субъектов частного предпринимательства, подлежат обязательному опубликованию (распространению) в СМИ.

Разработчик может провести публичные слушания в случае разработки проекта, имеющего социальное значение (если проект прямо или косвенно затрагивает права и интересы человека и общества в целом).

Подготовленный проект закона направляется на согласование заинтересованным государственным органам и организациям. При согласовании Министерство юстиции Республики Казахстан дает заключение по проекту закона, включающее установление факта всесторонней проработки законопроекта и по проекту программы информационного сопровождения и разъяснения, в соответствии с Правилами законотворческой работы Правительства.

Государственные органы и организации, которым проект закона направлен на согласование, должны подготовить свои замечания и предложения по проекту закона или сообщить об их отсутствии органу-разработчику, разработавшему проект закона, в течение тридцати календарных дней со дня получения, если иное не установлено Президентом Республики Казахстан, Правительством Республики Казахстан.

После согласования проекта закона с государственными органами и организациями и до его внесения в Канцелярию Премьер-Министра проект закона размещается на интернет-портале открытых НПА (<https://legalacts.egov.kz/>) и по нему обеспечивается проведение научной лингвистической экспертизы.

#### ***г) внесение проекта закона в Канцелярию Премьер-Министра.***

Проект вместе с материалами (пояснительная записка, листы согласования с государственными органами, консультативный документ, концепция проекта закона, справка о результатах обсуждения, заключения экспертиз и др.) вносятся в Канцелярию Премьер-Министра.

Перед заседанием Правительства проводится презентация законопроектов. Презентация законопроекта осуществляется руководителем государственного органа-разработчика.



***д) согласование проекта закона с Администрацией Президента Республики Казахстан.***

Разработанный и надлежащим образом оформленный проект закона представляется на согласование в Администрацию Президента за подписью Руководителя Канцелярии Премьер-Министра.

Законопроекты, представляемые в Администрацию Президента на предварительное согласование, вносятся только после снятия разногласий между государственными органами.

После представления законопроекта в Администрацию Президента, он прорабатывается юридической службой и иными заинтересованными структурными подразделениями Администрации Президента, соответствующими помощниками и советниками Главы государства.

После экспертизы проекта закона и подготовки соответствующих заключений юридической службы, помощников и советников Президента, материалы за подписью Руководства Администрации направляются в Канцелярию Премьер-Министра для последующей проработки с учетом высказанных замечаний и предложений.

***е) проведение повторной научной лингвистической экспертизы проекта закона.***

После проработки законопроекта в структурных подразделениях Канцелярии Премьер-Министра и Администрации Президента при необходимости проводится повторная научная лингвистическая экспертиза.

***3. Внесение проекта закона в Мажилис Парламента Республики Казахстан.***

Законопроекты вносятся Правительством на рассмотрение Мажилиса после устранения замечаний, высказанных по законопроектам Администрацией Президента, либо устранения с

Администрацией Президента разногласий, возникших по проектам законов.

Подлинники законопроектов, вносимых на рассмотрение Мажилиса Парламента по инициативе Правительства, должны быть в обязательном порядке завизированы: руководителями государственного органа-разработчика законопроекта, министерств юстиции, национальной экономики и финансов, Руководителем Канцелярии и Премьер-Министром (лицом, исполняющим его обязанности).

Решение о внесении проекта закона в Мажилис оформляется соответствующим Постановлением Правительства.

Перед внесением законопроекта в Мажилис Парламента определяется персональный состав лиц, ответственных за сопровождение законопроекта в Парламенте, при этом в обязательном порядке в перечень включаются первый руководитель государственного органа-разработчика, его заместитель, ответственный за разработку законопроекта, а также, по согласованию, эксперты, проводившие научную экспертизу законопроекта и другие заинтересованные лица.

#### ***4. Представление и сопровождение проекта закона при его рассмотрении в палатах Парламента Республики Казахстан.***

Уполномоченные Правительством лица сопровождают прохождение закона в Мажилисе. Они представляют законопроекты, участвуют в рабочих группах, заседаниях комитетов, пленарных заседаниях, дают заключения на поправки, вносимые депутатами и т.д.

Правительство может отозвать законопроект. Отзыв законопроекта Правительством из Парламента осуществляется постановлением Правительства, проект которого вносится разработчиком законопроекта и подлежит обязательному согласованию с Администрацией Президента.

Предусмотренный выше общий порядок характерен, прежде

всего, для законопроектов, разрабатываемых в порядке законодательной инициативы Правительства. Когда разрабатываются законы в порядке законодательной инициативы Президента, действуют более сжатые сроки, не всегда присутствует необходимость согласования с государственными органами. На такие проекты законов не распространяются требования в части разработки и принятия консультативных документов, затрагивающих интересы субъектов предпринимательства или касающихся прав, свобод и обязанностей граждан или наличия заключения Правительства в случае, если проект связан с сокращением государственных доходов или увеличением государственных расходов (см. об этом подробнее в параграфе 2.4).

В законодательстве также установлены различные особенности в отношении конкретных законов. Например, требования по разработке консультативного документа и проекта концепции проекта закона не распространяются на проекты законов о республиканском бюджете. Отдельные законы в бюджетной сфере освобождены от требования проведения экспертиз и т.д.

Правительство и другими способами участвует в законотворческой деятельности. Например, оно дает заключения на заключения по законопроектам, инициированных депутатами Парламента или на проекты законов, предусматривающих сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов.

Не так давно в законодательстве появились положения о пилотном проекте и упрощенном порядке подготовки нормативных правовых актов.

Пилотный проект проводится в целях апробирования и определения уровня эффективности предлагаемой нормы в проекте закона. В случае, если предлагаемая в проекте закона норма права предварительно требует апробирования, то данная норма права ограничивается законом, в котором она содержится, определенными сроками ее действия. Государственный орган проводит оценку эффективности апробируемой нормы и по итогам анализа норма либо прекращает свое действие по ис-

течении срока либо разрабатывается проект закона о принятии апробированной нормы.

Упрощенный порядок подготовки проектов законов применяется в отношении норм законов, признанных неконституционными, в том числе ущемляющих закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. В данном случае не действуют требования по разработке консультативного документа и проекта концепции законопроекта.

Поправками в Конституцию Республики Казахстан, принятыми на референдуме 5 июня 2022 года предусмотрено право Правительства принимать под свою ответственность временные нормативные правовые акты, имеющие силу закона в целях оперативного реагирования на условия, создающие угрозу жизни и здоровью населения, конституционному строю, охране общественного порядка, экономической безопасности страны. Это положение действует в случае внесения Правительством законопроекта в указанных выше целях и до вступления в силу принятых Парламентом законов или до непринятия Парламентом законов.

Изложенное в настоящем параграфе показывает, что законотворческая деятельность Правительства многогранна и связана с вовлечением в законотворческий процесс множества государственных органов, организаций и обычных граждан.

## ЭТАПЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА В ПОРЯДКЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

01



Планирование законопроектных работ

02



Подготовка законопроекта

03



Внесение проекта закона в Мажилис Парламента

04



Представление и сопровождение проекта закона при его рассмотрении в палатах Парламента РК

## 1.4. Законотворческая деятельность Президента

---

Президент Республики Казахстан в качестве главы государства обладает обширными полномочиями, в том числе, в сфере нормотворчества. Он может сам издавать нормативные правовые акты в форме указов и распоряжений.

**В различных формах Президент также участвует в законотворческой деятельности. В соответствии с Конституцией, законами<sup>18</sup>, он, в частности:**

1. Утверждает концептуальный план законотворческой работы.
2. Определяет приоритетность рассмотрения проектов законов, означающую, что соответствующие законопроекты должны быть приняты в первоочередном порядке в течение двух месяцев.
3. Обладает правом законодательной инициативы, то есть является одним из субъектов, кто вносит законопроекты в Мажилис.
4. Предоставляет различные согласования.
5. Подписывает законы.
6. Возвращает закон или отдельные его статьи для повторного обсуждения и голосования.
7. До подписания закона направляет принятые законы на рассмотрение Конституционного Совета для проверки их конституционности.
8. Направляет обращение в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона на соответствие Конституции Республики, о даче заключения в случае, предусмотренном пунктом 3 статьи 91 Конституции Респуб-

---

<sup>18</sup> Очень важным, к примеру, является Конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года «О Президенте Республики Казахстан».

лики Казахстан (изменения и дополнения в Конституцию Республики, выносимые на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента).

Деятельность Президента обслуживает его Администрация – самостоятельный государственный орган, непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту.

**У Администрации также есть различные полномочия в сфере законотворческой деятельности. Этот орган, в частности:**

1. Разрабатывает проекты законов.
2. Осуществляет правовую и иную экспертизу проектов законов.
3. Обеспечивает внесение законов, инициируемых Президентом в Мажилис Парламента.
4. Представляет законы, инициируемые Президентом в Парламенте.
5. Осуществляет правовую и иную экспертизу законов Республики Казахстан, вносимых на подпись Президенту.
6. Согласовывает разработанные Правительством проекты законодательных актов до их внесения в Мажилис Парламента.
7. Обеспечивает по решению Президента возврат законов или отдельных их статей в Парламент для повторного обсуждения и голосования.
8. Представляет интересы Президента в Парламенте, в том числе позицию Президента в Парламенте по возражениям к законам, представленным на подпись.
9. Ведет регистрацию подписанных Президентом законов.
10. Регулярно информирует Президента о состоянии законодательного процесса в Парламенте и рассматриваемых им вопросах, разъясняет позицию Президента по проектам законов.

Что касается непосредственно подготовки законопроектов, то разработчиками проектов законов, вносимых в Мажилис Парламента в порядке законодательной инициативы Президента, по поручению Президента или Руководителя Администрации Президента, основанному на поручении Президента, могут являться Администрация Президента, Правительство, иные государственные органы, организации и граждане по согласованию с ними.

Чаще всего разработчиками таких законов являются центральные государственные органы.

Существуют особенности разработки законопроектов,готавливаемых в порядке законодательной инициативы Президента. Эти особенности выражаются в более коротких сроках и упрощенных процедурах по сравнению со сроками и процедурами, рассмотренными в параграфе 1.3.

Так разработка закона осуществляется в месячный срок, если иное не установлено Президентом.

Согласование с другими государственными органами осуществляется в случаях, определяемых Президентом или Руководителем его Администрации. Срок согласования не может превышать десяти рабочих дней или быть даже короче.

*Кроме того:*

- в случаях, если закон предусматривает сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, не требуется заключение Правительства;
- не применяются процедуры, связанные с особенностями разработки и принятия консультативных документов, нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов предпринимательства или касающихся прав, свобод и обязанностей граждан (уведомление НПП и общественных советов, публичные обсуждения и т.д.);
- не обязательным является проведение научной экспертизы;
- не требуется представления финансово-экономических расчетов, если проект закона предусматривает сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов;



ственных расходов, прогнозов возможных экономических, социальных, юридических, экологических последствий действия закона, а также статистических данных.

Решение о внесении проекта закона в Мажилис (законодательная инициатива) оформляется специальным посланием Президента.

Несмотря на существенные полномочия Президента в законотворческом процессе, большей частью он реализует их с привлечением Правительства и входящих в его структуры министерств. Особенно, когда речь идет о непосредственной разработке законопроектов.

## **1.5. Законотворческая деятельность Парламента<sup>19</sup>**

---

Президент и Правительство, законотворческая деятельность которых была рассмотрена в предыдущих параграфах, выполняют очень важную, но, можно сказать, вспомогательную работу. Они, равно как и депутаты Парламента, готовят проекты с соблюдением многочисленных процедур, прохождением различных фильтров, призванных не допустить принятия некачественных законов.

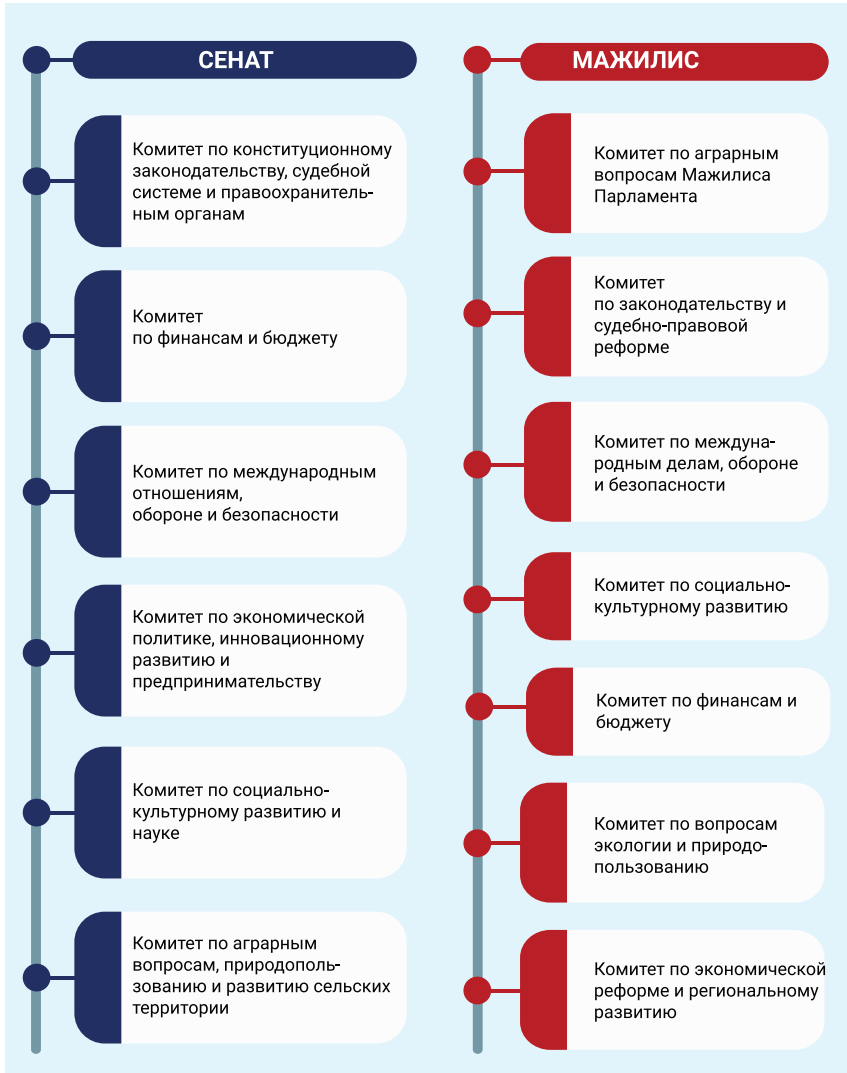
Но станет ли проект законом или нет, по большому счету зависит от Парламента Республики Казахстан – высшего представительного органа Республики, осуществляющего законодательную власть и реализующего законодательную функцию.

Как уже было отмечено, Парламент Республики Казахстан состоит из двух Палат – Сената (верхняя) и Мажилиса (нижняя). Обе палаты задействованы в законотворческом процессе.

Рабочими органами Парламента Республики Казахстан являются постоянные комитеты Сената и Мажилиса, а также совместные комиссии Палат.

---

<sup>19</sup> В связи с поправками в Конституцию Республики Казахстан, внесенными в результате референдума, состоявшегося 5 июня 2022 года, отдельные положения, изложенные в настоящем разделе, могут быть в будущем изменены посредством внесения изменений в действующее законодательство по вопросам законотворческой деятельности.



Также при Сенате и Мажилисе действуют Аппараты, которые осуществляют организационное, правовое, информационно-аналитическое и иное обеспечение деятельности Палат.

Правом законодательной инициативы по законодательству Республики Казахстан (то есть правом официально вносить текст

проекта закона в Парламент) обладают Президент, Правительство и депутаты. Право законодательной инициативы реализуется исключительно в Мажилисе.

Таким образом, Парламент рассматривает законопроекты, подготовленные и внесенные а) Президентом; б) Правительством и в) депутатами. Соответственно, эти субъекты являются главными разработчиками законопроектов. Конечно, проекты законов также могут разрабатываться иными субъектами, в том числе неправительственными организациями. Но внесены в Парламент они могут быть только указанными выше субъектами.

Законотворческий процесс в Парламенте состоит из двух основных этапов:

- рассмотрение в Мажилисе;
- рассмотрение в Сенате.

Законы принимаются в Мажилисе и одобряются Сенатом.

## ***1. Рассмотрение законопроекта в Мажилисе.***

### ***Внесение законопроекта в Мажилисе.***

Законопроекты вносятся в Мажилис Президентом (специальным посланием), Правительством (постановлением Правительства), депутатами (представлением). Проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства Республики. Это правило не относится к проектам законодательных актов, вносимых Президентом.

Субъект права законодательной инициативы, внесший проект законодательного акта, вправе отозвать свою инициативу на любой из стадий рассмотрения.

Проект закона, внесенный в Парламент, регистрируется и постановлением Мажилиса направляется для предварительного

рассмотрения и подготовки заключения в соответствующий комитет (комитеты). Если законопроект направлен в два и более комитета, то головным считается тот, который указан в постановлении первым.

### ***Рассмотрение в комитете.***

Порядок рассмотрения проекта закона, подготовки заключения по законопроекту определяется самостоятельно соответствующим комитетом Палаты.

Срок, необходимый для подготовки заключения, указывается в поручении и не может быть менее тридцати календарных дней со дня поступления зарегистрированного законопроекта в соответствующие комитеты и отдел законодательства Аппарата Палаты. Более короткие сроки устанавливаются для подготовки заключения по законопроекту, объявленному Президентом приоритетным (не более тридцати календарных дней).

Для работы над законопроектом Комитетом может создаваться рабочая группа. Именно в рабочей группе происходит основная работа над законопроектом. Комитет вправе привлекать в состав рабочих групп инициаторов законопроекта, представителей государственных органов, консультативно-совещательных органов, общественных объединений, научных учреждений, экспертов, специалистов, руководителей хозяйствующих субъектов.

Комитет вправе направлять законопроект на независимую научную и иные экспертизы, использовать модельные законы Содружества независимых государств и аналогичные законы, действующие в мировой практике.

По результатам рассмотрения головной комитет готовит:

- заключение с обоснованием необходимости принятия или отклонения законопроекта;
- проект постановления Мажилиса о результатах рассмотрения законопроекта;

- сравнительную таблицу к законопроекту, в которой обобщены поправки постоянных комитетов и депутатов Палаты.

В заключении головного комитета отражаются мнения других постоянных комитетов по данному законопроекту. Проекты законов могут быть рассмотрены на пленарном заседании Мажилиса лишь при наличии по ним заключений всех постоянных комитетов Палаты и отдела законодательства Аппарата Палаты.

Если по законопроекту предусматривается проведение не менее двух чтений, то головной комитет готовит для обсуждения на пленарном заседании Мажилиса концептуальные положения, подлежащие рассмотрению в первом чтении.

Законопроект, подготовленный к рассмотрению на пленарном заседании, материалы к нему, а также заключение Отдела законодательства Аппарата направляются головным комитетом в Бюро Палаты не позднее, чем за три рабочих дня до заседания для внесения на рассмотрение пленарного заседания Мажилиса. Бюро Палаты, с учетом заключения головного комитета, вносит предложение о включении проекта закона в повестку дня пленарного заседания.

### ***Рассмотрение на пленарном заседании.***

Пленарное заседание – важная организационная форма работы палат Парламента. На нем присутствуют все депутаты Парламента.

Рассмотрение проектов законов на пленарных заседаниях Мажилиса может осуществляться в одном чтении или в нескольких чтениях (если Палатой применительно к конкретному проекту будет принято такое решение).

Если рассмотрение осуществляется в нескольких чтениях, то при первом чтении законопроекта, Палата обсуждает концептуальные положения проекта закона и высказывает предложения и замечания в форме поправок. Во втором чтении обсуждение законопроекта проходит постатейно, по разделам или в целом.

Если в ходе чтения Палата признает представленный проект, не требующим поправок, изменяющих его концепцию или содержание отдельных статей, Палата одобряет его. Если законопроект рассматривается в нескольких чтениях, то головной комитет готовит проект ко второму чтению с учетом всех поправок, внесенных депутатами.

Законопроект принимается большинством голосов от общего числа депутатов. Но по результатам рассмотрения законопроекта могут быть приняты и другие решения: вернуть на доработку в комитет, провести последующие чтения. Мажилис вправе в целом отклонить проект закона большинством голосов от общего числа депутатов. Отклоненный законопроект считается непринятым и возвращается инициатору. Существуют различные процедуры, связанные с внесением альтернативных проектов законов, с поправками к проекту закона, одобренному в первом или последующем чтении, с внесением поправок, требующих дополнительных расходов либо снижение доходов государственного бюджета, срочными законопроектами, с альтернативными предложениями депутатов по поправкам и т.д.

## ***2. Рассмотрение закона в Сенате.***

### ***Внесение закона в Сенат.***

Закон, принятый Мажилисом, передается в Сенат.

Поступивший из Мажилиса закон рассматривается в Сенате не более шестидесяти дней со дня регистрации в Аппарате Сената.

### ***Рассмотрение в Комитете.***

После регистрации в Сенате закона, Бюро Сената определяет срок подготовки и головной комитет Палаты, ответственный за подготовку по нему заключения, через Аппарат Сената направляет закон в комитет и отделы Аппарата Сената.

Головной комитет определяет срок представления заключений по закону комитетами Сената и соответствующими структурными

ми подразделениями Аппарата Сената для обобщения, который не может быть менее десяти дней и не более пятнадцати дней со дня регистрации в Сенате закона.

В случае, если Президент Республики Казахстан специальным посланием объявил рассмотрение проекта закона приоритетным, необходимый для подготовки заключения срок не может превышать семи календарных дней.

При рассмотрении законопроекта в комитете Сената также могут создаваться рабочие группы.

### ***Рассмотрение на пленарном заседании.***

В случае положительного заключения, законопроект выносится на пленарное заседание. По решению Палаты законопроекты могут быть рассмотрены в двух и более чтениях.

По итогам обсуждения Сенат принимает одно из следующих решений:

- одобрить закон;
- вернуть закон в целом или в части в Мажилис.

Закон, одобренный большинством голосов от общего числа депутатов Сената, в течение десяти дней представляется Президенту на подпись. В случае, если Сенат в течение шестидесяти дней не принял соответствующего решения, закон представляется Президенту на подпись.

### ***3. Разрешение разногласий.***

#### ***Разногласия между Сенатом и Мажилисом.***

Отклоненный в целом или в части большинством голосов от общего числа депутатов Сената проект возвращается в Мажилис. Если Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов согласится с предложенной Сенатом редакцией отдельных статей закона, закон считается принятым Мажилисом в новой

редакции и одобренным Сенатом и в течение десяти дней представляется Президенту на подпись.

Если Мажилис тем же большинством голосов возражает против предложенной Сенатом редакции отдельных статей закона, а также в случае, если Сенат не одобрил закон в целом, разногласия между Палатами разрешаются путем согласительных процедур.

Для преодоления возникших разногласий Мажилис и Сенат создают согласительную комиссию с участием равного количества депутатов от каждой Палаты. В работе согласительной комиссии может принимать участие с правом совещательного голоса субъект права законодательной инициативы. Чаще всего таким субъектом является Правительство.

Комиссия принимает решение открытым голосованием большинством голосов от общего числа его членов.

Выработанная согласительной комиссией редакция закона подлежит рассмотрению Мажилисом и Сенатом. Закон принимается большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса и одобряется большинством голосов от общего числа депутатов Сената.

В случаях, когда Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов палаты не принял закон в редакции, предложенной согласительной комиссией, Мажилис проводит повторное голосование по закону в ранее принятой редакции.

Если при повторном голосовании Мажилис большинством в две трети голосов от общего числа депутатов палаты подтвердит ранее принятое решение, закон в течение десяти дней представляется Президенту на подпись.

Если закон не наберет указанного большинства голосов депутатов Мажилиса, он считается непринятым и возвращается инициатору.



### ***Разногласия между Парламентом и Президентом.***

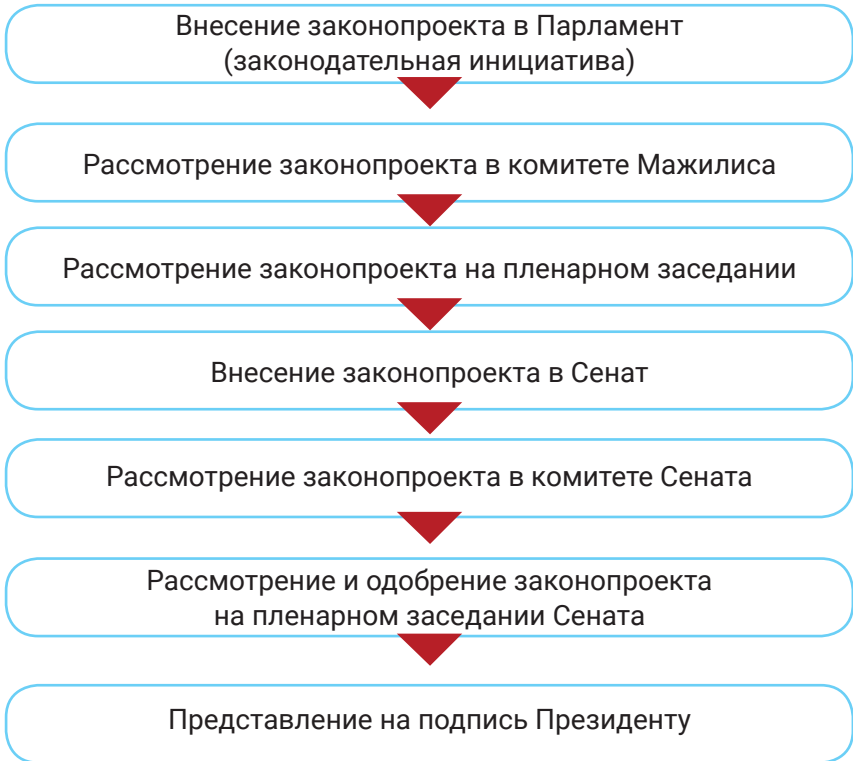
В случае, если возражения имеются у Президента, то проводится повторное обсуждение и голосование по закону или статьям закона, вызвавшим такие возражения в месячный срок со дня их направления

Несоблюдение этого срока означает принятие возражений Президента.

Каждая палата рассматривает вопрос отдельно. Если Мажилис и Сенат большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из палат преодолеют возражения Президента, Президент в течение одного месяца подписывает закон.

Если возражения Президента не преодолены хотя бы одной из Палат, закон считается непринятым или принятым в редакции, предложенной Президентом.

## ПОРЯДОК ПРОХОЖДЕНИЯ ЗАКОНОПРОЕКТА В ПАРЛАМЕНТЕ



## 1.6. Участие неправительственных организаций в законодательном процессе

---

Необходимость участия организаций гражданского общества в законодательной деятельности трудно переоценить. Для принятия действительно качественного закона необходимо участие не только депутатов Парламента, представителей различных государственных органов, экспертов, но и представителей негосударственного сектора или, как часто говорят – гражданского общества.

Речь идет о многочисленных негосударственных некоммерческих организациях (неправительственных), неформальных обществах, просто гражданах, действующих в самых различных сферах. Именно они могут указать болевые точки, требующие внимания законодателя, подсказать способы решения проблем, предостеречь от чрезмерного государственного вмешательства.

Важность такого участия подтверждается различными программными документами. Так, развитие многообразия форм общественного участия в законодательном процессе и повышение их роли в правовой политике страны обозначено в качестве одного из принципов развития гражданского общества в Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан до 2025 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 27 августа 2020 года.

В этом же документе неоднократно подчеркивается необходимость вовлечения гражданского общества в процесс обсуждения законодательных инициатив, совершенствование форм и процедур участия граждан и институтов гражданского общества в обсуждении концепций проектов законов, разработке и принятии законов.

На сегодняшний день в Республике Казахстан существуют следующие возможности для участия неправительственных организаций в законодательной деятельности:

- внесение предложений в план законопроектных работ, утверждаемый Правительством;

- право предложить проект закона субъектам, обладающим законотворческой инициативой (Президенту, Правительству, депутатам).

Предложения могут также направляться в центральные государственные органы (министерства), которые разрабатывают законы в порядке законодательной инициативы Правительства. Эти органы могут принять их в качестве основы для разрабатываемых ими проектов законов или признать их дальнейшую разработку и принятие нецелесообразными;

- самостоятельная разработка проектов законов.

Неправительственные организации могут разрабатывать законы в формальном законотворческом процессе в случае поручения Президента Республики Казахстан или центрального государственного органа;

- участие в подготовке консультативного документа регуляторной политики.

При необходимости неправительственные организации могут быть привлечены непосредственно к подготовке такого документа;

- участие в публичном обсуждении консультативных документов, проектов концепций законов, проектов самих законов.

Законодательством предусмотрены требования об обязательном размещении на интернет-портале открытых НПА (<https://legalacts.egov.kz/>), интернет-ресурсах государственного органа указанных документов для публичного обсуждения. Неправительственные организации могут высказываться на интернет-ресурсах, а также участвовать в публичных слушаниях и дебатах.

Еще одной возможностью является задействование своих представителей в общественных советах при государственных органах. Законодательством предусмотрены требования об уведомлении общественных советов и их участии в обсуждении законопроектов, что позволяет неправительственным организациям отреагировать на законопроект;

- участие в рабочих группах.

Неправительственные организации через своих представителей могут участвовать в рабочих группах при разработке закона уполномоченным органом, при обсуждении проекта в Мажилисе или Сенате Парламента;

- участие в качестве экспертов

По проектам законов могут проводиться различные экспертизы. Неправительственные организации могут быть вовлечены в этот процесс, но, скорее, через своих экспертов, чем напрямую.

- направление различных обращений в связи с рассмотрением законопроектов депутатам Парламента, Президенту и другим государственным органам.

Неправительственные организации могут обращать внимание на отдельные вопросы, выражать свое мнение по разрабатываемым, рассматриваемым или принятым законопроектам;

- участие в правовом мониторинге, который проводится с целью выявления в принятых нормативных правовых актах противоречий законодательству Республики Казахстан, дублирований, пробелов, неэффективно реализуемых, устаревших и коррупциогенных норм права и выработки предложений по их совершенствованию путем прогнозирования, анализа, оценки эффективности реализации принятых нормативных правовых актов

Государственные органы проводят такой мониторинг с учетом рекомендаций общественных и научных организаций, граждан.

Принимая участие в законотворческом процессе, НПО играют важную роль в развитии законодательства Республики Казахстан. Последние решения государства как на политическом, так и на нормативном уровне показывают, что государство заинтересовано во все большем вовлечении неправительственных организаций в законотворческий процесс.

## ГЛАВА 2

# ТРЕБОВАНИЯ К ИЗЛОЖЕНИЮ, ОФОРМЛЕНИЮ ЗАКОНОВ

### 2.1. Основы юридической техники

---

На современном этапе правового развития Республики Казахстан существует объективная потребность в повышении качества подготовки законов, обеспечении более глубокой научной проработки принимаемых актов и механизмов их реализации.

Практика законотворческой деятельности показывает, что нередко, принимаемые законы, разрабатываются в спешке, содержат множество отсылочных норм и пробелов, имеют несовершенную форму изложения, отличаются двусмысленностью и технико-юридическими ошибками. Косвенно об этом свидетельствует частота вносимых поправок в принятые законы, а также практика конституционного контроля.

Поспешность не позволяет субъектам законотворчества полноценно оценить ситуацию и критически осмыслить возникшую проблему, нуждающуюся в законодательном оформлении. Проект закона не успевает пройти весь цикл необходимых процедур. Проводимые экспертизы, нередко, проводятся неспециалистами, носят формализованный характер, не учитывают доктринальные подходы ученых.

Подобные погрешности, формируют коррупционные риски, допускают различное понимание нормы права, затрудняют достижение целей правовой регламентации, и в итоге, отрицательно сказываются на качестве закона и стабильности правовой системы.

Во многом, это обстоятельство связано с низким уровнем профессионализма разработчиков законов, отсутствием конкуренции и общественного контроля, а также низким вовлечением институтов гражданского общества в процесс обсуждения правовых актов.

В связи с этим, значение юридической техники как средства создания эффективной нормы права трудно переоценить.

Юридическая техника, по мнению ученых, представляет собой «совокупность методов, принципов, средств и приемов, используемых в соответствии с принятыми правилами при выработке и систематизации нормативно-правовых актов для обеспечения их совершенствования»<sup>20</sup>.

По своему содержанию данный феномен представляет собой сложное и многосоставное явление, изучение которого позволяет выработать ряд рекомендаций, направленных на улучшение качества правовых актов.

Закон о ПА под юридической техникой понимает «совокупность способов, требований и правил оформления правовых актов».

Правила юридической техники выработаны законодательной практикой, и, помимо определенных способов, включают в себя конкретные принципы, используемые при подготовке и систематизации нормативных правовых актов.

В Республике Казахстан, процесс создания нормы права осуществляется в соответствии с подпунктом 4) пункта 2 статьи 19 Закона Республики Казахстан от 18 марта 2002 года «Об органах юстиции»<sup>21</sup> и пунктом 4 статьи 17-1 Закона о ПА. На основе данных законов разработаны Правила законотворческой работы Правительства.

Указанные, а также иные нормативные правовые акты, определяют порядок разработки, размещения, публичного обсуждения, согласования консультативных документов регуляторной политики, проектов концепций проектов законов, концепций проектов законов, а также проектов законов, подготавливаемых в порядке законодательной инициативы Правительства Республики Казахстан, что было освещено в предыдущей главе.

---

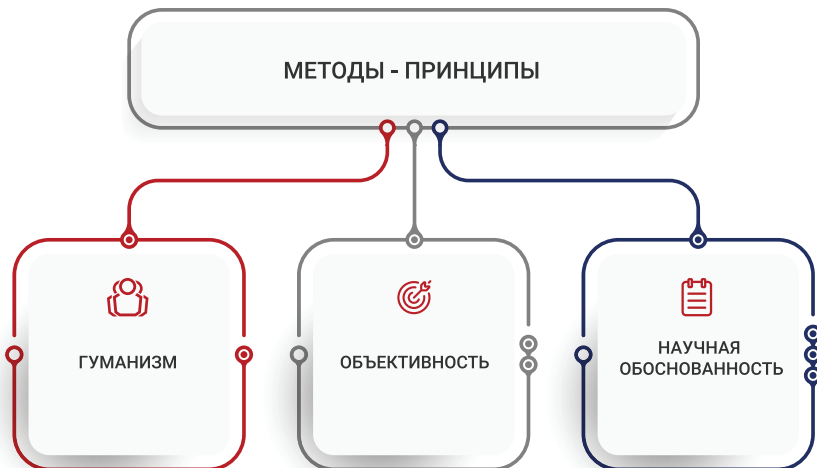
<sup>20</sup> Юридическая техника: учебник / Ю.К. Краснов, В.В. Надвикова, В.И. Шкатулла. - М.: Юстицинформ, 2014. С.3.; Маршакова Н.Н. Юридическая техника: понятие, виды, средства, основные функции и значение // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 52-58; Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник / Т. В. Кашанина. - 2-е изд., пересмотр. - М.: Норма : ИНФРА-М, 2011. С.18-19 и др.

<sup>21</sup> Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2002. № 6. Ст.27.

Среди обязательных документов, сопровождающих проект закона, выделяется также прилагающаяся к закону пояснительная записка. В ней содержится обоснование необходимости принятия проекта закона с развернутой характеристикой целей, задач и основных положений проекта закона. Пояснительная записка, позволяет получить общие сведения о проекте закона и способствует повышению уровня информированности общественности о будущей регуляторной политике.

Как было указано выше, юридическая техника включает в себя установленные законодателем методы, правила и приемы, соблюдение которых является составной частью качества нормотворческого процесса.

В теории права, под методами юридической техники понимают наиболее общие требования, предъявляемые юридической наукой и практикой к процессу создания законов и иных нормативных правовых актов. К их числу современные ученые относят, прежде всего, методы-принципы, среди которых выделяют принципы гуманизма, объективности и научной обоснованности<sup>22</sup>.



<sup>22</sup> Кашанина Т.В. Указ. раб. С-32-38; Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Указ.раб. С.24-26; Калина В.Ф. Юридическая техника: учебник / В. Ф. Калина. — М.: Издательство Юрайт, 2016. С.18-22.



Принцип гуманизма пронизывает все институты и отрасли единой правовой системы. Он предполагает, что человек, его жизнь и права являются наивысшей ценностью в государстве. Смысл данного подхода, закреплённого не только в конституционном, но и в отраслевом законодательстве, заключается в уважительном отношении к личности, в наиболее полном отражении его интересов при разработке правовых актов.

Принцип объективности ориентирует разработчиков правовых актов, на объективное восприятие реальности, учет различной информации, взглядов и подходов с целью исключения любой субъективности, личной, ведомственной или иной заинтересованности при подготовке правовых актов.

Принцип научной обоснованности (или принцип научности) предполагает, что при разработке правового акта должны использоваться достижения современной правовой науки, а также изучаться практический опыт применения норм права.

Применение данных принципов является обязательным, поскольку они определяют содержание правотворческой деятельности. Их игнорирование при разработке правовых актов может привести к серьезным проблемам и изъятиям в процессе нормотворческой деятельности и ее результатах.

Специфика разработки правовых актов состоит в том, что этот процесс, подчиняется не только определенным принципам-методам, но проходит на основе и иных методов, обеспечивающих эффективность той или иной нормы в частности или правового акта в целом.

### ***Сравнительный метод.***

Огромную роль при подготовке проектов законов играет метод сравнительного анализа, действие которого направлено на сопоставление юридических понятий, а также выяснение между ними сходств или различий. Данный метод широко используется как в сфере сравнительного правоведения, правотворческой техники, так и в правоприменительной деятельности. При подготовке законов очень важно учитывать не только содержание нормы, но и правовые, исторические, культурные, национальные традиции страны, опыт которой используется в законотворческой деятельности.

## **Социологический метод.**

Социологический метод состоит в исследовании правовых явлений на основе фактических данных. Он включает такие способы, как: анализ статистических данных, опросы населения, интервьюирование, анкетирование и другие.

## **Правила юридической техники.**

Правила юридической техники подробно расписаны в юридической литературе<sup>23</sup>. По мнению специалистов, они «представляют собой конкретные требования, которые предъявляются к процессу выработки правового акта». Правила юридической техники подразделяются на 3 большие группы:

- языковые (правила ясности, точности, юридических текстов, однозначности используемых в тексте терминов, совершенства синтаксических конструкций, устойчивости способов выражения норм и др.);
- логические (правила тождества интерпретации тождественных объектов, структурирования текста правового акта, пересеканности правовых нормативов и т. д.);
- гносеологические (правила отражения социального явления адекватными лингвистическими средствами, точности определения предмета регулирования правового акта, познание контекста разрабатываемого акта).

## **Структура Закона.**

Логическая последовательность нормативного правового акта требует четкого следования установленной структуре таких актов. Требования к структуре нормативных правовых актов изложены статье 23 Закона о ПА.

По своей структуре, или внутреннему строению проект закона должен включать следующие элементы<sup>24</sup>:

<sup>23</sup> Мамитова Н.В. Юридическая природа правил юридической техники. Юрист-правовед. 2014. №5. С.20-22.; Бражник С.Д., Касаткина Н.Т. Лингвистические (языковые) правила в законодательной технике. Юридическая наука. 2014. №3. С.10-12. и др.

<sup>24</sup> Методические рекомендации по оформлению нормативных правовых актов (юридическая техника): Методическое пособие / Рук. авт. колл. и ред. Р.К. Сарпеков. – Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2019. С. 34-35.



**1. Заголовок** является обязательным реквизитом Закона, играющим важнейшую роль в оценочном восприятии текста. В нем, в лаконичной форме, должен быть отражен предмет правового регулирования, позволяющий исполнителям осуществить быстрый информационный поиск. Например: Закон «О гражданстве», «О защите прав потребителей», «О рекламе» и др.

**2. Преамбула** – вводная и самостоятельная часть закона, в которой указываются основные цели его принятия, а также сферы регулируемых правоотношений. Преамбула не содержит норм права, но по своему назначению призвана определять намерения законодателя. Преамбула не делится на пункты и подпункты и не содержит ссылок на иные нормативные правовые акты.

**3. Основная часть** содержит общие предписания, являющиеся базовыми началами, на которых строится правовое регулирование затрагиваемой сферы правоотношений. При подготовке закона на этой части следует сосредоточить особое внимание,

поскольку именно в ней излагаются обязательные установления, составляющие содержание закона. Закон должен содержать понятийный аппарат, разъясняющий содержание терминов, используемых в законе, без уяснения которых невозможно должное понимание и применение нормативного правового акта. Используемые термины могут быть как специальными, так и общими, располагаться в алфавитном порядке.

Вместе с тем не стоит увлекаться терминами, поскольку далеко не все явления нашей действительности могут быть описаны нормативным языком.

Основная часть излагается в четкой логической последовательности, содержит указание на сферу его применения. Эта часть может содержать также принципы.

**4. Правовые предписания** являются очень важной частью нормативного правового акта. Все остальные структурные элементы, так или иначе, подчинены этой части. Правовые предписания могут содержать требования субъектам правоотношений на совершение определенных действий (бездействия) или указывать определенную модель поведения. Часто именно в предписаниях обнаруживается регулятивное свойство закона: разрешать, запрещать, обязывать, ограничивать и т.д.

Данные требования выражены и непосредственно закреплены в соответствующих единицах (статьях, пунктах, подпунктах, частях и абзацах) текста нормативного правового акта.

В зависимости от выполняемых функций, нормативно-правовые предписания разграничиваются на регулятивные (правоустанавливающие, правоизменяющие, правопрекращающие, и т.д.) и охранительные (правообеспечивающие, превентивные, правовосстановительные, карательные и т.д.).

В отдельных нормативных правовых актах (например, кодексах) излагаются также санкции за невыполнение установленных предписаний.

**5. Переходные и заключительные положения.** В этом разделе

указываются дополнительные положения, которые не могут быть отражены в основной части нормативного правового акта, а также порядок вступления нормативного правового акта в действие.

Согласно требованиям логической целостности, нормативный правовой акт должен четко отвечать целям своего принятия и основным задачам, которые перед ним стоят.

## **2.2. Терминологические и лингвистические требования к законам**

---

Проблема ясности языка изложения текста закона, его грамотность, точность и однозначность имеют непосредственное отношение к культуре законотворчества и находятся не только в юридической плоскости, но и в сфере филологической науки.

Грамотно оформленный текст закона, аутентичность его перевода, терминологическая четкость, и другие элементы, отражают уровень законодательной культуры, профессионализма субъектов законодательной инициативы и являются одной из наиболее актуальных проблем законотворчества.

Несоблюдение требований к стилю изложения и отсутствие логической системы нормативного правового акта, нередко приводит к нарушению правил юридической техники и отрицательно сказывается на эффективности закона.

Существует также специфичность юридического языка, при котором законодатель при подготовке законов использует особые юридические термины, стилистику и обороты, а также способы выражения законодательной мысли.

В связи с этим, изучение проблем «языка закона», проблем соблюдения терминологической точности в языке и стиле закона, и описание основных его правил, призваны обеспечить адекватное восприятие нормативных высказываний правоприме-

нительными органами, а также гражданами.

Профессор Керимов Д.А., крупнейший специалист в области законодательной техники, отмечает, что «успешная деятельность по созданию законов (иных нормативных актов) зависит, прежде всего, от правовой культуры законодателя, его подлинно творческого отношения к своей миссии, от владения юридической наукой и приемами законодательной техники. Создание законов – дело сугубо творческое, требующее вдумчивого и ответственного отношения.

Этот процесс, включает в себя не только поиск решения правового регулирования, но и техническое построение законов. И чем совершеннее текст закона, тем меньше он вызывает затруднений при его реализации. Именно поэтому стиль и язык закона составляют основу законотворчества»<sup>25</sup>.

Безусловно, знание и использование терминологических и лингвистических требований, позволяют субъектам законотворчества минимизировать возможные ошибки, а также исключают необходимость в разъяснении отдельных положений закона. Среди прочего, ясный и понятный язык закона, является важнейшим условием понимания первичной воли законодателя, отражающим уровень квалификации депутатского корпуса и его истинные намерения.

Учитывая важность проблемы, в Республике Казахстан требования к содержанию и стилю изложения текстов нормативных правовых актов изложены в статье 24 Закона о ПА, соблюдение которых является обязательным.

Исходя из сложившейся практики оформления законодательных актов и общих положений юридической техники, можно выделить следующие требования к стилю, логике и языку нормативного правового акта:

1. Текст НПА должен быть напечатан единым шрифтом, излагаться с соблюдением норм литературного языка, юридической терминологии и юридической техники.

2. Его положения должны быть предельно краткими, содер-

<sup>25</sup> Керимов Д.А. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие - М., Издательская группа НОРМА-ИНФРА. 1998. С.6-8.

жать четкий и не подлежащий различному толкованию смысл.

3. Текст не должен содержать положений декларативного характера, не несущих смысловой и правовой нагрузки.
4. В тексте не допускается употребление устаревших и многозначных слов и выражений, эпитетов, метафор, сокращений слов.
5. Тексты на казахском и русском языках должны быть аутентичны.
6. Текст может содержать принципы правового регулирования, а также основные понятия (гlossарий), а также регламентировать порядок и условия применения иных нормативных правовых актов после введения закона в действие.
7. В переходных положениях отражается порядок регулирования отношений до его введения в действие, устанавливаются сроки и способы перехода к новым нормам права.
8. В заключительных положениях закрепляются нормы о введении в действие НПА, признании утратившим силу ранее изданного акта. С целью исполнения и развития конкретного акта устанавливаются, при необходимости, требования об издании нормативных правовых актов другими государственными органами.
9. Наименования государственных органов и иных организаций излагаются в тексте полностью в соответствии с официальным названием и единообразно по всему тексту.
10. В целях обеспечения простоты и лаконичности текста нормативного правового акта допускается сокращение наименований государственных органов и иных организаций с расшифровкой значения сокращения либо аббревиатуры в самом тексте нормативного правового акта.

Закон нередко регулирует сложные общественные отношения,

возникающие под воздействием как субъективных, так и объективных факторов. Для их урегулирования законодатель наполняет правовой акт специальными терминами, позволяющими сформулировать его более точно и кратко.

Вместе с тем, отмечает Д.А. Керимов, «при всей объективной необходимости и полезности наполнения законодательного текста специальной терминологией не следует ею злоупотреблять»<sup>26</sup>.

Используемые термины должны быть достаточно разработаны, определены и совершенны. Относясь к средствам словесно-документального изложения, термины вместе с тем служат исходным материалом для строительства правовых норм. Сведения, содержащиеся в законе, должны быть изложены с помощью ясного, доступного языка и характеризоваться терминологической грамотностью<sup>27</sup>.

Таким образом, юридическая терминология «представляет собой совокупность лексических единиц естественного языка, обозначающих понятия определенной области знаний или деятельности». Иными словами – это выраженное непосредственно в тексте акта словесное обозначение определенного понятия.

Юридическая терминология имеет важное значение в юридической технике, выступает в качестве начального звена при юридическом выражении воли законодателя.

В свою очередь, юридическая терминология крайне многообразна и может быть классифицирована по разным основаниям. Ниже приведены основные классификации, которые даны в юридической литературе<sup>28</sup>:

*А. В зависимости от правовой сферы употребления, юридические термины подразделяются на термины юридической науки и термины юридической практики.*

<sup>26</sup> Керимов Д.А. Указ.раб. С. 65.

<sup>27</sup> Пономарева Е.В., Герасимов А.П. Юридическая терминология как технико-юридическое средство юридической техники // Правовое государство: теория и практика. 2015. №4. С. 49-50; Федулова М.Н. Юридическая терминология как составная часть терминологической науки // Вестник Костромского государственного университета. 2017. № 4. С.193-195.

<sup>28</sup> Толстик В.А. Проблемы классификации юридической терминологии // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. № 2. С.176-177.



Практически любой термин, используемый в сфере юридической практики, вовлекается в научную юридическую лексику, в то время как не всякий доктринальный термин находит отражение в тех или иных юридических документах.

*Б. В зависимости от распространенности употребления в языке, термины могут быть разделены на две группы: общеупотребимые и специальные.*

**1. Общеупотребимые термины** – это термины, используемые при изложении нормативного материала. Они имеют широкое применение и направлены на понимание цели и содержания закона.

Эти термины используются в разговорной речи, при написании художественных и научных работ, в деловых документах и др. Они просты и общепонятны для большинства граждан.

Так, например, в законах, нередко, используются такие термины как, «переселение», «находка», «пропажа», «убийство», «массовые отравления», «защита», «человек», и т.д.

**2. Специальные термины** – это строго юридические термины, часто непонятные лицам, не имеющим юридического образования (например, «промульгация», «контрасигнатура», «судебное усмотрение», «административный акт», «вотум недоверия», «транзакция» и др.

Иными словами, они создаются и используются в той или иной отрасли научного знания и часто считаются понятными только для специалистов.

Полагаем, что при разработке законов, законодатель, по возможности, должен сокращать перечень специальных терминов, либо дополнять закон полноценным глоссарием, разъясняющим их юридическое значение. В ином случае может возникнуть различное их толкование. Важно также отметить, что специальные термины, используемые в законах и других правовых актах, требуют однозначного понимания.

Вместе с тем, разумное сочетание названных терминов, с соблюдением принципов краткости и ясности, позволит подгото-

вить читабельный Закон, понятный не только специалистам, но и широкому кругу лиц.

*В. В зависимости от сферы распространения терминов в юридической науке и практике термины подразделяются на следующие виды: общеправовые, межотраслевые и отраслевые.*

**1. Общеправовые термины** используются в конституционном, административном, уголовном, гражданском, трудовом и других отраслях права и являются универсальными. К ним можно отнести, такие термины как: «принципы», «закон», «норма права», «правоотношение», «юрисдикция», «законность», «правосубъектность» и др.

**2. Межотраслевые термины** широко применяются в двух и более отраслях права. К ним относятся такие термины как: «ответственность»: (административное, конституционное, уголовное и другие отрасли права); «штраф», «наказание»: уголовное, административное и другие отрасли права).

**3. Отраслевые термины** используются исключительно в одной отрасли права. Например: «импичмент», «абсентеизм» «вотум недоверия» - применяются в конституционном праве; «убийство», «террористический акт» - в уголовном праве; «реституция», «виндикация» - в гражданском праве; «развод», «алименты» - в семейном праве и т. д.

*Г. В зависимости от степени однозначности юридические термины делятся на следующие виды:*

1. Однозначные юридические термины — это языковые единицы, которые всегда используются только в одном значении. Например, в соответствии с Законом о ПА, под «законом» понимают нормативный правовой акт, который регулирует важнейшие общественные отношения, устанавливает основополагающие принципы и нормы, предусмотренные Конституцией Республики Казахстан.

Или, «правовой акт индивидуального применения» — это письменный официальный документ уполномоченного органа, реализующий его полномочия, который не содержит норм права

и не связан с реализацией прав и обязанностей физических и юридических лиц.

В гражданском праве «договор купли-продажи» – это договор, при котором одна сторона (продавец) обязуется передать имущество (товар) в собственность, хозяйственное ведение или оперативное управление другой стороне (покупателю), а покупатель обязуется принять это имущество (товар) и уплатить за него определенную денежную сумму (цену)<sup>29</sup>.

**Многозначные термины** по своему содержанию имеют несколько значений. Например, термин «брак», по семейному праву – это союз мужчины и женщины<sup>30</sup>, а в предпринимательском праве «брак» – это продукция, не удовлетворяющая установленным требованиям.

В гражданском праве «залог» – это способ обеспечения исполнения обязательств, в силу которого кредитор (залогодержатель) имеет право, в случае неисполнения должником обеспеченного залогом обязательства, получить удовлетворение из стоимости заложенного имущества преимущественно перед другими кредиторами лица, которому принадлежит это имущество (залогодатель)<sup>31</sup>. А, в уголовно-процессуальном праве – это одна из мер пресечения, предусмотренная уголовно-процессуальным законодательством и применяемая в отношении подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления<sup>32</sup>.

В связи с этим, при подготовке закона разработчик в глоссарии должен указать четкий смысл многозначных терминов, либо их использование сократить до минимума.

**Д. В зависимости от степени точности обозначаемого понятия термины бывают: точными (точного значения) и оценочными (оценочные понятия).**

<sup>29</sup> Гражданский кодекс Республики Казахстан (Особенная часть) от 1 июля 1999 года // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1999. № 16-17. Ст.642.

<sup>30</sup> Кодекс Республики Казахстан от 26 декабря 2011 года «О браке (супружестве) и семье» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2011. № 22. Ст.174.

<sup>31</sup> Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 г. // Ведомости Верховного совета Республики Казахстан. 1994. № 23-24 (приложение).

<sup>32</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2014. № 15-II. Ст.88.

1. Термины точного значения содержат предельно ясный смысл, не допускающий иного (свободного) понимания, или толкования. Например, «закон», «гражданство», «договор», «убийство», «штраф» и др.

2. Под оценочными терминами понимают термины, допускающие широкую свободу усмотрения субъектам правоприменения. Практика показывает, что большее их количество содержится в конституционном законодательстве. Например «никто не должен подвергаться пыткам и насилию». Или, «выборы должны быть «честными и справедливыми», «прозрачными и конкурентными».

Немало таких понятий содержится в материальном и процессуальном праве, которые при вольном понимании и усмотрении могут нарушить права человека. Законодательство содержит такие понятия как: «грубость», «разумные сроки», «государственные интересы», «общественные нужды» и др.

Безусловно, законодатель при разработке закона не может полностью отказаться от оценочных понятий, однако их использование необходимо сокращать, поскольку, из-за отсутствия ясного их понимания на практике могут возникнуть определенные сложности.

Таким образом, закон или иной правовой акт должен подчиняться определенным правилам, соответствовать общим требованиям ясности и четкости изложения, не содержать расплывчатых формулировок, быть лаконичным и понятным не только узким специалистам, но и другим лицам.

Основные требования, предъявляемые к законодательному языку, состоят в том, что:

- закон должен быть кратким. При этом краткость не должна достигаться за счет ограничения его содержания (все юридически значимые моменты должны быть отражены).
- закон должен быть простым и ясным. Понятность текста должна быть обеспечена простотой изложения, обязательной расшифровкой значения наиболее важных терминов, не содержать сложные грамматические конструкции<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Тихомиров Ю.А. Законодательная техника – инструмент правотворчества и правоприменения // Юридическая техника. 2007. №1. С. 12-14; Кашанина Т.В. Указ. раб. С. 114-115 и др.

Таким образом, вопросы ясности языка изложения текста закона, соблюдение простоты и точности имеют непосредственное отношение к качеству законотворчества.

### **2.3. Практические рекомендации по подготовке предложений в законы**

---

В настоящем параграфе раскрываются практические рекомендации для неправительственных организаций в части внесения предложений в законы.

#### **1. Мониторинг.**

Неправительственным организациям желательно мониторить различные законотворческие инициативы посредством получения информации из средств массовой информации, включая социальные сети. Очень важно обнаружить такую инициативу на ранней стадии.

#### **2. Запросы.**

НПО могут посылать различные запросы в государственные органы в порядке, предусмотренном Административным процедурно-процессуальным кодексом Республики Казахстан от 29 июня 2020 года и Законом Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации»<sup>34</sup>, с целью получения необходимой информации о тех или иных законопроектах, намерениях государственных органов принять соответствующий акт. Государственные органы обязаны дать ответ в установленные указанными Кодексом и Законом сроки. Причем если АППК устанавливает срок ответа на обращения в 15 рабочих дней, то Закон о доступе к информации – 15 календарных дней. Учитывая особенности соотношения АППК и специального закона, следует применять срок, исчисленный в календарных днях.

---

<sup>34</sup> Вестник Парламента Республики Казахстан. 2015. № 22-1. Ст. 38.

### **3. Предложения.**

В случае, если неправительственная организация имеет четкие предложения по совершенствованию нормативных правовых актов, она может направить в государственные органы предложение. В соответствии с пп. 35 п.1 статьи 4 АППК, под предложением понимается рекомендация участника административной процедуры по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан, деятельности государственных органов, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Желательно, чтобы такое предложение было обосновано и грамотно оформлено, в том числе в соответствии с правилами юридической техники, изложенными в настоящем пособии.

Государственный орган должен предоставить ответ на предложение в течение 15 рабочих дней. Государственный орган не обязан соглашаться с предложением, но в любом случае он обязан отреагировать на обращение.

### **4. Каналы подачи предложений.**

Предложения неправительственных организаций по поводу изменений, дополнений в законы могут также озвучиваться на конференциях, круглых столах, семинарах и других мероприятиях с государственными органами и должностными лицами. Очень важной может быть коммуникация с депутатами, которые, в соответствии с п.1 статьи 61 Конституции, обладают правом законодательной инициативы, наряду с Президентом и Правительством.

Предложения могут также направляться в центральные государственные органы (министерства), которые разрабатывают законы в порядке законодательной инициативы Правительства. Эти органы могут принять их в качестве основы для разрабатываемых ими проектов законов или признать их дальнейшую разработку и принятие нецелесообразными.

## 5. Форма предложений.

Государственные органы часто приветствуют и даже настаивают, чтобы предложения были оформлены в том виде, в каком обычно представляются законопроекты государственными органами.

То есть должен быть текст нового закона (или изменений и дополнений).

*Например:*

**ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**  
**О внесении изменений в Закон**  
**«О .....**

Статья 1. Внести в Закон Республики Казахстан от \_\_\_\_\_ года (Ведомости Парламента Республики Казахстан, \_\_ г., № \_\_, ст. \_\_) следующие изменения:

1) в статье \_\_\_\_\_

абзац второй части первой изложить в следующей редакции:

\_\_\_\_\_;

часть вторую изложить в следующей редакции:

2. \_\_\_\_\_.

Кроме того, желательна подготовка сравнительной таблицы следующего содержания:

### СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА

к проекту Закона Республики Казахстан «О .....

№№ пп	Структурный элемент	Действующая редакция	Предлагаемая редакция	Обоснование
1	2	3	4	5

## **6. Обсуждение на государственных интернет-ресурсах.**

На портале электронного правительства (e.gov) существует портал «Открытые НПА» (<https://legalacts.egov.kz/>), который предназначен для размещения проектов консультативных документов регуляторной политики, концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов, не содержащих информацию с ограниченным доступом для осуществления публичного обсуждения пользователями. Несмотря на небольшую эффективность такого обсуждения, данную возможность нельзя сбрасывать со счетов.

На этом же портале публикуются объявления о проведении публичных слушаний по проектам законов.

Кроме того, в зависимости от законопроекта, различные документы, связанные с ним, могут размещаться на интернет-ресурсе соответствующего государственного органа.

## **7. Участие в рабочих группах.**

Очень важным является участие представителей НПО в различных рабочих группах, создаваемых на разных стадиях законотворческого процесса: при подготовке законопроекта, его обсуждении и принятии в Парламенте. Поэтому представляется важной задача включения своего представителя в состав рабочей группы. Для того, чтобы войти в рабочую группу, следует направить обращение в соответствующий государственный орган или его подразделение (например, Комитет мажилиса, отвечающий за законопроект). При этом надо понимать, что обращение не означает автоматического включения в состав рабочей группы, но такую возможность следует использовать.

На заседания рабочих групп следует четко и ясно выражать свою позицию, вести аргументированный спор, не увлекаться эмоциями.

## **8. Освещение в СМИ.**

Освещение в СМИ, включая социальные сети, также может оказать помощь в продвижении различных инициатив в сфере законотворчества или для реагирования на предлагаемые инициативы. Конечно, такое освещение желательно проводить на достойном экспертном уровне.



Очевидно, что могут быть использованы и другие возможности. Например, задействование своих представителей в общественных советах при государственных органах, озвучивание своих предложений во время личных приемов или встреч с государственными служащими.

Возможности останутся пустым звуком, если неправительственные организации не будут верить в свои силы и не будут их использовать. Несмотря на то, что институт общественного участия в законотворческой деятельности продвигается с трудом и проблемами, есть примеры удачного участия НПО в такой деятельности, включая последствия в виде отзыва закона, изменения жестких формулировок и т.д.

## Заключение

---

Законотворческий процесс не является застывшей структурой. Он постоянно изменяется или дополняется. К примеру, недавно прошедшая в Казахстане конституционная реформа серьезно затронула и вопросы законотворческой деятельности.

В настоящем пособии авторы сконцентрировались на базовых положениях законотворческого процесса, понимая, что, как и в любом другом процессе, в нем много деталей, нюансов, внутренних правил, которые бывают неизвестны или малоизвестны не только непосвященному в эти вопросы человеку, но и опытному юристу.

Но даже если руководствоваться общими положениями, то изложенное в Пособии, позволяет сделать вывод, что неправительственные организации имеют различные возможности для участия в законотворческом процессе. Другой вопрос, как они этими возможностями пользуются и как государство относится к такому участию.

Следует отметить, что в Концепции развития гражданского общества до 2025 года сказано, что одним из элементов совершенствования законодательных и институциональных основ для развития гражданского общества является принятие дополнительных мер, направленных на совершенствование процедур нормотворчества, ориентированных на вовлечение гражданского общества в процесс обсуждения законодательных инициатив. Участие институтов гражданского общества на стадиях подготовки концепций, разработки и принятия проектов правовых актов позволит повысить качество принимаемых управленческих решений и приблизить граждан к законодательному процессу.

То есть государство признает необходимость вовлечения институтов гражданского общества в процесс принятия законов. Но для того, чтобы такое вовлечение было эффективным и реальным, требуется решение различных вопросов, как правово-

го, так и неправового характера, в том числе, учет всех мнений, а не только мнений «избранных» организаций, прозрачность принятия решений в законотворческом процессе, уход от ведомственных пристрастий при разработке законов и т.д.

Участие неправительственных организаций в законотворческом процессе важно не само по себе, а для того, чтобы принимаемые законы на деле учитывали интересы различных субъектов, преследовали общее благо, были понятны широкому кругу граждан.

## Литература

---

Законодательная техника: науч.-практ. пособие / под ред. Тихомирова Ю.А. – М.: Городец, 2000.

Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник / Т. В. Кашанина. – 2-е изд., пересмотр. – М.: Норма-ИНФРА, 2011.

Керимов Д.А. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие - М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА. 1998.

Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. - М.: Юрид. лит., 1991.

Краснов Ю.К. Юридическая техника: учебник / Ю.К. Краснов, В.В. Надвикова, В.И. Шкатулла. – М.: Юстицинформ, 2014.

Маршакова Н.Н. Юридическая техника: понятие, виды, средства, основные функции и значение // Юридическая техника. 2007. № 1. С 52-58.

Методические рекомендации по оформлению нормативных правовых актов (юридическая техника): Методическое пособие / Рук. авт. колл. и ред. Р.К. Сарпеков. – Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2019. С. 34-35.

Пономарева Е.В., Герасимов А.П. Юридическая терминология как технико-юридическое средство юридической техники // Правовое государство: теория и практика. 2015. № 4. С.48-51.

Тихомиров Ю.А. Законодательная техника – инструмент правотворчества и правоприменения // Юридическая техника. 2007. №1. С. 12-14.

Толстик В.А. Проблемы классификации юридической терминологии // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. № 2. С.176-182.

Федулова М.Н. Юридическая терминология как составная часть терминологической науки // Вестник Костромского государственного университета. 2017. № 4. С. 192-194.

## Нормативные правовые акты

---

Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1996. № 4. Ст.217.

Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2007. № 10. Ст. 68.

Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 года «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» //Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 21. Ст. 124.

Конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года «О Правительстве Республики Казахстан» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 23. Ст. 145.

Конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года «О Президенте Республики Казахстан // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 24. Ст. 17.

Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 г. // Ведомости Верховного совета Республики Казахстан. 1994. № 23-24 (приложение).

Гражданский кодекс Республики Казахстан (Особенная часть) от 1 июля 1999 года // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1999. № 16-17. Ст.642.

Кодекс Республики Казахстан от 26 декабря 2011 года «О браке (супружестве) и семье» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2011. № 22. Ст.174.

Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2014. № 15-II. Ст.88.

Кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года «Пред-

принимательский кодекс Республики Казахстан» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2015. № 20-II, 20-III. Ст. 112.

Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года «Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2020. № 13. Ст.66.

Закон Республики Казахстан от 18 марта 2002 года «Об органах юстиции»// Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2002. № 6. Ст.27.

Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года «О правовых актах» //Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2016. № 7-I. Ст. 46.

Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2015. № 22-I. Ст. 38.

Регламент Сената Парламента Республики Казахстан (принят Сенатом Парламента Республики Казахстан 8 февраля 1996 года) // Информационная система «Параграф». Дата обращения 12 мая 2022 года.

Регламент Мажилиса Парламента Республики Казахстан (принят Мажилисом Парламента Республики Казахстан 8 февраля 1996 года) // Информационная система «Параграф». Дата обращения 12 мая 2022 года.

Регламент Парламента Республики Казахстан (принят на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан 20 мая 1996 года) // Информационная система «Параграф». Дата обращения 12 мая 2022 года.

Указ Президента Республики Казахстан от 11 марта 2008 года «Об утверждении Положения об Администрации Президента Республики Казахстан» // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. 2008. № 12-13. Ст. 116.

Указ Президента Республики Казахстан от 27 августа 2020 года «Об утверждении Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан» // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. 2020. № 33-34. Ст. 249.

Указ Президента Республики Казахстан от 24 мая 2021 года «Об утверждении Концептуального плана законотворческой работы на 2021 - 2026годы» // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. 2021. № 27-28, Ст. 157.

Постановление Правительства Республики Казахстан от 10 декабря 2002 года «О Регламенте Правительства Республики Казахстан» // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. 2002. № 44. Ст. 443.

Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 года «Об утверждении Правил законотворческой работы Правительства Республики Казахстан» //Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. 2016. № 67. Ст. 462.

Приказ И.о. Министра юстиции Республики Казахстан от 19 июля 2021 года «Об утверждении Регламента Министерства юстиции Республики Казахстан» // Информационная система «Параграф». Дата обращения 12 мая 2022 года.

**Правовые основы законотворческого  
процесса в Республике Казахстан  
(ПРАКТИЧЕСКИЙ КУРС)**

Подпригора Р.А., Кудайбергенов З.К.,  
Сейтнуров А.Н., Караев А.А.

*Оформление и верстка Субботина В.В.*

*Подписано в печать: 27. 07. 2022 г.*

*Формат: 60x84*




*Уч.изд.л.: 13,9*

*Тираж: 200 экз.*







-  Республика Казахстан, г. Нур-Султан,  
ул. Космонавтов 62А, 8-этаж
-  + 7(7172)272-318/19
-  [roli-kazakhstan@abaroli.org](mailto:roli-kazakhstan@abaroli.org)