

## **"Қазақстан Республикасындағы конституциялық заңдылықтың жай-күйі туралы" Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің жолдауы (2003 жыл)**

Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің Жолдауы, 2003 ж.

Конституциялық Кеңестің қызметін қорыту нәтижелеріне негізделген, елдегі конституциялық заңдылықтың жай-күйі туралы жыл сайынғы кезекті жолдау, Қазақстан Республикасының Парламентіне Қазақстан Республикасы Конституциясының 53-бабының 11) тармақшасына сәйкес жіберіліп отыр.

Республика Конституциясы жеті жылдан астам жұмыс істеп келеді және, еліміздің Президенті Н.Ә. Назарбаевтың пікірінше, оның бойына салынған әлеует әлі де толық пайдаланылған жоқ. Қазіргі кезде қолданыстағы Конституцияның аясында мемлекеттілікті нығайту мен құқық жүйесін дамыту үшін барлық қажетті мүмкіндіктер бар. Президент қолданыстағы Конституцияның әлеуетін барынша пайдалану, оны экономиканы өсіруге және төрешілдіктен арылтуға, азаматтардың құқықтарын, қоғамдағы келісім мен тұрақтылықты қамтамасыз етуге, сыбайлас жемқорлыққа қарсы күресті күшейтуге нақты жәрдемдесетіндей етіп пайдалану таяу жылдардағы міндет болып табылатынын атап көрсетті.

Мемлекет басшысының бастамасымен қабылданған құжаттар мен жаңадан құрылған мемлекеттік және қоғамдық институттар елдегі конституциялық заңдылықты, қоғамдық келісім мен саяси тұрақтылықты қамтамасыз етуге септігін тигізеді. Қазақстан Республикасы Президентінің 2002 жылғы 20 қыркүйектегі Жарлығымен мақұлданған Қазақстан Республикасының Құқықтық саясат тұжырымдамасында, Республика Конституциясының бойына қажетті құқықтық әлеует салынған, бұл әлеует оның құқықтық нормаларында ғана емес, оның құқықтық идеялары мен принциптерінде де орын алған, деп атап көрсетілген. Конституцияның құқықтық идеялары Қазақстанда демократиялық, зайырлы, құқықтық және әлеуметтік мемлекет институттарын орнықтыруға бағытталған заң шығару, ұйымдастыру және өзге де шаралар арқылы іске асырылуға тиіс.

Конституциялық заңдылық пен қоғамдық келісімді нығайтуға Қазақстан халықтары Ассамблеясы оң ықпал етті. Президент 2002 жылы бекіткен оның стратегиясында, Қазақстан халқының бірлігін, қоғамдағы тұрақтылық пен келісімді нығайту оның қызметінің басты бағыттары деп аталған. Республикада адамды қорғаудың жаңа институты - Адам құқықтары жөніндегі уәкіл пайда болды. Азаматтық қоғамды одан әрі демократияландыру және дамыту тұрғысындағы ұсыныстарды талдап-жасау жөніндегі тұрақты жұмыс істейтін Кеңес өз жұмысын бастады, оның құрамына Парламент депутаттары, Үкімет мүшелері, Президент Әкімшілігінің, өзге де

мемлекеттік органдардың өкілдері, саяси партиялардың, соның ішінде оппозициядағы партиялардың жетекшілері мен үкіметтік емес ұйымдардың өзге де өкілдері кіреді. Қоғамдық пікір алмасу ең өзекті мәселелер: сайлау туралы заңнаманы жетілдіру, саяси партиялар мен үкіметтік емес ұйымдардың ролін арттыру, жергілікті өзін-өзі басқару, жерге жеке меншік енгізу және басқа да мәселелер бойынша жүргізіледі.

Қылмыстық-құқықтық саясатты ізгілендіру процесі жүруде, бұл мақсатта қылмыстық-түзеу мекемелері Ішкі істер министрлігінен алынып, азаматтық ведомство - Республика Әділет министрлігінің қарамағына берілді. Алқа заседательдері институтын құру мәселесі шешіліп жатыр. Сот жүйесінің тәуелсіздігін қамтамасыз ету тетіктері жетілдірілуде.

Конституция негізінде мемлекеттік саясатты дәйекті түрде іске асыру Республика азаматтарын жалпы мемлекеттік міндеттерді шешуге қатыстыруға және елдегі конституциялық заңдылықты нығайтуға септігін тигізеді.

Конституция, мемлекеттік құрылыстың, адамның құқықтық мәртебесінің, мемлекеттік билік органдары мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметі және ұйымдастырылуының негізін баянды ете отырып, конфессиялар, халықтар, этникалық топтар, азаматтық ұжымдар, азаматтар арасындағы, мемлекет пен адам арасындағы өзара қарым-қатынастарды құқықтық реттеу мәселелерін көздейді. Бұл мәселелердің конституциялық кеңістікте шешімін табу, олардың арасындағы құқықтық тепе-тендікті құрудың және одан әрі дамытудың, Конституцияда баянды етілген демократизм, құқықтық мемлекет және азаматтық қоғам құру принциптерін бекітудің негізі болып табылады.

\* \* \*

Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің қызметі де конституциялық заңдылықты қамтамасыз етуге қаратылған, оның негізгі міндеті Республиканың бүкіл аумағында Конституцияның жоғары тұруын қамтамасыз ету болып табылады. Өткен жылы Кеңес Республика Парламенті қабылдаған заңдардың конституциялылығы туралы, Конституция нормаларын ресми түсіндіру туралы өтініштерді, соттардың ұсыныстарын және Конституциялық Кеңестің шешімін түсіндіріп беру туралы өтініштерді қарады.

Президент қол қойғанға дейін олардың Конституцияға сәйкестігін қарау үшін келіп түскен заңдардың төртеуінен, үшеуі бойынша Конституциялық Кеңес қорытынды шешімдер қабылдады, бір заңды өтініш субъектісі кері шақырып алды.

Республика Президентінің өтініші бойынша, Парламент қабылдаған екі заңның Конституцияға сәйкестігі қаралды. "Саяси партиялар туралы" Заңды Конституциялық Кеңес Конституцияға қайшы емес деп тапты. "Қазақстан Республикасының кейбір заң актілеріне діни сенім бостандығы және діни бірлестіктердің қызметі мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы" Заң, Конституцияның заң алдында жұрттың бәрінің теңдігін (14-бап) және әркімнің заң жүзінде тыйым

салынбаған кез келген тәсілмен еркін ақпарат таратуға құқығын (20-баптың 2-тармағы) белгілейтін нормаларына сәйкес емес деп танылды.

"Қазақстан Республикасының кейбір заң актілеріне прокурорлық қадағалау мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы" Заң бір топ Парламент депутаттарының өтініші бойынша қаралды. Прокурорлық шара қолдану актілерін мәжбүрлеп орындатуды, олардың орындалмағаны үшін жауаптылық шараларын және өзге де ережелерді көздейтін бұл Заң Республика Конституциясына сәйкес деп танылды.

Конституциялық Кеңес, сот төрелігін іске асыруға, Республика Парламенті депутаттарының қол сұғылмаушылығына, олардың өкілеттік мерзіміне қатысты Конституция нормаларына ресми түсіндірме берді. Мұнда Премьер-Министр және бір топ Парламент депутаттары өтініш субъектілері болды.

Соттардың Конституцияның 78-бабы тәртібімен берілетін өтініштері алдыңғы жылдардағы сияқты аз болды. Екі өтініште соттар Конституциялық Кеңестің алдына "Жаппай саяси қуғын-сүргіндер құрбандарын ақтау туралы" 1993 жылғы 14 сәуірдегі Қазақстан Республикасы Заңының 26-бабын конституциялық емес деп тану туралы мәселе қойды. Астана қаласы Алматы аудандық сотының ұсынысын конституциялық іс жүргізуге қабылдап, жиналған материалдарды зерделеп және талдап шығып, Кеңес мәлімделген өтініш Конституциялық Кеңеске ведомстволық қарасты болмағандықтан іс жүргізуді тоқтатты. Бұл ретте Конституциялық Кеңес, Қазақстан Республикасының Жоғарғы Сотына Республика Конституциясының 81-бабына сәйкес "Жаппай саяси қуғын-сүргіндер құрбандарын ақтау туралы" Заңды қолдану мәселелерін түсіндіретін нормативтік қаулы қабылдауды ұсынды.

Заңмен белгіленген талаптарға сәйкес келмеуін негізге ала отырып, Кеңес соттың бір ұсынысын конституциялық іс жүргізуге қабылдаудан бас тартты. Бір ұсынысты өтініш субъектісінің өзі кері шақырып алып, басталған конституциялық іс жүргізу тоқтатылды.

Жоғарғы Сот және Бас Прокуратура, аралық соттардың құқықтық жағдайына қатысты Конституциялық Кеңестің 2002 жылғы 15 ақпандағы № 1/2 қаулысын түсіндіріп беру жөнінде өтініштер берген болатын. Бұл өтініштер бойынша Кеңес қосымша шешім қабылдап, заң шығару бастамашылығы субъектілерінің назарын аралық іс жүргізуді реттеудегі кемшіліктерді жою қажеттігіне тағы да аударды.

\* \* \*

Қалыптасқан практика бойынша, Конституциялық Кеңес елдегі конституциялық заңдылықтың жай-күйі туралы өзінің жыл сайынғы жолдауында өзге мемлекеттік органдардан келіп түскен статистикалық материалдарға талдау жасайды.

Өткен жылы барлық деңгейдегі атқарушы билік органдарының нормативтік-құқықтық актілерінде, соның ішінде Үкімет актілерінде де, азаматтардың конституциялық құқықтарына қатысты заңдылықты бұзу анықталды. Жергілікті

атқарушы билік органдарының кәсіпкерлік қызметке араласуы әлі де жалғасып келеді. 2002 жылы прокуратура органдары мемлекеттік органдардың кәсіпкерлік қызмет мәселелері бойынша 805 құқықтық актілеріне наразылық келтірген, олардың ішінде 333 акт нормативтік сипатқа ие. Кәсіпкерлік субъектілеріне қатысты тексеру іс-шараларын өткізуге мораторий жариялау туралы Мемлекет басшысының Жарлығы мемлекеттік органдар тарапынан бұзылып отыр.

Жеке еңбек шартының болмауы немесе тиісті түрде ресімделмеуі, олардың мерзімінің қысқалығы, жұмысшыларды заңсыз жұмыстан босату, еңбекақыны мерзімінде төлемеу, еңбек саласындағы кемсітушілік, жұмыс уақыты режимі мен демалыс уақытын, қауіпсіздік техникасы және еңбекті қорғау талаптарын сақтамау, еңбек туралы заңнаманы бұзудың ең көп тараған түрі болып табылады. Тексеру барысында уәкілетті органдар еңбек туралы заңнаманы бұзудың 129651 дерегін анықтады.

Шетелдердің қатысуымен құрылған кәсіпорындарда еңбек туралы заңнама бұзылуда. Жұмыс берушілердің, әсіресе шетелдік компаниялардың еңбек қатынастарын заңсыз бұзуына жол берілуде. Бірқатар кәсіпорындарда еңбекақы төлеу бойынша кемсітушілік деректері орын алған.

Еңбек қатынастары саласындағы мұндай жағдай, оларды құқықтық реттеу жетілмегенін және бұл қатынастардың терең зерделеніп, талдауды, заң арқылы реттеу саласында да, еңбек құқығы нормаларын қолдану саласында да тиісті шаралар қабылдауды қажет ететінін аңғартады.

Қылмыстық қудалау саласында азаматтардың конституциялық құқықтары мен бостандықтарын бұзу деректері өткір проблема күйінде қалып отыр. Өткен жылы алдын-ала тергеу және анықтау органдарының қызметінде заңдылықтың сақталуы мәселелері бойынша прокуратура органдары азаматтардың 22913 өтінішін қарап, оның 5224-ін немесе 22,8%-ын қанағаттандырған. Осылайша, азаматтардың алдын-ала тергеу және анықтау жүргізілген кезде өздерінің құқықтары бұзылғаны туралы әрбір төртінші өтініші дәлелденген. Алдын-ала тергеу және анықтау жүргізудің заңсыз әдістері үшін ішкі істер органдарының қызметкерлеріне қатысты 168 қылмыстық іс қозғалған.

Өткен жылы тіркелген қылмыстардың саны 2001 жылмен салыстырғанда 11,2%-ға қысқарған. Қылмыс деңгейі көрсеткіші 10 мың адамға шаққанда 91-ге дейін кеміген (2001 жылы бұл көрсеткіш 103 болатын). Тіркелген ауыр және ерекше ауыр қылмыстардың саны алдыңғы жылмен салыстырғанда төмендегеніне қарамастан (-14,5%), қылмыс құрылымындағы олардың үлес салмағы жоғары күйінде қалып отыр (51,09%). Кәмелетке толмағандар жасаған қылмыстардың саны арта түсуде, анықталған экономикалық қылмыстардың саны (+2,4%), парақорлық (+8,9%), бұзақылық (+7,4%) өскен.

Бас прокуратураның мәліметтері бойынша өткен жылы ашылмаған қылмыстардың саны қысқарған. Республика бойынша барлығы болып 72,8% қылмыс ашылған, бұл алдыңғы жылға қарағанда 5,6%-ке көп.

Конституциялық Кеңестің қаулыларын орындау - конституциялық заңдылықты қамтамасыз етудің басты шарттарының бірі. Республика Конституциясының 74-бабына сәйкес Конституциялық Кеңестің шешімдері оларды қабылдаған күннен бастап күшіне енеді, Республиканың бүкіл аумағында жалпыға бірдей міндетті, түпкілікті болып табылады және шағымдануға жатпайды.

Өткен жылы Конституциялық Кеңес бұрын қабылданған қорытынды қаулылардың орындалуына талдау жасады. Соның нәтижесінде, Конституциялық Кеңес қаулыларының орындалуы кей жағдайларда созбалаңға салынып, кейде тіпті орындалмай отырғаны анықталды. Мәселен, Конституциялық Кеңестің 2001 жылғы 17 мамырдағы қаулысында, "Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы" Конституциялық заңның 87-бабының 2-тармағы, саяси партиялардың осы партияның мүшесі болып табылмайтын адамдарды партиялық тізімдерге енгізу құқығы бөлігінде, Конституцияға сәйкес келтірілуі керек деп атап өтілген болатын. Кеңестің бұл бөліктегі қаулысы әлі күнге дейін орындалған жоқ.

Конституциялық Кеңестің бастамасымен Президент Әкімшілігінде Республиканың мемлекеттік органдары басшыларының қатысуымен Конституциялық Кеңестің қорытынды шешімдерін орындау мәселесі бойынша кеңес өтті. Кеңестің қаулыларын орындау жөнінде нақты шаралар талдап-жасалды.

Өз қызметі кезеңінде Конституциялық Кеңес алдын-ала конституциялық бақылау тәртібімен 16 заңды қарады, олардың ішінен 8-і Конституцияға сәйкес емес деп танылды және тиісінше оларға Президент қол қоймады.

Алайда Республиканың заң шығару процесіне қатысушылары, Конституциялық Кеңестің заң шығару арқылы шара қолдануды қажет ететін қаулыларын дер кезінде орындай бермейді. Кейде Парламент қабылдаған заңды Конституцияға сәйкес емес деп тану, заң шығару процесін ұзақ уақытқа тоқтатып қояды. Мәселен, Конституциялық Кеңестің 1999 жылғы 29 шілдедегі қаулысымен Конституцияға сәйкес емес деп танылған, "Жануарлардың сирек кездесетін және құрып кету қаупі төнген түрлері туралы" Заң әлі қабылданған жоқ. Конституциялық Кеңес өзінің қаулыларында, сондай-ақ Парламентке бұдан бұрын жіберген жолдауында бұған назар аударғанына қарамай, аралық іс жүргізуді реттейтін заң әлі қабылданған жоқ.

Заң шығарушылар, заңды қайта қабылдай отырып, Кеңестің қорытынды шешімдерін ескермейтін мысалдар да кездеседі. Мәселен, "Сауда-өнеркәсіп палаталары туралы" заң бойынша Конституциялық Кеңес екі рет - Қазақстан Республикасы Президентінің және Премьер-Министрінің өтініштері бойынша іс қозғады.

Соттардың ұсыныстары бойынша қолданыстағы алты заңның және өзге де нормативтік-құқықтық актілердің нормалары конституциялық емес деп танылып, күші

жойылды. Бертін келе олардың кейбірі Конституцияға сәйкес келтіріліп, Парламент оларды қабылдады.

Конституциялық Кеңес қызметінің жеті жылдық мерзімі ішінде Республика соттарынан 48 ұсыныс келіп түсті. Олардың 17-і ғана мән-жайы бойынша қаралып, қорытынды шешім қабылданды. 24 өтініш бойынша конституциялық іс жүргізуге қабылдаудан бас тартылды. Конституциялық Кеңеске жүгіну үшін заңнамамен белгіленген талаптардың сақталмауы бас тартуға негіз болды. Соттардың көптеген ұсыныстарына тиісті емес тұлғалар қол қояды. Үш ұсыныс бойынша Кеңес іс жүргізуді тоқтатты, төрт ұсынысты өтініш субъектісі кері шақырып алды.

Конституциялық Кеңестің Конституцияның ұлықтығын қамтамасыз ету жөніндегі қызметі бұқаралық ақпарат құралдарында үнемі жарияланып тұрады. Кеңестің барлық қорытынды шешімдері республикалық ресми басылымдарда жарияланады, жыл сайынғы "Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің Жаршысы" шығарылып тұрады. Баспасөз конференциялары өткізіліп, онда Кеңестің Төрағасы мен мүшелері ерекше қоғамдық қызығушылық туғызатын нормативтік қаулыларға түсіндірме береді. Бұқаралық ақпарат құралдарында сөзге шығу да практикаға айналуға айналуда. Конституциялық Кеңестің жұмыс тәжірибесі Республиканың ғылыми қауымы тарапынан зерделеніп, бірнеше диссертация қорғалды.

\* \* \*

Қазақстан Республикасының Президенті Н.Ә. Назарбаев Конституция Күніне арналған отырыста Конституция нормалары, принциптері мен идеяларының іске асырылуына және елдегі конституциялық заңдылықтың жай-күйіне оң баға берді. Конституцияға сәйкес, деп атап өтілді баяндамада, құқықтық мемлекет құруды, елдегі конституциялық тәртіп пен заңдылықты қамтамасыз етуді одан әрі де қалтқысыз жалғастыра беру қажет.

Бұл міндеттерді орындауға Конституциялық Кеңестің құқықтық және ұйымдастырушылық сипаттағы бірқатар ұсыныстары септігін тигізер еді.

Конституцияның 78-бабына сәйкес қолданыстағы нормативтік-құқықтық актілер тек соттардың ұсыныстары бойынша ғана Конституцияға сәйкестігі мәнінде қаралады. Алайда, сот өтініштерінің саны соңғы уақытта күрт кеміді, ал келіп түскен ұсыныстар, Конституциямен және Қазақстан Республикасы Президентінің "Қазақстан Республикасының Конституциялық Кеңесі туралы" конституциялық заң күші бар Жарлығымен белгіленген талаптарға әр кезде де сәйкес келе бермейді. Негізінен ұсыныстарда өтініштің нысаны мен мазмұнына қойылатын талаптар сақталмайды. Осыған орай, Қазақстан Республикасының Жоғарғы Сотына сот практикасын қорытуды және Республика соттарының Конституциялық Кеңеске жүгіну тәртібі туралы нормативтік қаулы қабылдауды ұсынамыз.

Республикада Адам құқықтары жөніндегі уәкіл және "Адам құқықтары жөніндегі ұлттық орталық" институттары құрылды. Олардың өкілеттігіне адам құқықтары мен

бостандықтарының сақталуына мониторинг жасау және бұзылған құқықтар мен бостандықтардың сақталуын қамтамасыз ету жатады. Осыдан келіп, омбудсменге Республика Конституциясының 78-бабы тәртібімен соттар арқылы Конституциялық Кеңеске жүгіну құқығы берілуі мүмкін деп пайымдаймыз.

Еңбек қатынастары саласындағы жол берілетін көптеген заң бұзушылықтар, еңбек туралы заңнаманы жетілдіру, мемлекет тарапынан азаматтардың еңбек құқығы шын мәнінде қорғалуын қамтамасыз ету қажет екендігін айғақтайды.

Республикада жинақталған конституциялық бақылау тәжірибесін ескеріп және оны ғылыми-теория тұрғысынан байыптай отырып, Қазақстан Республикасы Президентінің конституциялық заң күші бар Жарлығымен аттас әрі соның негізінде "Қазақстан Республикасының Конституциялық Кеңесі туралы" Конституциялық заң қабылдау қажет деп пайымдаймыз.

Кеңес Төрағасы мен мүшелерінің өз міндетін атқару кезінде тәуелсіздігін қамтамасыз ету үшін, олардың қызметіне қандай болса да араласу, сондай-ақ оларға қандай түрде болса да қысым жасау немесе басқадай ықпал еткені үшін қолданыстағы заңнамада жауаптылық белгілеу керек. Бұл нормалардың қабылдануы Қазақстан Республикасы Президентінің "Қазақстан Республикасының Конституциялық Кеңесі туралы" конституциялық заң күші бар Жарлығының 11-бабынан туындайды.

Президент Н.Ә. Назарбаев атап өткеніндей, қолданыстағы Конституцияның әлеуетін барынша пайдалану, сайлау туралы заңнаманы жетілдіру мемлекет қызметінің негізгі бағыттары болуға тиіс. Сондай-ақ, соттар қызметін қамтамасыз етудегі құқықтық кепілдіктерді іске асырудың тиімділігін арттыру қажет. Жергілікті өзін-өзі басқару институты, өзінің дамуын таппаған және заң шығару арқылы ресімделмеген конституциялық институттардың бірі болып табылады. Қазіргі кезде қолданыстағы Конституцияның аясында мемлекеттілікті нығайту мен құқық жүйесін дамыту үшін барлық қажетті мүмкіндіктер бар.

*Қазақстан Республикасының Конституциялық Кеңесі*