

Қазақстан Республикасының кейбір конституциялық заңдарына Қазақстан Республикасындағы әкімшілік реформа мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы" Қазақстан Республикасы Конституциялық заңының және "Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне Қазақстан Республикасындағы әкімшілік реформа мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы" Қазақстан Республикасы Заңының Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкестігін қарау туралы

Қазақстан Республикасы Конституциялық Сотының 2023 жылғы 8 сәуірдегі № 7 нормативтік қаулысы.

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ АТЫНАН

Қазақстан Республикасының кейбір конституциялық заңдарына Қазақстан Республикасындағы әкімшілік реформа мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы" Қазақстан Республикасы Конституциялық заңының және "Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне Қазақстан Республикасындағы әкімшілік реформа мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы" Қазақстан Республикасы Заңының Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкестігін қарау туралы

Қазақстан Республикасының Конституциялық Соты Төраға Э.Ә. Азимова, судьялар А.Қ. Ескендіров, Қ.Т. Жақыпбаев, А.Е. Жатқанбаева, А.Қ. Қыдырбаева, Қ.С. Мусин, Б.М. Нұрмұханов, Е.Ә. Оңғарбаев, Р.А. Подопригора, Е.Ж. Сәрсембаев және С.Ф. Ударцев қатысқан құрамда,

Қазақстан Республикасы Парламенті Сенатының өкілі – Парламент Сенатының депутаты С.Ж. Шайдаровтың,

Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрлігінің өкілі – Вице-министр Б.Б. Омарбековтің,

Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің өкілі – Вице-министр А.Қ. Мұқанованың,

Қазақстан Республикасы Қаржы министрлігінің өкілі – Вице-министрлер Д.О. Темірбековтің және Е.Е. Біржановтың қатысуымен,

өзінің ашық отырысында Қазақстан Республикасының Президенті Қ.К. Тоқаевтың "Қазақстан Республикасының кейбір конституциялық заңдарына Қазақстан Республикасындағы әкімшілік реформа мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы" Қазақстан Республикасы Конституциялық заңының (бұдан әрі – Конституциялық заң) және "Қазақстан Республикасының кейбір

заңнамалық актілеріне Қазақстан Республикасындағы әкімшілік реформа мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы" Қазақстан Республикасы Заңының (бұдан әрі – Заң) Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкестігін тексеру туралы өтінішін қарады.

Баяндамашы – Қазақстан Республикасы Конституциялық Сотының судьясы Қ.С. Мусиннің хабарламасын тыңдап, конституциялық іс жүргізу материалдарын зерделеп, Қазақстан Республикасының заңнамасына талдау жасай отырып, Қазақстан Республикасының Конституциялық Соты

анықтады:

2023 жылғы 16 наурызда Қазақстан Республикасы Парламентінің Сенаты Конституциялық заңды және Заңды қабылдады, олар 2023 жылғы 24 наурызда Қазақстан Республикасы Президентінің қол қоюына ұсынылды.

Конституцияның 72-бабы 1-тармағының 2) тармақшасына сәйкес Мемлекет басшысы қабылданған Конституциялық заңды және Заңды Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкестігі тұрғысынан қарау туралы өтінішін Конституциялық Сотқа жолдады.

Көрсетілген актілердің конституциялылығын тексерген кезде Конституциялық Сот мыналарды негізге алады.

1. Конституцияның 2-бабының 1-тармағына сәйкес Қазақстан Республикасы – президенттік басқару нысанындағы біртұтас мемлекет.

Қазақстан Республикасының Президенті – мемлекеттің басшысы, мемлекеттің ішкі және сыртқы саясатының негізгі бағыттарын айқындайтын, ел ішінде және халықаралық қатынастарда Қазақстанның атынан өкілдік ететін ең жоғары лауазымды тұлға (Конституцияның 40-бабының 1-тармағы).

Республикада мемлекеттік билік біртұтас, ол Конституция мен заңдар негізінде заң шығарушы, атқарушы және сот тармақтарына бөліну, олардың тежемелік әрі тепе-теңдік жүйесін пайдалану арқылы, өзара іс-қимыл жасау принципіне сәйкес жүзеге асырылады (3-баптың 4-тармағы).

Парламент Сенаты Қазақстан Республикасы Конституциясының 55-бабының 5) тармақшасына сәйкес Мәжілістің өкілеттіктері мерзімінен бұрын тоқтатылуына байланысты, ол уақытша болмаған кезеңде Конституциялық заңды және Заңды қабылдады.

Қабылданған Конституциялық заңға және Заңға Үкімет Қазақстан Республикасы Президентінің 2022 жылғы 1 қыркүйектегі "Әділетті мемлекет. Біртұтас ұлт. Берекелі қоғам" атты Қазақстан халқына Жолдауын іске асыру шеңберінде бастамашылық етті.

Заңнамалық жаңашылдықтар ретінде мемлекеттік билікті орталықсыздандыру шаралары ұсынылған, мемлекеттік басқару деңгейлері арасында өкілеттіктердің

аражiгiн ажырату бойынша жаңа тәсiлдер көзделген (Үкiмет – орталық атқарушы органдар – жергiлiктi атқарушы органдар).

Қабылданған тәсiлдердiң мәнi мыналардан көрiнедi:

Республика Үкiметi ғылым мен техниканы дамыту, жаңа технологияларды енгiзу жөнiндегi мемлекеттiк саясатты әзiрлейдi, қалыптастырады;

орталық атқарушы органға салаларда мемлекеттiк саясатты қалыптастыру және iске асыру жөнiндегi, оның iшiнде халықаралық ынтымақтастықты жүзеге асыру жөнiндегi және басқа да өкiлеттiктер берiледi;

жергiлiктi атқарушы органдарға мемлекеттiк саясатты iске асыру жөнiндегi өкiлеттiктер берiледi (iшiнара);

облыстық деңгейдегi жергiлiктi атқарушы органдар жергiлiктi халықтың тыныс-тiршiлiгiн қамтамасыз ету жөнiндегi функцияларды аудандық деңгейге бередi (iшiнара).

Аумақтық тұтастықты қамтамасыз ету, жер қатынастарын, аумақтық суларды, мемлекеттiк құрылымды реттеу, мемлекеттiк меншiктi басқаруды ұйымдастыру сияқты және басқа да бiрқатар өкiлеттiктер Үкiметте сақталған.

Осы мақсатта Қазақстан Республикасының қолданыстағы төрт конституциялық заңына, 14 кодексiне және 150 заңына түзетулер енгiзiлдi.

Тұтастай алғанда, тексерiлiп отырған Конституциялық заң және Заң Конституцияның жоғарыда келтiрiлген нормаларына, сондай-ақ Негiзгi Заңның Үкiмет пен жергiлiктi атқарушы органдардың негiзгi өкiлеттiктерiн белгiлейтiн 64, 66, 68, 85 және 87-баптарына сәйкес келедi.

Аталған өтiнiштi қарауға дайындау және тыңдау процесiнде Заң енгiзудiң жекелеген рәсiмдерiнiң сақталмауы анықталды (заң жобасына iлеспе заңға тәуелдi нормативтiк құқықтық актiлер жобаларын уақтылы және толық ұсынбау және т.б.), сонымен бiрге, бұл заңнамалық актiлердi қабылдаудың Конституцияда белгiленген тәртiбiнiң бұзылуына әкеп соқпайды.

Конституциялық Сот уәкiлеттi мемлекеттiк органдар мен лауазымды адамдардың берген ресми түсiндiрмелерiн назарға ала отырып, тексерiлiп отырған Конституциялық заңның және Заңның Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкессiздiгiн анықтаған жоқ.

2. Сонымен қатар, Конституциялық Сот тексерiлiп отырған заңдардың мақсаты билiктiң барлық тармақтарын түбегейлi жаңартуға, мемлекеттiк басқару жүйесiн жетiлдiруге, заң үстемдiгi, халықтың бiрлiгi, әлеуметтiк әдiлдiк және iшкi саяси тұрақтылық сияқты iргелi құндылықтарды орнықтыруға бағытталған реформаларды реттiлiкпен iлгерiлетудi және iске асыруды қамтамасыз ету болып табылатынын атап өтедi.

Осыған байланысты Конституциялық Сот Конституциялық заңның және Заңның құқықтық реттеуде қайшылықтар және құқық қолдану практикасында проблемалар туғызуы мүмкін жекелеген ережелері одан әрі жетілдірілуге жатады деп есептейді.

Конституцияның, оған сәйкес келетін заңдардың, өзге де нормативтік құқықтық актілердің, Республиканың халықаралық шарттық және өзге де міндеттемелерінің, сондай-ақ Республика Конституциялық Сотының және Жоғарғы Сотының нормативтік қаулыларының нормалары Қазақстан Республикасындағы қолданыстағы құқық болып табылады. Конституцияның, 4-бабының 2-тармағында көрсетілгендей, ең жоғары заңды күші бар және Республиканың бүкіл аумағында ол тікелей қолданылады.

Республиканың заңдары, Парламент пен оның Палаталарының қаулылары Конституцияға қайшы келмеуге тиіс, Үкіметтің қаулылары және Премьер-Министрдің өкімдері Конституцияға, заң актілеріне, Республика Президентінің жарлықтары мен өкімдеріне қайшы келмеуге тиіс (Негізгі Заңның 62-бабының 7-тармағы және 69-бабының 3-тармағы).

Еліміздің бүкіл аумағында Конституцияның ең жоғары заңды күші және оның тікелей қолданылуы туралы құқықтық мағына мемлекеттік билік органдарын қоса алғанда, ешкім қалмастан, барлық құқық қолданушыларға қатысты.

Конституциялық Сот нормативтік құқықтық актілерде конституциялық норманың мазмұны да, оны жүзеге асыру рәсімі де қажетті дәрежеде ресми анықтықпен белгіленуге тиіс деп есептейді. Мемлекеттік билік органдарына қатысты келтірілген конституциялық ережелерді өзгеше түсіну олардың өкілеттіктерінің анық ажыратылмауына әкеп соғуы мүмкін, бұл құқық қолдану практикасында Конституция ережелерінің бұзылуына алып келуі мүмкін.

Мәселен, Республика Президентінен Үкіметке мемлекеттік бағдарламаларды бекіту құқығын (Конституцияның 66-бабының 1) тармақшасы) беру 2017 жылғы конституциялық реформаның басты жаңашылдықтарының бірі болды, оны бұрын тек әзірлеп, Мемлекет басшысының бекітуіне енгізді.

Мемлекеттік бағдарламалар еліміздің дамуындағы негізгі басымдықтар мен мақсаттарға қол жеткізуге арналған мемлекеттік саясаттың шаралары мен құралдарының жүйесін білдіреді.

Конституцияның 66-бабының 1) тармақшасына сәйкес Үкімет мемлекеттік бағдарламаларды бекітуді Республика Президентінің келісімімен жүзеге асырады. Бұл Конституцияның 40-бабының 1-тармағында және 44-бабының 1) тармақшасында көрсетілгендей, Президенттің өзі мемлекеттің ішкі және сыртқы саясатының негізгі бағыттарын, оның даму стратегиясын айқындайды дегенді түсіндіреді.

Тексеріліп отырған Конституциялық заңмен "Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы" 1995 жылғы 18 желтоқсандағы Қазақстан Республикасының Конституциялық заңынан Республика Президентімен мемлекеттік бағдарламаларды келісу бойынша бекіту, сондай-ақ олардың орындалуын қамтамасыз ету жөніндегі Үкіметтің

Конституцияда көзделген құзыретін айқындайтын 9-баптың 2) тармақшасы және 12-баптың 3-тармағы алып тасталды.

Сонымен қатар, заң шығарушы "Қазақстан Республикасының Президенті туралы" 1995 жылғы 26 желтоқсандағы Қазақстан Республикасының Конституциялық заңында Президенттің мемлекеттік бағдарламаларды келісу өкілеттігі туралы нормасын (10-баптың 5-1) тармақшасы) қалдырған.

"Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы" Конституциялық заңның көрсетілген өзгерісі, өз кезегінде, Президенттің конституциялық өкілеттігін іске асыру көрсетілген Конституциялық заңда Үкіметтің тиісті функциясының болмауына байланысты Конституцияның тікелей қолданылуына жүгінбей мүмкін болмайтын құқықтық жағдай туғызды.

Конституциялық Сот Конституцияның 4-бабының 1-тармағына сәйкес Қазақстан Республикасының заңдары оған сәйкес келуге тиіс дегенді атап өтеді.

Конституцияның 64-бабының 4-тармағына сәйкес Үкіметтің құзыреті, ұйымдастырылуы мен қызмет тәртібі конституциялық заңмен белгіленеді.

Қазақстан Республикасының Конституциясында көзделген мәселелер бойынша қабылданатын конституциялық заңдарда және заңдарда, Конституциялық Соттың пікірінше, Негізгі Заңда тікелей белгіленген өкілеттіктерді таңдамалы түрде алып тастауға (тарылтуға) болмайды. Осыған ұқсас өкілеттіктер заңдарға көшірілген жағдайда Қазақстан Республикасының Конституциясында көзделген көлемге олардың толық сәйкес келуі қамтамасыз етілуге тиіс.

Қабылданған Заңда 2003 жылғы 8 шілдедегі Қазақстан Республикасының Орман кодексіне, 2003 жылғы 9 шілдедегі Қазақстан Республикасының Су кодексіне, басқа да кодекстер мен заңдарға Үкімет функцияларының түпкілікті (жабық) тізбесін көздейтін түзетулер енгізіліп отыр.

Егер кодекстер мен заңдардың қолданыстағы редакциясында Конституцияның 66-бабының 10) тармақшасына сәйкес Үкіметке өзіне Конституциямен, заңдармен және Президент актілерімен жүктелген өзге де функцияларды беру мүмкіндігі көзделген болса, онда қабылданған Заңда Қазақстан Республикасы Президентінің мемлекеттік басқарудың тиісті саласына (аясына) қатысты мұндай құқығы айқындалмайды.

Конституциялық заңмен "Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы" Конституциялық заңға мынадай түзетулер де енгізілді:

Үкіметтің құрылымдық және инвестициялық саясатты жүзеге асыруы бөлігінде 9-баптың 7) тармақшасы алып тасталады;

9-баптың 12) тармақшасында қолданыстағы нормамен салыстырғанда Үкіметтің ғылым мен техниканы дамыту, жаңа технологияларды енгізу жөніндегі мемлекеттік саясатты қалыптастыру құқығы шектеліп жазылған;

22-баптың 1-тармағы жаңа бөлікпен толықтырылған, оған сәйкес министрлікке Қазақстан Республикасының қолданыстағы заңнамасына сәйкес тиісті салада мемлекеттік саясатты қалыптастыру құқығы беріледі.

Сонымен қатар, Конституцияның 40-бабының 1-тармағына және 44-бабының 1) тармақшасына сәйкес мемлекеттің ішкі және сыртқы саясатының негізгі бағыттарын айқындау Мемлекет басшысының құзыретіне жатқызылады.

Конституцияда мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық саясатының негізгі бағыттарын әзірлеу Үкіметтің құзыретіне жатқызылады (66-баптың 1) тармақшасы).

Аталған конституциялық ережелер президенттік басқару нысанындағы мемлекеттің біртұтас құрылымын ескере отырып, ішкі және сыртқы саясаттың негізгі бағыттарын қалыптастыру мәселелерінде Мемлекет басшысы мен Үкіметтің өкілеттіктері деңгейінің аражігін ажыратады, олар бастапқы, өзгермейтін болып табылады және қажет болғанда заңнамалық деңгейде не Мемлекет басшысының қалауы бойынша нақтылануы мүмкін.

Осыған байланысты, министрліктерге мемлекеттік басқару салаларында мемлекеттік саясатты қалыптастыру өкілеттігін бекіту, салалық және жалпымемлекеттік саясатты қалыптастырудың аражігі анық ажыратылмаған кезде құқық қолдану практикасында министрліктің еліміздің жоғары лауазымды тұлғасы мен Үкіметі қабылдайтын шешімдер аясына кірігуіне алып келуі мүмкін.

Бұдан басқа, Конституциялық заңда қабылданған министрліктің қолданыстағы заңнамаға сәйкес жекелеген салада мемлекеттік саясатты қалыптастыруы туралы тұжырымдама Конституциялық Соттың 2023 жылғы 22 ақпандағы № 4 нормативтік қаулысында заң заңдық тұрғыдан дәлме-дәл талаптарына сәйкес келуге және салдары болжаулы болуға тиіс, яғни оның нормалары жеткілікті дәрежеде анық тұжырымдалуға және заң ережелерін өзінше интерпретациялау мүмкіндігіне жол бермейтін түсінікті өлшемшарттарға негізделуге тиіс деп атап өтілген талаптарға сай келмейді.

"Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы" Конституциялық заңдағы түзетулерде министрдің Үкімет мүшесі ретіндегі дербес жауапкершілігі бұлыңғыр. Бұдан басқа, онда министрдің – мемлекеттік басқару саласында (аясында) саясатты, ал министрліктің тиісті салада мемлекеттік саясатты қалыптастыруы (Конституциялық заңның қолданыстағы редакциясындағы 20-бабы 2-тармағының 2) тармақшасы және қабылданған Конституциялық заңның редакциясындағы 22-баптың 1-тармағы) бөлігінде ішкі қайшылық және құқықтық екіұштылық пайда болды.

Конституциялық Сот Қазақстан Республикасы Президентінің Республиканың ішкі және сыртқы саясатының негізгі бағыттарын айқындау жөніндегі өкілеттігі жалпымемлекеттік саясатты қалыптастыру туралы заңнаманың ядросын құрайды дегенді таниды. Қазақстан Республикасы Конституциясының 68-бабында белгіленген Үкімет мүшелерінің дербес жауапкершілігін ескере отырып, мемлекеттік саясатты қалыптастыруға қатысатын басқа атқарушы мемлекеттік органдар арасында

өкілеттіктерді бөлу кезінде деңгейлердің, мақсаттардың, міндеттердің және Үкімет, орталық және жергілікті атқарушы органдар арасында осы саладағы өкілеттіктерінің аражігін анық ажырату қажет.

3. Конституциялық Сот Қазақстан Республикасының заңдарын әзірлеу және қабылдау кезінде заңнамалық актілерге, оның ішінде 2022 жылғы конституциялық реформа шеңберінде енгізілген өзгерістер мен толықтырулардың ескерілу міндеттілігіне назар аудару маңызды деп есептейді.

Конституциялық Сот Парламент қабылдаған Конституциялық заңның және Заңның Республика Конституциясына сәйкестігін Қазақстан Республикасының Президенті қол қойғанға дейін қараған кезде Конституциялық Сот түзетулер енгізіліп отырған конституциялық заңдардың, кодекстер мен заңдардың ережелеріне баға бермейді деп атап өтеді. Конституциялық Сот іске асырылуы заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілердің шығарылуымен байланысты түзетулерге осы актілердің жобалары болмаған кезде де баға бермейді.

Осы жазылғандардың негізінде, Қазақстан Республикасы Конституциясының 72-бабы 1-тармағының 2) тармақшасын, 74-бабының 1 және 3-тармақтарын, "Қазақстан Республикасының Конституциялық Соты туралы" 2022 жылғы 5 қарашадағы Қазақстан Республикасы Конституциялық заңының 23-бабы 2-тармағының 1) тармақшасын, 55 – 58, 62 – 65-баптарын басшылыққа ала отырып, Қазақстан Республикасының Конституциялық Соты

қаулы етеді:

1. 2023 жылғы 16 наурызда Қазақстан Республикасының Парламенті қабылдаған және 2023 жылғы 24 наурызда Қазақстан Республикасы Президентінің қол қоюына ұсынылған "Қазақстан Республикасының кейбір конституциялық заңдарына Қазақстан Республикасындағы әкімшілік реформа мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы" Қазақстан Республикасының Конституциялық заңы және "Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне Қазақстан Республикасындағы әкімшілік реформа мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы" Қазақстан Республикасының Заңы Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес келеді деп танылсын.

2. Қазақстан Республикасының Үкіметіне Қазақстан Республикасы Парламентінің ағымдағы сессиясы аяқталғанға дейін Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісінің қарауына Қазақстан Республикасы Конституциялық Сотының осы нормативтік қаулыда қамтылатын құқықтық ұстанымдарын ескере отырып заң жобасын енгізу ұсынылсын.

3. Осы нормативтік қаулы қабылданған күнінен бастап күшіне енеді, Республиканың бүкіл аумағында жалпыға бірдей міндетті, түпкілікті болып табылады және шағым жасалуға жатпайды.

4. Осы нормативтік қаулы заңнамалық актілерді ресми жариялау құқығын алған мерзімді баспасөз басылымдарында, құқықтық ақпараттың бірыңғай жүйесінде және Қазақстан Республикасы Конституциялық Сотының интернет-ресурсында қазақ және орыс тілдерінде жариялансын.

*Қазақстан Республикасының
Конституциялық Соты*

© 2012. Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты» ШЖҚ РМК