

## Қазақстан Республикасында конституциялық заңдылықты нығайтудағы конституцияның жоғарылығының маңызы

А.Ж. Жарболова

Әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті, Қазақстан, Алматы қ.

**Аннотация.** Бұл мақалада конституциялық заңдылық режимін қалыптастырушы фактор ретінде конституцияның жоғарылығы қарастырылады. Қазақстан Республикасында конституциялық бақылауды жетілдіру қажеттігі негізделіп, конституцияның жоғарылығы қағидасының бірыңғай ұғынылуында орын алған қайшылықтарды жою қажеттігі туралы қорытынды жасалады.

Қазақстан Республикасы Негізгі заңы – Конституцияда өзін құқықтық, демократиялық мемлекет ретінде орнықтыратынын бекітіп, оған қол жеткізуді мақсат етіп ұстанған тұста конституцияның жоғарылығы мәселесі алдыңғы кезекке шығады. Конституцияның жоғарылығы елімізде мемлекеттік биліктің орнығуы мен жүзеге асуының легитимдігінің, адам құқықтары мен бостандықтарының мемлекеттің жоғары құндылығы ретінде өз қолданымын табуының, мемлекеттік және қоғамдық институттардың қызметінің заңдылығының алғышарты, негізі болып табылады. Конституцияның жоғарылығы қабылданып және қолданылып жатқан заң актілерінің Конституцияға, оның талаптарына сәйкес келуін мүмкін ете отырып түрлі қоғамдық қатынастардың қатысушысы ретінде қоғам мүшелерінің (жеке тұлғалар, заңды тұлғалар, мемлекеттік және қоғамдық ұйымдар) Конституция нормаларын сақтауын, бұлжытпай орындауын шамалайды. Басқаша айтқанда, қоғамның барлық салаларында конституциялық заңдылықтың орнығуын қамтамасыз етеді.

Құқықтық категория ретінде «конституциялық заңдылық» барлық қоғамдық қатынас қатысушыларының Конституция ережелерін сөзсіз сақтауын, оған сәйкестікте өзінің іс-әрекеттерін ұйымдастырып, жүзеге асыруын, ал құқық шығармашылық қызметте нормативтік актілердің Конституция талаптарына дәлме-дәл сәйкес келуін білдіреді.

Конституцияның жоғарылығы мен конституциялық заңдылық өзара тығыз байланысты, бірінсіз-бірі болмайтын жағдайлар. Бүкіл конституциялық кеңістікте Конститу-

ция пәрменін жүргізу онда конституциялық заңдылықтың орныққандығын білдіреді. Конституциялық заңдылық Қазақстан Республикасы Конституциясында бекітілген нормаларды, идеяларды, принциптерді мемлекеттің, оның органдарының, ұйымдарының, лауазымды адамдардың, қоғамдық бірлестіктердің, азаматтардың, заңды тұлғалардың, шетелдіктердің орындауынан көрінеді [1, 43 б.]. Конституцияның жоғарылығы конституциялық заңдылықтың орнығуының негізі, оның болуын шамалайтын фактор болып табылады, ал конституциялық заңдылық – конституцияның жоғарылығының көрінісі, нәтижесі. Тиісінше, конституциялық заңдылық режимінің орнығуы конституцияның жоғарылығын, оның мәнін дұрыс ұғынып, оны қамтамасыз ететін тетіктерді жетілдіруді қажет етеді.

Конституцияның жоғарылығының мәні көпшілігіміз ұғынып жүргендей оған нормативтік құқықтық актілер жүйесінің қатаң сәйкестікте келуінен де тереңде жатыр. Конституцияның жоғарылығын, оны шынайы қамтамасыз ету қажеттігін оны қабылдаған халықтың мақсат-мұратымен байланыстыра отырып қарау керек. Қазақстан Конституциясын ортақ тарихи тағдыр біріктірген Қазақстан халқы дүниежүзілік қоғамдастықта лайықты орын алуды мақсат ете отырып қабылдаған. Тиісінше конституцияның жоғарылығы, яғни нормативтік құқықтық актілердің, билік органдарының (лауазымды тұлғалардың) әрекеттерінің Конституцияға сәйкес болуы сол Конституцияны қабылдаған халықтың мұратына жетудің ең басты негізі болып табылады. Демек, конституцияның

жоғарылығының мақсаты – Қазақстан халқының дүниежүзілік қоғамдастықта лайықты орын алуды мұрат ете отырып бекіткен Қазақстан мемлекетінің демократиялық, зайырлы, құқықтық және әлеуметтік мемлекет ретінде орнығуына, адам, оның өмірі мен құқықтарының, бостандықтарының ең қымбат қазына ретінде шынайы танылуына қол жеткізуде.

Кез-келген құқықтық механизмнің тиімді жұмыс істеуі үшін оның кепілдіктерін нығайту қажет. Тиісінше конституцияның жоғарылығын, оны сақтау маңыздылығын мойындап қана қоймай оның нормаларының тікелей қолданылуын, барлық қоғам салаларында конституцияның үстемдігін, бұзылмауын қамтамасыз ету үшін оның кепілдіктерін күшейту қажет. Ондай кепілдіктердің негізгісі болып құқықтық кепілдіктер табылады.

Құқықтық кепілдіктер – бұл конституцияның сақталуын, үстемдігін қамтамасыз ететін барлық құқықтық амалдар. Нақты айтсақ, құқықтық мүмкіндігі өзінің тағайымына лайық конституциялық бақылау тетіктерінің бекітілуі, конституциялық құқықбұзушылық үшін конституциялық жауаптылық институтының реттелуі, т.с.с.

Конституцияның жоғарылығының, бұзылмауының келесі бір кепілдігі ретінде идеологиялық кепілдіктерді көрсетуге болады. Конституция нормаларының сақталуын, құрметтелуін қамтамасыз етуде қоғам мүшелерінің құқықтық мәдениетін, құқықтық санасын, құқықтық білім деңгейін көтеру маңызды шара.

Келесі кепілдіктердің бірі – әлеуметтік-экономикалық кепілдіктер. Бұл кепілдіктер Конституция нормаларының, әсіресе адамдардың құқықтары мен бостандықтарына қатысты конституциялық ережелердің сақталуын, бұзылмауын қамтамасыз ететін әлеуметтік-экономикалық жағдайлардың болуын шамалайды. Дамыған экономикасы, өндірісі, әлеуметтік инфрақұрылымы бар әлеуметтік теңдік пен тұрақтылық орын алған мемлекетте жеке тұлғаның әлеуметтік-экономикалық, жеке құқықтарын бекітетін конституциялық нормалардың бұзылу фактісі де неғұрлым төмен болады анық.

Конституцияның үстемдігі, оның сақталуы белгілі бір шамада мемлекеттің саясатына, мемлекеттегі саяси орнықтылық пен түрлі саяси күштердің тұрақтылығына да байланысты

болады. Бұлар өз кезегінде конституцияның жоғарылығының, бұзылмауының саяси кепілдіктерін құрайды.

Осы кепілдіктер жеке дара емес, бірлескен жиынтығында Конституцияның жоғары, үстем болуын мүмкін етеді. Аталған кепілдіктердің ішіндегі ең ықпалдысы, маңыздысы – құқықтық кепілдіктер. Құқықтық кепілдіктер жайлы сөз болғанда конституциялық бақылау институтын жетілдіру мәселесі жиі айтылады. Себебі, конституциялық бақылау конституциялық заңдылық режимін қалыптастырудың маңызды факторы болып табылатын конституцияның жоғарылығын, оның бұзылмауын қамтамасыз ету функциясын білдіреді.

ҚР Конституциялық Кеңесіне конституцияның жоғарылығын, оның нормаларының дұрыс ұғынылып, қатаң орындалуын қамтамасыз ету міндеті жүктелген. Тиісінше мұндай міндеттерді жүзеге асыру үшін оның өкілеттіктері оған сай болуы керек. Конституциялық Кеңестің қызметін бекітетін нормаларды саралау Конституциялық Кеңестің құқықтық мүмкіндіктері оның мақсатына, тағайымына толықтай жауап бере алмайтындығын көрсетеді. Ол туралы ғылымда жиі айтылып, бірқатар ғалымдар тарапынан тиісінше ұсыныстар білдіріліп жатыр [2-3]. Сондықтан оларды қайталамас үшін Конституциялық Кеңестің өкілеттіктері мен оған жолданушы субъектілердің шегін кеңейту мәселелеріне тоқталмаймыз.

Конституциялық бақылау институты реттелген шет елдердің кейбірінде алдын ала конституциялық бақылау жүргізілуі мүмкін (Ирландия...), ал келесі бірінде кейіннен жүргізілетін конституциялық бақылау жүзеге асырылады (АҚШ, Швейцария), сондай-ақ конституциялық бақылаудың осы екі нысаны да қолданылатын елдер бар. Қазақстанда басымдық алдын ала бақылауға беріле отырып (оның өзі де жетілдіруді қажет етеді), конституциялық бақылаудың аталмыш екі түрі де қолданылады. Оның өзінде ол Конституциялық Кеңестің тексеру объектісі болып табылатын актілердің түрлеріне байланысты. Конституцияны саралау алдын ала және кейіннен жүргізілетін конституциялық бақылау объектісі болып Парламент қабылдаған заңдар мен Республика бекіткен халықаралық шарттардың табылатындығын көрсетеді. Өзге нормативтік құқықтық актілер тек кейіннен жүргізілетін конституциялық

бақылау объектісі болуы мүмкін. Осы тұста айта кететіні, ҚР Конституциялық Кеңесі заңдардың (халықаралық шарттардың) конституциялығын тексеруге қатысты негізінен алдын ала бақылауды жүзеге асырады. Әрине, конституцияның бұзылуына жол бермес үшін конституциялық құқықбұзушылықтың алдын-алу маңызды да қажетті. ҚР Конституциялық Кеңесі Парламент қабылдаған заңдарды қол қойғанға дейін, халықаралық шарттарды бекіткенге дейін тексеру арқылы алдын ала конституцияның бұзылмауын қамтамасыз етеді, яғни конституциялық құқықбұзушылықтың алдын алады. Алайда, конституцияның бұзылмауын қамтамасыз етуде бұл бірден-бір тиімді жол болып табылмайды. Конституциялық бақылаудың тиімділігін арттыру үшін және Конституцияның бұзылмауын ары қарай да қамтамасыз ету үшін қазақстандық заңнамада кейіннен бақылауды да кеңінен енгізген дұрыс. Ол бірнеше жағдайлармен себептеледі: біріншіден, Парламент қабылдаған барлық заңдардың Президент қол қойғанға дейін конституциялық бақылаудан (тексеруден) өтетініне ешбір кепілдік жоқ. Заңнамаға сәйкес Конституциялық Кеңес тек конституциялығын тексеруге қатысты өтініш түскен заңдардың ғана конституцияға сәйкестігін тексере алады. Олай болса, өтініш білдіруші субъектілердің шегінің тым шектелгеніне әрі Конституциялық Кеңеске жүгіну оған жолданушы субъектілер үшін міндет болып табылмайтынына байланысты да бірқатар заңдар конституциялық бақылаудан сырт айналып кетуі мүмкін. Мұндай жағдайда кейіннен конституциялық бақылау алдын ала бақылаудан тыс өтіп кеткен Конституцияға қайшы заңдарға «сүзгі» іспеттес болады; екіншіден, Қазақстанда кейіннен конституциялық бақылау тек соттардың өтініші негізінде ғана жүзеге асырылады. Соттардан басқа ешкім қолданымдағы нормативтік құқықтық актілердің конституциялығын тексеру жөнінде Конституциялық Кеңеске жолдана алмайды. Оның өзінде соттар тек бір жағдайда ғана – егер сот белгілі бір іс бойынша қолдануға тиісті заң немесе өзге де нормативтік құқықтық акт конституциямен баянды етілген адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтарын бұзса ғана Конституциялық Кеңеске өтініш білдіре алады. Конституцияда адам мен азаматтың құқықтары мен бостандықтарынан бөлек Қазақстанның конституциялық құрылысына, мемлекеттік

және жергілікті биліктің ұйымдастырылуы мен қызметіне, мемлекетіміздің саяси және экономикалық жүйесінің негіздеріне де қатысты қаншама маңызды, түбегейлі қағидаттар, нормалар бекітілген емес пе? Демек, қандай да бір нормативтік акт осы аталған мәселелерге қатысты Конституция нормаларын бұзса, оған қайшы келсе ол акт конституциялық бақылау объектісі болмайды. Республика заңнамасын саралау мұндай конституциялық емес актіні «тұсауға алудың» конституциялық бақылаудан бөлек бір жолын көрсетеді. Ол – прокурорлық қадағалау. Қазақстан Республикасының «Прокуратура туралы» заңына сәйкес Прокуратура заңдылық бұзушылықты анықтап, оларды жою жөнінде шаралар қолданады, Республиканың Конституциясына қайшы келетін заңдар мен өзге де құқықтық актілерге наразылық жасайды. Наразылық оны шығарған органға немесе жоғары тұрған органға беріледі және ол 10 күн ішінде қаралуға жатады. Наразылықта прокурор заңсыз актінің күшін жоюды не оны Конституцияға ... сәйкес келтіруді талап етеді [4, 19 бап]. Прокурордың конституцияға қайшы актінің ары қарайғы тағдырына қатыстылығы оның тиісті актіге наразылық жасауымен аяқталады деуге болады. Конституцияға қайшы актінің күшін тоқтату сол актіні қабылдаған органмен немесе уәкілдік берілген жағдайда жоғары тұрған органмен немесе сотпен жүзеге асырылуы мүмкін. Оның өзінде ондай актілердің күшін тоқтату олардың өздерінің қарауына байланысты. Бұған қоса, республика заңнамасында наразылық жасалған заңсыз актінің күшін жою немесе оны өзгерту механизмі толық реттелмеген. Мысалы, Парламент шығарған конституциялық емес заңдардың күшін жою немесе оған сәйкестендіру мәселесі жеке реттеуді қажет етеді. Әрі практикада орын алмауына байланысты тиісті мәселе біраз түсініксіздік тудырады. Прокуратура туралы заңда бекітілген наразылық жасалған конституцияға қайшы актілерді жою және өзгерту тәртібі Парламенттің заңдарына келіңкіремейді (тиісті заңдардың күшін тоқтатуы немесе конституцияға сәйкестендірілуі жаңа заң шығармашылығы арқылы жүзеге асады...).

Қазақстанда орнықты конституциялық заңдылық режимін қалыптастыру үшін конституцияның шынайы жоғарылығының фундаментін жасау керек. Оның бірі – заңдар мен өзге актілердің мөлдірлігі мен толықтығы болып табылады.

Қазақстанда кейіннен конституциялық бақылау, атап кеткеніміздей, тек соттардың өтінішінің негізінде, оның өзінде сот қолдануға тиісті заң немесе өзге де нормативтік құқықтық акт Конституциямен баянды етілген адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтарына нұсқан келтірген жағдайда ғана жүзеге асырылады. Мұның өзі соттардың тиісті актілердің конституциялығын тексеруге қатысты өтініш білдіру мүмкіндігін шектейді. Себебі, Республика соттары тек қарауындағы іске қатысты ғана актілердің конституциялығын тексеру жөнінде өтініш бере алады. Қарауындағы қандай-да бір іске байланысты емес, Конституцияда баянды етілген адамдардың құқықтары мен бостандықтарын бұзатын нормативтік құқықтық актілерді байқаған жағдайда соттар қауқарсыз болып шығады. Бұл аталған жағдайлар Қазақстанда конституциялық бақылаудың кейіннен жүргізілетін нысанын да жетілдіруді қажет ететінін көрсетеді.

Республикамыздың құқықтық мемлекет ретінде дамуы үшін, онда конституциялық заңдылық режимінің тұрақты орнығуы үшін конституцияның жоғарылығының дұрыс әрі бірыңғай ұғынылуы маңызды. Көпұлтты Қазақстан халқы Республика Конституциясын оның қазақша не орысша мәтініне қандай да бір өзгешелік берместен тұтастай бір тарихи құжат ретінде қабылдады. Тиісінше оның жоғарылығы, бұзылмауы мәселесі де бірыңғай қаралуы керек. Алайда, Республика Конституциясына нормативтік актілердің сәйкес келуі тұрғысында тиісті актілердің орыс және қазақ (мемлекеттік) тіліндегі мәтіндерінің арақашықтығын көреміз. Нақты айтсақ, ҚР Конституциясы қабылданғаннан бергі 16 жыл ішінде конституцияның жоғарылығы ретінде орыс тілінде мәтінделген Конституцияның жоғарылығы ұғынылатындығын байқаймыз. Ашып айтсақ, бір мысал: мемлекеттік тілдегі Конституцияның 10-бабының 2-бөлімінде «Республика азаматын ешқандай жағдайда азаматтығынан ... айыруға болмайды» деп бекітілген [5]. Ал «Қазақстан Республикасының азаматтығы туралы» ҚР заңында 21-бапта Қазақстан Республикасы азаматтығынан айырылу жағдайлары қарастырылған [6]. Яғни азаматтық туралы заңның 21 бабы Конституцияның 10-шы бабын бұзып тұр. Соған қарамастан мұндай Конституцияға қайшылық 16 жыл құқықтық

кеңістікте қолданылып келеді, тиісінше депутаттар тарапынан қалыпты жағдай ретінде өз бағасын алып отыр. Оның себебіне келсек, бұл конституциялық қайшылық қазақ тілінде мәтінделген Конституцияға қатысты қайшылық. Конституцияның орыс тіліндегі нұсқасына аталмыш заңқайшықалмайды. Өйткені, «азаматтықтан айыру» термині Конституцияның орыс тіліндегі мәтінінде «лишение» деп, ал «Азаматтық туралы» заңда (орыс тіліндегі) «утрата» деп реттелген. Демек, орыс тілінде жарық көрген тиісті актілердің мәтінінде қайшылық жоқ, тиісінше бәрі дұрыс. Заң шығарушылардың, заң жобасын түзушілердің мемлекеттік тілге деген немқұрайлығы, заңдарды орыс тілінде қабылдап, сапасыз аудармаға жол беруі ақыр аяғында сонша жыл бойы мемлекеттік тілде жазылған Конституцияға қайшылық жағдайдың тұрақты орнығуына, тіптен еленбеуіне жеткізіп отыр. Ол өз кезегінде Конституцияның жоғарылығының «орталануына» негіз беріп келеді. Ғылымда бұл қайшылықты жағдай «утрата» терминінің орнына оның аудармасы ретінде «жоғалту» сөзін қолданумен шешілген. Сондықтан, аталмыш конституциялық құқықбұзушылықты ҚР азаматтығы туралы заңға өзгерту енгізіп 21-бапта көрсетілген жағдайларды ҚР азаматтығынан айыру жағдайлары емес ҚР азаматтығын жоғалту жағдайлары деп анықтау арқылы жойған дұрыс.

Академик С.С. Сартаевтың ойы бойынша, Конституция қоғамның негізгі құқықтық идеяларын объективтендірудің аса маңызды нысанының бірі болып табылады. ... Конституция қоғамның саяси және құқықтық жүйелерінің дамуының негізгі бағыттарын айқындайды, осы жүйелердің өзегі ретінде қызмет етеді [7, 501 с.]. Конституцияның жоғарылығын, конституцияның нормативтік құқықтық актілер жүйесіндегі үстемдігін, оның тікелей әрекет етуін шынайы қамтамасыз ету конституциялық заңдылық режимін қалыптастырудың маңызды құралы болып табылады. Ал конституциялық заңдылық режимі қамтамасыз етілген шынайы құқықтық мемлекетте Конституцияны және заңнаманы сақтау міндеті бір мезгілде моральдық-этикалық тәртіп категориясы, тиісті қоғамның өнегелік жағдайының көрсеткіші болып табылады [8, 49 с.]. Олай болса, құқықтық қатынастың барлық қатысушылары – мемлекет, мемлекеттік органдар мен лауазымды тұлғалар, заңды тұлғалар, жеке тұлғалар,

қоғамдық ұйымдар өздерінің қызметтерінде, іс-әрекеттерінде алдымен конституциялық тәртіпті қамтамасыз ету арқылы конституциялық заңдылықты тұрақтандыруға бағытталуы тиіс.

### Әдебиеттер

1. Сапарғалиев Ғ. Қазақстан Республикасының конституциялық құқығы. Академиялық курс. – Алматы: Жеті жарғы, 2004. – 480 бет.
2. Маами К.А. Конституционная законность и судебная власть в Республике Казахстан: основные тенденции и приоритеты: автореф. дис... д-ра юрид. наук. – Алматы, 2003. – 48 с.
3. Караев А.А. К вопросу об эффективности конституционного контроля // Право и государство. – 2000. – №3. – С.36-39.
4. Прокуратура туралы Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 21 желтоқсандағы заңы.
5. Қазақстан Республикасы Конституциясы. 30 тамыз 1995 ж.
6. Қазақстан Республикасының азаматтығы туралы 1991 жылдың 20 желтоқсанындағы Қазақстан Республикасының заңы.
7. Сартаев С.С. Мы живем в Конституционном пространстве. – Алматы: ТОО РПИК «Дәуір», 2010. – 696 с.
8. Ким Ю.А. Роль и значение Конституционного Совета в обеспечении конституционной законности // Законотворческий процесс в Республике Казахстан: состояние и проблемы: материалы международной научно-практической конференции 27-28 марта 1997 г. – Алматы, 1997. – С.49-55.

#### А.Ж. Жарболова

В статье рассматривается верховенство Конституции как фактор становления режима конституционной законности, исследуется необходимость совершенствования конституционного контроля в Республике Казахстан, сделан вывод о необходимости устранения противоречий в едином понимании принципа верховенства Конституции.

#### A.Zh. Zharbolova

The article deals with the content and essence, guarantee the rule of the Constitution, examines the need to improve the consistent constitutional control in the Republic of Kazakhstan, the analysis of the need to eliminate the contradictions in the study of problems of rule of the Constitution.