

ӘОЖ 342.565

КАРАЕВ Алипаша Агаханович

Каспий Қоғамдық университетінің «Әділет» Жоғары құқық мектебінің профессоры, Жария құқық институтының директоры, Қазақстан Республикасы Заңнама және құқықтық ақпарат институты конституциялық, әкімшілік заңнама және мемлекеттік басқару бөлімінің бас ғылыми қызметкері, заң ғылымдарының кандидаты, доцент

КАЛИМБЕКОВА Асель Рахатовна

Каспий Қоғамдық университетінің «Әділет» Жоғары құқық мектебінің қауымдастырылған профессоры, Жария құқық институтының жетекші ғылыми қызметкері, заң ғылымдарының кандидаты

ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ РЕФОРМАЛАР САЯСИ ЖҮЙЕНІ ЖЕТІЛДІРУ ФАКТОРЫ РЕТІНДЕ: КЕЙБІР МӘСЕЛЕЛЕР

Аннотация. Жоғары және жергілікті билік органдарының құқықтық мәртебесін, тежемелік және тепе-теңдік жүйесін жетілдірмей, сондай-ақ мемлекеттің саяси жүйесін демократияландыруды тереңдетуге бағытталған бірқатар жаңа заңдарды қабылдамайынша жаңа Қазақстанды құру мүмкін еместігі жайлы қоғамда айқын түсінік қалыптасқан.

Авторлар Қазақстанның саяси жүйесінде түбегейлі реформаны қажет ететін көптеген мәселелердің жинақталғанын атап өтті. Конституциялық бақылау механизмін жетілдіру жолдарының бірі ретінде Конституциялық Соттың қызметі зерделеніп, конституционализмнің қалыптасу факторлары мен демократиялық-құқықтық мемлекеттің қалыптасу бағыттары зерттеледі. Мақалада конституциялық реформаларды жүзеге асыру барысындағы сайлау заңнамасындағы өзгерістерге назар аударылады. Әртүрлі қозғалыстарды зерттеу негізінде конституциялық бақылау үлгілерінің пайда болу және даму себептері талданады. Авторлар конституциялық құрылыс саласындағы проблемалардың өсуіне әкелген факторларына талдау жүргізеді. 2022 жылдан бастап жүргізілетін конституциялық реформаларға назар аудара отырып, конституциялық бақылауды дамытуға және оның отандық конституциялық заңнаманы жетілдіру саласындағы мүмкіндіктеріне назар аударылады.

Түйін сөздер: конституция, конституциялық бақылау, жолдау, конституциялық сот, жаңғырту, референдум, сайлау, реформалар, азаматтардың құқықтары.

КАРАЕВ Алипаша Агаханович

Профессор Высшей школы права «Әділет», Директор Института публичного права Каспийского общественного университета, Главный научный сотрудник Отдела конституционного, административного законодательства и государственного управления Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, кандидат юридических наук

КАЛИМБЕКОВА Асель Рахатовна

Ассоциированный профессор Высшей школы права «Әділет», Ведущий научный сотрудник Института публичного права Каспийского общественного университета, кандидат юридических наук

КОНСТИТУЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ В КАЗАХСТАНЕ КАК ФАКТОР СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ

Аннотация. В обществе сложилось чёткое понимание, что строительство нового Казахстана невозможно без совершенствования правового статуса высших и местных органов власти, системы сдержек и противовесов, а также принятия ряда новых законов, направленных на более глубокую демократизацию политической системы. Авторы отмечают, что в политической системе Казахстана накопилось немало проблем, нуждающихся в кардинальном реформировании. Как один из путей совершенствования механизма конституционного контроля изучается деятельность Конституционного Суда и изучаются факторы становления конституционализма и направления формирования демократического и правового государства. В статье обращается внимание на изменения в избирательном законодательстве в ходе проведения конституционных реформ. На основе изучения различных подходов анализируются причины возникновения и развития моделей конституционного контроля. Авторы проводят анализ факторов, приведших к росту проблем в сфере конституционного строительства. Обращая внимание на проведенные конституционные реформы, начиная с 2022 года, обращается внимание на развитие конституционного контроля и его возможности в сфере совершенствования отечественного конституционного законодательства.

Ключевые слова: конституция, конституционный контроль, послание, конституционный суд, модернизация, референдум, выборы, реформы, права граждан

KARAEV Alipasha Agakhanovich

Chief Researcher of the Department of Constitutional, Administrative Legislation and Public Administration of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan, Professor of the Higher School of Law "Adilet", Director of the Institute of Public Law of the Caspian University, Candidate of Law

KALIMBEKOVA Asel Rakhatovna

Associate Professor of the Higher School of Law "Adilet", Leading Researcher of the Institute of Public Law Caspian Public University, Candidate of Law

CONSTITUTIONAL REFORMS IN KAZAKHSTAN AS A FACTOR IN IMPROVING THE POLITICAL SYSTEM: SOME ISSUES

Annotation. The society has developed a clear understanding that the construction of a new Kazakhstan is impossible without improving the legal status of higher and local authorities, the system of checks and balances, as well as the adoption of a number of new laws aimed at deeper democratization of the political system. The authors note that many problems have accumulated in the political system of Kazakhstan that need radical reform. As one of the ways to improve the mechanism of constitutional control, the activities of the Constitutional Court are studied and the factors of the formation of constitutionalism and the direction of the formation of a democratic and legal state are studied. The article draws attention to changes in electoral legislation in the course of constitutional reforms. Based on the study of various approaches, the reasons for the emergence and development of

constitutional control models are analyzed. The authors analyze the factors that led to the growth of problems in the field of constitutional construction.

Key words: *constitution, constitutional review, message, constitutional court, modernization, referendum, elections, reforms, citizens' rights.*

Кіріспе.

Тәуелсіз Қазақстанның конституциялық тарихы мемлекеттіліктің тиімді дамуы конституциялық өзгертулерін талап ететінін негіздейді. Олар саяси жүйесін жетілдіру және мемлекеттік басқару тетігі тиімділігін арттырудың аса маңызды негізі. Қазіргі таңда мемлекетте саяси жүйе терең трансформациядан өткізілмей жаңа Қазақстанның құрылуы мүмкін емес. Саяси жүйе заң үстемдігін, сондай-ақ бүкіл азаматтық қоғамның мүдделерін қамтамасыз етуге тиіс. Авторлар аталған мәселелерді қарастырып, қоғамдағы және мемлекеттегі басқару жүйесін жетілдіруге жәрдемдесетін конституциялық бақылау механизмдеріне назар аударады. Бұл арқылы зерттеудің өзектілігі негізделеді.

Материалдар мен тәсілдер.

Жүргізілген ғылыми зерттеудің негізін Қазақстан Республикасы Конституциясының нормалары, Қазақстан Республикасы Президентінің Жолдауы, Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлықтары, сондай-ақ конституциялық бақылау саласындағы қазақстандық және шетелдік ғалымдардың еңбектері құрады. Мақаламен жұмыс істеу барысында ғылыми зерттеудің жалпы және арнайы әдістері қолданылды: диалектикалық, формальды-логикалық, функционалдық, формальды-құқықтық, салыстырмалы-құқықтық және т.б.

Нәтижелер мен талқылаулар.

2022 жылдың 16 наурызы күні Парламент депутаттары алдында сөйлеген сөзінде Қазақстан Республикасының Президенті жыл сайынғы өзінің Жолдауында саяси жүйені жаңғыртудың жаңа векторларын атап өтті. Мемлекет басшысының ұсыныстары саяси-құқықтық үрдістерінің объективті қажеттіліктері мен логикасынан туындап

отыр. Құқықтық мемлекетті құру мемлекеттік институттарды және адам құқықтарын қорғау тетіктерін жетілдіруді, сот кепілдіктерін күшейтуді талап етеді.

Қазақстанда тәуелсіздік жылдары Конституцияға бірнеше рет өзгерістер енгізілгенін атап кету керек. Жалпы алғанда, 1995 жылдан бастап бүгінгі күнге шейін жеті заң (1998, 2007, 2011, 2017, 2019 және 2022 жылы екі рет) қабылданды. Олардың әрқайсысы өзіндік ерекшеліктеріне ие болған және билік алдында сол кезеңінде тұрған белгілі бір мәселелерді шешті.

Ең елеулі өзгерістер 2007 жылы орын алды. Сол жылы Парламент Тұңғыш Президентті қайта сайлауға қатысты қойылған шектеулерді алып тастады, биліктің өкілді органдарын құруда пропорционалды жүйеге көшуді бекітті, сондай-ақ Қазақстан халқы Ассамблеясына конституциялық мәртебе берілді.

2017 жылғы реформаның басты мақсаты Тұңғыш Президенттің ерекше мәртебесін одан әрі нығайту және билік транзитіне қоғамды дайындау болды. Сонымен бірге аталған новеллалар елдегі саяси күштердің арақатынасын айтарлықтай өзгерте алмады. Конституциялық жүйе Конституция мен заңдар негізінде емес, қалыптасқан бейресми рәсімдер шеңберінде қызмет етуін жалғастырды. Конституцияға өзгертулер мен толықтыруларды қабылдаудан халықты шеттету осы ережені растаған еді. Алайда 2022 жылдың қаңтар айында орын алған қайғылы оқиғалар Қазақстанның саяси жүйесінде түбегейлі реформалауды қажет ететін көптеген мәселелердің жинақталғанын көрсетті. Жоғары және жергілікті билік органдарының құқықтық мәртебесін, тежемелік және тепе-теңдік жүйесін жетілдірмей, сондай-ақ мемлекеттің саяси жүйе-

сін одан әрі демократияландыруды тереңдетуге бағытталған бірқатар жаңа заңдар қабылдамайынша, жаңа Қазақстанды құру мүмкін еместігі жайлы қоғам ішінде айқын түсінік қалыптасқан.

Қазақстан Республикасының Президенті уақыттың объективті талаптарына негізделіп, терең құрылымдық өзгерістерін енгізу қажеттілігі жайлы мәлімдеді. Қоғам осыған үміт артты және еркіндік тынысын алды. Реформа жаңа, әділ және әлеуметтік бағдарланған мемлекеттің құрылысын қамтамасыз ететіндігі жайлы айтылды. Осындай мемлекеттің негізін меритократия, әлеуметтік әділеттілік және саяси бәсекелестік қағидалары құрады.

Президент бастамасымен «Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заң жобасы әзірленді. Кең қоғамдық талқылаудан кейін ол республикалық референдумға шығарылып, республика азаматтары тарапынан қабылданды.

Ең бастысы, енгізілген өзгерістер президенттік билік институтына әсер етті. Айта кетуіміз керек, Қазақстанда ұзақ уақыт бойы жоғары лауазымды тұлғаның қолында өкілеттіктердің шоғырлануы жоғары болған.

Сонымен қатар, 2019 жылдың наурыз айында орын алған жоғарғы биліктің «басқарылатын» транзитінің нәтижесінде ел ішінде «саяси дуумвират» немесе басқа сөзбен айтқанда, саяси қос билік деп аталатын жағдай қалыптасты. Сол уақытта Қауіпсіздік Кеңесі Төрағасы қызметін атқаратын елдің бұрынғы Президенті елде болып жатқан саяси және құқықтық процестерін толығымен өз бақылауына алды. Тәжірибе көрсеткендей, «билікті билік басқаратын» осы модель өз тиімсіздігін көрсетіп, елдегі саяси дағдарысқа әкелді. Бұл Конституция нормаларына айқын дәрежеде қайшы келіп, белгісіздікке әкеп соқты, сайланған Президенттің мәртебесін айтарлықтай төмен түсірді. Сонымен қатар, орын алған

жағдай сыбайлас жемқорлықтың, әсіресе оның бір түрі – непотизмнің арта түсуіне ықпал етті, жоғары мемлекеттік органдарды ұйымдастыру мен қызметінің конституциялық қағидаларын бұзды. Сондықтан бұл саяси құрылымнан бас тарту туралы шешім қабылданды.

Ең бастысы, Конституциядан Тұңғыш Президент (Елбасы) және оның тәуелсіз Қазақстанды құрудағы «ерекше миссиясы» туралы нормалар алынып тасталды. Оған қоса сайланған мемлекет басшының саяси партия құрамына кіру, Қазақстан халқы Ассамблеяға төрағалық ету жайлы нормалар қалаусыз деп танылды.

Сайланған Президент еліміздің ішкі және сыртқы саясатының негізгі бағыттарын айқындайтын толыққанды мемлекет басшысына, сондай-ақ билік тармақтары арасындағы дауларда тәуелсіз төрешісіне айналды. Конституциялық реформа парламенттік жүйені реформалаудың жаңа векторын айқындады. Оның басты ерекшелігі – Парламент Мәжілісі мен мәслихаттарды қалыптастырудың аралас сайлау жүйесіне көшу.

2007 жылғы конституциялық реформа нәтижесінде бекітілген және қолданыста болған нормалар тек партиялық сайлауды көздегені белгілі. Сонымен қатар осы өзгерістер партия құрамында болмаған азаматтарды биліктің өкілді органдарына сайлану конституциялық құқығынан айырды. Жүзпайыздық пропорционалдық жүйе билеуші партияның рөлі басым болып келетін «басқарылатын» өкілді органдардың қалыптасуына әкелді. Саяси бәсекелестіктің болмауы нәтижесінде билеуші саяси партия елге қажетті заңдар мен шешімдерді қабылдай алмаған және қоғам алдында тұрған әлеуметтік-экономикалық және саяси мәселелерді тиімді дәрежеде шеше алмаған. Жүргізілген реформа нәтижесінде Парламент заң шығарушы билікті жүзеге асыратын еліміздің ең жоғары өкілетті органына айналды. Бұл оның конституциялық-құқықтық мәртебесін арттыруға және

билікті бөлу жүйесіндегі рөлін күшейтуге мүмкіндігін берді.

Бір бөлігінде мажоритарлық сайлауға қайта оралу сайлаудағы саяси бәсекелестікті арттыруға мүмкіндік берді. Оған қоса бұл әдетте дауыс беру институтын елемейтін наразылық электоратының белсенділігін арттыруға жәрдемдесті.

Сонымен қатар, аралас мажоритарлық пропорционалды сайлау жүйесін енгізу тек саяси партиялардың ғана емес, сонымен қатар партиялық нұсқауларымен байланғысы келмейтін тәуелсіз азаматтардың да мүдделерін ескеруге мүмкіндік берді.

Аралас сайлау жүйесін енгізу мемлекеттік биліктің кәсіби, тәуелсіз және бәсекеге қабілетті, қызмет ету негізінде меритократия қағидасы жататын өкілді органдарын құруға бағытталды.

Өзгерістер сайлауда дауыс беру тәртібіне де әсер етті. Конституциялық реформа жаңашылдықтарының бірі сайлау бюллетеньдеріне «барлығына қарсы» деген бағанның енгізілуі болды. Бұл сайлау корпусын белсендіруге, яғни дауыс беру күні сайлаушылардың сайлау учаскелеріне келу дәрежесін арттыруға мүмкіндік берді.

Конституциялық реформаның аса маңызды бағыты Қазақстан Республикасының Конституциялық Сотын құру. Бұл конституциялық шағым шеңберінде азаматтардың сот төрелігіне қолжетімділігін арттыруға мүмкіндік берді. Атап кету керек, Конституциялық Сот қысқа мерзім ішінде мемлекеттік қызмет, мемлекеттің әлеуметтік саясаты, жоғары билік органдарының мәртебесі, зейнетақы және салық жүйесі және көптеген өзге мәселелерді қозғаған 49 шешім қабылдады.

Конституция нормаларына сәйкес Конституциялық Соттың құрамы 11 судьядан тұрады және Президент пен Парламент палаталарының қатысуымен кәсіби негізде құрылады.

Конституциялық Сотқа өте кең өкілеттіктер берілген. Конституция нормаларын

түсіндіру, алдын ала және кейінгі конституциялық бақылауды жүзеге асыру барысында судьялар Конституцияның үстемдігін қамтамасыз етуге мүмкіндігін алады. Шағымдары бойынша конституциялық іс жүргізу қозғалуы мүмкін тұлғалар мен органдардың субъектілік құрамы да айтарлықтай кеңейтілді.

Конституциялық Соттың қызметінде азаматтардың конституциялық шағымдарын қарау ерекше орын алады. Аталған өкілеттіктер блогы аса маңызды, себебі азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын қорғаудың, заңнаманы жетілдірудің аса тиімді құралы.

Конституциялық Соттың конституциялық шағымдарын қараудағы оң тәжірибесіне қарамастан, заңды тұлғалардың, жеке кәсіпкерлердің, сондай-ақ Қазақстанда тұратын шетел азаматтары, азаматтығы жоқ тұлғалардың Конституциялық Сотқа жүгіну құқығына байланысты мәселелер аса өзекті болып отыр.

Аталған шектеудің өзіндік логикасы бар, бірақ ол жеке және заңды тұлғалардың конституциялық сот төрелігіне қол жетімділігін шектейді. Бұл конституциялық бақылаудың әлемдік тәжірибесіне сай келмейді, себебі елдердің көпшілігінде аталған субъектілер осы құқыққа ие.

Тәжірибе көрсеткендей, азаматтардың құқықтары жиі жағдайда кәсіпкерлік саласында бұзылады. Соттар оларға қатысты жиі қарама-қайшы шешімдер шығарады, артық айыппұлдар салынады, кәсіпорындар мәжбүрлеп таратылады, кәсіпкерлер мүлкінен айырылады және т.б.

Сонымен қатар, түрлі дауларды қарастыру барысында соттар Конституцияның 78-бабының негізінде Конституциялық сотқа шағымдануға құқылы. Алайда соттар кәсіпкерлердің құқықтарын қорғаудың бұл құқықтық тетігін пайдаланбайды.

Шетел азаматтары мен азаматтығы жоқ адамдардың Қазақстан Республикасының Конституциясымен кепіл етілген құқықта-

ры мен бостандықтары да бұзылуы мүмкін. Бұл салада қиындық тудыратын заңнамадағы бірқатар олқылықтар орын алуда. Оларды конституциялық бақылау органы қатысуынсыз шешу қиын. Мысалы, бала асырап алу, кіру және кету, жұмысқа орналастыру, кәсіпкерлік, ҚР шегінен шығарып жіберу, көшу және т.б. саласындағы мәселелер болуы мүмкін.

Сондай-ақ, қазіргі уақытта мемлекетте Қазақстан Республикасының азаматтарымен некеде тұрған көптеген шетелдіктер бар, осыны да ескеру қажет. Шағын теріс қылығы үшін олардың шығарылуы халықаралық актілерде кепілдік берілген отбасы бірлігі қағидатын бұзуы мүмкін.

Аталып кеткен және көптеген өзге мәселелер конституциялық бақылау органының карауында болуы керек.

Конституцияға және «Қазақстан Республикасының Конституциялық Соты туралы» Конституциялық заңға сәйкес азаматтар, Президент, Сенат пен Мәжілістің төрағалары, жалпы санының кемінде бестен бір бөлігін құрайтын Парламент депутаттары, Премьер-Министр, Бас Прокурор, Адам құқықтары жөніндегі уәкіл және соттар конституциялық бақылау органына шағымдануға құқылы.

Осыдан жоғарыда аталған субъектілер тізімде жоқ екендігін байқауға болады. Дегенмен Конституциялық заңның 1-бабында көрсетілген Конституциялық Соттың мақсатына назар аударсақ, сонда Сот өзінің жыл сайынғы Жолдауларында пәндік құрамын кеңейту қажеттілігін негіздеуге және заң шығарушының назарын заңнамадағы олқылықтарға аударуға құқылы. Дегенмен кейбір ескертулерге қарамастан, Конституциялық Соттың құрылуы азаматтардың конституциялық сот төрелігіне қолжетімділігін қамтамасыз етуге мүмкіндігін берген

конституциялық реформаның ең маңызды жетістігі болып табылады.

Конституциялық Соттың қызметі азаматтардың сотқа деген сенімін арттырады, қоғам мен билік арасындағы коммуникативті байланысты қамтамасыз етеді. Осыған қоса бұл конституциялық сот ісін жүргізу аясында еліміздегі заң шығару процесін белсендіреді. Конституциялық сот төрелігі институты демократиялық және құқықтық сипаттағы конституциялық нормалардың шынайы болуына, азаматтардың елімізде жүргізіліп жатқан конституциялық реформалардың нәтижелерін тікелей сезінуіне мүмкіндігін береді.

Қорытынды.

Осылайша, 2022 жылы Қазақстанда жүргізілген конституциялық реформалар саяси жүйеге жаңа серпін берді. Реформалар азаматтардың билік институттарына сенімін арттыруға қатысты маңызды міндеттерді шешті. Олар жексе адамның құқықтары мен бостандықтарын қорғаудың сот механизмдерін нығайтты, елдегі сайлау және партиялық жүйелерді дамытудың құқықтық шарттарын белгіледі.

Конституциялық сот қызметін қарастыру арқылы соттық конституциялық бақылау қазіргі қазақстандық қоғамның дамуына маңызды әрі қажетті үлесін қосады деген қорытынды жасау орынды.

Осыған байланысты конституциялық бақылау адам құқықтарын қорғаудың және мемлекеттің конституциялық негіздерін нығайтудың ең маңызды құқықтық құралы. Конституциялық бақылау мүмкіндіктерін кеңейтілген дәрежеде қолдану атқарушы, заң шығару билік тармақтары аясында заңнамадағы олқылықтарын жоюға, конституциялық бақылау аясындағы пәндік құрамын кеңейтуге жәрдемдеседі.

Пайдаланған қайнар көздерінің тізімі

1. Қазақстан Республикасының 1995 жылғы Конституциясы. (2022 жылғы 19 тамыздағы өзгерістер мен толықтырулармен). https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35848390.

2. «Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасының 2022 жылғы 17 қыркүйектегі No 142-VII Заңы https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35848390.

3. «2022 жылғы 5 маусымда республикалық референдум өткізу туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы <https://akorda.kz/>

4. Мемлекет басшысы Қасым-Жомарт Тоқаевтың «Жаңа Қазақстан: жаңару мен жаңғыру жолы» атты Қазақстан халқына Жолдауы (Нұр-Сұлтан, 16 наурыз 2022 ж.)

5. «Мемлекет басшысының 2022 жылғы 16 наурыздағы «Жаңа Қазақстан: жаңару мен жаңғыру жолы» атты Қазақстан халқына Жолдауын іске асыру жөніндегі шаралар туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2022 жылғы 29 наурыздағы No 847 Жарлығы

6. Жанузакова Л.Т., Караев А.А. Совершенствование конституционного законодательства в свете Послания Президента Республики Казахстан «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации». https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35982387.