

Қазақстан Республикасы Конституциялық Соты

Қазақстан Республикасы
Конституциялық Кеңесінің 2008
жылғы 15 қазандағы № 8
Нормативтік Қаулысы

Конституционный Суд Республики Казахстан

**Қазақстан Республикасы Конституциясының 54-бабын, 61-бабы 3-
тармағының 1) және 3) тармақшаларын, сондай-ақ мемлекеттік басқаруды
ұйымдастыру мәселелері бойынша басқа да бірқатар нормаларын ресми
түсіндіру туралы**

Қазақстан Республикасының Конституциялық Кеңесі, Төраға И.И.Рогов,
Кеңес мүшелері І.Ж.Бақтыбаев, Н.В.Белоруков, А.Н.Жайылғанова, В.А.
Малиновский, А.М.Нұрмағамбетов, Ү.М.Стамқұлов қатысқан құрамда,
мыналардың:

өтініш субъектісінің өкілдері:

Қазақстан Республикасы Экономика және бюджеттік жоспарлау
министрлігінің жауапты хатшысы Д.М.Шәженованың,

Қазақстан Республикасының Әділет вице-министрі Д.Р.Құсдәулетовтің,

Қазақстан Республикасы Президенті Әкімшілігінің өкілі - Қазақстан
Республикасы Президенті Әкімшілігінің Мемлекеттік-құқық бөлімінің
меңгерушісі Т.С.Донақовтың,

Қазақстан Республикасы Парламенті Сенатының өкілі - Қазақстан
Республикасы Парламенті Сенаты Төрағасының орынбасары А.С.Судьиннің,

Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісінің өкілі - Қазақстан
Республикасы Парламенті Мәжілісінің депутаты М.А.Әбеновтің,

Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының өкілі - Қазақстан Республикасы
Жоғарғы Сотының судьясы Ж.Н.Бәйішевтің,



«ЗҚАИ» ШЖҚ РМК лауазымды тұлғаның ЭЦҚ мәліметі бар QR-код



ҚР НҚА ЭББ-гі нақты
құжатқа сілтеу QR-коды

Қазақстан Республикасы Бас прокуратурасының өкілі - Қазақстан Республикасы Бас Прокурорының орынбасары А.Қ.Дауылбаевтың қатысуымен, өзінің ашық отырысында Қазақстан Республикасының Премьер-Министрі К. Қ.Мәсімовтің Қазақстан Республикасы Конституциясының 54-бабын , 61-бабы 3-тармағының 1) және 3) тармақшаларының, сондай-ақ мемлекеттік басқаруды ұйымдастыру мәселелері бойынша басқа да бірқатар нормаларын ресми түсіндіру туралы өтінішін қарады.

Баяндамашы - Конституциялық Кеңестің мүшесі В.А.Малиновскийдің хабарлауын, отырысқа қатысушылардың сөздерін тыңдап, сарапшылар: Қазақстан Республикасы Ұлттық ғылым академиясының академигі, заң ғылымдарының докторы, профессор М.К.Сүлейменовтің, заң ғылымдарының докторы, профессор Р.А.Подопригораның, заң ғылымдарының докторы, профессор В.Н.Уваровтың қорытындыларын зерделеп, Әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университетінің, Л.Н.Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университетінің, Қазақ гуманитарлық-заң университетінің, Қазақстан Республикасы Заң шығару институтының, Бремен университетінің профессоры Р.Книппердің (Германия) қорытындыларымен, конституциялық іс жүргізудің өзге де материалдарымен танысып, Қазақстан Республикасының Конституциялық Кеңесі

анықтады:

Қазақстан Республикасының Конституциялық Кеңесіне 2008 жылғы 15 қыркүйекте Қазақстан Республикасы Премьер-Министрінің мынадай сұрақтар қоя отырып, Қазақстан Республикасы Конституциясының бірқатар нормаларын мемлекеттік басқаруды ұйымдастыру мәселелері бойынша ресми түсіндіру туралы өтініші келіп түсті:

"1) Қазақстан Республикасының Конституциясында қолданылатын "құзырет", "өкілеттіктер", "функциялар", "қарау нысаналары" терминдерінің мағыналық мазмұны және олардың ара-қатынасы қандай;

2) Қазақстан Республикасы Конституциясының нормалары функциялардың толық тізбесін заңдарда айқындауға мүмкіндік бере ме әлде функциялардың толық тізбесі заңға тәуелді актімен бекітілетін тиісті ережеде айқындалуға тиіс пе;

3) заңдарда "құзырет негіздері" ғана көрсетілген болса, оларға нені жатқызған жөн;

4) Қазақстан Республикасы Конституциясының 61-бабы 3-тармағының 1) және 3) тармақшалары:

- заңды тұлғалардың құқық субъектілігіне, құқықтар мен бостандықтарға, заңды тұлғалардың міндеттері мен жауапкершілігіне;

- мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарын ұйымдастыру мен олардың қызметінің, мемлекеттік және әскери қызметтің негіздеріне қатысты негізгі принциптер мен нормаларды белгілейтін аса маңызды қоғамдық қатынастардың заңдарда бекітілуі бөлігінде нені көздейді;

5) Қазақстан Республикасының Конституциясы мемлекеттік органдарда бақылау функцияларының да, қадағалау функцияларының да сақталуына мүмкіндік бере ме, әлде прокуратура органдары қадағалау функцияларын жүзеге асырудың жалғыз субъектісі болып табыла ма;

6) мемлекеттік функцияларды мемлекет көрсететін қызметтер ретінде қарастыру Қазақстан Республикасы Конституциясының нормаларына (3-баптың 3-тармағы, 45-баптың 2-тармағы, 49-баптың 1-тармағы, 55-баптың 5) тармақшасы, 66-баптың 10) тармақшасы, 67-баптың 5) тармақшасы) қайшы келе ме".

2008 жылғы 9 қазанда келіп түскен қосымша өтініште Қазақстан Республикасының Премьер-Министрі, бастапқы өтініштің көлемін азайта отырып, Конституцияның 54-бабына , 61-бабы 3-тармағының 1) және 3) тармақшаларына, сондай-ақ өзге де бірқатар нормаларына ресми түсіндірме беруді және мынадай сұрақтарға жауап қайтаруды сұрайды:

"1) Қазақстан Республикасы Конституциясының 54-бабының, 61-бабы 3-тармағының 1) және 3) тармақшаларының мазмұнынан мемлекеттік органдардың құзыреті Қазақстан Республикасының заңдарымен ғана айқындалуға тиіс екендігі келіп шыға ма;

2) Қазақстан Республикасының Конституциясы мемлекеттік органдарда бақылау функцияларының да, қадағалау функцияларының да сақталуына мүмкіндік бере ме, әлде прокуратура органдары қадағалау функцияларын жүзеге асырудың жалғыз субъектісі болып табыла ма;

3) мемлекеттік функциялар және мемлекет көрсететін қызметтер ұғымдары конституциялық-құқықтық мағынасы жағынан сәйкес пе".

Қазақстан Республикасы Конституциясының нормаларын өтініш нысанасына қатысты талдап шығып, Конституциялық Кеңес мынаны негізге алды.

1. Конституцияның 61-бабы 3-тармағының 3) тармақшасына сәйкес Парламент аса маңызды қоғамдық қатынастарды реттейтін, мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарын ұйымдастыру мен олардың қызметінің негіздеріне қатысты негізгі принциптер мен нормаларды белгілейтін заңдар шығаруға хақылы. Конституцияның 54-бабымен өз құзыретінің мәселелері бойынша "Парламент Палаталардың бөлек отырысында мәселелерді әуелі - Мәжілісте, ал содан кейін Сенатта өз кезегімен қарау арқылы заңдар қабылдайды" деп көзделген.

Конституциялық Кеңес бұдан бұрын Конституцияның 61-бабы 3-тармағы 1) және 3) тармақшаларының нормаларына Конституцияның өзге нормаларымен өзара байланыста түсіндірме берген болатын (1999 жылғы 10 наурыздағы N 2/2 , 1999 жылғы 3 қарашадағы N 19/2 және 2001 жылғы 9 шілдедегі N 12/2 қаулылар). Мәселен, "Қазақстан Республикасы Конституциясы 14-бабының 1 және 2-тармақтарына, 24-бабының 2-тармағына, 77-бабы 3-тармағының 5) тармақшасына ресми түсіндірме беру туралы" 1999 жылғы 10 наурыздағы N 2/2 қаулыда Конституциялық Кеңес, "Конституцияның 61-бабының 3-тармағына сәйкес Парламенттің қалыптасқан жағдаяттар мен тиімділік принципі негізінде жаңа заңдық нормаларды белгілеуге, оның ішінде - әрдайым өзгеріп отыратын және серпімді қоғамдық қатынастарды құқықтық реттеудегі кемшіліктерді жоюға құқығы бар" деп түсіндірме берді.

Парламенттің заң шығару арқылы реттеу нысанасы бола алатын аса маңызды қоғамдық қатынастардың тізбесі Негізгі Заңның 61-бабы 3-тармағының 1) - 11) тармақшаларымен белгіленген.

Заң шығару арқылы реттеу нысанасы бола алатын, бапта қолданылған негізгі принциптер мен нормалардың ұғымы Конституцияда ашып көрсетілмейді. Конституциялық Кеңестің пікірінше, заң шығару қызметінің негізгі принциптері деп, бірінші кезекте, Конституция кіріспесінің идеяларын, Конституцияның 1-бабының 2-тармағымен жария етілген Қазақстан Республикасы қызметінің түбегейлі принциптерін (қоғамдық татулық пен саяси тұрақтылық; бүкіл халықтың игілігін көздейтін экономикалық даму; қазақстандық патриотизм; мемлекет өмірінің аса маңызды мәселелерін демократиялық әдістермен, оның

ішінде республикалық референдумда немесе Парламентте дауыс беру арқылы шешу) есептеген жөн.

Қаралып отырған өтініш нысанасына қатысты, Қазақстанның өзін демократиялық, зайырлы, құқықтық және әлеуметтік мемлекет ретінде орнықтыратындығы, оның ең қымбат қазынасы - адам және адамның өмірі, құқықтары мен бостандықтары болып табылатындығы, біртұтас мемлекеттігі және президенттік басқару нысаны, халық пен мемлекет егемендігінің ара-қатынасы; мемлекеттік биліктің біртұтастығы және оның тармақтарға бөлінуі; қолданыстағы құқық туралы ережелер де, сондай-ақ мемлекеттік органдар жүйесін құру принциптері, мемлекеттік органдардың түрлері, оларды құрудың тәртібі, олардың функциялары мен өкілеттіктері, олар шығаратын (қабылдайтын) актілер, өзара қарым-қатынасы мен қатар бағыныстылығының негіздері Парламенттің заң шығару қызметіндегі Конституцияның негізгі ережелері болып табылады.

Бірқатар мемлекеттік органдар мәртебесінің аса маңызды элементтері тікелей Конституцияда айқындалуымен қатар, мемлекеттік органдардың ұйымдастырылуы мен қызмет істеуінің жекелеген жақтары конституциялық заңмен немесе заңмен реттелуі мүмкін. Одан тыс, Негізгі Заңның бірқатар нормаларының мағынасынан, мемлекеттік органдардың құқықтық жағдайы сондай-ақ Республика Президентінің жарлықтарымен, Үкімет қаулыларымен және өзге де заңға тәуелді актілермен белгіленуі мүмкін екендігі келіп шығады (Конституцияның 40-бабы, 44-бабының 3), 5) және 21) тармақшалары, 61-бабы 3-тармағының екінші бөлігі, 64-бабының 1-тармағы, 66-бабының 3), 4), 6) және 10) тармақшалары, 85-87 және 89-баптары).

Ескерту. 1-тармаққа өзгерістер енгізілді – ҚР Конституциялық Кеңесінің 17.04.2017 № 2; 16.11.2022 № 1 нормативтік қаулыларымен.

2. Қазақстан Республикасының Конституциясында мемлекеттік органдарға, өз құзыреті шеңберінде, бақылау және қадағалау өкілеттіктерін бекіту жөнінде шектеулер жоқ.

"Қазақстан Республикасы Премьер-Министрінің 1998 жылғы 2 қазанда Қазақстан Республикасы Парламенті қабылдаған "Аудиторлық қызмет туралы" Қазақстан Республикасының Заңын Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес емес деп тану туралы өтінімі туралы" Конституциялық

Кеңестің 1998 жылғы 16 қарашадағы N 10/2 қаулысына сәйкес бақылау жасау және қадағалау құқығын мұндай құқықты арнайы заң берген мемлекеттік органдар мен лауазымды адамдар ғана пайдаланады. Мемлекеттік органға бақылау-қадағалау функцияларын заң арқылы жүктеуге жол берілетіндігі Конституциялық Кеңестің 1997 жылғы 6 наурыздағы N 3 , 1999 жылғы 4 ақпандағы N 16/2 және 2005 жылғы 31 қаңтардағы N 1 қаулыларымен де расталған.

Баяндалғанды негізге ала отырып, Конституциялық Кеңес, қадағалау функциялары прокуратурадан тыс өзге де мемлекеттік органдарға жүктелуі мүмкін деп есептейді.

Ескерту. 2-тармаққа өзгеріс енгізілді - ҚР Конституциялық Кеңесінің 16.11.2022 № 1 нормативтік қаулысымен.

3 . Конституцияның бірқатар баптарында мемлекеттік органдарға қатысты пайдаланылатын "функция" терминінен айырмашылығы сол, Негізгі Заңда "мемлекет көрсететін қызмет" деген дефиниция жоқ.

" Әкімшілік рәсімдер туралы " 2000 жылғы 27 қарашадағы N 107-II Қазақстан Республикасының Заңына өзгерістер мен толықтырулар енгізілуі арқылы "мемлекеттік функция" және "мемлекет көрсететін қызмет" ұғымдарының мазмұнына алғаш рет заңдық мағына берілген болатын. Осы Заңда мемлекеттік функция деп "мемлекеттік органның қызметті заңдарда белгіленген өкілеттіктер шегінде жүзеге асыруы" ұғынылады, Заңда мемлекеттік органдарда болуы мүмкін функциялардың тізбесі бекітілген: стратегиялық, реттеушілік, іске асыру және бақылау функциялары (1 және 9-2-баптар). Заңда мемлекеттік қызмет деп "жеке және заңды тұлғалардың құқықтарын, бостандықтарын және заңды мүдделерінің қорғалуын қамтамасыз етуге бағытталған, бюджеттік бағдарламаларды (кіші бағдарламаларды) іске асыру аясында мемлекеттік органдар, өзге де мемлекеттік мекемелер, мемлекеттік кәсіпорындар, жеке және (немесе) заңды тұлғалар жүзеге асыратын қызмет" ұғынылады (1-баптың 2-2-тармағы).

Конституциялық Кеңес "мемлекеттік функция" және "мемлекет көрсететін қызмет" ұғымдарының тең мағыналы еместігін және әр түрлілігін атап көрсетеді.

"Көрсетілетін қызмет" ұғымы құқық теориясында, бірінші кезекте, азаматтық-құқықтық, яғни көбінесе мүліктік сипаты бар институт болып табылады. Мемлекет көрсететін қызмет, мемлекеттік органның заңды және жеке

тұлғалардың құқықтарын, бостандықтарын және заңды мүдделерінің қорғалуын қамтамасыз ету жөніндегі мемлекеттік функцияларды іске асыруына байланысты көрсетілетін, соның ішінде бюджеттік қаржыландыру есебінен көрсетілетін басқарушылық қызмет нысандарының бірі. Бұл ретте, мемлекеттік органның мемлекеттік құрылыс пен басқару нысанынан, мемлекеттік органдардың жүйесі мен олардың құзыретінен келіп шығатын функциясын, бюджеттік бағдарламалар шеңберінде мемлекеттік орган, оған ведомстволық бағынысты ұйымдар немесе қызмет көрсетушілер ретінде белгіленетін өзге де субъектілер көрсететін мемлекеттік қызметке теңестіруге болмайды.

Конституциялық Кеңестің пікірінше, "мемлекет көрсететін қызмет" және "мемлекеттік функция" ұғымдарының ара-жігін, бірінші кезекте, олардың көлемі, бағытталуы мен мүдделеріне (жеке тұлғаға не көпшілікке бағытталуына, жеке немесе жария-құқықтық мүдделердің басымдығына) қарай; қызметінің еріктілігіне немесе міндеттілігіне (жеке тұлғаның өтініші немесе мемлекеттің мәжбүрлеуімен қамтамасыз етіліп, мемлекеттің міндетіне орай барлығына қатысты автоматты түрде енгізілетін қызмет) бойынша ажыратуға болады.

"Мемлекеттік функция" және "мемлекет көрсететін қызмет" ұғымдарын бір-бірімен ұқсастыру азаматтық-құқықтық (жеке құқықтық) институттардың жария-құқықтық институттармен араласып кетуіне, мемлекеттің жария-биліктік сипаттамасы көмескіленуіне әкеп соқтыруы мүмкін, ал бұл түптеп келгенде мемлекеттік биліктің, мемлекет пен оның органдарының мақсаты мен ұйымдастырылуының конституциялық негіздеріне қайшы келеді.

Жазылғанның негізінде, Қазақстан Республикасы Конституциясының 72-бабы 1-тармағының 4) тармақшасын, "Қазақстан Республикасының Конституциялық Кеңесі туралы" 1995 жылғы 29 желтоқсандағы N 2737 Қазақстан Республикасы Конституциялық заңының 17-бабы 3-тармағының 1) тармақшасын, 31-33, 37-баптарын және 41-бабы 1-тармағының 2) тармақшасын басшылыққа алып, Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесі

қаулы етеді:

1. Қазақстан Республикасы Конституциясының 54-бабының, 61-бабы 3-тармағының 1) және 3) тармақшалары нормаларының мазмұнынан, мемлекеттік

органдардың құзыреті Қазақстан Республикасының Конституциясымен, конституциялық заңдарымен және заңдарымен ғана емес, заңға тәуелді актілерімен де белгіленетіндігі келіп шығады.

2. Қазақстан Республикасы Конституциясының 83-бабының 1-тармағына сәйкес прокуратура мемлекет атынан жоғары қадағалауды жүзеге асырады.

Басқа мемлекеттік органдар қадағалау функцияларын өз құзыреті шегінде іске асыруға хақылы.

Ескерту. 2-тармаққа өзгерістер енгізілді - ҚР Конституциялық Кеңесінің 16.11.2022 № 1 нормативтік қаулысымен.

3. "Мемлекеттік функция" және "мемлекет көрсететін қызмет" ұғымдарының мазмұны мен көлемі ұқсас емес.

Мемлекеттік функцияны мемлекеттік орган өз құзыретіне сәйкес іске асырады, ол жария-құқықтық сипатқа ие, субъектілердің шектеусіз санына қатысты қолданылады, мемлекеттің мәжбүрлеуіне негізделуі мүмкін.

"Мемлекет көрсететін қызмет" ұғымы Қазақстан Республикасының Конституциясында жоқ. Бұл ұғымның мазмұнын анықтау кезінде заң шығарушы, Конституциялық Кеңестің пікірінше, мынаны негізге алуы мүмкін. Мемлекет көрсететін қызмет мемлекеттік органдардың жекелеген функцияларын жүзеге асыру нысандарының бірі болып табылады, ол көбінесе азаматтық-құқықтық сипатқа ие, әдетте мемлекеттің мәжбүрлеуін қолданбай жеке көрсетіледі.

4. Қазақстан Республикасы Конституциясының 74-бабының 3-тармағына сәйкес қаулы оны қабылдаған күннен бастап күшіне енеді, шағымдануға жатпайды, Республиканың бүкіл аумағында жалпыға бірдей міндетті және Қазақстан Республикасы Конституциясының 73-бабының 4-тармағында көзделген ретті ескере отырып, түпкілікті болып табылады.

5. Осы қаулы республикалық ресми басылымдарда қазақ және орыс тілдерінде жариялансын.

Қазақстан Республикасы

И. Рогов

Конституциялық Кеңесінің

Төрағасы