

УДК 342.5 (574)

М.Н.Абыласимов

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова (E-mail: murager1985@mail.ru)

Юридическая природа актов Конституционного Совета Республики Казахстан

Статья посвящена юридической природе актов Конституционного Совета Республики Казахстан в создании права государства. Автором проанализированы такие формы правотворчества органа конституционной юстиции, как толкование Конституции, проверка конституционности законодательных актов. Освещен вопрос о взаимодействии Конституционного Совета и других институтов государственной власти Казахстана (Президент, Парламент, Правительство, суды). Отмечено важное значение деятельности Конституционного Совета Республики Казахстан, который своими решениями оказывает позитивное влияние на эволюцию всей правовой системы; формулирует общие принципы права, которые должны учитывать органы государства в своих решениях; вырабатывает рекомендации для законодателя; дает прямые указания о необходимости нормативного урегулирования того или иного вопроса.

Ключевые слова: Конституция, Конституционный Совет, нормативно-правовой акт, закон, решение, постановление, конституционный контроль, конституционные права и свободы граждан.

В современном мире идет активное сближение различных правовых систем. Доминирующими становятся такие общеправовые начала, как всеобщее признание верховенства права и закона, приоритет обеспечения и охраны прав и свобод человека. В этих условиях система охраны конституции каждой страны должна соответствовать определенным общим критериям.

В Республике Казахстан формируются рыночная экономика, демократическая политическая система и свободное гражданское общество, основанные на идеологическом, социальном и политическом плюрализме. Это вносит свои коррективы в развитие конституционных норм, в разнообразие новых правовых институтов, обеспечивающих верховенство Конституции, к числу которых относится Конституционный Совет.

В отличие от прежних декларативных Конституций советского периода новый Основной Закон Республики Казахстан имеет прямое действие на всей территории страны. В этой связи суды при отправлении правосудия имеют право непосредственно применять положения Конституции. Непосредственное применение судами норм Конституции должно осуществляться при разрешении конкретных вопросов, особенно при отсутствии иного законодательства, внутренней противоречивости имеющегося законодательства или явном противоречии отдельных норм законов Конституции Республики Казахстан.

Однако суды общей юрисдикции не вправе выносить решения, содержащие законодательные распоряжения. Если при применении закона или иного нормативного правового акта суд столкнется с ущемлением закрепленных Конституцией прав и свобод человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным. В случае признания таких актов неконституционными они теряют свою юридическую силу и не подлежат применению, а решения судов и других правоприменительных органов, основанные на них, исполнению не подлежат.

В ситуации, когда судебная власть является самой ослабленной ветвью власти, а говорить о ее реальной независимости еще рано, эффективное осуществление данного полномочия ставится под сомнение. Принимая во внимание, что субъект обращения — в данном случае суд — неизбежно ставится в оппозицию тем органам, которые издали оспариваемый нормативный акт, трудно ожидать от судов активности в утверждении конституционной законности.

Следовательно, защита конституционных прав и свобод граждан Республики Казахстан, в том числе в форме восстановления нарушенных прав, есть другая немаловажная задача Конституционного Совета, хотя осуществляет он ее опосредованно — через признание норм действующего акта неконституционными. В защите прав граждан на самом высоком уровне и проявляется одна из существенных характеристик правового государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы, о чем говорится в п.1 ст.1 Конституции Республики Казахстан. Казахстан намерен развиваться как государство, которое берет на себя обязательство смягчать социальное неравенство путем создания условий для достойной жизни своим гражданам и свободного развития личности, адекватных возможностям государства. Признание высшей ценностью государства Казахстан человека, его жизни, прав и свобод означает, что государство постоянно заботится о человеке, создает все зависящие от него условия, чтобы человек мог существовать нормально, чтобы государство защищало его жизнь, принимало меры для охраны его здоровья [1; 12, 13].

В условиях конституционной законности права и свободы человека и гражданина должны быть обеспечены в достаточном объеме, что позволяет ему чувствовать себя под надежной защитой Конституции.

Наряду с функцией обеспечения верховенства Конституции и ее верховного толкования Конституционный Совет осуществляет арбитражную функцию, удерживая в равновесии все ветви государственной власти. Эта функция реализуется посредством рассмотрения Конституционным Советом вопросов, связанных с разрешением споров в процессе проведения выборов и республиканского референдума.

Осуществляя контроль за избирательным процессом, органы конституционного контроля в ряде стран наделяются, в отличие от Казахстана, не только юрисдикционными полномочиями. Примером в этом отношении, прежде всего, является Франция, где Конституционный Совет на президентских выборах и на референдуме контролирует ход голосований (через своих представителей), устанавливает список кандидатов на пост президента, высказывает свое мнение об организации выборов, т.е. выступает в качестве консультативного органа. Как юрисдикционный орган, Совет действует, рассматривая избирательные споры по жалобам субъектов избирательного процесса, круг которых устанавливается законом [2; 21].

Контроль за национальными выборами является одной из важнейших прерогатив Конституционного Совета. Для того чтобы не перегружать деятельность органа конституционного контроля, компетенция распространяется лишь в отношении выборов в высшие конституционные органы государственной власти республики.

Конституционный Совет при реализации данного полномочия может выступить в двух основных качествах — как консультативный орган, высказывающий свое мнение об организации и проведении выборов или республиканского референдума, и как орган государственной власти, принимающий решения, имеющие юридические последствия.

Так, в соответствии с Конституционным законом «О Конституционном Совете Республики Казахстан», выборы Президента Республики Казахстан, признанные не соответствующими Конституции, решением Центральной избирательной комиссии на соответствующих избирательных участках (административно-территориальных единицах) признаются недействительными. Признание выборов Президента соответствующими Конституции влечет регистрацию избранного Президента [3].

Выборы депутатов Сената и Мажилиса Парламента Республики Казахстан, признанные не соответствующими Конституции, решением Центральной избирательной комиссии в отдельных административно-территориальных единицах и избирательных округах признаются недействительными. Признание выборов депутатов Сената и Мажилиса Парламента соответствующими Конституции влечет регистрацию избранных депутатов.

Результаты республиканского референдума, признанного не соответствующим Конституции Республики Казахстан, решением Центральной комиссии референдума на соответствующих участках голосования признаются недействительными. Признание проведенного референдума соответствующим Конституции влечет возобновление итогов референдума.

Возможность оспорить в Конституционном Совете итоги президентских и парламентских выборов и республиканского референдума является достаточно действенным способом политического воздействия в ситуации противоборства между законодательной и исполнительной ветвями власти, а также между Мажилисом и Сенатом [4; 7]. К примеру, Президент, Премьер-Министр и Председатель Сената могут стать инициаторами возбуждения Конституционного производства по поводу правильности выборов депутатов Мажилиса, не устраивающих их; то же самое Президент, Премьер-Министр и Председатель Мажилиса могут сделать в отношении сенаторов.

Роль Конституционного Совета как баланса важного звена механизма сдержек и противовесов проявляется и в его участии по досрочному прекращению полномочий Главы государства. В этом случае Конституционный Совет дает заключение о соблюдении установленных конституционных процедур. Заключение о несоблюдении установленных конституционных процедур перед принятием Парламентом в соответствии с п.п. 1,2 ст. 47 Конституции, соответственно решению о досрочном освобождении от должности, окончательному решению об отрешении Президента Республики, влечет прекращение рассмотрения вопроса, соответственно, о досрочном освобождении от должности, об отрешении Президента. Заключение о соблюдении установленных конституционных процедур влечет продолжение рассмотрения вопроса, соответственно, о досрочном освобождении от должности Президента Республики, об отрешении от должности Президента Республики.

Данная компетенция указывает на то, какое особое место занимает Конституционный Совет в проверке конституционности решений одной из ветвей власти.

Согласно п. 2 ст. 39 Конституционного закона Республики Казахстан «О Конституционном Совете Республики Казахстан», установлено, что законы и иные нормативные правовые акты, признанные неконституционными, в том числе ущемляющими закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, утрачивают юридическую силу, не подлежат применению и отменяются. Решения судов и иных правоприменительных органов, основанные на таком законе или ином нормативном правовом акте, исполнению не подлежат. Решения Конституционного Совета Республики Казахстан являются нормативными постановлениями, т.е. имеют юридический обязательный характер и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами [3].

Конституционный контроль за законами и другими нормативными правовыми актами Конституционного Суда и Конституционного Совета по отдельным категориям дел осуществляется в различных формах. Для Конституционного Совета более характерен предупредительный (превентивный) конституционный контроль, т.е. проверка на соответствие Конституции законов и международных договоров до их вступления в силу, до промульгации их уполномоченным лицом. Проверка Конституционным Советом конституционности действующих актов (последующий конституционный контроль) возможна лишь при обращении судов общей юрисдикции [5,4]. Решением Конституционного Совета является любой акт, принимаемый на его заседании. Решения Конституционного Совета делятся на два вида: итоговое решение, которое принимается на основе осуществления конституционных полномочий; решения, которыми осуществляются иные (неконституционного уровня) полномочия.

Итоговые решения имеют различные формы. Первая форма — постановления нормативного и ненормативного характера. Постановления нормативного характера являются составной частью действующего права Республики Казахстан. Конституция или другие нормативные правовые акты не указывают, какое место занимают нормативные постановления Конституционного Совета в иерархии нормативно-правовых актов Республики Казахстан. В связи с этим возникает проблема оценки характера нормативного постановления: является ли решение Конституционного Совета о толковании нормы Конституции нормативным постановлением или заключением? По нашему мнению, решение Конституционного Совета о толковании нормы Конституции является нормативным постановлением. Решения Конституционного Совета Республики Казахстан характеризуются верховенством в системе законодательства и высшей юридической силой по отношению к актам и иным государственным органам. Само признание неконституционным закона при проведении предварительного контроля либо иного нормативного правового акта при следующем контроле представляет собой решение, которое по своей юридической силе выше отменяемого акта. Равноценно оно по своей значимости закону или нет, ответить сложно, прежде всего потому, что решения Конституционного Совета Республики Казахстан выполняют преимущественно охранительную, а не регулятивную функцию. Известный казахстанский ученый доктор юридических наук, профессор, академик НАН РК Г.Сапаргалиев по этому поводу отмечал следующее: «Решения о толковании норм Конституции являются нормативными

постановлениями, имеющими силу норм Конституции, стоящими в ряду конституционных норм. Что же касается других постановлений, то они будут иметь значение подзаконного нормативного акта, и основанием для такого утверждения является отсутствие в Конституции правовой возможности принятия Советом нормативного правового акта, имеющего силу конституционного или обычного закона» [6].

Другой формой итогового решения является заключение Конституционного Совета, которое не имеет нормативного характера. Почти по всем вопросам конституционных полномочий Конституционный Совет принимает заключения: по вопросам правильности выборов Президента, депутатов Парламента, республиканского референдума, конституционности закона, соответствия Конституции международных договоров, решения об отрешении Президента от должности.

Важной формой итогового решения Конституционного Совета является послание в Парламент о состоянии конституционной законности в стране. Послание может содержать анализ, а также предложения по укреплению конституционной законности.

Итоговое решение вступает в силу со дня его принятия, является обязательным на всей территории республики, окончательным и не подлежащим обжалованию. Только Президент Республики может внести возражение на итоговое решение в целом или в его части. Возражения Президента обсуждаются на заседании Конституционного Совета. Возражение может быть преодолено двумя третями голосов от общего числа членов Конституционного Совета. Если же Конституционный Совет не сможет преодолеть возражения Президента, тогда решение считается не принятым, и конституционное производство прекращается.

Принятие Конституционным Советом итоговых решений влечет за собой определенные правовые последствия.

1. Если законы будут признаны не соответствующими Конституции, то они не могут быть подписаны Президентом. Если же Конституционный Совет признает закон соответствующим Конституции, то Президент подписывает закон.

2. Если международный договор будет признан не соответствующим Конституции, то Парламент не может его ратифицировать. При положительном решении Конституционного Совета Парламент ратифицирует договор.

3. Если Конституционный Совет признает, что закон, иные нормативные акты ущемляют закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина и в силу этого не соответствуют Конституции, то такие законы и другие нормативные акты утрачивают свою юридическую силу и не подлежат применению. Если суды или другие правоохранительные органы приняли решения на основе таких законов, то эти решения исполнению не подлежат.

4. Конституционный Совет может признать выборы Президента не соответствующими Конституции. Тогда Центральная избирательная комиссия своим решением на соответствующих избирательных участках признает выборы недействительными. Если же выборы Президента будут признаны соответствующими Конституции, то избранный Президент регистрируется [7; 287].

5. Если выборы депутатов Сената и Мажилиса Парламента будут признаны Конституционным Советом не соответствующими Конституции, то решением Центральной избирательной комиссии выборы в соответствующих административно-территориальных единицах и избирательных округах признаются недействительными. Признание выборов депутатов Сената и Мажилиса Парламента соответствующими Конституции влечет регистрацию избранных депутатов.

6. Результаты республиканского референдума могут быть признаны не соответствующими Конституции. Тогда Центральная избирательная комиссия признает недействительным голосование на соответствующих участках.

7. Если Конституционный Совет примет заключение, что Парламент перед принятием решения нарушил конституционные процедуры при рассмотрении вопроса о досрочном освобождении Президента или отрешении его от должности, то это влечет прекращение рассмотрения вопроса о досрочном освобождении Президента или отрешении его от должности. Заключение Конституционного Совета о соблюдении установленных конституционных процедур влечет продолжение рассмотрения вопроса о досрочном освобождении или об отрешении [8; 409, 410].

Конституционный Совет не гарантирован не только от ошибок, но и от вынесения решения с нечеткими формулировками. Учитывая это, Регламент Конституционного Совета предоставляет право участникам конституционного производства, государственным органам и должностным лицам ходатайствовать об истолковании решения Конституционного Совета, об исправлении допущенных в его

решении неточностей и ошибок редакционного характера. Если Конституционный Совет сочтет доводы убедительными, то он принимает дополнительные решения. Конституционный Совет может принимать дополнительное решение и по собственной инициативе. Дополнительное решение не может противоречить действительному содержанию, смыслу и назначению первоначального решения Конституционного Совета [9; 31].

Конституционный Совет по собственной инициативе может пересмотреть свое решение. Регламент предусматривает два основания пересмотра решения по инициативе самого Конституционного Совета. Это следующие случаи: 1) если изменилась норма Конституции, на основе которой было принято решение; 2) если открылись новые существенные для предмета обращения обстоятельства, не известные Конституционному Совету в момент принятия решения. В случае пересмотра первоначального решения оно отменяется.

Таким образом, Конституционный Совет Республики Казахстан является государственным органом, не интегрированным ни в одну из ветвей государственной власти. Это самостоятельная структура государственной власти, позволяющая говорить о новом механизме взаимодействия властей, которые не могут быть сведены к законодательной, исполнительной и судебной властям. При осуществлении своих полномочий Конституционный Совет независим от государственных органов, организаций, должностных лиц, граждан и подчиняется только Конституции Республики Казахстан. Конституционный Совет решает дела, основываясь только на Конституции страны, и не может исходить из политических и иных мотивов; решает исключительно вопросы права. Он признан ни при каких обстоятельствах не отдавать предпочтения политической целесообразности, не переходить границ правовых норм.

Конституционный Совет посредством контроля за Основным Законом страны служит стимулом к постоянному совершенствованию системы государственной власти и гармонизации непрестанно меняющихся общественных отношений. Он формирует вкус к государственному мышлению и необходимое качество общественного сознания.

Подытоживая все отмеченное ранее, приведем высказывание Председателя Конституционного Суда РФ В.Д.Зорькина: «Живая Конституция — это не только текст и не только решения Конституционного Суда по толкованию тех или иных норм Основного Закона. Живая Конституция — это еще и законы, и вся правоприменительная практика, которая показывает, в каком направлении движется наше право. Ядром этой практики является, конечно, конституционное правосудие. То есть важен не только сам текст Конституции, но и его реальное воплощение в жизнь. Важен не столько перечень прав и свобод, сколько то, как они реализуются. Конституционный Суд — участник этого большого процесса, он играет важнейшую роль хранителя живой Конституции. Наши решения дополняют живую Конституцию, но не создают новый текст. Погоня за сиюминутными изменениями, как это делал Съезд народных депутатов, когда каждый день — новая статья, а каждому правителю — своя Конституция, — это правовая психозфрения. Конечно, страна может подойти к тому моменту, когда необходимо будет внести изменения в Основной Закон. Но пока есть возможность Конституцию не менять, её нельзя менять. До тех пор надо Конституцию интерпретировать. Несомненно, что суд своими решениями уясняет норму Конституции» [10].

References

- 1 The Constitution of the Republic of Kazakhstan. The Scientifically-practical comment. — Almaty: Raritet, 2010. — 400 p.
- 2 *Karaev A.* To a question on the competence of the Constitutional Council: some problems // Legal reform in Kazakhstan. — 2003. — № 3. — P. 20–27.
- 3 The constitutional law «About the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan» from 12/29/1995//Sheets of the Supreme body of the Republic of Kazakhstan. — 1995. — № 24. — Article 173.
- 4 *Cotov A.* To a question on understanding of legal positions of Constitutional Council RK // Legal reform in Kazakhstan. — 2005. — № 3. — P. 5–15.
- 5 *Kemalov M.* Legal force and a consequence of decision-making by bodies of the constitutional control of the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation // Legal reform in Kazakhstan. — 2002. — № 4. — P. 3–8.
- 6 *Sapargaliev G.S.* Problems of a ratio of the Constitution and laws of the Republic of Kazakhstan // Sajasat. — 1997. — № 8. — P. 37–50.
- 7 *Sapargaliev G.S.* Constitutional law RK. — Almaty: Zheti zhargy, 1998. — 368 p.
- 8 *Sapargaliev G.S.* Constitutional law of the Republic of Kazakhstan: the Academic rate. — Almaty: Жеті жарғы, 2005. — 544 p.

9 *Daulbaev A.* Some questions of legal force of standard resolutions of Constitutional Council RK // The Law and time. — 2005. — № 8. — P. 29–35.

10 *Zorkin V.D.* The report of the Chairman of the Constitutional Court of the Russian Federation at the conference devoted to the 15 anniversary The Russian Constitutions. — Moscow. BKD. 12. 12. 2008 y. An official site of the Constitutional Court of the Russian Federation-<http://www.ksrf.ru>

М.Н.Абыласимов

Қазақстан Республикасындағы Конституциялық Кеңес актілерінің заңдық табиғаты

Мақала құқықтық мемлекетті құрудағы Қазақстан Республикасының Конституциялық Кеңестің актілерінің заңдық табиғатына арналған. Автор Конституцияға түсіндірме беру, заңнамалық актілердің конституциялығын тексеру конституциялық әділет органы ретінде құқықшығармашылық нысандарын талқылады. Сондай-ақ Конституциялық Кеңестің және Қазақстанның басқа да мемлекеттік билік институттарының (Президент, Парламент, Үкімет, соттар) арасындағы қарым-қатынасты зерттеді. Қазақстан Республикасының Конституциялық Кеңес қызметінің өздерінің шешімдерімен барлық құқықтық жүйенің эволюциясына жағымды әсер етуі; мемлекеттік органдар өздерінің шешімдерінде жалпы құқық қағидасын құруда ескеру міндеттілігі; заң шығарушы үшін ұсыныстар дайындады, басқа да мәселелерді нормативтік реттеу қажеттілігі туралы тікелей бағыттар беруі қарастырылған.

M.N.Abylasimov

The legal nature of acts of the Constitutional Council of Republic Kazakhstan

The given clause is devoted to the nature of acts of the Constitutional Council of Republic Kazakhstan in creation of the right of the state. For this purpose the author of the clause analyzes such forms of law-making of body of the constitutional justice as Constitution interpretation, check of constitutionality of legal acts. The author opens a question on interaction of the Constitutional Council and other institutes of the government of Kazakhstan (the President, Parliament, the Government, courts). In the clause the great value in activity the Constitutional Council of Republic Kazakhstan which the decisions positive impact on evolution of all system of law makes is marked; formulates general principles of the right which should consider state bodies in the decisions; develops recommendations for the legislator; gives direct instructions on necessity of standard settlement of this or that question.