

ЖАС ҒАЛЫМ МІНБЕСІ ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

УДК 342.5 (574)

Правовой статус Конституционного Совета Республики Казахстан и его роль в осуществлении конституционного контроля

Абыласимов М.Н.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақалада барлық құқық пен құқықты жүзеге асыру қызметінің саласын қамтитын Қазақстан Республикасындағы конституциялық бақылауды жүзеге асырудағы мәселелері қарастырылады. Мұндай орган ретінде Конституциялық Кеңес танылады, ол Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік мекемелердің қызметінің тепе-теңдігінің кепілдемесі болып табылады. Автор сонымен қатар Конституциялық Кеңестің құқықтық мәртебесіне жалпы сипаттама берген және Кеңес мүшелерінің құқықтық мәртебесін, оның құзыреттері мен оларды жүзеге асыру мәселелерін талдаған.

The problems of constitutional control implementation, which covers all the fields of law and the field of law-enforcement activity in the Republic of Kazakhstan are considered in this Article. As such body the Constitutional Council which is a balance guarantee in functioning of official bodies in Republic Kazakhstan acts. Total description of Constitutional Council legal status as state organ which ensures The Supremacy of the Constitution of the Republic of Kazakhstan throughout its territory is given herein. The author also considers the legal status of Constitutional Council Members and the limit of its competence and the problems of its realization.

Принятая всенародным голосованием 30 августа 1995 г. Конституция Казахстана отразила волю народа и закрепила важнейшие начала демократического государственного устройства, основные права и свободы человека и гражданина, исходные положения нового экономического уклада. Последовательная реализация конституционных положений абсолютно необходима для функционирования всех общественных институтов, а следовательно, для нормального существования всего государства.

Конституция Республики Казахстан как Основной Закон государства обладает высшей юридической силой, и верховенством на всей территории и в силу этого требует особой защиты. Обеспечить верховенство Конституции невозможно без установления специально-правовых гарантий, особых институтов, выполняющих функции разрешения споров между ветвями власти, осуществляющих защиту конституционного строя, прав и свобод граждан.

В качестве такого института выступает Конституционный Совет (главной гарантией такого равновесия), играющий важную роль в функционировании государственных учреждений Республики Казахстан.

В отличие от общих и конституционных судов Конституционный Совет является несудебным (иногда его называют квазисудебным) органом. Он рассматривает вопрос о конституционности закона или иного нормативного акта не путем обсуждения по правилам судебной процедуры (хотя в некоторых странах ее элементы не исключаются), а посредством обсуждения доклада, представленного одним из членов суда по данному вопросу, без участия сторон [1; 14].

Самостоятельный раздел в Конституции 1995 г. посвящен органу конституционного контроля — Конституционному Совету республики.

Ранее орган конституционной юстиции в лице Конституционного Суда входил в единую систему судебной власти в Республике Казахстан (ст. 95 Конституции 1993 г.). В настоящее время Конституционный Совет представляет собой внесудебный орган, обладающий полномочиями по рассмотрению законов, принятых Парламентом, на их соответствие Конституции Республики.

Впервые в качестве органа официального толкования Конституции установлен Конституционный Совет (пп. 4 п. 1 ст. 72) [2]. Нужно отметить, что институт официального толкования Конституции нашел отражение в конституционной теории и практике только лишь с появлением данной статьи Конституции Республики 1995 г.

Конституционный Совет — назначаемый орган, состоящий из семи членов, полномочия которых длятся шесть лет. Пожизненными членами Конституционного Совета являются (по праву) экс-Президенты Республики [3; 383].

Анализ Конституции свидетельствует о том, что все ветви власти, включая и президентскую, взаимодействуют с Конституционным Советом, взаимно уравновешивая, дополняя друг друга и, в конечном счете, служат общей цели — утверждению конституционной законности в государстве и обществе. Взаимоотношения высших органов государственной власти строятся на принципе самостоятельной деятельности каждой из них, а также возможного влияния друг на друга в пределах, установленных законодательством. В то же время к казахстанской конституционной реальности в полной мере можно отнести тезис о том, что Конституция, с одной стороны, провозглашает должное, соответствующее демократическим идеалам состояние государства, а с другой — является инструментом, его формирующим. Эти задачи обеспечиваются, если содержание Конституции соответствует провозглашенным целям и действует эффективный механизм ее защиты. У органа конституционного контроля, каковым является Конституционный Совет Республики Казахстан, особое положение среди государственно-правовых институтов — он хранит конституционные рамки.

Конституционный Совет Республики Казахстан является государственным органом, обеспечивающим верховенство Конституции Республики Казахстан на всей территории Республики. В этой роли Совет, в силу самих конституционных установлений занимаясь толкованием Основного Закона страны, формирует конституционно-правовую доктрину, разъясняет понимание определенных положений Конституции, обязательное для всех субъектов конституционных правоотношений. При этом он не выражает политической воли лиц, участвовавших в выработке его решений. Своей деятельностью Совет проводит лишь одну политику — политику, выраженную в Конституции, оставаясь всегда в границах права.

Компетенция Конституционного Совета закрепляется в Конституции и воспроизводится в Конституционном законе «Конституционном Совете Республики Казахстан» от 29 декабря 1995 г. [4]. Ее предметом являются вопросы права, а точнее, конституционно-правовые вопросы и споры. Рассматривая обращения, Совет обязан воздерживаться от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других органов. В Конституции установлены субъекты, по обращениям которых может быть возбуждено конституционное производство, круг которых является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию.

Порядок формирования, состав и правовой статус членов Конституционного Совета определяется в нормативно-правовых актах Республики Казахстан. Законодательство предъявляет определенные требования к кандидатам на эту должность, установление которых связано, прежде всего, с тем, чтобы членами Совета назначались лица, обладающие определенным жизненным опытом, компетентностью, высокими профессиональными и нравственными качествами. Законодательство достаточно подробно регулирует вопросы о правовом статусе председателя и членов Совета. Этим понятием охватываются система признанных и гарантируемых государством в законодательном порядке прав и обязанностей членов Совета, а также правовые принципы, выражающие взаимоотношения членов Совета, общества и государства.

Основой правового статуса членов Совета является идея его независимости, определяющей содержание всех его составляющих. Особо законодательство оговаривает пункты о несовместимости. Указанные ограничения направлены прежде всего на обеспечение чистоты правовой позиции председателя и членов Совета. Это является гарантией от возмездия групповых либо личных интересов при разрешении споров и даче заключений по конституционно-правовым вопросам. Требования несовместимости должностей обеспечивают также возможность сосредоточиться исключительно на работе в Совете. Важной гарантией независимости и неприкосновенности личности членов Совета

является недопустимость их преследования за позицию, занимаемую в ходе конкретного разбирательства в конституционном процессе [5; 53, 54].

Конституционный Совет — это несудебный орган. Правом обращения в Конституционный Совет обладает ограниченный круг субъектов. Конституционный Совет осуществляет свою деятельность в соответствии с регламентом, принятым 4 июня 1996 г. [6; 24–36]. Следует отметить, что процедура рассмотрения обращений в Конституционном Совете (по сравнению с Конституционным Судом) значительно упростилась: месячный срок рассмотрения дел вместо шестимесячного; необязательность стенографирования слушания и даже опроса (выслушивания) участников конституционного производства; двухдневный срок представления материалов дела членам Конституционного Совета до заседания (вместо 10 дней); двухдневный срок представления соответствующим должностным лицам копий принятого решения и т.д.

Упрощение процедуры работы Конституционного Совета позволяет оперативно рассмотреть обращения. И, как результат, уменьшается возможность политизации Конституционного Совета, вовлечения его в разного рода политические интриги. Статья 1 Указа Президента Республики Казахстан, имеющая силу конституционного закона, «О Конституционном Совете» однозначно установила новое положение о том, что при осуществлении своих полномочий Конституционный Совет не может исходить из политических мотивов.

Следует отметить, что законодательством определены основные принципы конституционного производства. Под конституционным производством понимается установленный законодательством процессуальный порядок принятия и рассмотрения обращения, а также принятие по нему Конституционным Советом решения.

К принципам конституционного производства относятся:

- подчиненность только Конституции Республики;
- самостоятельность и независимость от государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан;
- аполитичность;
- несменяемость членов Конституционного Совета;
- равенство прав членов Конституционного Совета и его председателя;
- коллегиальность принятия решения;
- тайность голосования.

Конституционный Совет принимает решения в следующих формах:

- постановления, в том числе нормативные;
- заключения;
- послания.

Решения Конституционным Советом принимаются большинством голосов коллегиально, путем открытого либо тайного голосования. Необходимо отметить, что нормативные постановления Конституционного Совета являются составной частью действующего права Республики Казахстан (ст. 4 Конституции).

К компетенции Конституционного Совета относятся рассмотрение, в случае спора, вопроса о правильности проведения выборов Президента Республики, депутатов Парламента и проведения республиканского референдума; рассмотрение до подписания Президентом принятых Парламентом законов на их соответствие Конституции; рассмотрение до ратификации международных договоров Республики на их соответствие Конституции; официальное толкование норм Конституции; дача заключения в случаях досрочного освобождения от должности Президента страны либо его отрешения от должности. Кроме того, по результатам обобщения практики конституционного производства Совет ежегодно направляет Парламенту послание о состоянии конституционной законности в стране.

За период своей деятельности Конституционным Советом принято более 140 нормативных постановлений, где даны официальные толкования конституционных норм о правах и свободах человека, независимости и суверенном праве государства, о территориальной целостности, неприкосновенности границ и неотчуждаемости территории, об унитарности государства и президентской форме правления и многих других. Всего предметом конституционного рассмотрения были положения 73-х статей Основного Закона.

Конституционный Совет вправе определить порядок исполнения принятых им решений. Государственные органы и должностные лица обязаны в срок, установленный Советом, сообщить ему о мерах, принятых во исполнение его решения [7].

Объем компетенции Конституционного Совета, установленный Конституцией, является по своему содержанию закрытым и состоит из следующих групп полномочий:

- Контроль за национальными выборами является одним из важнейших прерогатив Конституционного Совета. Для того чтобы не перегружать деятельность конституционно-контрольной власти, компетенция распространяется лишь в отношении выборов в высшие конституционные органы государственной власти Республики. При реализации данного полномочия Конституционный Совет вправе проверить, не было ли нарушений норм Конституции и конституционных законов «О выборах в Республике Казахстан», «О республиканском референдуме» со стороны участников избирательного процесса, а также органов и должностных лиц, связанных с организацией и проведением всенародного голосования и выборов в высшие органы государственной власти.

Компетенция в этой области может толковаться в двух смыслах: во-первых, в конституционном праве под выборами понимают совокупность общественных отношений, возникающих в процессе их проведения, и, во-вторых, выборы могут означать конкретный результат, т.е. провозглашение избранного кандидата после общего подсчета голосов. Из этого вытекает, что полномочия Совета могут распространяться на все стадии избирательного процесса. Иначе говоря, Совет вправе контролировать как законность самого решения о проведении выборов или республиканского референдума, так и всю кампанию по их проведению — до голосования, в ходе голосования и после голосования.

- Контроль за законами до их вступления в силу со стороны Конституционного Совета является наиболее эффективным, имеющим следующие преимущества:

1) он позволяет оперативно предупреждать нарушения конституционной законности;

2) способствует стабильности законодательства, устраняя проблему отмены множества подзаконных актов;

3) сохраняет престиж самого законодателя, что в принципе невозможно при осуществлении последующего конституционного контроля;

4) дает возможность главе государства и главе исполнительной власти пресекать всякие попытки Парламента распределить полномочия иначе, чем это было закреплено в Конституции.

В данном случае Конституционный Совет выполняет функцию «сдержек» в отношении к различным звеньям политической системы. Основным же недостатком данной формы контроля заключается в том, что Конституционный Совет вмешивается в законодательную работу Парламента, а это грозит ему чрезмерной политизацией. В переданном для промульгации законе уже выражена воля законодательной власти, однако его обязывают подчиниться решению Конституционного Совета. При этом в распоряжении Парламента нет никаких средств, с помощью которых он мог бы добиться введения в действие спорного закона.

- Не менее важным является право Совета устанавливать конституционность международных договоров. С приобретением независимости Республика Казахстан стремится утвердиться на международной арене. В связи с этим возрастает проблема взаимоотношений между внутренним законодательством и нормами международного права. Следует отметить, что ратификации подлежат международные договоры Республики Казахстан, при заключении которых договаривающиеся государства условились о последующей их ратификации. Это является обязательным элементом в соблюдении конституционной законности, обеспечении верховенства Конституции. В данном случае предварительный контроль обладает безусловным преимуществом и позволяет предотвратить коллизии законодательства Республики и норм международного права.

Проверка международного договора до ратификации предотвращает ситуацию, при которой этот договор, став обязательным для государства, будет иметь верховенство перед внутренним законодательством, что, в свою очередь, может создать ряд проблем, поскольку денонсация международного договора в целом либо отдельных его положений должна быть результатом действия не только внутригосударственных, но и международно-правовых механизмов.

- Важнейшим полномочием Конституционного Совета является право официального толкования норм Конституции. Конституция как Основной Закон государства отличается от простого закона по существу и характеру содержащихся в ней предписаний. Как Основной Закон, она

обладает высшей юридической силой и верховенством на всей территории. Высшая юридическая сила в формальном смысле проявляется в том, что, во-первых, ее нормы всегда имеют приоритет над другими нормативно-правовыми актами, и, во-вторых, эти акты должны быть приняты согласно установленной процедуре и органами, предусмотренными Конституцией. По справедливому мнению Ю.А.Тихомирова, конституционные нормы в правовой системе имеют приоритетную роль [8; 17–25]. Конституция скрепляет собой всю пирамиду законодательства, выступает правообразующим ядром, устанавливает виды юридических актов, их соотношение, иерархию, субординацию, способы разрешения коллизий между ними, служит главным ориентиром в деле организации правового регулирования в стране.

Полномочия Конституционного Совета по официальному толкованию норм Конституции законодательно закреплены в качестве самостоятельной функции, реализуемой посредством принятия в особом разбирательстве решения. Безусловно, что при толковании тех или иных норм необходимо придерживаться строго определенных приемов. Так, по мнению Ф.Люшера, в этом отношении предпочтительнее всего опираться на метод «полезного эффекта», который можно определить следующим образом: «если текст нормы позволяет двусмысленное истолкование, его нужно, понимать, скорее, в том смысле, в каком он способен дать положительный эффект, чем в том, когда от его действия не следует ожидать результатов» [9].

Официальное толкование положений Конституции заключается в разъяснении смысла применения содержащихся в ней предписаний к конкретным случаям жизни. Эта стадия применения права характеризуется тем, что уже известны факты, требующие юридической квалификации со стороны конституционно-контрольной власти. Разрешая конфликты, Конституционный Совет проводит для себя толкование путем уяснения Конституции, которое затем находит непосредственное выражение в решениях по конкретным делам. Толкование в значительной мере определяет специфику положения Конституционного Совета как органа по защите Конституции, арбитра, посредника между президентской, исполнительной, законодательной и судебной властью.

Суть и главная особенность официального толкования состоит в том, что оно имеет обязательный характер при реализации содержащихся в них юридических норм. Вместе с тем официальное толкование юридических норм, которые содержатся в нормативных правовых актах, есть лишь один из видов и уровней толкования действующего права. Само по себе толкование права как род юридической деятельности гораздо многообразнее и сложнее. Толкование Конституции может явиться альтернативой её жесткости. Оно необходимо, поскольку процедура пересмотра Конституции, внесения в нее поправок весьма сложна. Многочисленные поправки, как показывает опыт, подрывают авторитет права. Рассмотрение обращений уполномоченных органов и должностных лиц о толковании Конституции прочно входит в практику Конституционного Совета. И есть все основания полагать, что оно будет расширяться и оказывать все большее влияние на механизм реализации Конституции, деятельность всех органов власти, общественных объединений и граждан.

Стабильность демократического государства переходных периодов связана не только с принятием либеральной конституции, но и с созданием системы гарантий от возврата назад, от последствий «конституционной цикличности». Речь идет о том, что недостаточно одной декларации конституционных норм, а нужны механизмы, чтобы эти нормы реально работали. И таким важным механизмом как раз-таки является сильный конституционный контроль в стране. Такой контроль позволяет выявлять конституционные отклонения, способные привести к негативной трансформации конституционализма.

Помимо изложенного, Совет рассматривает обращение судов. Это направление деятельности также должно способствовать усилению конституционных гарантий прав и свобод человека, закрепленных в других отраслях права, их судебную защищенность. Рассматривая обращения судов, конституционно-контрольная власть осуществляет последующий контроль, главное преимущество которого заключается в том, чтобы, не вмешиваясь непосредственно в процесс правотворчества, Конституционный Совет получал возможность проверить конституционность законов или иных нормативно-правовых актов с учетом практики его применения судами и органами управления, а это имеет, на наш взгляд, важное значение в сфере защиты конституционных прав и свобод личности.

В компетенцию Конституционного Совета не входит проверка конституционности действий государственных органов и должностных лиц, правоприменительной практики, затрагивающей конституционные права граждан, что является, как показывает практика, существенным недостатком. Отсутствие указанных выше полномочий, с одной стороны, призвано не допустить политизации конституци-

онно-контрольной власти, или возможного провоцирования с ее стороны какого-либо политического кризиса, с другой — существенно снижает эффективность проведения конституционного контроля.

Также институт конституционного контроля в Республике Казахстан в лице Конституционного Совета выступает важнейшим средством обеспечения реального существования конституционализма. Наличие писаной конституции, которая возглавляет иерархию правовых норм, делает необходимой проверку вновь издаваемых правовых актов на непротиворечивость ее положениям [3; 387].

Конституционный контроль охватывает все отрасли права и области правоприменительной деятельности. На Конституционный Совет в этой связи возложена особая роль. Имея четкое институциональное и процессуальное оформление и осуществляя конституционный контроль на постоянной основе, он не решает никаких других задач, кроме охраны Конституции. Конституционный Совет выступает как сила, противостоящая и неконституционным законам Парламента, осуществляя предварительный контроль, и неконституционным актам Президента и Правительства, осуществляя последующий контроль.

Список литературы

1. *Баишев Ж.Н.* Судебная защита Конституции. — Алматы: Жеті жарғы, 1994. — 192 с.
2. Конституция Республики Казахстан. — Алматы: ТОО «Издательство «Норма-К», 2008. — 44 с.
3. *Амандыкова С.К.* Становление доктрины конституционализма в Казахстане. — Караганда: Изд-во КарГУ, 2002. — 439 с.
4. Конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. «О Конституционном Совете Республики Казахстан» // www.akorda.kz
5. *Караев А.А.* Право и государство. — 1999. — № 2. — С. 53–54.
6. Регламент Конституционного Совета Республики Казахстан от 04.06.1996 г.: Сб. постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан. — Алматы: Борки, 1998. — С. 24–36.
7. Правовые последствия решений Конституционного Суда в укреплении конституционализма в стране: Выступление члена Конституционного Совета Республики Казахстан А.Н.Жайлгановой на междунар. конф. посвящ. 15-летию Конституционного Суда Республики Армения (Республика Армения, г. Ереван, 5–8 октября 2011 г.) // <http://www.constcouncil.kz>
8. *Тихомиров Ю.А.* Теория закона. — М.: Наука, 1982. — 256 с.
9. *Люшер Ф.* Конституционная защита прав и свобод личности: Пер. с фр. — М.: Издат. гр. «Прогресс-Универс», 1993. — 384 с.