

УДК 342.5 (574)

Правовой статус членов Конституционного Совета Республики Казахстан

Абыласимов М.Н.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Қазақстан Республикасындағы Конституциялық Кеңес Қазақстан территориясындағы қабылданатын заңдар мен актілердің ҚР Конституциясына сәйкес келуін қамтамасыз ететін бақылаушы орган болып табылады. Конституциялық Кеңес азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын қорғауда маңызды рөлге ие. Мақалада Конституциялық Кеңестің төрағасы мен мүшелерінің құқықтық мәртебесі мен құзыреті осы айтылған мемлекеттік органның қаншалықты қажетті екендігін сипаттайды. Конституциялық Кеңестің төрағасы мен мүшелері тек қана Конституцияны бастамашылыққа алып және мемлекеттегі ситуативті саясатының ықпалына мойынсұнбауы тиіс.

The Constitutional Council in the Republic of Kazakhstan is the supervisory body in ensuring the conformity of laws and acts on the territory of Kazakhstan to the Constitution of RK. The Constitutional Council plays an important role in the protection of rights and freedoms of citizens. By examining and viewing legal status and competence of the chairman and the members of the Constitutional Council the article provides the importance of activity of such necessary public agency. The Chairman and the members of the Constitutional Council should be guided only by the Constitution and not be influenced by situational politics in state.

Конституционный контроль является важнейшим компонентом конституционного государства. Благодаря такому контролю обеспечивается охрана и реализация положений Конституции и законов, регулирующих основы конституционного строя. Отметим, что долгое время этот институт недооценивался в юридической, политической науке, и никакого подобного органа в советской конституционной системе не существовало. Нынешнее развитие Казахстана, связанное с формированием правового государства, характеризуется известной активизацией данного института.

Конституция как основной закон — главный источник национального права, ядро всей правовой системы, юридическая база текущего законодательства. Важнейшее юридическое свойство Конституции — ее верховенство, означающее приоритетное положение в системе источников права, которое обеспечивается особым порядком принятия и изменения конституции и придания ей высшей юридической силы.

Конституция Республики Казахстан решает главные вопросы, затрагивающие жизненные интересы людей, регулирует основные сферы жизни общества, государства, личности. В Конституции в концентрированном виде закрепляются принципы общественного строя, организации государства, правового положения человека и гражданина. В то же время Конституция не является только констатацией, это программный документ, который ставит стратегические задачи перед обществом и государством, задает направление дальнейшего развития во всех сферах жизнедеятельности общества и человека. Позитивную роль играет конституция, в которой с позиции общечеловеческих ценностей, а также социальной справедливости решаются основополагающие, сущностные вопросы.

Одним из важных механизмов обеспечения режима конституционной законности, точной интерпретации принципов и норм Конституции, формирования ориентиров развития национального права и правоприменительной практики являются повышение эффективности деятельности Конституционного Совета и исчерпывающая практическая реализация его нормативных постановлений в правовой политике государства.

В процессе совершенствования законодательства и в ходе правоприменительной деятельности необходимо неуклонно следовать принципам верховенства Конституции и соответствия норм актов нижестоящего уровня актам вышестоящего уровня.

Нужны системные меры, обеспечивающие как режим законности в стране и стабильность правовой системы, так и поступательное развитие национального права в рамках действующей Конституции. Комплексный подход к правовой политике позволит модернизировать всю нормативно-правовую базу в контексте общей стратегии развития государства, в том числе по выстраиванию качественно новой модели государственного управления на принципах результативности, прозрачности и подотчетности, обеспечивающих защиту прав и свобод граждан, интересов общества и государства [1]. При этом действия органов государства, должностных лиц, общественных организаций, граждан, а также принимаемые законы и другие акты должны соответствовать Конституции.

Это становится возможным благодаря конституционному контролю. Именно он является одним из основных, наиболее эффективных способов охраны Конституции. Потребность современного государства в институте конституционного контроля продиктована предыдущим опытом принятия законодательных актов и их применения. История преподнесла уроки того, что нередко принимались акты, не соответствующие Конституции, законам, а также возникали серьезные ошибки в сфере применения Конституции и текущего законодательства. Именно разрешение таких проблем находится в компетенции органов конституционного контроля, которые должны обеспечить правильную реализацию конституционных принципов и исключить любую подмену законности.

В юридической литературе дается понятие *конституционного контроля*. Почти все авторы едины во мнении, что конституционный контроль обеспечивает соответствие принимаемых законов и актов по их применению Конституции. На наш взгляд, наиболее удачным является определение конституционного контроля как проверки законов с точки зрения их соответствия конституции [2; 7].

Если говорить о субъектах конституционного контроля, то среди них можно назвать различные органы государственной власти, общественные организации. И все же речь будет идти о специальных органах. Это обусловлено важностью функционирования таких органов в условиях формирования правового государства, для чего они должны обладать определенным статусом.

Органами конституционного контроля могут быть:

- только государственные органы;
- органы, относящиеся только к системе высших органов государственной власти; они создаются и функционируют или как специализированные органы конституционного контроля, и эта функция служит главной, исключительной в их деятельности, или как органы, в которых эта функция является одной из основных в их деятельности;
- органы, осуществляющие деятельность по конституционному контролю, полномочия которых закреплены в Конституции.

Данные органы осуществляют контроль за соответствием конституции, законам актов высших органов власти. Вместе с тем органы конституционного контроля должны обладать и дополнительными признаками, влияющими на их статус. Среди них: подробное регулирование организации и деятельности таких органов специальным правовым актом, имеющим, как правило, ранг закона; право данных органов отменять не соответствующие конституции, законам акты органов, относящихся к иным ветвям власти; наделение этих органов правом толкования конституции, законов [3; 38].

В современном мире существует три варианта организации института конституционного контроля. В одних странах его осуществление возложено на суды общей юрисдикции (США, Япония и др.), в других — на специально созданные конституционные суды (Россия, Австрия, Италия, Венгрия, в Польше — конституционный трибунал), в-третьих — на органы несудебного характера (Франция). Если брать опыт становления этого института в Казахстане, то отметим, что он начал действовать с 1989 г. в форме Комитета конституционного надзора, с 1992 г. — Конституционного суда, а с принятием Конституции 1995 г. действует в форме Конституционного Совета. Организации и деятельности Конституционного Совета посвящены отдельный VI раздел Конституции, а также Конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. «О Конституционном Совете Республики Казахстан».

В соответствии с национальным законодательством Конституционный Совет является государственным органом, обеспечивающим верховенство Конституции на всей территории Республики Казахстан. По мнению известного казахстанского ученого Е.К.Кубеева, приверженность Конституции и независимость этого органа выражаются в том, что при осуществлении своих полномочий он самостоятелен и независим от государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан, под-

чиняется только Конституции Республики и не может исходить из политических и иных мотивов. В своей деятельности Конституционный Совет обязан воздерживаться от установления и исследования иных вопросов во всех случаях, когда это входит в компетенцию судов или других конституционных органов [4; 271].

Анализируя раздел VI Конституции, который регламентирует деятельность Конституционного Совета, мы приходим к выводу, что в Конституции не указано, с какой целью создается этот государственный орган. Но из полномочий Конституционного Совета, определенных в Конституции, видно, что основным назначением Конституционного Совета является защита Конституции [5].

Конституционный закон «О Конституционном Совете Республики Казахстан» точно определяет назначение этого органа. В нем говорится, что Конституционный Совет как государственный орган обеспечивает верховенство Конституции Республики Казахстан на всей территории республики. Ни в одной Конституции Казахской ССР, а также в Конституциях Республики Казахстан 1993 и 1995 гг. не содержалось такого положения. Положение «О верховенстве Конституции Республики Казахстан» впервые закреплено в Конституционном законе «О Конституционном Совете Республики Казахстан». В этом положении прежде всего отражаются утверждение в Казахстане конституционного строя, желание построить правовое государство, идея подчинения государства Конституции. Исходя из этого Конституционный Совет должен обеспечивать верховенство Конституции. Это означает, что Конституционный Совет в своей деятельности должен руководствоваться:

- конституционными нормами, обеспечивая их незыблемость, т.е. беспрекословное соблюдение высшими государственными органами конституционных норм при принятии нормативных правовых актов, осуществлении организационных акций (выборы и т.д.);
- конституционными положениями, утверждающими определенное состояние государства: например, унитарную форму государства, политическую стабильность и т.д.;
- конституционными идеями, принципами: например, идеями социального государства, казахстанского патриотизма и т.д.

Нужно отметить, что компетенция, состав, порядок формирования, требования к кандидатам в члены Конституционного Совета, статус членов Конституционного Совета, а также конституционное производство определяются конституционным законодательством. По вопросам организации и порядка своей деятельности Конституционный Совет принимает Регламент [6].

Конституционный Совет состоит из семи членов, включая председателя. Кроме этого, пожизненными членами Конституционного Совета являются, по праву, экс-Президенты республики. Председатель Конституционного Совета назначается на должность и освобождается Президентом Республики. Два члена Конституционного Совета назначаются на должность и освобождаются Президентом, два — Сенатом, два — Мажилисом Парламента. Срок полномочий членов Конституционного Совета — шесть лет. Половина членов Конституционного Совета обновляется каждые три года. В состав Конституционного Совета может быть назначен гражданин республики не моложе тридцати лет, проживающий на территории республики, имеющий высшее юридическое образование, стаж работы по юридической специальности не менее пяти лет. Требования, установленные в п. 1, ст. 4 Конституционного закона о Конституционном Совете РК, предъявляемые к кандидатам в члены Конституционного Совета, не распространяются на экс-президентов республики.

Председатель и члены Конституционного Совета являются должностными лицами государства. Их статус определяется, кроме Конституции, Конституционным законом Республики Казахстан «О Конституционном Совете Республики Казахстан», нормативными правовыми актами о государственной службе в части, не урегулированной первыми двумя. Членство в Конституционном Совете связано с определенными ограничениями. Оно несовместимо с депутатским мандатом, занятием иных оплачиваемых должностей, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлением предпринимательской деятельности, вхождением в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации органов [7].

В Конституционном законе «О Конституционном Совете Республики Казахстан» определено, что нарушение отмеченных выше запретов ведет к прекращению членства. Особенности статуса членов Конституционного Совета состоят также в следующих моментах.

При выполнении своих обязанностей они независимы и подчиняются только Конституции и Конституционному закону Республики Казахстан «О Конституционном Совете Республики Казахстан». Никакие другие акты (нормативные и ненормативные) для них не имеют заведомо обязательной силы.

Какое-либо вмешательство в их деятельность, а также оказание давления или иное воздействие на них в какой бы то ни было форме не допускается и влечет ответственность по закону.

Конституция не предусматривает подотчетности Конституционного Совета или его членов какому-либо органу. Ежегодное послание Конституционного Совета в Парламент о состоянии конституционной законности в стране не является отчетом. Деятельность председателя и членов Конституционного Совета по вопросам конституционного производства не подотчетна никому. В Конституционном законе «О Конституционном Совете Республики Казахстан» прямо отмечено, что никто не вправе требовать от них отчета по вопросам осуществления ими своих полномочий.

В течение срока полномочий члены Конституционного Совета несменяемы. Их полномочия могут быть прекращены или приостановлены только в случаях, предусмотренных Конституционным законом «О Конституционном Совете Республики Казахстан».

Члены Конституционного Совета не вправе осуществлять защиту или представительство в суде или в иных правоприменительных органах, оказывать покровительство каким бы то ни было лицам в реализации прав и освобождении от обязанностей. Разумеется, они, как и все граждане, могут быть законными представителями, например, своих детей и т.д.

Председатель и члены Конституционного Совета пользуются иммунитетом. Они в течение срока своих полномочий не могут быть арестованы, подвергнуты приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечены к уголовной ответственности без согласия Парламента, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений. Уголовное дело в отношении председателя или члена Конституционного Совета может быть возбуждено только руководителем республиканского государственного органа, осуществляющего дознание и следствие. Поскольку речь идет о высоком должностном лице государственного органа, Генеральный прокурор осуществляет надзор за соблюдением законности в ходе расследования дела. В случае наличия доказательства о совершении преступления Генеральный прокурор вносит в Парламент представление о даче согласия на привлечение к уголовной ответственности председателя или члена Конституционного Совета. Уголовное дело в отношении председателя или члена Конституционного Совета подсудно только Верховному Суду.

Особенность статуса председателя и членов Конституционного Совета еще и в том, что они не подлежат дисциплинарной ответственности. К тому же никто не вправе отстранять члена Конституционного Совета от участия в заседании. Если полномочия члена Конституционного Совета приостановлены в соответствии с Конституционным законом о нем, тогда председатель вправе отстранить его от участия в заседании.

Председатель и члены Конституционного Совета обладают равными правами при рассмотрении Конституционным Советом вопросов и принятии по ним решений. Имеется одно исключение из этого общего правила, когда голос председателя является решающим (п. 2 ст. 71).

Закон различает случаи приостановления и случаи прекращения полномочий председателя и членов Конституционного Совета.

Одни авторы считают, что конституционное правосудие является частью судебной власти. По мнению других, конституционное правосудие находится вне трех ветвей власти, обеспечивая соблюдение ими своих полномочий. Третьи полагают, что конституционный контроль является особой контрольной властью. С точки зрения Ю.А.Юдина, природа органов конституционного контроля носит двойственный характер. С одной стороны, это юрисдикционные органы, принимающие правовые решения в соответствии с формализованной процедурой, имеющей много общего с обычным судопроизводством, с другой — это политические органы (по порядку своего образования, составу, характеру решаемых дел). По мнению ученых-юристов, любой конституционный вопрос имеет политический характер, ибо затрагивает проблему распределения и осуществления политической власти. С таким мнением следует согласиться. Вместе с тем Ю.А.Юдин прав и в том, что орган конституционного контроля не является таким политическим органом, каким являются другие конституционные органы: Парламент, Правительство. Конституционный Совет РК не участвует в политическом процессе, в политическом контроле, в принятии политических решений. Учитывая это, нужно законодательно закрепить норму о том, что Конституционный Совет не имеет права по рассматриваемому вопросу давать какую-либо оценку политического характера, а наделен полномочиями решать только вопросы права [8; 730]. Конституционный Совет не может давать оценку принимаемому законодателем решению о его целесообразности, политической эффективности, правильности и т.п.

Конституционный Совет Республики Казахстан обладает двумя формами конституционного контроля: 1) предварительным (превентивным); 2) последующим (репрессивным). Первая форма

означает проверку конституционности нормативного правового акта (закона) до его подписания Президентом. Вторая означает проверку конституционности уже действующего нормативного акта, а также конституционности выборов и референдума. Правильно отмечается, что предварительный контроль позволяет предотвратить принятие неконституционного закона, тем самым способствует стабильности законодательства. Недостатком этой формы конституционного контроля признается возможность вмешательства в законодательную работу Парламента. Достоинство последующего конституционного контроля выражается в том, что, не вмешиваясь в законодательную работу Парламента, Конституционный Совет имеет возможность проверять конституционность закона с учетом практики его применения судами и органами управления. А это имеет важное значение для защиты прав и свобод граждан.

Предварительный конституционный контроль является абстрактным, поскольку конституционность закона рассматривается безотносительно к какому-либо конкретному делу. Последующий конституционный контроль является конкретным. Субъектами права инициативы конституционного контроля являются в обоих случаях государственные органы, депутаты, государственные должностные лица.

Конституционный Совет играет важную роль в защите прав и свобод граждан. Полномочия Конституционного Совета по рассмотрению споров о правильности проведения выборов Президента Республики, депутатов Парламента и проведения республиканского референдума направлены на защиту политических прав граждан. В других полномочиях прямо или опосредованно содержатся идеи о защите Конституционным Советом прав и свобод граждан.

Для выполнения своих полномочий Конституционный Совет имеет право запрашивать и получать документы, материалы и иную информацию от всех государственных органов, организаций. Он может привлекать специалистов к экспертной и научно-консультационной работе. Эти полномочия не относятся к конституционным.

Рассматривая компетенцию Конституционного Совета, полномочия его председателя, следует обратить внимание на один весьма важный момент. Как мы уже отмечали, Конституционный Совет призван обеспечивать верховенство Конституции, правильное понимание и строгое соблюдение ее норм. Следовательно, Конституционный Совет имеет дело с юридическим материалом, который, будучи концентрированным выражением и законодательным закреплением политики государства, не меняется в зависимости от политической конъюнктуры. Конституционный Совет должен руководствоваться только Конституцией и соответствующими ей законодательными актами и не поддаваться влиянию ситуативной политики. В связи с этим в Конституционном законе Республики Казахстан «О Конституционном Совете» прямо записано, что он «подчиняется только Конституции Республики и не может исходить из политических и иных мотивов».

Конституционный Совет — высокий государственный орган. Но это не означает, что он может вмешиваться в сферу деятельности других органов. Закон указывает, что Конституционный Совет должен воздерживаться от установления и исследования вопросов, когда эти вопросы входят в компетенцию судов или других государственных органов. Под иными органами, в частности, имеется в виду Прокуратура. Руководствуясь Конституцией, Прокуратура опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции (ст. 83). Здесь как бы скрещиваются полномочия Конституционного Совета и Прокуратуры. Но, думается, нет противоречий между ними. Конституционный Совет рассматривает конституционность закона по инициативе предусмотренных в Конституции субъектов, а также до подписания его Президентом. Прокуратура же сама рассматривает конституционность уже принятого (и действующего) закона. Поэтому Конституционный Совет не имеет основания для вхождения в полномочия Прокуратуры.

В соответствии с подпунктом 2 п. 4 ст. 17 Конституционного закона «О Конституционном Совете» Конституционный Совет ежегодно направляет Парламенту послание о состоянии конституционной законности в республике по результатам обобщения практики конституционного производства, т.е. по результатам своей деятельности.

Здесь следует обратить внимание на то, что в Конституции РК предусмотрено полномочие Парламента заслушивать «ежегодные послания Конституционного Совета Республики о состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» (подпункт 11 ст. 53). При этом в Конституции не оговорено, что послание Конституционного Совета ограничивается результатами обобщения практики конституционного производства. Конституционный Совет в своем послании Президенту тоже не ограничивается обобщением практики конституционного производства. Он использует и другие информационные материалы. Например, в послании указывается, сколько, какого характера заявлений

о нарушениях конституционных норм поступило от граждан, сколько нарушений норм Конституции и законов выявлено и устранено Генеральной прокуратурой, какие нарушения конституционных положений допускаются органами дознания и предварительного следствия. Дается также характеристика состояния преступности в стране, исходя из того, что правонарушения — один из главных показателей состояния конституционной законности.

Послание Конституционного Совета Парламенту его депутатами не обсуждается, а принимается к сведению. Данные, содержащиеся в послании, безусловно, могут быть использованы Парламентом в законотворческом процессе.

Таковы лишь некоторые полномочия, подчеркивающие значительную роль Конституционного Совета закрепленные в Конституции Республики Казахстан 1995 г.

Список литературы

1. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» // www.zakon.kz
2. Нудель М.А. Конституционный контроль в капиталистических странах. — М.: Юрид. лит., 1968. — С. 223.
3. Шульженко Ю. Конституционный контроль в России. — М.: ИГПАН РАН, 1995. — С. 38.
4. Кубеев Е.К. Конституционный строй Республики Казахстан. — Караганда: Изд. Болашақ-Баспа, 1998. — 271 с.
5. Конституция Республики Казахстан. — Алматы: ТОО «Издательство “Норма-К”», 2008. — 44 с.
6. Регламент Конституционного Совета Республики Казахстан, утвержденный постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 19 апреля 2002 г. № 1 // www.constcouncil.kz
7. Конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. «О Конституционном Совете Республики Казахстан» // www.akorda.kz
8. Чиркин В.Е., Юдин Ю.А. и др. Сравнительное конституционное право. — М.: Манускрипт, 1996. — 730 с.

УДК 342:346:548

Сравнительно-правовой анализ законодательства о конкуренции стран Северной Америки и Европейского Союза

Карибаева А.Е.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақала Солтүстік Америка және Еуропалық Одақ елдерінің бәсекелестік туралы заңнамасының салыстырмалы-құқықтық талдауына арналған. Еуропалық Одақ құрамына кіретін мемлекеттер, Америка Құрама Штаты, Канада антимонопольдік заңнамасына шолу жасалып, осы мемлекеттерде бәсекелестік туралы заңнаманың қалыптасу және даму мәселелері қарастырылған. Монополиялық қызметті шектеумен қоса бәсекелестікті құқықтық реттеу саласындағы негізгі ұжастықтары мен елеулі айырмашылықтары көрсетілген, нарықтық қатынастарды құқықтық реттеудің түрлері аталған, сондай-ақ басқа мемлекеттердің бәсекелестік жағдайына байланыстылығы айқындалған.

The article is devoted to comparative legal analysis of competition legislation in North America countries and the European Union states. There is also provided the analysis of antimonopoly legislation of the United States of America, Canada and countries of the European Union, questions of origin and development of competition law, and key similarities and fundamental differences in the sphere of legal regulation of competition. The article also provides types of legal regulation of market relationships of each country.

Основным элементом экономической системы государства с рыночной формой хозяйствования является свободная конкуренция. Государственная поддержка конкуренции, ограничение монополистических тенденций и воспрепятствование монополистическим правонарушениям возведены в ранг наиболее приоритетных направлений деятельности государства по построению и поддержанию эффективной рыночной экономики.

Несмотря на то, что рыночная экономика базируется на принципе саморегуляции рынка, государственное воздействие на процессы конкуренции, а также антимонопольное регулирование при-