

МЕСТО И РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ И ПОВЫШЕНИИ ЕГО ЭФФЕКТИВНОСТИ

КАЛИСКАРОВ Е.Д.
ualibrary@mail.ru

Настоящая статья посвящена изучению и анализу места и роли Конституционного Совета в законотворческом процессе. Деятельность Конституционного Совета рассматривается как необходимый элемент повышения качества законов и эффективности законотворческого процесса.

In accordance with the Constitution of 1995 the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan is responsible for the official interpretation of the Constitution. In the present article the author made analyze of constitutional status of the Constitutional council of the Republic of Kazakhstan in legislative process. The author showed Constitutional Council s forms of activity in legislative process.

Разделение государственной власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную, трактуемое в классическом понимании, может быть принято условно. Современная интерпретация теории разделения власти на ветви, которая отражена в конституциях зарубежных государств, наглядно свидетельствует о существовании иных самостоятельных ветвей власти – контрольной (в лице прокуратуры, омбудсменов, органов конституционного контроля), избирательной (в лице независимых избирательных органов), учредительной (в лице учредительных собраний).

С принятием Конституции 1995 г., в Казахстане получила закрепление собственная модель разделения единой государственной власти на ветви, сформированная с учетом мирового опыта государственно-правового строительства и отечественных традиций построения государственности. В Казахстане, параллельно с высшими органами, относящимися к различным ветвям государственной власти, функционируют органы, осуществляющие контрольно-надзорные функции - Прокуратура, Конституционный Совет, которые не входят ни в одну из ветвей, перечисленных в Конституции Республики. Значимую роль в реализации механизма сдержек и противовесов и обеспечении конституционности принимаемых законов выполняет специализированный орган конституционного контроля – Конституционный Совет Республики. По мнению А.А. Караева, «обеспечить в государстве конструктивный диалог ветвей власти возможно только при наличии политической культуры и развитой системы государственных институтов. В условиях противостояния интересов различных социальных слоев, групп, политических партий, противоречий между ветвями власти без органа конституционного контроля, обеспечивающего в механизме государственной власти консенсус проблематично» [1, с.327].

В системе органов государства Конституционному Совету отводится особая роль. Обусловлено это тем, что Конституционный Совет обладает специальной компетенцией и является единственным органом, главная функция которого обеспечение верховенства Конституции и конституционной законности. Его конституционный статус позволяет оказывать значимое влияние в законотворческом процессе на качество принимаемых Парламентом законов и соответствия принимаемых законов Конституции.

В специальной литературе под конституционным контролем понимается «самостоятельный вид государственно-властной деятельности, заключающийся в официальном толковании Конституции, даче заключений, проверке конституционности законов, иных нормативных правовых актов, а также разрешения конституционно-правовых конфликтов и споров» [2, с.10].

Конституционный Совет 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 [3, с.389].

Институт конституционного контроля, пройдя этапы своего развития, эволюционировал от впервые провозглашенного в статье 112 Закона КазССР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Казахской ССР» от 22 сентября 1989 г. [4] Комитета конституционного надзора Казахской ССР, до учрежденного Конституцией 1995 г. нового автономного государственного органа защиты Конституции - Конституционного Совета Республики Казахстан, организованного с учетом основных параметров аналогичной французской модели [2, с. 56-68]. Создание Конституционного Совета вместо упраздненного Конституционного Суда явилось следствием серьезной политической борьбы. Глава государства дал следующую оценку роли Конституционного Совета: «... высока роль и предназначение Конституционного Совета в деле обеспечения верховенства Основного Закона как главного источника права. Сегодня по имеющимся полномочиям он превосходит бывший Конституционный суд. Конституционный Совет более отвечает современным реалиям. Он может решить вопрос о конституционности того или иного закона до подписания его Президентом страны. Тогда как Конституционный суд рассматривал только вступившие в силу нормативные правовые акты, что, несомненно, усложняло процесс» [5].

Правовой основой организации и деятельности Конституционного Совета Республики Казахстан являются Конституция 1995 г. [6], Конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. № 2737 «О Конституционном Совете Республики Казахстан», а также Регламент Конституционного Совета. Предназначение Конституционного совета в системе государственной власти состоит в том, чтобы защищать Основной закон государства и общества. Глава государства, подводя итоги деятельности Конституционного Совета, отметил: «... модель Конституционного Совета, как показала практика, себя оправдала. Но надо подумать над тем, как на конституционном уровне повысить авторитет и усилить возможности Конституционного Совета по защите Основного Закона страны» [7].

Правовой статус Конституционного Совета отличается рядом особенностей. Конституционный Совет, являясь государственным органом, не интегрирован ни в одну из ветвей государственной власти. При осуществлении своих полномочий Совет самостоятелен и независим от государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан и руководствуется в своей деятельности только Конституцией Республики Казахстан. Одна из наиболее важных черт статуса Конституционного Совета состоит в том, что он разрешает дела, основываясь только на Конституции Республики Казахстан и решая исключительно вопросы права. Совет ни при каких обстоятельствах не должен отдавать предпочтение политической целесообразности, переходя границы правовых форм. По мнению М.С. Бейбитова, конституционный контроль, «не отвечая параметрам власти, но создавая - вольно или невольно – видимость властного органа, ... выполняет функции организационно-правового характера, исключая политико-правовые, властные методы деятельности. Как форма реализации власти и ее контроля, а не сама власть как таковая, он осуществляет свое назначение в сфере государственной деятельности и тому способствуют, подчеркнем еще раз, такие его свойства, как конституционная компетенция, юридическая сила принимаемых его органами актов, главенствующая его роль в обеспечении баланса властей, неподнадзорность никаким инстанциям» [8, с.61-62].

Конституционному Совету отводится конструктивная роль в законотворческом процессе. Конституционным Советом даны разъяснения практически на всех стадиях законодательного процесса: реализация законодательной инициативы, прохождение законопроекта в палатах Парламента, объявление проекта закона срочным, применение согласительных процедур, порядок внесения поправок, их объем, вопросы опубликования законов. По неоднократным обращениям главы государства (например, о соответствии Конституции Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы Республики Казахстан по вопросу обеспечения деятельности Уполномоченного по правам человека» в 2006 году), Председателей Мажилиса и Сената Парламента республики, депутатов и Премьер-министра по вопросам практики парламентаризма. Большая часть рассмотренных обращений (67,2%) в практике деятельности Конституционного Совета прямо или косвенно затрагивает положения Конституции Республики Казахстан, касающиеся вопросов организации публичной власти. Важным с точки зрения уяснения компетенции законодательного органа является разъяснение Совета о том, что перечень полномочий Парламента, закрепленных в Конституции, является исчерпывающим, и его расширение или сужение возможны только в случае внесения изменений и дополнений в Основной закон (постановление Конституционного Совета от 15 октября 1997 г. № 17/2). В 12 постановлениях Конституционного Совета уточнены

конституционные положения, регламентирующие вопросы статуса депутатов Парламента республики. В правовых позициях Конституционного Совета нашли отражение и различные стороны взаимоотношений Парламента и Правительства в рамках системы сдержек и противовесов (решение вопроса о доверии Правительству и другие).

В специальной литературе, с точки зрения роли Конституционного Совета в процессе построения правового государства, исследователи выделяют следующие способы реализации им защиты принципа разделения власти:

1) разрешение споров конституционно-правового характера между ветвями власти, толкования Конституции;

2) проведение предварительного и последующего контроля;

3) представление Президенту Республики периодической информации о своей деятельности, в которой содержатся, как правило, не только результаты работы Совета, но и конкретные предложения, направленные на совершенствование законодательства, функционирования государственных органов и институтов;

4) направление в адрес Парламента Республики ежегодного послания о состоянии конституционной законности в стране [2, с. 82].

Конституционный контроль Конституционного Совета является пассивным. Обусловлено это тем, что Конституционный Совет вступает в законотворческий процесс при наличии обращения уполномоченного субъекта. В таком случае Конституционный Совет решает вопрос о конституционности принимаемого Парламентом закона.

Конституцией Республики и Конституционным законом «О Конституционном Совете Республики Казахстан» установлены круг субъектов, имеющих право на обращение в Совет и сфера его юрисдикции. Правом обращения в Конституционный Совет обладают: Президент Республики, Председатель Сената, Председатель Мажилиса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-министр. Компетенция Конституционного Совета определена непосредственно Конституцией 1995 г. в статье 72, которая предусматривает лишь один вид надзора - предварительный. Объем компетенции Конституционного Совета, установленный конституцией, по своему содержанию является закрытым и разделяется исследователями на следующие группы полномочий:

Первая группа - полномочия по решению спорных вопросов. Решение в случае спора вопроса о правильности проведения: выборов Президента Республики; выборов депутатов Парламента; республиканского референдума.

Вторая группа - полномочия, связанные с рассмотрением: законов до их подписания Президентом; международных договоров до их ратификации Парламентом на их соответствие Конституции.

Третья группа – полномочия, связанные с предоставлением: официального толкования норм Конституции; заключения в случаях досрочного прекращения полномочий главы государства [2, с.87-118].

Участие Конституционного Совета в законотворческом процессе выражается в форме осуществления предварительного конституционного контроля за принятыми Парламентом законами, до их подписания Президентом, на предмет их соответствия Конституции Республики. Конституционный контроль со стороны Конституционного Совета является пассивным. Это означает, что Совет рассматривает дела лишь при наличии обращения. Конституционный Совет, являясь государственным органом, не интегрирован ни в одну из ветвей государственной власти. Это самостоятельная структура государственной власти, которая не может быть отнесена к законодательной, исполнительной и судебной ветвям власти. Конституционный Совет вступает во взаимодействие с органами государственной власти в законотворческом процессе и оказывает позитивное влияние на законотворческую практику. Конституционный Совет тесно взаимодействует с Президентом Республики. Президент инициирует в Конституционном Совете производство о проверке на соответствие Конституции поступивших к нему на подпись законов, разрешая этим самым разногласия в Парламенте, а также свои противоречия с ним. Взаимодействие Конституционного Совета с Парламентом носит достаточно разносторонний характер с учетом того, что в одних случаях такое взаимодействие осуществляется в целом с Парламентом как коллегиальным органом, в других - с группами депутатов в количестве не менее одной пятой части от их общего числа (при их обращениях в Совет), в третьих - с председателями Палат Парламента. В целом с Парламентом Совет взаимодействует, когда Парламент на совместном заседании Палат заслушивает ежегодные послания Конституционного Совета о

состоянии конституционной законности в Республике, а также когда Председатель и члены Совета после своего назначения на совместном заседании Палат Парламента приводятся Президентом Республики к присяге. Конституционный Совет взаимодействует с исполнительной властью исключительно по линии инициирования Премьер-министром конституционного производства. Конституция не предусматривает прямого взаимодействия Совета с Правительством Республики как коллегиальным органом; субъектом обращения в Совет признается Премьер-министр как должностное лицо. Правом обращения в Конституционный Совет Премьер-министр пользуется нередко - обычно, когда Парламент принимает внесенный Правительством законопроект с существенными изменениями или принимает законы, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов без требуемого по Конституции Республики положительного заключения Правительства. В указанных случаях Премьер-министр просит проверить соответствие Конституции принятого Парламентом закона.

Верховный Суд и Генеральная прокуратура Республики пунктом 1 статьи 72 Конституции не названы в числе субъектов обращения в Конституционный Совет. Но Верховный Суд может обратиться в Совет на основании положения пункта 2 статьи 71 Конституции, согласно которому Конституционный Совет рассматривает обращения судов в случаях, установленных статьей 78 Конституции. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным. В этом случае Верховный Суд, как и любой другой суд Республики, обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании такого акта неконституционным. Генеральная прокуратура такой возможности не имеет, в связи с чем в Республике время от времени высказываются предложения наделить этот орган правом непосредственного обращения в Конституционный Совет. Вместе с тем, указанные органы по своему статусу и характеру выполняемых функций относятся к числу тех органов, с которыми Конституционный Совет в своей практической деятельности взаимодействует особенно тесно.

Не будучи формально субъектами обращений об официальном толковании норм Конституции, Верховный Суд и Генеральная прокуратура нередко являются фактическими инициаторами таких обращений. Практически по каждому поступившему обращению Конституционный Совет просит и Верховный Суд, и Генеральную прокуратуру дать свое заключение по обращению или иным образом выразить свою позицию.

В процессе деятельности Конституционный Совет формулирует принципиальные правовые положения, которые государственные органы должны учитывать в своих решениях, вырабатывает рекомендации законодателю и выносит постановления о необходимости нормативного урегулирования того или иного вопроса.

Конституционный Совет наделен важным полномочием прямого толкования конституционных норм. При прямом толковании, предусмотренном подпунктом 4 пункта 1 статьи 72, Конституции Президент Республики Казахстан, председатели каждой из Палат Парламента, депутаты Парламента (не менее одной пятой части), Премьер-министр могут обратиться в Конституционный Совет с вопросом, как следует понимать то или иное положение, содержащееся в Конституции. В период работы Конституционным Советом было принято 65 таких обращений. Так, по обращению от 07 июня 2007 г. депутатов Мажилиса Парламента Республики, об официальном толковании норм Конституции в связи с принятием Закона от 21 мая 2007 г. № 254-III «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», Конституционный совет 18 июня 2007 г. принял Нормативное постановление № 7 «Об официальном толковании норм Конституции Республики Казахстан в связи с принятием Закона Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. № 254-III «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». В постановлении было дано официальное толкование норм Конституции, определяющих полномочия Парламента и его палат, порядок их формирования.

К компетенции Конституционного Совета относится также рассмотрение обращений судов о признании акта неконституционным, если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет конституционные права и свободы человека и гражданина. Кроме того, Конституционный Совет обобщает практику конституционного производства и по его результатам ежегодно направляет Парламенту послание о состоянии конституционной законности.

В соответствии с Конституцией и Конституционным законом о Конституционном Совете,

нормативные постановления Конституционного Совета признаются частью действующего права и по своей юридической силе не уступают законам, поскольку могут отменить полностью или частично любой, противоречащий Конституции закон (в том числе конституционный) и иной нормативный правовой акт. Особое место нормативных постановлений Конституционного Совета в иерархии нормативных правовых актов Республики определено Законом РК от 24 марта 1998 г. №213-І «О нормативных правовых актах». Следует отметить, что существующая в Казахстане модель конституционного контроля обладает рядом преимуществ, к которым следует отнести рациональность ее построения, малочисленность состава, разделение труда, принцип ротации, ее децентрализацию. Конституционный Совет не входит ни в одну из ветвей государственной власти, при осуществлении своих полномочий самостоятелен и независим. Конституционный Совет - это новый институт власти, который, в отличие от судов общей юрисдикции, органов исполнительной власти, не может опереться ни на долголетнюю традицию, ни на устоявшиеся обычаи. Тем не менее, практика его деятельности дает основание утверждать, что Конституционный Совет стал одним из важнейших институтов казахстанского конституционализма.

Конституционный Совет, как орган государственной власти, в Конституции не выделяется в качестве самостоятельной ветви власти. В казахстанской юридической науке по этому поводу сложились различные мнения. Одни ученые считают, что в «конституционном механизме наряду с тремя основными ветвями власти действуют конституционная и президентская власти» [9, с.39-40], другие отмечают, что «исходя из их статуса, задач и порядка формирования, они не могут быть ни приписаны ни к одной из ветвей власти, ни объявлены самостоятельной ветвью, а являются составной частью единой государственной власти, а также частью системы сдержек и противовесов и одним из важных механизмов взаимодействия ветвей власти между собой» [10, с.418-420]. В этой связи также необходимо закрепить, что Конституционный Совет обеспечивает охрану конституционного строя, защиту конституционных прав и свобод личности, обеспечивает соблюдение принципа разделения власти в их взаимном балансировании.

Список использованных источников:

- 1 Проблемы согласованного функционирования органов государственной власти Республики Казахстан и системы сдержек и противовесов /Рук. авт. колл. Г. Сапаргалиев. – Алматы: Издательский дом КазГЮУ, 2006. – 468 с.
- 2 Караев А.А. Конституционный контроль: Казахстан и зарубежный опыт. Учебное пособие. –Алматы: КазГЮУ, 2002. – 248 с.
- 3 Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан: Акад. курс. - Алматы: Жеті Жарғы, 2002. - 526 с.
- 4 Закон КазССР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Казахской ССР» от 22 сентября 1989 г. // Ведомости Верховного Совета КазССР. - 1989. - № 40, 41. - Ст.336.
- 5 Доклад Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева на торжественном заседании, посвященном Дню Конституции «Наша Конституция - это осознанный выбор народа Казахстана» (Астана, 29 августа 2002 года) //http:www.akorda.kz.
- 6 Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 21.05.2007 г.) //Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г. - № 4. - С. 217.
- 7 Выступление Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева на внеочередном VII съезде Республиканской политической партии "Отан" (г. Астана, 15 июня 2004 года). //http:www.akorda.kz.
- 8 Бейбитов М.С. Институт конституционного контроля в Республике Казахстан (вопросы теории и практики). Дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. - Алматы, 2005. – С.61-62
- 9 Мамонов В.В. Роль Конституционного Совета Республики Казахстан в обеспечении принципа разделения властей //Вестник Конституционное правосудие. - Выпуск 2/98. - С.39-40.
- 10 Матюхин А. Государство в сфере права: институциональный подход. -Алматы: ВШП «Әділет», 2000. - 596 с.