

УДК 342.4

М. С. Бейбитов,
директор Института правосудия
Академии государственного управления
при Президенте РК, д. ю. н., профессор

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК МЕХАНИЗМ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЛИЧНОСТИ

Аннотация

Статья посвящена вопросам осуществления конституционного контроля как механизма защиты прав и свобод человека и гражданина. В ней исследуется значение Конституционного Совета Республики Казахстан в формировании и развитии конституционной концепции государства. В работе предпринята попытка осмысления роли Конституционного Совета в системе защиты прав личности.

Ключевые слова: Конституция, конституционный контроль, Конституционный Совет, конституционное законодательство, конституционное производство.

Аңдатпа

Мақала адам және азаматтың құқықтары мен бостандықтарын қорғаудың механизмі ретіндегі конституциялық бақылауды жүзеге асыру сұрақтарына арналған. Онда Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің мемлекеттің конституциялық тұжырымдамасын қалыптастыру мен дамытудағы мәні зерттелген. Жұмыста Конституциялық Кеңестің тұлға құқықтарын қорғау жүйесіндегі рөлін анықтауға ұмтылыс жасалған.

Тірек сөздер: Конституция, конституциялық бақылау, Конституциялық Кеңес, конституциялық заңнама, конституциялық өндіріс.

Abstract

Article is devoted to questions of implementation of the constitutional control as mechanism of protection of the rights and freedoms of the person and citizen. In it are investigated value of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan in formation and development of the constitutional concept of the state. In work an attempt of judgment of a role of the Constitutional Council in system of protection of the rights of the personality is made.

Keywords: Constitution, constitutional control, Constitutional Council, constitutional legislation, constitutional production.

Казахстанское общество на современном этапе развивается в направлении осознания ценности каждой личности, признания и защиты ее достоинства, утверждения идеи неотъемлемых и неотчуждаемых прав и свобод человека. Институт прав человека принадлежит к числу важнейших институтов современной правовой системы и представляет собой сложное и многообразное общественное явление. Права человека играют важнейшую роль во взаимоотношениях личности и государства. Они устанавливают сферу свободы и самоопределения личности, стабилизируют общественные отношения на основе общепризнанных международных стандартов в области прав и свобод человека, определяют ответственность государства перед личностью и обществом.

Общеизвестно, что права человека представляют ценность как для государства, так и для международного сообщества в целом, существует взаимосвязь между укреплением безопасности личности и эффективным развитием государства.

Конституция Республики Казахстан установила для государства принципы и нормы отношения к человеку и гражданину, обязанности перед казахстанским народом и исходные обязательства перед мировым сообществом, закрепила суверенные права народа Казахстана.

Естественно возникающее в той или иной степени во всех странах отчуждение власти от общества в силу объективного социально-политического противоречия между публичным характером государственной власти и необходимостью представительного, профессионального ее осуществления в интересах общего блага не может преодолеваться автоматически одной только конституцией. Конституция не подменяет многоуровневую и

многоотраслевую систему действующего права. Главное, чтобы содержание основного закона, его дух и буква пронизывали всю систему права, а легальные возможности «нового прочтения» конституции позволяли постоянно находить и поддерживать динамическое равновесие политических интересов.

Особую роль в этом Конституция РК отводит Конституционному Совету Республики Казахстан.

Первый орган конституционного контроля – Конституционный Суд начал действовать в 1992 году, после принятия конституционных законов «О Конституционном Суде Республики Казахстан» и «О конституционном судопроизводстве». В связи с принятием действующей ныне Конституции Указом Президента Республики Казахстан от 19 октября 1995 г. № 2552 «О судьях Конституционного Суда Республики Казахстан» Конституционный Суд был упразднен.

В Конституцию 1995 года был включен специальный раздел, предусматривающий учреждение квазисудебного органа конституционного контроля – Конституционного Совета – высшего государственного органа конституционной юрисдикции.

Конституционный Совет начал свою деятельность в феврале 1996 года.

Главным назначением Конституционного Совета является обеспечение верховенства Конституции путем: решения спора о правильности проведения выборов Президента, депутатов Парламента и республиканского референдума; проверки на предмет конституционности как вновь принятых, так и действующих законов, международных договоров до ратификации, постановлений Парламента и его палат; официального толкования норм Конституции; дачи заключения о соблюдении конституционных процедур в случае освобождения либо отрешения от должности Президента Республики.

Безусловно, в формировании и дальнейшем развитии конституционной концепции государства очень весомо значение Конституционного Совета, усилиями которого закладываются конституционные основы функционирования Республики Казахстан как демократического, правового, социального и светского государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

В более чем сотне его нормативных постановлений за время действия Основного закона можно найти правовоположения по различным аспектам единообразного официального понимания и применения норм Конституции РК.

В соответствии с п. 11 ст. 53 Конституции РК Совет ежегодно направляет Парламенту Республики Казахстан послание о состоянии конституционной законности в стране. Положения посланий основываются на результатах конституционного производства по обращениям в Совет надлежащих субъектов и анализе данных, запрашиваемых у различных государственных органов. Как правило, послания Совета содержат сведения о структуре и динамике правонарушений, о пробелах правового регулирования в законодательстве. Так, в Послании Конституционного Совета «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» от 19 июня 2014 года дается анализ итоговых решений Конституционного Совета и высказываются рекомендации и предложения по повышению уровня эффективности реализации потенциала Конституции Республики Казахстан на новом этапе развития страны, сохранению и упрочению роли Основного закона как важнейшего средства гарантирования стабильности государства и общества, развитию системы действующего права, способствующие углублению новейших реалий осмысления ценностей, идей и положений Основного закона.

Нельзя признать верными суждения некоторых исследователей о том, что практически все нормы Конституции РК уже истолкованы и Совету «скоро нечего будет делать». Во-первых, в Конституции РК 98 статей и каждая из них может содержать и две, и три, и более конституционных норм. Во-вторых, Совет толкует положения Конституции РК применительно к разным предметам обращения. Через процедуры и стадии конституционного производства он обнаруживает и извлекает смысл, находит право соответствующего конституционного действия надлежащих субъектов в ситуациях, регулируемых теми

или иными нормами Конституции РК или подпадающих под действие их совокупности. По сути, Совет решает не только, как следует понимать и применять положения Конституции РК в конкретном правоотношении, но и предписывает одним и тем же субъектам в похожих обстоятельствах действовать конституционным образом [1].

Например, в настоящее время принятые Парламентом законы направляются на подпись Президенту Республики Казахстан только после утверждения их председателями Сената и Мажилиса. Однако до мая 1997 года из-за неверного истолкования Премьер-Министром п. 3 ст. 45 Конституции РК Правительство требовало от Парламента представления принимаемых по его инициативе законов для скрепления подписью Премьер-Министра. Постановление Совета от 29.05.1997 № 13/2 «Об официальном толковании пункта 3 статьи 45 и подпункта 2 статьи 44 Конституции Республики Казахстан в части круга должностных лиц, обязанных скреплять своими подписями акты Парламента перед их подписанием Президентом Республики» разрешило спор в пользу законодательной власти. Правоположения этого Постановления продолжают действовать.

В-третьих, существуют целые сферы конституционно-правовых отношений, нормы регулирования которых крайне редко были предметом рассмотрения Совета, – это нормы Конституции РК о правильности в целом проведения выборов, референдумов, о местном самоуправлении или положениях международных договоров Республики Казахстан до их ратификации Парламентом на предмет соответствия Конституции РК.

В настоящее время назрела необходимость систематизации и инкорпорации правоположений, накопленных в разных постановлениях Совета, в едином своде прецедентного конституционного права. Эта деятельность научно-консультативных органов Совета по упорядочению, надо полагать, позволит выявлять и своевременно устранять в постановлениях формально-юридические разночтения, которые неизбежно порождаются диалектическими противоречиями. В качестве начального этапа этой работы можно рассматривать принятие 18 июня 2004 г. Советом постановления № 7 «О пересмотре постановления Конституционного совета Республики Казахстан от 6 марта 1997 года № 3 в части официального толкования пункта 1 статьи 79 Конституции Республики Казахстан», которым были отменены отдельные правоположения Совета, препятствовавшие регламентации законодателем института присяжных заседателей в Казахстане, предусмотряемого п. 2 ст. 75 Конституции РК.

Свод правовых позиций Совета должен быть логически выстроен по предмету правового регулирования, внутренне непротиворечивым. Став неотъемлемым дополнением Конституции РК, этот свод, надлежащим образом легитимированный, даст возможность применять ее нормы в неразрывной связи с соответствующими ее статьям и разделам правоположениями Совета.

Интересно, что за время действия Конституции США предлагалось свыше 10 тыс. поправок в нее. Реально были приняты лишь 27, последняя из которых, более 30 лет назад, касалась установления общего для страны и штатов основания появления у гражданина права голоса – достижения возраста 18 лет. Вместе с тем известно, что Верховным Судом США издано около 600 томов официальных разъяснений текста Конституции 1787 года.

Нельзя не отметить, что в складывающемся у нас понимании правовых позиций Совета как обязательных прецедентов неизбежно присутствует доля условности. Этот орган конституционной юстиции в Казахстане, хоть и независим и подчиняется только Конституции РК, не является судебным органом ее защиты. Совет не рассматривает в исковом порядке при соответствующей состязательности сторон фактическую составляющую применения конституционных норм и законодательства. Однако на практике Совет далеко не всегда может абстрагироваться от изучения обстоятельств дела без ущерба для объективности, всесторонности и полноты его рассмотрения.

Преимущественным направлением деятельности Совета остается официальное толкование норм Конституции РК, а также оценка на соответствие им принимаемых

конституционных законов. Между тем однозначно назвать эти виды деятельности Совета абстрактным толкованием или казуальной проверкой, которые не создают конституционных прецедентов, в своем значении выходящих за рамки конкретных обращений, все же было бы неверным.

Принцип достаточности компетенции, или квазисудебный принцип, учрежденный Конституцией РК для обеспечения своего верховенства над независимым органом юстиции, подразумевает развитие конституционного прецедента, появление которого неизбежно вытекает из прямого действия Конституции РК. При этом заметим, что возможны не только конфликты интересов участников конституционно-правовых отношений, но и коллизии конституционных принципов. И те и другие разрешаются в Казахстане нередко через официальное толкование Конституции РК. Ведь Совет компетентен распознать разное наполнение в определенных условиях равноценных конституционных принципов и объем одного из них «побеспокоить» для полноты реализации другого. Если коллизии конституционных принципов не будут живым образом разрешаться Советом и в условиях столкновения один принцип не будет уступать другому, то коллизия станет углубляться.

Разрешение компетенционных споров между субъектами конституционно-правовых отношений посредством официального толкования норм Конституции РК подтверждается и тем, что в резолютивной части постановлений Совета особо оговаривается, как толкуемое им положение следует понимать «применительно к предмету обращения». Это говорит о квазисудебном характере деятельности органа конституционной юстиции в Казахстане, который не может не учитывать практику правоприменения и последствия собственных решений для этой практики.

Обобщающим термином «правовые позиции» нами обозначаются сформулированные в виде праворазъясняющих, правопреобразующих и правообразующих положений логико-правовые обоснования и выводы Совета, к которым он пришел в ходе установленного конституционными нормами производства, принятые им в форме нормативных постановлений.

В правовых позициях находит свое завершение официальная интерпретация норм Конституции РК, наполненная пониманием этих норм Советом и его суждением о них. Правовая позиция есть выражение единства конституционного слова и мысли Совета с проекцией должного конституционного действия для субъектов конституционно-правовых отношений.

Правовые позиции Совета содержатся в мотивировочной и резолютивной частях нормативных постановлений. По своему юридическому назначению, т. е. по силе и последствиям, правовые позиции Совета одинаковы как в одной части его нормативных постановлений, так и в другой, ибо составляют одно смысловое целое. Процессуально эти части принимаются в едином порядке, в последовательности «одна за другой» и общим решением Совета.

Мотивировочная и резолютивная части нормативных постановлений Совета об официальном толковании норм Конституции РК не могут противоречить друг другу и юридически не существуют (не применяются) одна без другой. Хотя, естественно, они отличаются по форме, полноте и стилю изложения. Правовые позиции мотивировочной части есть юридически оформленные доводы Совета, резолютивной части – конституционные выводы. Пересмотр отдельных постановлений Совета влечет изменение каждой из его частей, так как невозможно изменить пункт резолюции без уточнения или отказа от мотивации, которая привела к этой резолюции состав Совета и так определила его коллегиальную волю [2].

Между тем, наверное, не было бы смысла вводить в теорию и практику категорию правовых позиций, если бы стоящее за нею явление полностью совпадало с понятием постановления Совета как нормативного акта уполномоченного органа. Дифференциация между ними происходит, полагаем, не только по признакам содержания и формы, которые взаимообусловлены и соотносятся как право и законодательство, но и потому, что правовые позиции имеют автономное значение правоположений, роль которых выходит

за рамки конкретных обращений. В одном постановлении могут содержаться несколько правовых позиций как праворазъясняющего, правопреобразующего, так и правообразующего характера, применяемые не только участниками конституционного производства по поводу принятия постановления, но и другими субъектами в аналогичных ситуациях, а также в законотворческом процессе. Описательная часть постановлений Совета такого значения не имеет. Изменение правовой позиции Советом необязательно влечет отмену всего постановления как единого источника права.

Последовательность Совета в своих правовых позициях позволяет выработать и принимать согласованные постановления органа конституционного контроля, придерживаться единого смысла и духа Конституции РК, в идеальной степени совмещающей право и закон. В более широком смысле правовая позиция органа конституционной юстиции есть ступень познания и форма позитивности духа и буквы Основного закона. В правовой позиции пересекаются сходства и различия правовых семей общего и писаного права. Суть явления удачно подметил В. Д. Зорькин: «Правовые позиции в решениях органа конституционного контроля... фактически отражают его особого рода правотворчество» [4].

Постановления Совета как акты органа конституционного контроля, содержащие правовые позиции и являющиеся нормативными постановлениями, обладают присущими их природе специфическими признаками. Они имеют особую юридическую силу, окончательны и обжалованию не подлежат; вырабатываются и принимаются коллегиально в итоге конституционного производства; действуют в определенном Конституцией РК и установленном самим Советом порядке; пересмотр постановлений допускается исключительно Советом в жестко оговоренных конституционными нормами обстоятельствах; возражения Президента Республики Казахстан на те или иные правовые позиции Совета, выраженные им в постановлениях, могут быть преодолены квалифицированным большинством его состава.

Правовые позиции постановлений Совета и нормы Конституции РК находятся в том онтологическом соотношении, в каком соотносятся категории явления и сущности в диалектической логике. Последовательность их происхождения определяет неразрывность правовых позиций Совета и норм Конституции РК.

Следует заметить, что в некоторых постановлениях Совета об отказе в принятии к производству обращений судов и о прекращении конституционного производства могут содержаться обоснования, подтверждающие и развивающие правовые позиции итоговых решений Совета. Однако юридическая сила у них иная, поскольку к нормативным постановлениям такие решения не относятся и постоянного действия не имеют.

Емкость конституционных ценностей Основного закона Казахстана: демократии и разделения властей, статуса главы государства как гаранта конституции, согласующего их взаимодействие, – не исключает возможность «точечных» изменений и дополнений норм Конституции РК, устанавливающих парламентаризм и расширяющих представительную демократию, включая выработку механизмов формирования правительства с учетом позиций парламентского большинства и обеспечения гарантий соблюдения интересов большинства [4].

Однако, будучи открытыми для официального толкования Советом, эти ценности позволяют развивать и реализовывать Конституцию РК без импульсивного вторжения в ее живую ткань, сохраняя незыблемость основ конституционного строя и стабильность регулирования общественных отношений. Содержащиеся в мотивировочных и резолютивных частях постановлений правовоположения Совета восполняют «умолчания» Основного закона. В постановлении Совета от 09.04.2004 № 5 «О проверке Конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» на соответствие Конституции» анализируется также полнота учета законодателем правовых позиций предыдущих постановлений Совета, касающихся избирательного права [5]. В этом конституционном законе они получили закрепление в виде новых юридических норм, которые установили соответствующие официальному толкованию Конституции РК правила, права и обязанности участников избирательного процесса.

Совет объективно не может не иметь предметом толкования законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию РК, поскольку их содержание становится внутренней, органической частью Основного закона. Так, праворазъясняющим по характеру явилось постановление Совета от 04.12.1998 № 13/2 «Об официальном толковании подпункта 1 статьи 53 и пункта 1 статьи 91 Конституции Республики Казахстан в части норм, касающихся внесения Парламентом Республики Казахстан изменений и дополнений в Конституцию».

Для большей согласованности норм Конституции РК и норм, продолжающих (развивающих и дополняющих) содержание Конституции РК за пределами ее собственно текстуального выражения, имело бы смысл предоставить Совету право официального толкования конституционных законов и актов равной им юридической силы. Тем самым на основе принципа соответствия букве и духу Конституции РК интегрировалось бы единое конституционно-правовое поле в границах прецедентного конституционного права.

Обычные законы, составляющие порядка 80 % массива законодательных актов, должны, как никакие другие, быть ясными. Нередко сомнения в смысле действующего законодательства – завуалированная форма интереса перетолковать его нормы в корпоративных целях. Сама возможность опосредования прямого действия законов, соответствующих Конституции РК, конъюнктурным перетолковыванием серьезно затруднит единообразное правоприменение. Закон не подлежит официальному толкованию, но может быть изменен или отменен законодателем. Возможность официального казуального разъяснения законов для правоприменительной практики в Казахстане преодолена в прокуратуре, а обязательные разъяснения судам по результатам обобщения их практики дает Верховный Суд в нормативных постановлениях [6].

Для усиления охранительной правоспособности Совета считаем необходимым дополнить его юрисдикцию (ст. 72 Конституции РК) правом официально толковать конституционные законы и акты равной им юридической силы и обязать Совет выносить заключения на соответствие проектов изменений и дополнений Конституции РК нормам ст. 91 Конституции РК (о порядке их внесения и о неизменности унитарности территориальной целостности и формы правления Республики Казахстан) и пунктов 2 и 3 ст. 39 Конституции РК (о признании неконституционными любых действий, способных нарушить межнациональное согласие, и о недопустимости ограничений прав и свобод граждан по политическим мотивам). Акты, издаваемые в порядке делегированного законодательствования, также должны представляться Совету для проверки на соответствие Конституции РК.

Таким образом, нормативные постановления Совета, сочетая характерные черты писаного и прецедентного права, вместе с Конституцией РК предстают системообразующей основой конституционного права и практики конституционализма в Казахстане.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Котов А. К. Конституция и Конституционный Совет Республики Казахстан. – Астана, 2005. – С. 12.
- 2 См.: Котов А. К. Указ. соч. – С. 32–34.
- 3 См.: Юридическая газета. 2004. 25 июня.
- 4 Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. – С. 72.
- 5 Назарбаев Н. А. Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации. Послание Президента Республики народу Казахстана 18 февраля 2005 г. // Казахстанская правда. 2005. 19 февр.
- 6 Казахстанская правда. 2004. 13 апр.
- 7 См.: Котов А. К. Указ. соч. – С. 42.

Дата поступления статьи в редакцию 30.09.2015