

УДК 342.52

М. С. Бейбитов,
директор Института правосудия Академии
государственного управления при Президенте РК,
доктор юридических наук, профессор

ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Аннотация

Прогрессивное человечество убеждено в том, что вне конституционного контроля, построить правовое, демократическое, социальное государство невозможно. Проблемы конституционного контроля по своему значению и статусу очень актуальны. Отдельные аспекты данной проблемы в Казахстане рассматривались в трудах С. З. Зиманова, В. А. Кима, С. С. Сартаева, Т. С. Сапарғалиева, К. А. Мами, Ж. Байшева и др.

Ключевые слова: Конституция, Конституционный Совет, конституционный контроль, ратификация.

Аңдатпа

Адамзат конституциялық бақылаусыз құқықтық, демократиялық, әлеуметтік мемлекетті құрудың мүмкін еместігіне сенімді. Конституциялық бақылаудың маңыздылығы мен мәртебесі жөніндегі мәселелер өте өзекті. Қазақстанда ол мәселенің кейбір аспектілері С. З. Зимановтың, В. А. Кимнің, С. С. Сартаевтың, Г. С. Сапарғалиевтің, К. А. Мамидің, Ж. Байшевтің және т.б. еңбектерінде зерделенген.

Тірек сөздер: Конституция, Конституциялық Кеңес, конституциялық бақылау, ратификация.

Abstract

Progressive mankind is convinced that it is impossible to build a democratic, social state without constitutional control. The problems of constitutional control are relevant. Kazakh scientists such as S. Zimanov, A.V. Kim, G.Sapargaliev, S. Sartayev, K.Mami, J. Baishev consider some of these issues in their researches.

Keywords: Constitution, Constitutional Council, constitutional control, ratification.

В современном демократическом государстве Конституцию невозможно представить без органов конституционного контроля и их решений. Эти органы зарекомендовали себя в качестве гарантов соблюдения Основного закона среди других государственных органов. Наиважнейшими функциями Конституционного Совета Республики Казахстан являются защита конституционных ценностей, развитие демократической культуры общества, влияние на законодательный процесс и просвещение.

При определении проблем повышения эффективности конституционного контроля необходимо исходить из его задач и целей. Главными задачами Конституционного Совета Республики Казахстан, исходя из его статуса, являются разрешение дел о соответствии Конституции законов и международных договоров, правильности проведения выборов и республиканского референдума, официальное толкование норм Конституции. Кроме того, Конституционный Совет дает заключения в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 47, а также рассматривает обращения судов в случаях, установленных статьей 78 Конституции.

Выполнение перечисленных задач выступает в качестве средств достижения целей защиты конституционного строя, основных прав и свобод граждан, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции на всей территории Казахстана.

На наш взгляд, эффективной и полноценной реализации указанных целей должны способствовать создание необходимых правовых условий.

Речь, в частности, идет об определении оптимального круга субъектов, имеющих право обращения в Конституционный Совет.

Прежде всего, это право необходимо предоставить непосредственно самим гражданам через их общественные объединения, к примеру, общества потребителей. Такое положение позволит избежать имеющего порой место формального подхода при реализации конституционного принципа, по которому права и свободы человека являются высшей ценностью в обществе. Такое предложение является актуальным и в связи с тем, что в последние годы в практике Конституционного Совета рассмотрение дел в порядке статьи 78 Конституции фактически сошло на нет.

Институт конституционного контроля как феномен, подверженный динамическому развитию, требует совершенствования своей статусности и всех аспектов своей деятельности.

Детальный, подробный анализ практики органа конституционного контроля в нашей стране, дает возможность предложить ряд рекомендаций и мер по улучшению работы Конституционного Совета.

Прежде всего, мы бы хотели акцентировать внимание на проблеме всемерной поддержки дальнейшего развития в стране института конституционного контроля. Поддерживать его деятельность по утверждению принципов и норм конституционализма должны и обязаны все слои населения.

Конечно, поддержка должна иметь характер весомый, конструктивный и разносторонний. Это и моральная поддержка, и материальная, и всенародное признание достижений, и строгая критика. Учитывая все эти аспекты, следует создать максимальные условия для повышения роли Конституционного Совета в системе государственных органов Республики Казахстан.

Дух демократизма может повысить свой удельный вес и в том случае, если расширить круг субъектов обращения в Конституционный Совет за счет предоставления возможности обращаться за защитой в Конституционный Совет гражданам страны, частным лицам, претерпевшим ущемление своих конституционных прав и интересов. Кстати, это предложение – одно из самых злободневных и часто дискутируемых в юридической литературе и именно в этом аспекте сходятся во взглядах оппонирующие друг другу исследователи. Поэтому, думается, есть резон прислушаться к единодушному мнению. Решение вопросов частных лиц, вынужденных обращаться в Совет, только расширит сферу деятельности Совета по защите конституционной законности в стране, интенсифицирует динамику конституционного контроля, повысит роль и значение Совета во взаимоотношениях властных структур и рядовых граждан страны как органа, способного в законном порядке улаживать и разрешать самые сложные и разноречивые спорные ситуации между этими полюсами общества.

Насущной задачей является также необходимость активизации Конституционного Совета в правотворческой работе: он не должен ограничиваться ежегодными посланиями в Парламент Республики, в которых излагаются меры по дальнейшему улучшению конституционного законодательства и которые, к сожалению, воспринимаются только на уровне констатации, но не в качестве руководства к действию, в то время как Конституционный Совет может и должен по праву рассчитывать на быструю и действенную реакцию со стороны парламентариев.

Все возрастающая роль органов конституционного контроля в политико-правовой и законотворческой деятельности все больше требует совершенствования практики разрешения разногласий между нормами национального и международного права, а также внедрения новых методов и технологий.

В Республике Казахстан Конституционный Совет наделен полномочиями по рассмотрению международных договоров до их ратификации на предмет их соответствия нормам Конституции, предусмотренными подпунктом 3 пункта 1 статьи 72 Основного Закона, что позволяет избежать коллизий между национальным и международным правом.

Правовые последствия обращения уполномоченных субъектов и рассмотрения Советом международного договора на соответствие Конституции до ратификации установлены в пункте 2 статьи 73 и пункте 1 статьи 74 Основного Закона Республики. Международные договоры, признанные не соответствующими Конституции, не подлежат ратификации. Однако в данных полномочиях Конституционного Совета, по нашему мнению, есть ряд вопросов, оставшихся без должного законодательного урегулирования и требующих уточнения.

Так, в частности, законодательно не закреплено на какой стадии международный акт должен быть изучен на соответствие нормам Конституции. Процедура подписания и ратификации международного акта, в соответствии с Законом Республики Казахстан «О международных договорах Республики Казахстан», состоит из длительных этапов согласования и одобрения. И в соответствии с действующим законодательством, Конституционный Совет может признать международный акт не соответствующим

Конституции на любой стадии, даже после согласования его палатами Парламента. Но в подобной ситуации длительная работа ряда государственных органов будет сведена к нулю, так как после признания акта неконституционным он не может быть подписан Главой Государства.

Кроме того, возникает другой вопрос. Как часто международные договоры рассматриваются Конституционным Советом? Только по обращению уполномоченных лиц. По нашему мнению, в связи с растущими международными связями Казахстана и активной работой по присоединению к большому количеству международных договоров, необходимо законодательно закрепить обязательность экспертизы международных договоров на соответствие Конституции уполномоченным на то органом на стадии его согласования.

Анализ на предмет соответствия международных договоров Республики нормам Конституции до их ратификации обладает рядом преимуществ. Одним из них является предотвращение тех нежелательных последствий, которые могут противоречить интересам общества, его граждан, а главное, конституционным принципам и нормам.

Конституционное признание действующим правом международных договоров и иных обязательств Республики, расширяет поле деятельности Конституционного Совета по осуществлению контроля в отношении указанных актов. Конституционный Совет вправе рассматривать конституционность ратифицированных международных договоров Республики, а также других международных актов по представлениям судов в порядке последующего контроля.

Нормы международных договоров, подлежащих ратификации, а также являющиеся действующим правом Республики, в случае обращения уполномоченных субъектов по вопросу их соответствия Конституции становятся объектами конституционного производства. Обнаружение противоречия между Конституцией и нормами международного права не означает автоматическое исключение такой нормы из структуры международного правового документа. Для последующего (дальнейшего) внедрения в национальную правовую систему такого международного акта необходимо, на наш взгляд, придерживаться правового механизма, предусмотренного Венской Конвенцией, а именно: в случае коллизии между ними стороны имеют возможность разрешать ее путем согласовательных процедур и принятия соответствующих мер по преодолению разногласий.

Важной составляющей повышения результативности конституционного контроля является заслушивание Парламентом на совместном заседании Палат ежегодного Послания Конституционного Совета. В них содержится анализ состояния Конституционной законности в стране, даются рекомендации по ее упрочению и совершенствованию. Парламент ограничивается, как правило, принятием Послания к сведению. Многие положения Послания не находят своей реализации.

Учитывая, что Послание Совета по своей форме является итоговым решением Совета, целесообразно было бы предусмотреть в законе о Парламенте и статусе его депутатов положение о том, что рекомендации Совета должны учитываться Парламентом, а также другими субъектами в их правотворческой деятельности.

На наш взгляд, представляется целесообразным закрепить в законодательстве и положение о том, что суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, которые ущемляют не только закрепленные Конституцией права и свободы граждан, но и права юридических лиц. Ведь на Совет возлагается обеспечение верховенства Конституции в системе национального права в целом, а не только в сфере конституционных прав и свобод граждан.

Реализация отмеченных выше мер модернизации и оптимизации Конституционного контроля будет способствовать эффективному решению стоящих перед ним задач по построению и развитию правового государства в контексте Концепции правовой политики Республики Казахстан.

Магистральный путь правового развития человечества и его основные тенденции определяют общие черты и своеобразие института конституционного контроля в разных странах мира. Параллельно со сближением различных конституционно-правовых систем наблюдается возрастание многообразия форм и видов конституционного контроля, создание разных их вариантов, обусловленных конкретно-историческими и национально-специфическими традициями.

На современном этапе конституционного развития Конституция становится поистине всеобъемлющим документом сознания и духа эпохи. Универсализм главного правового документа государства и общества заключается в том, что Конституция не замыкает сферу правового регулирования только лишь на вопросах государственного строительства и прав личности, но и расширяет ее буквально на все общезначимые области жизни общества.

В свою очередь, Конституция любого государства, как основной закон, требует особой правовой защиты, которая обеспечила бы ее непосредственное соблюдение на всей территории государства, а в некоторых случаях и за его пределами. Напомним, что охрана конституции представляет собой систему различных мер по обеспечению ее действия: меры юридического характера дополняются и подкрепляются комплексом экономических, политических мероприятий, мерами образовательного и воспитательного плана. Никто и ничто не должно препятствовать соблюдению основного закона.

Все органы государственной власти и управления, должностные лица любого ранга, юридические и физические лица обязаны соблюдать предписания Конституции и способствовать ее неуклонному соблюдению.

Понятие правовой охраны Конституции довольно широко трактуется исследователями. Правовую охрану определяют по-разному:

- как конституционные гарантии законности;
- как совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается выполнение норм Конституции и режима конституционной законности;
- как «систему правовых средств, установленных государством и призванных обеспечить воплощение в основном законе воли всего народа, гарантировать надлежащую реализацию всех конституционных норм, создать условия для достижения искомого социального эффекта»;
- как институт, призванный обеспечить сложившееся в обществе соотношение сил, установившиеся государственно-правовые отношения, получившие своё закрепление и оформление в Основном законе.

Целесообразно рассмотрение института конституционного контроля как основной формы юридической охраны, которая имеет относительно независимый характер, является обязательным определяющим звеном механизма по той причине, что при его отсутствии можно заключить, что отсутствует и система юридической защиты.

Создание органа конституционного контроля в Республике Казахстан – Конституционного Суда и в дальнейшем преобразование его в Конституционный Совет – представляет собой своевременный и оправданный шаг в процессе формирования правового демократического государства, новой правовой системы. Деятельность названных органов конституционного контроля сопряжена с переходом казахстанского народа на путь цивилизованного прогрессивного развития, формирования свободного гражданского общества, рыночной экономики, правового государства.

Выделившись из судебной системы, Конституционный Совет ныне занимает особое место в системе государственных органов, он призван обеспечить реализацию принципа разделения властей, что совершенно отчетливо выражается в нормах Конституции и закона «О Конституционном Совете Республики Казахстан». Принцип разделения властей подкрепляется, таким образом, новыми, действенными элементами механизма реализации, главными из которых являются:

- осуществление Конституционным Советом своей деятельности;
- направление в адрес Парламента Республики ежегодного послания;
- предоставление Президенту информации о результатах работы Конституционного Совета, подкрепленной конкретными предложениями по вопросам совершенствования деятельности государственных органов и институтов.

Закон «О Конституционном Совете Республики Казахстан» определяет его правовое положение как государственного органа, обеспечивающего верховенство Конституции на всей территории Республики и подчиняющегося при осуществлении своих полномочий только Конституции.

При этом строго оговаривается, что Конституционный Совет не может, во-первых, исходить из политических и иных мотивов; во-вторых, устанавливать и исследовать иные вопросы во всех случаях, когда это входит в компетенцию судов и других государственных органов. Анализ практики Конституционного Совета показывает, что названные положения конституционного закона неукоснительно соблюдаются.

Принцип верховенства Конституции также означает, что Конституционный Совет в своей деятельности должен руководствоваться конституционными нормами и положениями, обеспечивая строгое их соблюдение государственными органами при принятии нормативно-правовых актов. Именно этим обусловлено возложение на Конституционный Совет по осуществлению полномочий предварительного их контролю актов на соответствие Конституции.

В данной связи уместно определиться с понятием конституционности как Правового режима организации и функционирования демократического государства.

Следует особо подчеркнуть, что специфическим средством обеспечения и охраны действия Конституции является контроль в многогранной парадигме: контроль, осуществляемый органами публичной власти, конституционный контроль, прокурорский надзор, общественный контроль, другие виды контроля.

Осуществление конституционного контроля позволяет оказывать воздействие на деятельность органов власти, прежде всего в сфере их нормотворчества, фактом отмены противоречащих Конституции законов, других актов, а также путем официального толкования Конституции, толкования отдельных положений нормативно-правовых актов.

Конституционный Совет Республики Казахстан при осуществлении своих полномочий самостоятелен и независим от государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан и подчиняется только Конституции. Именно это является наиболее важной чертой статуса: Конституционный Совет разрешает дела, основываясь только на нормах Конституции и решает исключительно вопросы права. В процессе осуществления полномочий Конституционный Совет ни при каких обстоятельствах не может отдавать предпочтение политической целесообразности и переходить границы правовых норм. Исходя из этого, мы имеем достаточно веские основания судить об особой политико-правовой природе Конституционного Совета как органа государственной власти, осуществляющего свои полномочия в качестве самостоятельного направления в системе политико-правовой деятельности. В механизме государственной власти Республики Казахстан Конституционный Совет призван выполнять в самом общем виде следующие задачи: обеспечить верховенство и прямое действие Конституции, защиту конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, конституционного механизма функционирования принципа разделения властей.

Деятельность органов конституционного контроля в Республике Казахстан, насыщенная и многосложная, доказывает, что страна следует по верно избранному пути и общество осознает, что институт конституционного контроля – одна из краеугольных структур, которая служит во благо страны и народа. Конечно, в ходе своего становления институт конституционного контроля в Республике Казахстан не избежал проблем и ошибок, но необходимо признать и другое: успехи, которые были достигнуты в процессе утверждения конституционных норм и принципов в стране, имеющей за плечами негативный опыт пребывания вне зоны конституционной законности на протяжении почти столетия и потому игнорировавшей его еще некоторое время в постперестроечный период. Но казахстанская сфера конституционализма, органы, представляющие ее, сумели преодолеть неприятие, пренебрежение, сумели действительно доказать свою состоятельность, предназначенность к созиданию во имя высоких целей.

В настоящее время пройдя путь от Конституционного Суда до Конституционного Совета, адекватно выражающего, на наш взгляд, сущность, подлинное назначение этого органа в системе других государственных органов, институт конституционного контроля как феномен, подверженный динамическому развитию, требует совершенствования своей статусности во всех аспектах своей деятельности.

Конституционный контроль как явление уникальное и универсальное, зарекомендовавшее себя в высшей степени объективным организационно-правовым феноменом, призванным вкупе с другими способами и методами модернизировать, совершенствовать наш социум, – величайшее завоевание человеческой мысли. Оно по сути и содержанию соответствует духу времени, поискам мировой общественности оптимальных путей построения подлинно правового, демократического государства. В русле этих общечеловеческих интенций осуществляет свою государствообразующую политику и Казахстан. Как молодое государство, стремящееся реализовать социально-политический потенциал

в рамках лучших достижений современного правоведения, он движется по направлению к демократизации, правовому обновлению общества. И лучшим подспорьем в этом деле является институт конституционного контроля.

ЛИТЕРАТУРА

- 1 *Конституция Республики Казахстан.*
- 2 *Сапарғалиев Г. Конституционное право РК. – Алматы: Жеті жарғы. 2002.*
- 3 *Глотова О. Е. Понятие, возможности и пределы конституционного контроля. // Право и политика. – 2003. – № 1.*
- 4 *Садикенов С. Н. Деятельность Конституционного Совета по обеспечению прав человека и гражданина // Конституционное правосудие. – 1998.*

Дата поступления статьи в редакцию: 5 сентября 2013 г.