

КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

А.А. Елеупова

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Обеспечение верховенства Конституции является важнейшей обязанностью государства. Такой вывод следует из пункта 2 статьи 4 Конституции Республики Казахстан, устанавливающего, что Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики. Данная конституционная норма во взаимосвязи с положением Конституции об обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина раскрывает содержание Конституции и лежит в основе формирования целостной системы органов государственной власти.

Как справедливо отмечает И.И. Рогов, «необходимость надлежащего исполнения государством своих обязанностей по обеспечению высшей юридической силы и прямого действия норм Конституции становится главной предпосылкой возникновения института конституционного контроля. В прагматическом плане это проверка как вновь принятых, так и действующих законов и иных нормативных правовых актов на их соответствие Конституции, проверка правильности проведения выборов, референдума, а также осуществление иных полномочий. С позиции сущности, - это обеспечение верховенства и прямого действия Основного Закона, соблюдение сдержек и противовесов между ветвями государственной власти, защита конституционных прав и свобод человека и гражданина» [1].

Конституционный контроль является самостоятельной сферой деятельности государства, служит охране политико-правовых, социально-экономических и морально-нравственных ценностей общества, закрепленных в Основном законе. Схожими полномочиями по защите Конституции наделены практически все органы государственной власти Республики Казахстан, в частности: Президент, Правительство, Парламент, суды, органы прокуратуры и юстиции. При этом необходимо отметить, что осуществляемая ими защита Конституции Республики не является для них основной функцией. Поэтому главным и определяющим институтом обеспечения верховенства и прямого действия Конституции является конституционный контроль, осуществляемый независимым, специализированным государственным органом. Следует согласиться с И.А. Ледак, который пишет, что реализация и эффективность конституционных принципов, провозгласивших государство правовым, а права и свободы человека и гражданина высшей ценностью должны обеспечиваться системой государственной охраны и защиты, «которая венчается деятельностью конституционного правосудия в лице его специального органа ... по задачам, объему и способам реализации своей деятельности в сфере конституционного контроля, выступающего как орган, важнейшей функцией которого является защита прав и свобод человека и гражданина» [2].

Существует терминологическая проблема и применительно к деятельности Конституционного Совета Республики Казахстан. Так, среди казахстанских исследователей нет единодушия относительно того, что же осуществляет названный орган – конституционный контроль или надзор. Например, такие авторы, как И. Рогов, А. Котов, А. Караев, А. Пильников, К. Джалмуханбетов, Д. Галямова, Н. Акуев, О. Кобабаев, К. Айтхожин, Е. Оналбеков и другие, деятельность Конституционного Совета Республики Казахстан считают конституционно-контрольной [3], другие, к числу которых можно отнести И. Бахтыбаева, З. Аюпову, С. Бычкова [4] считают ее надзорной.

Полагаем справедливым отнести деятельность Конституционного Совета Республики Казахстан к особому виду государственной власти - контрольной. Конституционный Совет является основным государственным органом конституционного контроля, обеспечивающим права и свободы человека и

гражданина, охрану Конституции Республики Казахстан, формирование единого правового пространства страны, устранение коллизий в законодательстве.

В порядке конституционного контроля оказывается воздействие на законодательство, должное воздействие на другие отрасли права, в том числе гражданское, уголовное, налоговое и т.д., тем самым Конституционный Совет Республики Казахстан принимает участие в нормотворчестве. Как пишет И.И. Рогов, «решения, принимаемые Конституционным Советом, и содержащаяся в них конституционная позиция - это тот материал, из которого состоит конституционное право. Образно говоря, современное конституционное право Республики Казахстан развивается настолько, насколько интерпретированы нормы и положения, закрепленные в Конституции Конституционным Советом» [5].

Конституционный Совет был сформирован в 1996 году в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, принятой в 1995 году на республиканском референдуме, а также Конституционным Законом "О Конституционном Совете Республики Казахстан" от 29 декабря 1995 года [6].

В Конституции Республики содержится глава VI, посвященная Конституционному Совету. В указанной главе установлены нормы и принципы, касающиеся состава, назначения членов Конституционного Совета, его компетенции, юридической силы и последствий принятия итоговых решений Совета. В Конституционном законе "О Конституционном Совете Республики Казахстан" установлены положения по реализации главы VI Конституции, детализирован порядок формирования состава, указаны требования, предъявляемые к кандидатам в члены Совета, статус председателя и членов, процессуальные основы деятельности Совета, а также вопросы, касающиеся его итоговых решений.

В названном Конституционном законе также установлены нормы и положения, определяющие конституционно-правовой статус Конституционного Совета. Согласно статье 1 Конституционного закона юрисдикция Конституционного Совета по обеспечению верховенства Конституции распространяется на всю территорию Республики. Кроме того, данная статья Конституционного закона определяет Конституционный Совет "государственным органом".

Отнесение Конституционного Совета к высшим органам государственной власти обусловлено прежде всего, тем, что его статус и компетенция, наряду с компетенцией Президента, Парламента, Правительства, закреплены Конституцией Республики. Нормы данного акта подчеркивают важное место данного правового института в государственно-властном механизме и гарантируют наибольшую стабильность его функционирования [7].

Конституционный Совет не входит в единую систему органов ветвей власти, не относится к органам судебной власти и не является для судов общей юрисдикции кассационной или надзорной инстанцией. В соответствии с его полномочиями можно придать ему качества «контрвласти» в связи с тем, что он выступает «противовесом» парламенту, своего рода контролем его законодательной власти [8].

Наличие в конституционно-правовом поле Республики органа конституционного контроля - Конституционного Совета неизбежно вносит свои "поправки" в традиционно сложившееся понимание конституционного принципа "системы сдержек и противовесов между ветвями власти", под которой казахстанские конституционалисты понимают конституционные способы удерживания деятельности ветвей власти в рамках закона и противодействия одной ветви власти другой для отстаивания своих конституционных полномочий и недопущения нарушения Конституции [9].

Независимость и самостоятельность Конституционного Совета и конституционное "отстранение" его от органов единой системы ветвей власти (прежде всего, от законодательной и исполнительной), дает основание для разработки доктрины самостоятельной конституционной системы контроля [10].

Организационная и функциональная специфика Конституционного Совета предопределяет его особое место в общей системе и структуре органов государства. Конституционный контроль, реализуемый Конституционным Советом, одновременно имеет политико-правовой характер, поскольку Совет осуществляет защиту Конституции Республики - исходного для всего общества политико-правового документа страны.

Конституционный Совет как государственный орган вправе принимать нормативные правовые акты, обязательные для исполнения на всей территории Республики. Для осуществления своей функции, Конституционный Совет наделен властно-принудительными полномочиями, то есть вправе в предусмотренных Конституцией случаях признать не соответствующими Конституции законы Парламента до подписания их Президентом, отменять действующие законы и иные нормативные правовые акты, решить вопросы о правильности проведения выборов Президента, депутатов Парламента, установить соблюдение конституционных процедур при освобождении или отрешении Президента от должности; иметь свою сферу, область занятий (предмет ведения). Изложенное характеризует самостоятельность Конституционного Совета как государственного органа,

составляющего часть государственного аппарата, наделенного компетенцией, необходимой для осуществления конституционно-правовых функций. Согласно Конституционному закону "О Конституционном Совете Республики Казахстан" вмешательство в деятельность Конституционного Совета не допускается.

Конституционный Совет за годы своей деятельности стал реальной движущей силой механизма конституционно-процессуальной регуляции и развития конституционно-правовых отношений. Он как основная часть правового механизма служит обеспечению и развитию конституционных процессов в рамках Основного Закона. Играя существенную роль в надлежащем воплощении норм и принципов Конституции, Конституционный Совет стал важным гарантом осуществления прав и свобод человека и гражданина. Конституционный Совет через свои формально определенные, юридически-императивные, нормативно-базовые итоговые решения фактически участвует в балансе властей и в значительной мере предопределяет основные направления законодательных и судебно-правовых реформ.

В Республике Казахстан назначение конституционных членов происходит во взаимодействии Президента и Парламента Республики. Формирование Конституционного Совета Республики Казахстан осуществляется следующим образом. Председатель Конституционного Совета и два члена назначаются на должность и освобождаются от нее Президентом Республики Казахстан. Два члена назначаются на должность и освобождаются от нее Президентом Республики Казахстан, два – Сенатом Парламента, два – Мажилисом Парламента, т.е. обеими палатами Парламента Республики Казахстан. При этом половина членов Конституционного Совета сменяется каждые три года. Такой порядок формирования состава Конституционного Совета говорит о стремлении законодателя установить сбалансированное положение данного органа в системе организации государственной власти.

В соответствии с пунктом 5 статьи 71 Конституции Председатель и члены Конституционного Совета 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 Республики Казахстан. Кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений.

Какое-либо вмешательство в деятельность Председателя и членов Совета, а также оказание давления или иного воздействия на них в какой бы то ни было форме не допускается. Действия, совершенные в целях вмешательства в деятельность Председателя и членов Совета, влекут ответственность по закону.

Председатель и члены Конституционного Совета за свою деятельность по вопросам конституционного производства не подотчетны. Это значит, что никто не вправе требовать от них какого-либо отчета. До принятия итогового постановления Председатель и члены Конституционного Совета не вправе, кроме как на заседании Конституционного Совета, высказывать мнение или консультировать по вопросам, являющимся предметом конституционного производства.

Для обеспечения беспристрастности Конституционный закон устанавливает запрет членам Совета осуществлять защиту и представительство в суде или иных правоприменительных органах (кроме законного), оказание покровительства каким бы то ни было лицам в обеспечении прав и освобождении от обязанностей.

В течение срока осуществления своих полномочий члены Конституционного Совета несменяемы. Их полномочия не могут быть прекращены или приостановлены, за исключением предусмотренных законом случаев. Председатель и член Конституционного Совета обязаны заявить самоотвод, который подлежит удовлетворению Конституционным Советом при условии, если их объективность и беспристрастность могут вызвать сомнение вследствие личной, прямой или косвенной заинтересованности в рассматриваемом Конституционным Советом вопросе.

Надлежащее осуществление Конституционным Советом своих функций обеспечивается также организационной, финансовой и материально-технической независимостью Конституционного Совета, принципами конституционного производства, несменяемостью, неприкосновенностью Председателя и членов Совета, равенством их прав, особым порядком приостановления и прекращения их полномочий и иными конституционно-правовыми гарантиями.

Своеобразной гарантией эффективности деятельности Конституционного Совета являются нормы Конституции и Конституционного закона "О Конституционном Совете Республики Казахстан" о требованиях, предъявляемых к кандидатам на должность членов Совета, являющиеся важными составляющими при определении их статуса. Так, в состав этого органа может быть назначен гражданин Республики Казахстан не моложе тридцати лет, проживающий на территории Республики Казахстан, имеющий высшее юридическое образование, стаж работы по юридической специальности

не менее пяти лет. Эти требования не распространяются на экс-Президентов республики (ст. 4 Конституционного закона).

Члены Конституционного Совета обладают единым правовым статусом. Они пользуются равными правами, гарантиями, несут единые обязанности. В своей совокупности элементы данного статуса сформированы таким образом, чтобы обеспечивалось независимое и устойчивое положение члена Конституционного Совета.

В течение срока полномочий члены Конституционного Совета несменяемы. Их полномочия не могут быть прекращены или приостановлены, за исключением случаев, предусмотренных Конституционным законом «О Конституционном Совете Республики Казахстан». Данная гарантия действует в пределах срока полномочий члена и предполагает, что член Конституционного Совета не может быть лишен своего статуса без достаточных правовых оснований. В соответствии с вышеуказанным законом (ст. 14) полномочия Председателя или члена Конституционного Совета Республики Казахстан могут быть приостановлены по ходатайству Конституционного Совета лицом, его назначавшим, в случаях, если он: 1) без уважительных причин не менее трех раз подряд не участвовал в заседаниях Конституционного Совета; 2) по состоянию здоровья не способен длительное время выполнять свои обязанности; 3) признан безвестно отсутствующим по решению суда, вступившим в законную силу.

Во главе Конституционного Совета Республики Казахстан стоит Председатель. Он назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Казахстан. Объем полномочий председателя достаточно широк и предопределяет его активную роль в организации деятельности Конституционного Совета и его аппарата.

Также необходимо отметить, что в случае, если при принятии решения произошло разделение голосов членов Конституционного Совета поровну, голос Председателя Конституционного Совета является решающим, который во всех случаях подает свой голос последним. Председатель Конституционного Совета Республики Казахстан назначается на весь период выполнения им обязанностей. Должность заместителя Председателя в составе Конституционного Совета Республики Казахстан не предусмотрена.

Внутренней структуре Конституционного Совета Республики Казахстан присуща простая организация: помимо вспомогательного подразделения – аппарата, он не имеет иных самостоятельных подразделений. Аппарат Конституционного Совета Республики Казахстан создан для обеспечения деятельности Конституционного Совета и реализации его полномочий. Правовую основу деятельности аппарата Конституционного Совета составляют: Конституция Республики Казахстан; Конституционный закон «О Конституционном Совете Республики Казахстан»; Закон Республики Казахстан «О государственной службе»; Указ Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах кадровой политики в системе органов государственной власти», Регламент Конституционного Совета, Положение об аппарате Конституционного Совета Республики Казахстан и иные нормативные правовые акты.

Таким образом, исходя из выше изложенного, можно сделать вывод, что законодательство Республики Казахстан достаточно полно определяет организацию Конституционного Совета, правовой статус его членов и устанавливает необходимые гарантии, обеспечивающие использование прав и исполнение обязанностей членов Конституционного Совета Республики Казахстан и тем самым создает им необходимые предпосылки к их продуктивной работе по обеспечению верховенства Конституции Республики Казахстан на всей территории.

1. Рогов И. И. Приветственное слово к участникам форума «Конституция: личность, общество, государство» // Материалы научно-практической конференции, Астана, 30-31 авг. 2005 г. – Астана, 2005.

2. Общая теория прав человека / Отв. ред. Е. А. Лукашева. - М.: Изд-во «НОРМА», 1996. - С. 134.

3. Конституционный контроль в Казахстане / Под ред. И. Рогова и А. Котова. – Алматы, 2005; Караев А. Эффективность конституционного контроля в Республике Казахстан (вопросы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Алматы, 2001; Пильников А.И. Органы конституционной юстиции в Республике Казахстан: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Алматы, 2002; Джалмуханбетов К. Обеспечить верховенство Конституции // Тураби. - 2002. - № 3. - С. 8-12; Галимова Д. Место конституционного контроля в механизме принятия политических решений // Саясат. - 2000. - № 4-5. - С. 63-65; Акуев Н. Республика Казахстан // Исполнение решений конституционных судов: Сб. докл. - М., 2004. - С. 175-178; Копабаяев О., Айтхожин К. Вопросы конституционной законности в Республики Казахстан // Закон и время. - 2002. - № 2. - С. 96-99; Оналбеков Е. Конституционный контроль и конституционная ответственность // Вестник КазНУ. Серия юридическая. - 2003. - № 2 (30). - С. 110-112.

4. Бахтыбаев И.Ж. Конституционный надзор прокуратуры Республики Казахстан. - Алматы, 2000; Аюпова З. Новая форма конституционного надзора в Республике Казахстан // Вестник Министерства юстиции. - 1996. - № 2. - С. 26-28; Бычкова С. Значение международных конвенций по правам человека в деятельности органов конституционного надзора // Закон и время. - 2004. - № 2. - С. 6-9.

5. Конституционный контроль в Казахстане / Под ред. И. Рогова и А. Котова. – Алматы, 2005. - С. 47.

6. Конституционный Закон «О Конституционном Совете Республики Казахстан от 29 дек. 2005 г.» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. –1995. - № 24. Внесены изменения Конституционным законом РК от 24.11.04 г. N 604-II.

7. Матюхин А. Конституционная власть в современном Казахстане // Мысль. - 1996. - № 12. - С. 26.

8. Туманов В. А. Судебный контроль за конституционностью нормативных актов // Советское государство и право. - 1988. - №3. - С. 13-14.

9. Научно-правовой комментарий к Конституции Республики Казахстан. - Алматы, 1998. - С. 27.

10. Куртов А. Конституционное правосудие в Республике Казахстан и институт выборов // Конституционно право: восточно-европейское обозрение. - 2003. - № 2 (43). - С. 170.

In given clause the author investigates a legal status, and activity of specialized body of the constitutional control of the Constitutional Advice of Republic Kazakhstan. Analyzes set of its financially-legal, remedial and organizational powers.

Берілген бапта автор Қазақстан Республикасының Конституциясының кеңесінің конституциялық бақылау мүшесінің арнайы қызметін және құқықтық жағдайын зерттейді. Оның материалды құқықтық жағдайын, іс атқарушылық және ұйымдық қызметін талдайды.

А.А. Абикенов

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЫБОРНОСТИ АКИМОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Принятие 9 февраля 2009 г. новой редакции закона Республики Казахстан от 23 января 2001 г. «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (*далее - закон о местном госуправлении и самоуправлении*) [1], фактический подвели своеобразную черту долгих дискуссии, которые ведутся с самого принятия Конституции РК 1995 г. относительно казахстанской модели местного самоуправления.

Несомненно, что ещё предстоит оценить на практике действие данного закона, понимание самой концепции местного самоуправления заложенных в его основе. Накопленный к данному периоду опыт показал, что на пути создание полноценных органов местного самоуправления возникнет много проблем, связанные не только с организации необходимой материально-финансовой базы местного самоуправления, но и с вопросами выборности основного должностного лица исполнительного органа - акимов соответствующих административно-территориальных единиц, которые согласно ст. 1 закона о местном госуправлении и самоуправлении наряду с функциями государственного управления осуществляют ещё и функции органов местного самоуправления.

В этой связи, возникает вопрос относительно перспектив избрания акимов соответствующих административно-территориальных единиц. Следует отметить, что общепризнанные международные нормы и стандарты предусматривают выборность законодательных органов власти, но не содержат конкретных подходов в отношении выборности органов исполнительной /государственной/ власти, тем более на местном уровне. Вместе с тем, зарубежная практика правового регулирования в сфере избрания глав исполнительной власти различных уровней накопила достаточный опыт, применение которого во многом обогатило бы действующее казахстанское законодательство. Однако этот вопрос требует отдельного рассмотрения.

Если проанализировать сложившиеся на сегодня нормативно-правовую базу в отношении выборности акимов, то условно позицию законодателя можно разделить, на три составляющих. В основе данного подхода лежит трехуровневая система осуществления местной исполнительной власти: область (города республиканского значения, столицы); районы, города областного значения; район в городе, города районного значения, поселок, аул (село), аульный (сельский) округ.

1. В соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в п. 4 ст.87 Конституции РК (май 2007 г.) «Акимы областей, городов республиканского значения и столицы назначаются на должность Президентом Республики с согласия маслихатов соответственно областей, городов республиканского значения и столицы». Эта же норма закреплена в ст. 28 закона о местном госуправлении и самоуправлении [2].

2. В п.4 ст. 87 Конституции РК также обозначено, что акимы иных административно-территориальных единиц назначаются или избираются на должность в порядке, определяемом Президентом РК, он же, вправе по своему усмотрению освобождать их от должностей. В отношении акимов среднего звена, законодатель обозначил свою позицию 4 июня 2007 г., когда был издан соответствующий Указ Президента РК «О порядке назначения акимов районов, городов областного