

КОНСТИТУЦИОННЫЕ СОВЕТЫ КАЗАХСТАНА И ФРАНЦИИ:

НЕКОТОРЫЕ ГРАНИ СРАВНЕНИЯ



В. А. МАЛИНОВСКИЙ,
профессор кафедры конституционного права
и государственного управления КазГЮУ, д. ю. н.

Статья посвящена сравнительному анализу компетенции, полномочий, перечня субъектов обращения, судов в качестве таковых, а также юридической силы решений и организации деятельности Конституционного Совета Республики Казахстан и Конституционного Совета Франции.

Ключевые слова: конституционный контроль, конституционный совет, конституционная юрисдикция, компетенция, официальное толкование конституции, нормоконтроль, предварительный контроль, последующий контроль, обязательный контроль, факультативный контроль.

Республика Казахстан является одной из относительно немногих стран, воспринявших конструкцию квазисудебно-орган конституционного контроля. В целом в литературе она традиционно оценивается как временный, своеобразный промежуточный этап эволюции функции конституционной юрисдикции между классическими англо-саксонской (американской) и континентальной (европейской) моделями. Между тем уже сам факт ее жизнеспособности во Франции и в Казахстане в условиях устойчивых конструкций полупрезидентских республик и политической стабильности, накопленный положительный опыт, свидетельствуют об эффективности применения такого варианта¹.

ПОИСК ПРИЕМЛЕМОГО ИНСТИТУТА

Советской государственно-правовой доктриной в принципе отрицался полноценный конституционный контроль, хотя формально он возлагался на Президиум Верховного Совета (в пункте 4 статьи 108 Конституции 1978 г. декларировалось, что Президиум Верховного Совета Казахской ССР «осуществляет контроль за соблюдением Конституции Казахской ССР»). В 1989 г. в Конституцию тогда еще Казахской ССР 1978 г. были внесены изменения и дополнения, позже, весной 1990 г., был даже разработан законопроект, предусматривающий создание комитета конституционного надзора с весьма ограниченными полномочиями по образцу Комитета конституционного надзора СССР. Однако данный закон так и не был принят, комитет не был образован.

© В. А. Малиновский, 2013

¹ Данилова Н. Особенности реализации французской модели конституционной юстиции в странах Азии и Африки. Сравнительное конституционное обозрение, 2012, № 2(87). С.111-121.

Исходя из Конституционного закона Республики Казахстан от 16 декабря 1991 г. «О государственной независимости Республики Казахстан» 5 июня 1992 г. были приняты два закона: «О Конституционном Суде Республики Казахстан» и «О Конституционном судопроизводстве в Республике Казахстан», избран Конституционный Суд. Он проработал до октября 1995 г. и, по мнению специалистов, внес заметный вклад в становление доктрины и практики казахстанского конституционализма. Действующей Конституцией Республики Казахстан 1995 г. изменены название и статус органа конституционного контроля. Им стал Конституционный Совет Республики Казахстан.

Во Франции на протяжении более 200 последних лет учреждались различные институты. Во времена Консулата (1799-1804 гг.), Первой империи (1804-1814 гг.) и Второй империи (1852-1870 гг.) в качестве контрольных органов — сенаты, которые не отличались какой-либо эффективностью. В период Третьей Республики конституционные законы 1875 г. не предусматривали конституционного контроля, хотя тогда в парламент была внесена масса законопроектов об учреждении данного госоргана. В период Четвертой Республики (Конституция 1946 г.) был учрежден Конституционный комитет, являвшийся скорее политическим, чем юридическим органом. Созданный во главе с Президентом в составе Председателя Совета Республики и депутатов палат Парламента он был вправе дать ответ только на один вопрос — не предполагают ли законы, принятые Национальным собранием, пересмотра Конституции. При положительном решении закон отсылался в Национальное собрание для нового рассмотрения. Учреждение Конституционного Совета Основным законом Пятой Республики (Конституция 1958 г.) стало заметной вехой новой государственности.

КОМПЕТЕНЦИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ

В Казахстане в соответствии со статьей 72 Конституции Конституционный Совет решает в случае спора вопрос о правильности проведения выборов Президента Республики, депутатов Парламента и проведения республиканского референдума (подпункт 1); рассматривает до подписания Президентом принятые Парламентом законы на их соответствие Конституции Республики (подпункт 2); рассматривает до ратификации международные договоры Республики на соответствие их Конституции (подпункт 3); дает официальное толкование норм Конституции (подпункт 4); дает заключения в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 2 ст.

47 Конституции (досрочное освобождение от должности либо от решение от должности Президента республики) (подпункт 5)².

В целом за годы деятельности с 1996 г. Советом рассмотрено более 180 обращений и вынесено более 140 нормативных постановлений — побудителей развития конституционной доктрины и практики. Изменения и дополнения внесены более чем в 65 законов. В общей сложности посредством официального толкования либо в процессе анализа на предмет конституционности нормативных правовых актов разъяснены положения 73-х статей Конституции. В порядке официального толкования Основного Закона принято более 40% всех решений.

Нормоконтроль (подпункты 2) и 3) статьи 72 Конституции) носит предварительный характер.

Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» полномочия Конституционного Совета были расширены за счет предоставления права по рассмотрению на соответствие Конституции постановлений, принятых Парламентом и его Палатами (подпункт 2-1) статьи 72).

Последующий конституционный контроль Конституционного Совета определен статьей 78 Конституции. Ею введен запрет судам на применение закона и иных нормативных правовых актов, ущемляющих закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией прав и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным. Данное весьма важное средство обеспечения человека, его жизни, прав и свобод как высшей ценности Республики Казахстан.

Нормоконтроль Конституционного Совета Франции подразделяется на обязательный и факультативный. В обязательном порядке проверяется соответствие Конституции органических законов и регламентов палат Парламента. Простые законы проверяются факультативно: во-первых, в случае разграничения законодательной (парламентской) и регламентарной (правительственной) областей; во-вторых, в случае разногласий между Правительством и председателями Палат Парламента. За небольшим исключением и обязательный, и факультативный контроль являются разновидностями предварительного.

Последующий конституционный контроль проводится тогда, когда переданный на рассмотрение Совета закон изменяет какой-либо ранее принятый и действующий акт. В этом случае Совет контролирует конституционность и данного акта.

В факультативном порядке Конституционный Совет Франции анализирует акты, касающиеся международных отношений: закон о ратификации и сам международный договор.

Связанный с нормоконтролем. Он является консультативным органом по вопросам, которые точно указаны в Конституции, законодательных и регламентарных актах. Конституцией закреплены два случая предоставления публичного заключения. По запросу Президента Совет представляет заключение в связи с введением в стране чрезвычайного положения на основании статьи 16

² Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. с изменениями и дополнениями от 7 октября 1998 г., от 21 мая 2007 г. и от 2 февраля 2011 г. Астана, 2012.

Основного закона, а также по запросу Правительства — об организации проведения референдума. В обязательном порядке Конституционный Совет консультирует по поводу мер, предпринимаемых Главой государства при введении чрезвычайного положения (ст. 16 Конституции).

Показательно, что в Конституции Франции непосредственно не поименовано такое полномочия как дача Конституционным Советом официального толкования Конституции.

ПОЛНОМОЧИЯ В ОТНОШЕНИИ ВЫБОРОВ И РЕФЕРЕНДУМА

Как отмечалось, в соответствии со статьей 72 Конституции Конституционный Совет Казахстана решает в случае спора вопрос о правильности проведения выборов Президента Республики, депутатов Парламента и проведения республиканского референдума (подпункт 1). Иногда буквальное прочтение данной нормы, в частности, слова «правильность» проведения выборов и референдума, наводит авторов на неправильный вывод. Будто бы Совет осуществляет не юридический, а политический контроль, отслеживает целесообразность действий (или бездействия). Однако это не так. В конституционных законах о выборах (статьи 68, 84, 100) и о референдуме (статья 32) однозначно речь идет только о возможности признания Конституционным Советом выборов или референдума «не соответствующими Конституции» или о «случае нарушения Конституции», то есть об осуществлении Советом именно конституционно-юрисдикционной деятельности. Конституционное производство может быть возбуждено только как результат спора по обращению названных в статье 72 субъектов обращения. Если Конституционный Совет подтверждает нарушение Конституции, Центральная избирательная комиссия принимает решение о признании недействительными соответствующих результатов. До настоящего времени в таком порядке не было рассмотрено ни одного дела.

В общем объеме работы Конституционного Совета Франции весьма значительное место занимает деятельность в сфере избрания (назначения) высших государственных органов (должностных лиц) и проведения национальных референдумов.

В соответствии со статьей 58³ Конституции Конституционный Совет следит за правильностью избрания Президента Республики, он рассматривает протесты и объявляет результаты голосования. Для этого Конституционный Совет назначает своих делегатов из числа магистратов общей или административной юстиции, которые на местах следят за проведением избирательных операций. Согласно статье 7 Конституции именно Конституционному Совету предоставлено право составлять список кандидатов на пост Президента Республики, проверять законность их выдвижения и публиковать данный список в официальном печатном органе. Опять же в Совет кандидаты предоставляют декларации об имущественном положении. Он же уполномочен принимать решение о переносе времени выборов в предусмотренных законом случаях.

Совет объявляет кандидата-победителя избранным Президентом страны. В обязанности Конституционного Совета входит также констатация вакантности президентского поста или наличие препятствий к исполнению Президентом своих функций (абзац третий ст. 7 Конституции). Совет это делает абсолютным большинством голосов своих членов по запросу Правительства.

³ Конституция Французской Республики 1958 г. с изменениями, внесенными 23 июля 2008 г. <http://worldconstitutions.ru/archives/138>



Делегация Конституционного Совета РК в Конституционном Совете Франции. 2006 г.

Конституционный Совет на основании статьи 59 Конституции выносит решение о правильности избрания депутатов и сенаторов в случае его оспаривания. Заявление может быть подано любым избирателем, внесенным в избирательный список округа, избрание от которого обжалуется в 10-дневный срок со времени объявления результатов голосования.

Наблюдение за соблюдением положений законодательства о несовместимости должностей депутатов возложено также на Конституционный Совет. Запрос делается либо бюро парламентской палаты, либо самим парламентарием, либо министром юстиции. Если Совет вынесет решение об имеющейся несовместимости мандата с какой-либо должностью, то парламентарии предоставляется 15 дней, для того чтобы выбрать одну из должностей: либо остаться парламентарием, либо подать в отставку.

На Конституционный Совет возложена обязанность решать вопрос о неизбираемости лица, если это выясняется уже при обладании мандатом. В таких случаях Совет запрашивается министром юстиции. Кроме того, законодательство о финансировании избирательных кампаний предоставляет Конституционному Совету право объявлять на один год, считая со дня выборов, неизбираемым лицом, которое, будучи кандидатом (неважно, избранным или неизбранным) на этих выборах, не выполнило требований о представлении финансовых отчетов по своей избирательной кампании.

Конституционный Совет следит за правильностью проведения референдума и объявляет его результаты (статья 60 Конституции). Право наблюдать за правильностью проведения референдума на основании ст. 89 (т. е. при пересмотре Конституции) было включено Конституционным законом от 28 марта 2003 г. Полномочия в этой сфере имеют консультативный и юрисдикционный характер. Прежде всего, Правительство консультируется с Конституционным советом об организации проведения референдума. Совет немедленно уведомляется о всех намеченных мероприятиях и вправе представить свои замечания по перечню организаций, мо-

гущих использовать официальные средства агитации. Конституционный Совет наблюдает за проведением операций при голосовании. В зависимости от серьезности нарушений совет может либо утвердить результаты голосования, либо полностью или частично аннулировать их. Совет объявляет результаты референдума.

Во Франции Конституционный Совет, как видим, отправляет деятельность, которая в Казахстане входит в ведение Центральной избирательной комиссии и других избиркомов.

СУБЪЕКТЫ ОБРАЩЕНИЯ

В Казахстане с 1995 г. их перечень закреплен в статье 72 Конституции. Это Президент Республики, Председатель Сената, Председатель Мажилиса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-Министр республики. Наибольшей активностью отличаются депутаты Парламента (40 обращений), затем идет Президент Республики (23 обращения), Премьер-Министр (21 обращение), Председатель Мажилиса (10 обращений) и Председатель Сената (9 обращений). Трижды Председатели Палат Парламента направляли совместное обращение. Субъектами обращения являются также суды.

Во Франции до внесения 29 октября 1974 г. поправки в Конституцию 1958 г. правом запроса обладали только Президент Республики, Премьер-министр, председатели Национального собрания и Сената. Число запросов в отношении простых законов было очень незначительным. После внесения названной поправки помимо названных четырех высших должностных лиц государства право запроса получили группы парламентариев численностью 60 депутатов или 60 сенаторов. В результате число запросов резко возросло. Обжаловать одобренный Парламентом простой закон могут и представители оппозиционных партий и фракций. Однако законы обжалуются не только представителями оппозиции, но и депутатами и сенаторами правящих партий, которые руководствуются различными основаниями, подписывая запрос в Конституционный совет. В отдельных случаях, на-

пример, по спорам об избрании, либо о совместимости (несовместимости должностей), субъектами обращения могут быть соответственно граждане, либо Министр юстиции.

ОБРАЩЕНИЯ СУДОВ

В соответствии со статьей 78 Конституции Казахстана Конституционный Совет рассматривает обращения судов. Представляет показательным, что данная возможность за судами была закреплена уже на заре независимости законодательством о Конституционном Суде (1992—1995 г.). К настоящему времени около 40 % обращений в Конституционный Совет поступают от судов. И это принципиально важно, поскольку, во-первых, основанием для представления суда выступает запрет на применение им законов или иных нормативных правовых актов, ущемляющих закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина; во-вторых, осуществляется именно последующий конкретный конституционный контроль уже действующих актов. Следует добавить и то, что в данном случае суды работают на укрепление конституционной законности, а Конституционный Совет — на усиление судебной ветви власти.

По обращениям судов Конституционным Советом признаны неконституционными нормы отдельных законов и иных актов, в том числе Договора аренды комплекса «Байконур» и Соглашения о взаимодействии правоохранительных органов Казахстана и России на территории комплекса «Байконур», Уголовного кодекса, законов «О нотариате», «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и других. Особо отметим, что данным правом пользуются как местные суды, так и Верховный Суд страны. По 16 обращениям судов нормы законов и иных нормативных правовых актов признаны соответствующими Конституции.

Во Франции только 23 июля 2008 г. Конституция была дополнена статьей 61-1 следующего содержания: «Если в связи с рассмотрением какого-либо дела в суде делается утверждение о том, что то или иное положение закона наносит ущерб гарантируемым Конституцией правам и свободам, запрос об этом может быть передан в Конституционный совет Государственным советом или Кассационным судом. Конституционный совет выносит решение в установленный срок. Условия применения настоящей статьи определяются органическим законом»⁴.

В Казахстане обеспечен более широкий доступ судов к конституционному контролю.

ЮРИДИЧЕСКАЯ СИЛА РЕШЕНИЙ

В соответствии со ст. 4 Конституции Республики Казахстан нормативные постановления Конституционного совета входят в состав действующего права.

В статье 73 Основного Закона установлены еще два принципиальных положения. Конституционный Совет выносит свое решение в течение месяца со дня поступления обращения. Этот срок по требованию Президента Республики может быть сокращен до десяти дней, если вопрос не терпит отлагательства.

На решение Конституционного Совета в целом или в его части могут быть внесены возражения Президента Республики, которые преодолеваются двумя третями голосов от общего числа членов Конституционного Совета. При непреодолении возражений Президента решение Конституционного Совета считается непринятым.

⁴ Там же.

Спикеры Палат Парламента таким правом не обладают. Это вполне логично, учитывая функцию Главы государства по обеспечению неизблемости Конституции, прав человека и гражданина.

Необходимо подчеркнуть, что данное полномочие Президентом Республики применяется крайне редко, за шестнадцать лет всего четыре раза, причем в двух случаях Конституционный Совет подтвердил ранее принятое решение.

Согласно ст. 74 Конституции, если Конституционный Совет признает законы и международные договоры не соответствующими Конституции, они не могут быть подписаны либо, соответственно, ратифицированы и введены в действие. Законы и иные нормативные правовые акты, признанные неконституционными, в том числе ущемляющими закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, отменяются и не подлежат применению. Решения Конституционного Совета вступают в силу со дня их принятия, являются общеобязательными на всей территории Республики, окончательными и обжалованию не подлежат.

Конституционный Совет может определить порядок и сроки исполнения принятых им решений. Если решение Конституционного Совета требует увеличения государственных расходов или сокращения доходов, то Конституционный Совет определяет сроки исполнения принятых им решений по согласованию с Правительством Республики. О мерах, принятых во исполнение решений Конституционного Совета, сообщается ему соответствующими госорганами в срок, установленный Конституционным Советом. Содержащиеся в решениях Конституционного Совета рекомендации и предложения по совершенствованию законодательства подлежат обязательному рассмотрению уполномоченными органами и должностными лицами с обязательным уведомлением Конституционного Совета о принятых мерах.

Наряду с правовыми позициями постановлений (нормативных постановлений) Конституционного Совета реформаторский характер имеют и положения, содержащиеся в посланиях «О состоянии Конституционной законности», с которыми Председатель Совета ежегодно выступает на совместном заседании Палат Парламента.

Во Франции согласно статье 62 Конституции, положение, объявленное неконституционным на основании статьи 61 (по результатам нормоконтроля органических либо простых законов), не подлежит ни промульгации, ни применению. Положение, объявленное неконституционным на основании статьи 61-1 Конституции (по обращению Государственного совета или Кассационного суда), отменяется с момента опубликования решения Конституционного совета или с более поздней даты, установленной в этом решении. Конституционный совет определяет условия и пределы, в соответствии с которыми последствия, вызванные этими положениями, могут быть оспорены. Решения Конституционного совета не подлежат обжалованию. Они обязательны для органов публичной власти и для всех административных и судебных органов.

Обязательный характер итоговых решений в главном значительно сближает конституционные советы с конституционными судами.

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В Казахстане и во Франции деятельность органов конституционного контроля осуществляется в установленных законами процедурах, что выступает гарантией пребывания самих госорганов в конституционном пространстве.



Международная конференция в Астане. Слева направо: Председатель Конституционного Суда Азербайджана Ф. Абдуллаев, Президент Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия) Д. Букиккио, Председатель Конституционного Совета Казахстана И. Рогов, Председатель Конституционного Суда Армении Г. Арутюнян

Конституционное производство в Конституционном Совете Казахстана унифицировано и действуют общие правила процедуры вынесения итоговых решений. В числе принципов подготовки и рассмотрения обращений коллегиальность принятия решений; равенство участников конституционного производства; гласность конституционного производства; язык конституционного производства. Обеспечивается широкое участие представителей заинтересованных государственных органов, к анализу сложных вопросов привлекаются ученые-специалисты, запрашивается мнение ведущих юридических вузов и НИИ, правозащитные НПО. Дискуссии нередко отличаются повышенной наукоемкостью и состязательностью. Практически все заседания открыты, на них присутствуют средства массовой информации, иногда и студенты вузов. Все итоговые решения публикуются.

Порядок рассмотрения дел в Конституционном Совете Франции отличается разнообразием и определяется характером анализируемого им вопроса. В целом же он является письменным и закрытым. «Молчание — золотое правило и обязанность поведения девяти мудрецов; ничего не приходит извне: секретность на документы, содержащиеся в делах, секретность фамилии докладчика, секретность существа доклада, секретность состоявшегося обсуждения, наконец, секретность на распределении голосов... кроме бестактностей (indiscretions) или оценок хорошо информированной прессы», — вот оценка внутреннего порядка при рассмотрении дел в Конституционном Совете со стороны одного из французских конституционалистов⁵.

Таким образом, конституционные советы Казахстана и Франции

имеют общие черты и индивидуальные особенности, являются оптимальными для наших стран и развиваются согласно запросам эволюции общества.

В. А. Малиновский: Қазақстан Конституциялық кеңесі және Франция Конституциялық кеңесі: кейбір салыстыру жіктері.

Мақала Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесі мен Франция Конституциялық Кеңесінің құзыретіне, өкілеттіктеріне, өтініш жасайтын субъектілердің, солардың бірі ретінде соттардың тізбесіне, сондай-ақ олардың шешімдерінің заңдық күші мен қызметінің ұйымдастырылуына салыстырмалы талдау жасауға арналған.

Түйінді сөздер: конституциялық бақылау, конституциялық кеңес, конституциялық юрисдикция, құзырет, конституцияны ресми түсіндіру, нормабақылау, алдын ала бақылау, кейінгі бақылау, міндетті бақылау, факультативтік бақылау.

V. A. Malinovsky: Constitutional Council of Kazakhstan and Constitutional Council of France: some verges of comparison.

The article is devoted to the comparative analysis of the competence, authorities, the list of subjects addressing the Council, courts among them, and the judicial power of resolutions and organization of activities of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan and the Constitutional Council of France.

Key words: constitutional control, constitutional council, constitutional jurisdiction, competence, official interpretation of constitution, norms control, preliminary control, follow-up control, compulsory control, facultative control.

⁵ Цит. по: Конституционный контроль в зарубежных странах: учеб. пособие, отв. ред. В. В. Маклаков. М.: Норма, 2007. С. 201.