

И. Ю. Остапович \*

## ПЕРИОДИЗАЦИЯ РАЗВИТИЯ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ОРГАНОВ ОХРАНЫ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

*Рассмотрены истоки становления органа охраны Конституции Республики Казахстан со времен СССР. Выделены четыре этапа: 1) формальное осуществление охраны Конституции высшими органами представительной власти союзной республики в условиях, исключающих разделение государственной власти; 2) попытка создания Комитета конституционного надзора Республики по подобию соответствующего института на союзном уровне; 3) учреждение Конституционного суда Республики Казахстан как института, отражающего декларируемый государством демократический принцип разделения властей; 4) образование и функционирование Конституционного совета Республики Казахстан.*

*Ключевые слова: Комитет конституционного надзора, Конституционный суд, Конституционный совет*

Как известно, Казахстан — один из бывших участников СССР. Поэтому рассмотрение истоков появления органа охраны Конституции Республики Казахстан целесообразно начать с тех времен. Становлению специализированного конституционного надзора в Республике Казахстан хронологически предшествовали периоды развития охраны конституционных норм, определяющих идеологию, государственно-политический строй, политический режим в стране.

Можно выделить четыре этапа.

На первом этапе (1920—1980-е гг.) охрана Конституции высшими органами представительной власти союзной республики осуществлялась формально, в условиях, исключающих разделение государственной власти. Естественно, конституционный контроль либо конституционный надзор отсутствовал.

На втором этапе (1988—1991 гг.) была предпринята попытка создания Комитета конституционного надзора Республики по подобию соответствующего института на союзном уровне.

На третьем этапе (1991—1995 гг.) учрежден Конституционный суд Республики Казахстан как институт, отражающий декларируемый государством демократический принцип разделения властей.

На четвертом этапе (с 1995 г. по настоящее время) образован и функционирует Конституционный совет Республики Казахстан.

Хотя в юридической литературе прочно утвердилось мнение о том, что институт специализированной охраны Конституции — относительно новый для государственно-правовой практики Казахстана и его появление связано с процессами демократизации общества, гласности, следует отметить, что некоторые его элементы были закреплены на законодательном уровне еще в период существования СССР<sup>1</sup>.

Казахская АССР вошла в состав РСФСР в августе 1920 г.<sup>2</sup> При создании первой Конституции Казахская автономия столкнулась с рядом характерных для всех автономий проблем. В гл. 4 «Об автономных советских социалистических республиках и областях» Конституции РСФСР 1925 г. содержались новеллы об обязательном утверждении Всероссийским центральным исполнительным комитетом (ВЦИК) и Всероссий-

\* Остапович Игорь Юрьевич — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории государства и права Горно-Алтайского государственного университета (Горно-Алтайск). E-mail: ostapovich7@mail.ru.

ским съездом РСФСР конституций АССР и о конституционном праве центральных исполнительных комитетов автономных республик издавать законодательные акты «в пределах прав, предоставленных АССР». Но в каких пределах эти акты могли издаваться, по каким вопросам, каких отраслей управления касаться и т. д., Конституция не определяла.

Неурегулированность взаимоотношений РСФСР и автономных республик, неопределенность в разграничении полномочий между федеральными органами власти и органами власти АССР подтолкнули ВЦИК к образованию комиссии по рассмотрению проектов конституций для создания единого проекта конституции АССР на основе Конституции Республики немцев Поволжья. Эта комиссия ВЦИК пришла к выводу о необходимости внесения в конституции автономных республик и Конституцию РСФСР 1925 г. статей, подробно регламентирующих компетенцию федерации и ее составных частей, и приведения законодательства РСФСР в соответствие с национальными особенностями автономных республик<sup>3</sup>. Однако в силу возрастания централизации государства и упрочения автократических тенденций в стране эти рекомендации комиссии ВЦИК не были учтены. Таким образом, первая Конституция Казахской (Киргизской) Автономной Советской Социалистической Республики 1926 г., созданная по предложенному комиссией ВЦИК образцу, вопрос о правовой охране Основного закона не решила.

В тот период правовая охрана конституций союзных республик была относительно урегулирована. Центральные исполнительные комитеты союзных республик имели право опротестовывать декреты и постановления Совета Народных Комиссаров (СНК) СССР в Президиум ЦИК СССР «при явном несоответствии данного распоряжения союзной Конституции, законодательству Союза или законодательству союзной республики» (ст. 59 Конституции СССР 1924 г.). В исключительных случаях ЦИК республик и их президиумы имели право приостанавливать распоряжения народных комиссаров СССР (при явном их несоответствии постановлениям СНК или ЦИК СССР). Однако этих полномочий был лишен ЦИК автономной республики, в отношении автономии был установлен порядок директивного руководства путем определения гибких рамок, в которых могли быть учтены бытовые, национальные и экономические особенности этих республик.

Ограниченные функции конституционного надзора имел Верховный Суд СССР, к компетенции которого относилась дача заключений по требованию ЦИК СССР о законности тех или иных постановлений союзных республик с точки зрения Конституции<sup>4</sup>. Но эта наметившаяся тенденция к лишению органов государственной власти и управления функции конституционного надзора не касалась автономных республик.

Вторая Конституция Казахстана была принята на X Всеказахстанском съезде Советов 26 марта 1937 г., на том историческом этапе, когда Казахская АССР была преобразована в Казахскую ССР и вышла из состава РСФСР. Действовавшая в тот период Конституция СССР 1936 г. уже не включала Верховный Суд СССР в механизм конституционного надзора, умалчивала она и о праве союзных республик опротестовывать в какой-либо форме акты общесоюзных органов государственной власти и управления<sup>5</sup>. Отвергнув идею судебного конституционного надзора, Конституция СССР 1936 г. наделила функциями конституционного контроля и конституционного надзора высшие органы государственной власти, которые должны были проверять соответствие законодательства союзных республик общесоюзному праву. Таким образом, право осуществлять функцию конституционного контроля и надзора было предоставлено Верховному Совету СССР и его Президиуму. Последний также был наделен правом толковать законы и отменять противоречащие Конституции акты союзного и республиканских совнаркомов (с 1946 г. – советов министров).

Подобным образом решался вопрос и в союзных республиках. Так, Конституция КазССР 1937 г. содержала норму о том, что установление Конституции и контроль за ее исполнением относится к ведению высших органов государственной власти и управ-

ления. Отражая процесс фактического превращения СССР в унитарное государство, «сталинская» Конституция умалчивала о праве союзных республик опротестовывать в какой-либо форме акты общесоюзных органов государственной власти и управления. Отметим, что в этот период государственные органы, осуществлявшие конституционный надзор, были лишены возможности приостанавливать, а тем более отменять акты представительных органов союзных республик, а конституционность деятельности самого союзного парламента вообще не подвергалась сомнению.

Идея возродить конституционный надзор Верховного Суда СССР и даже создать полноправный и независимый судебный конституционный надзор неоднократно выдвигалась учеными, особенно в 1960–80-е гг.<sup>6</sup> Так, М. А. Шафир, анализируя опыт участия Верховного Суда СССР в осуществлении конституционного надзора в предшествующий исторический период, писал, что этот «исторический опыт... имеет несомненную ценность. Он свидетельствует о полной возможности и в современных условиях положительно решить проблему учреждения органов конституционного надзора»<sup>7</sup>.

В период подготовки проекта новой конституции в первой половине 1960-х гг. высказывались идеи учредить в рамках высшего представительного органа государственной власти специальный орган (конституционный комитет, комиссию, совет и т. п.), на который и предполагалось возложить конституционный надзор. И. А. Рудаков предлагал создать Охранный конституционный комитет, Институт государства и права АН СССР – Комитет конституционного надзора. К. Д. Мухамедшин (Караганда) обосновал необходимость образования Конституционного совета – постоянно действующего надзорного органа Верховного Совета СССР, избираемого им и подотчетного ему. Компетенция и порядок деятельности Конституционного совета, по мнению ученого, должны определяться законом. Кроме того, К. Д. Мухамедшин предложил подобные органы создать и в республиках<sup>8</sup>.

Однако эти идеи не получили развития при возобновлении работы над проектом Конституции в конце 1960-х гг.<sup>9</sup> Принятая в 1977 г. новая Конституция СССР сохранила существовавший порядок осуществления конституционного контроля и конкретно указала эту функцию в числе полномочий Президиума Верховного Совета СССР.

В Казахстане функции конституционного контроля были возложены согласно Конституции Казахской ССР 1978 г. на постоянно действующий орган Верховного Совета КазССР – Президиум Верховного Совета. Президиум был правомочен осуществлять контроль за соблюдением Конституции, толкование законов, отмену актов исполнительной власти, постановлений и распоряжений Совета Министров, а также решений местных органов государственной власти (областных, Алма-Атинского городского Совета народных депутатов) в случае несоответствия их закону<sup>10</sup>.

Данная форма конституционного контроля продемонстрировала низкую эффективность, что было закономерным в условиях фактического отсутствия разделения властей. Верховный Совет доминировал как законодательный орган в системе государственных органов, которые были ему подконтрольны; как следствие, отсутствовала возможность оценки высшим законодательным и представительным органом конституционности актов других, прежде всего центральных, органов управления. В то же время ни органы государственного управления (Совет Министров и министерства), ни органы местной государственной власти (областные и Алма-Атинский городской советы народных депутатов, определение конституционности нормативных правовых актов которых входило в компетенцию Президиума Верховного Совета) не имели права оспаривать конституционность самих законов. Следовательно, речь шла о самоконтроле высшего законодательного органа и его контроле за иными государственными органами центрального и местного уровней. Фактически же функцию конституционного контроля, как и все остальные государственные функции, осуществлял партийный аппарат.

С началом перестройки в СССР, ломкой сложившейся системы государственности связана попытка учреждения первого специализированного органа правовой охраны Конституции. Вопрос о его создании на официальном уровне был поставлен на XIX Всесоюзной конференции КПСС, где отмечалось, что этот орган должен следить за соответствием законов и других правовых актов Основному закону страны, для чего ему необходимы достаточные полномочия. Предусматривалось, что образование такого органа стало бы дополнительной гарантией демократического контроля за деятельностью всех должностных лиц, включая занимающих самые высокие посты.

В этот период в научной литературе, на страницах периодической печати шла дискуссия по поводу того, какой характер должен иметь специализированный орган правовой охраны Конституции. Предлагалось:

передать функции конституционного контроля Верховному Суду СССР<sup>11</sup>;

создать при Президиуме Верховного Совета СССР или при Совете Национальностей либо непосредственно при Верховном Совете специальный надзорный орган (Комитет по конституционной законности, Конституционный совет, Конституционно-правовой совет и др.)<sup>12</sup>;

образовать орган конституционного надзора, не зависимый от иных государственных органов<sup>13</sup>;

учредить независимый Конституционный суд<sup>14</sup>.

В итоге реформы была реализована идея создания Комитета конституционного надзора СССР (далее – ККН СССР, комитет). Итак, учреждался не орган контроля, а орган конституционного надзора<sup>15</sup>. Он наделялся главным образом надзорно-консультативными функциями и не имел права отмены каких-либо актов, не соответствующих Конституции и законам.

Первый съезд народных депутатов СССР принял решение разработать проект закона о конституционном надзоре в СССР, для чего была образована комиссия.

Однако и после этого вопрос о характере, деятельности и организации специализированного органа охраны Конституции оставался в центре внимания, что отразилось в ряде официальных документов. Так, в платформе ЦК КПСС «Национальная политика партии в современных условиях», принятой Пленумом ЦК партии в сентябре 1989 г., предлагалось возложить на ККН СССР основную роль в разрешении разногласий, которые могут возникать между органами власти и управления Союза ССР и республик, а также между союзными республиками и другими национально-государственными и национально-территориальными образованиями. В проекте платформы содержалось положение о том, что данную функцию Комитет будет выполнять, действуя в качестве Конституционного суда. Принятие такой формулы в значительной мере изменило бы характер этого органа: Комитет в области надзора за соответствием законов и иных правовых актов Конституции действовал бы как орган конституционного надзора, а в области разрешения споров – как орган конституционного контроля, т. е. как Конституционный суд. Однако эта идея не претворилась в жизнь.

В конце 1989 г. на II Съезде народных депутатов СССР развернулась дискуссия о том, не ущемит ли новый закон о конституционном надзоре в СССР суверенитет союзных республик<sup>16</sup>. Некоторые депутаты опасались, что он отрицательно повлияет на их возможности эффективно решать ключевые вопросы своего развития. Сторонники же принятия закона считали такое опасение необоснованным, поскольку право отклонить или оставить в силе заключение Комитета конституционного надзора сохранялось за Съездом народных депутатов СССР. В результате были приняты усовершенствовавшие систему органов правовой охраны Конституции законы СССР «Об изменении и дополнении ст. 125 Конституции СССР» и «О конституционном надзоре в СССР»<sup>17</sup>. Эти акты закрепили за ККН СССР наряду с надзорными и некоторые контрольные функции в сфере правовой охраны Конституции.



На ККН СССР была возложена проверка на соответствие Конституции СССР и законам не только нормативных актов высших органов государственной власти, но и их проектов, внесенных на рассмотрение Съезда народных депутатов СССР. Комитет мог, установив несоответствие, рекомендовать издавшим или подготовившим акты органам устранить его, а в случае отказа – переносить вопрос об исправлении или отмене таких актов в Верховный Совет, в Совет Министров и даже на Съезд народных депутатов, за которыми оставалось окончательное решение. ККН осуществлял надзор за соответствием Конституции СССР и законам СССР конституций и законов союзных республик.

Тем не менее деятельность Комитета не могла быть признана удовлетворительной. Это было predetermined прежде всего ограниченным объемом и характером полномочий, которыми он наделялся, а также объективными трудностями политического, экономического, социального и правового характера. По своему статусу ККН не мог рассматривать и отменять вступившие в силу законодательные акты, проверяя лишь законопроекты, не мог устанавливать соответствие законодательства союзных республик Конституции СССР.

Функция конституционного надзора была возложена и на Президиум Верховного Совета СССР. После учреждения поста Президента СССР эта функция перешла к нему. К тому же согласно Закону «О порядке введения в действие Закона СССР „О конституционном надзоре в СССР“», некоторые положения Закона «О конституционном надзоре в СССР» относительно надзора за соответствием Конституции и законам СССР вступали в силу одновременно с изменениями и дополнениями раздела Конституции СССР о национально-государственном устройстве. Однако данные изменения так и не были приняты.

Надо отметить, что само по себе создание Комитета конституционного надзора СССР как специализированного органа правовой охраны Конституции явилось серьезным шагом, свидетельствующим о стремлении к демократизации политической системы; прогрессивным способом повышения авторитета Основного закона. ККН СССР продемонстрировал возможность фактического действия Конституции, реальный потенциал данного органа по обеспечению верховенства Конституции, его неподвластность конъюнктурным соображениям отдельных политиков и государственных органов. Он оказал решающее влияние на последующее развитие институтов охраны Конституции в Казахстане и других странах будущего СНГ.

По аналогии с ККН СССР комитеты конституционного надзора предусматривались и в конституциях ряда союзных республик, поскольку ст. 2 Закона СССР «О конституционном надзоре в СССР» определяла, что конституционный надзор в республиках осуществляют органы конституционного надзора союзных и автономных республик.

В 1989 г. вопрос о создании ККН широко обсуждался и в казахстанском обществе. В поддержку этой инициативы, выдвинутой в Верховном Совете Республики, выступили многие ученые (академик С. З. Зиманов, профессора С. С. Сартаев, Г. С. Сапаргалиев и др.), а также депутаты Верховного Совета КазССР О. Сулейменов, К. Султанов и пр.<sup>18</sup> Обосновывалась идея учредить данный институт в основном необходимостью следовать опыту СССР, где к тому времени уже был учрежден ККН СССР. Комитет конституционного надзора виделся как инструмент обеспечения социалистической законности и конституционного порядка, приведения в соответствие с нормами Конституции СССР и КазССР законодательства, создания противовеса органам государственной власти. Безусловно, влияние оказала и точка зрения председателя Верховного Совета Н. Назарбаева.

Институт конституционного надзора в форме специального органа был впервые провозглашен Законом Казахской ССР от 22 сентября 1989 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Казахской ССР», ст. 12 которого предусматривалось создание Комитета конституционного надзора КазССР<sup>19</sup>. Его создание

«диктовалось необходимостью ускорить расчистку законодательства от неконституционных актов, что должно было способствовать своевременному обновлению законодательства»<sup>20</sup>.

ККН КазССР наделялся следующими полномочиями:

1) по собственной инициативе, по предложению председателя Верховного Совета КазССР или не менее одной трети народных депутатов КазССР представлять Верховному Совету Республики заключение о соответствии актов Верховного Совета КазССР, а также проектов таких актов Конституции и законам КазССР;

2) осуществлять наблюдение за соответствием Конституции и законам КазССР постановлений и распоряжений Совета Министров КазССР, решений местных советов народных депутатов;

3) по собственной инициативе или по предложению Верховного Совета КазССР, его председателя, Президиума, постоянных комиссий и комитетов давать заключения о соответствии Конституции и законам КазССР актов других государственных органов и общественных организаций.

Однако в решении многих вопросов, относящихся к сфере конституционного контроля, Комитет был ограничен. Так, при выявлении противоречия акта или его отдельных положений Конституции или законам КазССР он мог только приостанавливать действие тех или иных актов, но не отменять их. Окончательное решение вопросов о неконституционности актов принимал Верховный Совет или Совет Министров КазССР, т. е., как и союзный ККН, ККН КазССР должен был осуществлять надзорные функции, его решения не считались окончательными, носили предварительный, консультативный характер.

В условиях отсутствия реального разделения власти при полновластии Советов этот орган не получил необходимых полномочий для признания неконституционными нормативных актов высших органов государственной власти КазССР, что обуславливалось идеологическими факторами и политико-правовыми традициями того времени. Официальная государственно-правовая доктрина не признавала принципов правового демократического государства.

Закон о ККН КазССР так и не был принят, Комитет не сформирован. Все осталось на уровне конституционных поправок. Это связано с последующими важными событиями в политической жизни Казахстана, отодвинувшими на второй план мероприятия по созданию ККН.

<sup>1</sup> Бахтыбаев И. Ж. Конституционный надзор прокуратуры Республики Казахстан: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 32.

<sup>2</sup> До февраля 1926 г. она именовалась Киргизской АССР.

<sup>3</sup> Цит. по: Иванова Т. С. К вопросу о разработке первых конституций автономных республик в составе РСФСР // Российская государственность: традиции, преемственность, перспективы. М., 1999. С. 124–128.

<sup>4</sup> Положение о Верховном Суде СССР: утв. постановлением ЦИК СССР 23 ноября 1923 г. // Вестн. ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 10. Ст. 311.

<sup>5</sup> Подробнее см.: Керимов Д. А., Экимов А. И. Конституционный надзор в СССР // Сов. государство и право. 1990. № 9. С. 4–7.

<sup>6</sup> См., например: Шафир М. А. Компетенция СССР и союзной республики (конституционные вопросы). М., 1968. С. 216; Венгеров А. Б. Проблемы непосредственного действия советских конституционных норм // Проблемы конституционного права: сб. ст. Саратов, 1969. С. 79–82; Ильинский И. П., Щетинин Б. В. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах // Сов. государство и право. 1969. № 9. С. 44–46 и др.

<sup>7</sup> Шафир М. А. Указ. соч. С. 216.

<sup>8</sup> Митюков М. А. О генезисе отечественного конституционного правосудия (идеи, предложения, проекты 30-х – первой половины 60-х гг. XX в.) // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. / под ред. В. Ф. Воловича. Томск, 2003. Ч. 14. С. 97.

<sup>9</sup> Подробнее см.: Митюков М. А. О некоторых малоизвестных сюжетах генезиса отечественного конституционного правосудия // Конституция Российской Федерации и развитие законодательства

в современный период: материалы Всерос. науч. конф. М., 2003. Т. 1. С. 184–191.

<sup>10</sup> Конституция (Основной закон) Казахской Советской Социалистической Республики от 20 апреля 1978 г. Алма-Ата, 1979. С. 3–28.

<sup>11</sup> См., например: *Савицкий В. М.* Правосудие и перестройка // Сов. государство и право. 1987. № 9. С. 32–33; *Теребилов В. И.* Закон и только закон // Правда. 1987. 5 дек. С. 2; *Топорнин Б. Н.* Чтобы исключить обход закона // Известия. 1988. 12 янв. С. 2; *Орзих М. Ф., Черкес М. Е., Васильев А. С.* Правовая охрана конституции в социалистическом государстве // Сов. государство и право. 1988. № 6. С. 10.

<sup>12</sup> *Шульженко Ю.* Авторитет Основного закона // Московская правда. 1988. 14 июня. С. 1; *Туманов В. А.* Судебный контроль за конституционностью нормативных актов // Сов. государство и право. 1988. № 3. С. 18–19.

<sup>13</sup> См., например: Выступление Морозовой Л. А. на конференции в Звенигороде 18–20 мая 1987 г. // Сов. государство и право. 1987. № 11. С. 84.

<sup>14</sup> Юридическая наука и практика в условиях перестройки // Коммунист. 1987. № 14. С. 44; *Лебедев Н.* Нужен суд! // Известия. 1988. 12 нояб. С. 3; *Митюков М. А.* На пути к конституционному правосудию (1986–1991 гг. – противоборство альтернатив: конституционный надзор или конституционный суд) // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. / под ред. В. Ф. Воловича. Томск, 2004. Ч. 17. С. 41–42.

<sup>15</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 727.

<sup>16</sup> Второй съезд народных депутатов СССР. 12–24 декабря 1989 г. Стенографический отчет. М., 1990. Т. III.

<sup>17</sup> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1989. № 29. Ст. 572.

<sup>18</sup> Казахстанская правда. 1989. 10 окт.

<sup>19</sup> Ведомости Верховного Совета КазССР. 1989. № 40–41. Ст. 336.

<sup>20</sup> *Караев А.* Конституционный контроль: Казахстан и зарубежный опыт. Алма-Ата, 2002. С. 57.