

ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В КАЗАХСТАНЕ

Ержанова Ф.А., к.ю.н., доцент, КарГУ им. академика Е.А. Букетова

Институт конституционного контроля является одним из наиболее эффективных средств юридической охраны Конституции. Он представляет собой динамическое правовое явление, претерпевающее различные трансформации в зависимости от реальных исторических условий, сложившихся в государстве. Выявление особенностей правового регулирования функционирования конституционного контроля в стране возможно на базе анализа развития конституционного процесса.

Казахстан почти три столетия находился в составе Российской империи, а затем Советского Союза, поэтому развитие института конституционного контроля в республике неразрывно связано с эволюцией правовых систем метрополии, различных правовых институтов и механизмов государственной власти.

В целом, конституционный процесс показывает, что Республика Казахстан использует мировой опыт конституционализма не механически, а с учетом национальных, культурных особенностей государства, опирающегося на Конституцию как социальную и правовую ценность общества.

Истоки конституционных основ становления института конституционного контроля в Казахстане восходят к Конституции (Основному закону) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принятой V Всероссийским Съездом Советов от 10 июля 1918 г. [1]. Органом, осуществлявшим высший конституционный контроль, стал Всероссийский съезд Советов, обладавший верховной властью в стране. В его компетенцию входило принятие, изменение и дополнение Конституции РСФСР, отмена нормативно-правовых актов, противоречащих Основному закону. В период между Всероссийскими съездами Советов контрольные полномочия переходили Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету Советов (ВЦИК), Президиуму ВЦИК, Совету народных комиссаров РСФСР.

Так, согласно статье 31 Конституции РСФСР 1918 г. Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов является высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. В соответствии со ст. 32 Основного закона РСФСР 1918 г. Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов дает общее направление деятельности Рабоче-крестьянского Правительства и всех органов Советской власти в стране, объединяет и согласует работы по законодательству и управлению и наблюдает за проведением в жизнь Советской Конституции, постановлений Всероссийских Съездов Советов и центральных органов Советской власти.

Казахстанский исследователь М.С. Бейбитов выделяет следующие особенности конституционного контроля данного периода. Во-1, передача Центральным Исполнительным Комитетом СССР и Президиумом ЦИК СССР некоторых функций конституционного контроля Верховному Суду СССР, что было закреплено в Положении ЦИК СССР о Верховном Суде СССР от 23 ноября 1923 г. (конституционный контроль входил в функцию общего надзора). Во-2, это учреждение прокурорского надзора [2;21].

В первой Конституции (Основном Законе) СССР, принятой Центральным исполнительным комитетом СССР (ЦИК СССР) 6 июля 1923 г. и окончательно утвержденной II Всесоюзным съездом Советов 31 января 1924 г. [3], функция конституционного контроля была также закреплена за высшими органами государственной власти - Съездом Советов СССР, ЦИК СССР, Президиумом ЦИК СССР.

В то же время Конституция СССР 1924 г. содержала главу VII «О Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик». [3] К компетенции Верховного Суда СССР, согласно Конституции СССР 1924 года, относились следующие вопросы: дача верховным судам союзных республик руководящих разъяснений по вопросам общесоюзного законодательства; рассмотрение и опротестование перед Центральным исполнительным комитетом СССР по представлению прокурора Верховного Суда СССР постановлений, решений и приговоров верховных судов союзных республик по соображениям противоречий таковых общесоюзному законодательству, или поскольку ими затрагиваются интересы других республик; дача заключений по требованию ЦИК СССР о законности тех или иных постановлений союзных республик с точки зрения Конституции; разрешение судебных споров между союзными республиками; рассмотрение дел по

обвинению высших должностных лиц Союза в преступлениях по должности. [3] Тем самым Основной закон 1924 г. закрепил также за Верховным судом СССР полномочие осуществлять конституционный контроль.

По Конституции СССР 1936 г. функцией конституционного контроля наделялся Президиум Верховного Совета СССР. Данная функция закреплялась в таких, к примеру, полномочиях Президиума Верховного Совета СССР, как контроль за соблюдением и исполнением положений Конституции СССР; обеспечение соответствия Конституций союзных республик Конституции СССР; контроль за соблюдением и исполнением положений Конституций союзных республик; контроль за соблюдением и исполнением законов СССР, Указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР; толкование законов; рассмотрение жалоб граждан.

В 1936 году Казахстан получил статус союзной республики. Принятая на X Всеказахском Съезде Советов 26 марта 1937 года Конституция (Основной Закон) Казахской Советской Социалистической Республики 1937 года [4-168], законодательно закрепившая вхождение Казахской Советской Социалистической Республики в Союз ССР, полностью восприняла положения о конституционном контроле, воплощенные в Конституции СССР 1936 года, сохранив даже форму их включения в Основной Закон.

Следующий этап истории советского периода института конституционного контроля связан с Конституцией СССР 1977 г., принятой на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР 7 октября 1977 г. [5-170] Как и ранее, конституционно функция конституционного контроля была сохранена за Президиумом Верховного Совета СССР. Согласно ст.121 Основного закона СССР 1977 г. к основным полномочиям Президиума Верховного Совета СССР в данной сфере относились следующие: контроль за соблюдением положений Конституции СССР; обеспечение соответствия Конституций и законов союзных республик Конституции и законам СССР; толкование законов; отмена постановлений и распоряжений Совета Министров СССР и Совета Министров союзных республик.

Конституция (Основной Закон) Казахской Советской Социалистической Республики 1978 г. была принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета Казахской ССР девятого созыва 20 апреля 1978 года [6-171]. Положения Конституции СССР 1977 года были восприняты Конституцией Казахской ССР 1978 г. В ст.108 Конституции Казахской ССР 1978 г. были зафиксированы контрольные полномочия Президиума Верховного Совета КазССР, во многом аналогичные полномочиям Президиума Верховного Совета СССР в данной сфере. В частности, это контроль за соблюдением положений Конституции Казахской ССР; толкование законов КазССР; отмена постановлений и распоряжений Совета Министров Казахской ССР, решений областных Советов народных депутатов и Алма-Атинского городского Совета народных депутатов – в случае несоответствия их закону.

Значительным событием в правовой жизни СССР в 1988 году стало внесение изменений и дополнений в Конституцию СССР 1977 г. В них получили непосредственное воплощение идеи о создании специального органа конституционного контроля в государстве. Данными новеллами предусмотрено создание впервые в истории Советского Союза Комитета конституционного надзора СССР.

23 декабря 1989 г. был принят закон СССР «О Конституционном надзоре в СССР» [7]. В соответствии со ст. 10 данного закона Комитет конституционного надзора СССР рассматривал вопросы о соответствии Конституции СССР: проектов законов СССР и иных актов, внесенных на рассмотрение Съезда народных депутатов СССР; законов СССР и иных актов, принятых Съездом народных депутатов СССР; конституций союзных республик. Кроме того, Комитет конституционного надзора СССР осуществлял надзор за соответствием Конституции СССР и законам СССР, принятым Съездом народных депутатов СССР: законов СССР и иных актов, принятых Верховным Советом СССР, постановлений Совета Союза и Совета Национальностей, а также проектов актов, внесенных на рассмотрение этих органов.

Следующей группой поднадзорных Комитету конституционного надзора СССР вопросов являлось осуществление надзора за соответствием Конституции СССР и законам СССР, принятым Съездом народных депутатов СССР и Верховным Советом СССР: указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР; распоряжений Председателя Верховного Совета СССР; законов союзных республик; постановлений и распоряжений Совета Министров СССР; международных договорных и иных обязательств СССР и союзных республик, представленных на ратификацию или утверждение; руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда СССР; актов Генерального прокурора СССР и Главного государственного арбитра СССР, имеющих

нормативный характер, а также нормативных правовых актов других государственных органов и общественных организаций, в отношении которых в соответствии с Конституцией СССР не осуществляется прокурорский надзор.

В законе подчеркивалось, что надзорные функции Комитета конституционного надзора СССР не распространяются на приговоры и иные решения судов, решения органов расследования, прокуратуры, государственного арбитража по гражданским, уголовным, административным, арбитражным делам. [7]

Важнейшим событием в Казахстане стало появление новых государственных органов – должности Президента КазССР, создание нового органа контроля – Комитета конституционного надзора КазССР. В соответствии с Законом Казахской Советской Социалистической Республики от 24 апреля 1990 года №6-ХІІ «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР» [8] был учрежден пост Президента Казахской Советской Социалистической Республики.

В статью 111 Конституции КазССР 1978 г. включены полномочия Комитета конституционного надзора Казахской ССР: по поручению Верховного Совета Казахской ССР, по предложениям Президента Казахской ССР, Председателя Верховного Совета Казахской ССР, постоянных комиссий и комитетов Верховного Совета Казахской ССР, Совета Министров Казахской ССР, Комитета народного контроля Казахской ССР, Верховного Суда Казахской ССР, Прокурора Казахской ССР, Главного государственного арбитра Казахской ССР, республиканских органов общественных организаций и Академии наук Казахской ССР дает заключения о соответствии Конституции Казахской ССР и законам Казахской ССР нормативных, правовых актов других государственных органов и общественных организаций, в отношении которых не осуществляется прокурорский надзор.

Статья 101 Конституции КазССР 1978 г., регламентирующая право законодательной инициативы, была изложена в новой редакции: теперь право законодательной инициативы в Верховном Совете Казахской ССР принадлежало народным депутатам Казахской ССР, Председателю Верховного Совета Казахской ССР, постоянным комиссиям и комитетам Верховного Совета Казахской ССР, Президенту Казахской ССР, Совету Министров Казахской ССР, Комитету конституционного надзора Казахской ССР, Комитету народного контроля Казахской ССР, Верховному Суду Казахской ССР, Прокурору Казахской ССР, Главному государственному арбитру Казахской ССР. Правом законодательной инициативы обладали также общественные организации в лице их республиканских органов и Академия наук Казахской ССР [8].

Согласно Закону Казахской Советской Социалистической Республики от 22 сентября 1989 г. № XI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Казахской ССР» [9] в Конституцию Казахской ССР, принятую 20 апреля 1978 года, были внесены соответствующие изменения и дополнения, регламентирующие основы правового статуса органа конституционного надзора КазССР. К основным направлениям деятельности Комитета конституционного надзора КазССР относились следующие: проверка нормативных актов Верховного Совета КазССР, постановлений и распоряжений Совета Министров КазССР, решений местных Советов народных депутатов, актов государственных органов и общественных организаций – на соответствие Конституции и законам Казахской ССР [9].

Важные изменения и дополнения, связанные со структурными изменениями в высших органах государственной власти, были внесены в Основной Закон КазССР 1978 года в 1990 году. Так, согласно Закону Казахской Советской Социалистической Республики от 20 ноября 1990 г. № 334-ХІІ «О совершенствовании структуры государственной власти и управления в Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР» [10] произошли изменения в компетенции Комитета конституционного надзора Казахской ССР, который вправе теперь давать по поручению Верховного Совета Казахской ССР, по предложениям Президента Казахской ССР, Председателя Верховного Совета Казахской ССР, постоянных комиссий и комитетов Верховного Совета Казахской ССР, Верховного Суда Казахской ССР, Генерального прокурора Казахской ССР, Главного государственного арбитра Казахской ССР, республиканских органов общественных организаций и Академии наук Казахской ССР заключения о соответствии Конституции Казахской ССР и законам Казахской ССР нормативных правовых актов других государственных органов и общественных организаций, в отношении которых не осуществляется прокурорский надзор (ст. 111 п.4) [10].

В первые годы независимости Казахстана нужно отметить, что продолжала действовать Конституция Казахской ССР 1978 года, с учетом изменений, дополнений и новых исторических условий.

Важным документом конституционного характера является Декларация о государственном суверенитете Казахской ССР от 25 октября 1990 г. [11] Она имела нормативный правовой характер. В Декларации впервые провозглашалось, что Казахская ССР является суверенным государством, которое добровольно объединяется с другими республиками в СССР и строит взаимоотношения с ними на договорной основе.

Народ провозглашался единственным носителем суверенитета и источником государственной власти. Важной конституционной новеллой в сфере казахстанского государственного строительства стало закрепление принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную как способа организации власти. Законодательная власть предоставлялась Верховному Совету. Президент являлся главой республики и обладал высшей исполнительной властью. Высшая судебная власть принадлежала Верховному Суду.

В Декларации было закреплено суверенное право Казахской ССР приостанавливать на своей территории действие законов и других актов высших органов Союза, нарушающих суверенные права и Конституцию республики.

Следующей важнейшей вехой конституционно-правового развития Республики Казахстан явилось принятие 16 декабря 1991 года Конституционного закона «О государственной независимости Республики Казахстан», в статье 1 которого Республика Казахстан провозглашалась как независимое, демократическое и правовое государство. [12] Она обладает всей полнотой власти на своей территории, самостоятельно определяет и проводит внутреннюю и внешнюю политику.

Статья 4 Конституционного закона Республика Казахстан устанавливает прямое действие на всей территории Республики Казахстан Конституции и законов Республики Казахстан, а также признанных ею нормы международного права. Конституционный закон регулирует отношения государства и личности (статья 7).

В статье 9 провозглашается принцип разделения властей: государственная власть в Республике Казахстан строится и осуществляется исходя из принципа ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Право выступать от имени народа Республики принадлежит Верховному Совету и Президенту Республики Казахстан.

Согласно статье 10 законодательная власть осуществляется Верховным Советом Республики Казахстан. Главой Республики Казахстан и ее исполнительной власти является Президент. Судебная власть принадлежит Верховному Суду и Высшему арбитражному суду Республики Казахстан.

Впервые в Казахстане высшим органом судебной защиты Конституции был провозглашен Конституционный Суд Республики Казахстан. Статья 15 Конституционного закона предоставляет суверенное право Республики Казахстан принимать меры по охране своей независимости и укреплению национальной государственности. [12]

Таким образом, в Конституционном законе «О государственной независимости Республики Казахстан» 1991 г. были заложены основные принципы и идеи формирования государственной власти, а также правовые основы института конституционного контроля независимого Казахстана, которые получили дальнейшее развитие и закрепление в Конституции Республики Казахстан, принятой 28 января 1993 года после всенародного обсуждения.

Конституция Республики Казахстан 1993 г. [13] в качестве одной из основ конституционного строя закрепила принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. В соответствии с этим принципом государственные органы в рамках своих полномочий самостоятельны, взаимодействуют друг с другом, используя систему сдержек и противовесов (п. 6 Основ конституционного строя). В соответствии со статьей 62 Конституции единственным и высшим представительным органом республики является Верховный Совет, который избирается на пять лет на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права и работает на профессиональной основе.

Исполнительная власть республики, на которую возлагались функции государственного управления, состояла из Кабинета Министров и местных исполнительных органов (глав администраций) и возглавлялась Президентом Республики Казахстан (ст. 75, 84, 92 Конституции РК 1993 г.). Кабинет министров ответствен перед Президентом Республики Казахстан, непосредственное руководство его деятельностью осуществляется Премьер-министром. Премьер-

министр, его заместители и некоторые руководители министерств и ведомств назначаются Президентом с согласия Верховного Совета, главы администраций областного уровня – лично Президентом, главы нижестоящих администраций – вышестоящими главами.

Согласно Основному закону, судебная власть в Республике Казахстан принадлежит Конституционному Суду, Верховному Суду, Высшему Арбитражному Суду и нижестоящим судам, утверждаемым законом (ст. 95 Конституции РК 1993 г.). Конституционный Суд является высшим органом судебной власти, защищающим Конституцию Республики Казахстан; Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд – высшие органы судебной власти, которые осуществляют судебный надзор за нижестоящими судами. Срок полномочий судей определялся в 10 лет. Судьи, согласно Конституции (ст. 101), независимы и подчиняются только Конституции и законам республики. Суд не вправе применить закон, противоречащий Конституции. Если Суд усмотрит такое противоречие, то он приостанавливает производство по делу и обращается в Конституционный Суд с представлением о признании этого акта неконституционным. [13]

Президент Республики Казахстан, избираемый всенародно на пять лет, является главой государства и одновременно возглавляет систему исполнительной власти. Как гарант соблюдения прав и свобод граждан, Конституции и законов республики, Президент принимает необходимые меры к охране государственного суверенитета, конституционного строя, обеспечению безопасности, территориальной целостности республики, прав и свобод граждан. Как глава государства, он подписывает законы, обладая правом наложения вето, образует Совет безопасности и иные консультативно-совещательные органы, после консультаций с Верховным Советом принимает решения о проведении референдума, представляет Верховному Совету кандидатуры на должности высших государственных должностных лиц [13].

Одной из важных особенностей Конституции Республики Казахстан 1993 г. является конституционное закрепление в разделе IV гарантий соблюдения Основного закона. В Конституцию была включена отдельная глава 21, посвященная обеспечению стабильности Конституции и защите ее положений. В ней фундаментально определены назначение и цели деятельности Конституционного суда, юридическая сила и правовые последствия принятия решений органа конституционного правосудия Казахстана. В частности, в статье 130 Основного закона 1993 г. установлено: судебная защита Конституции и обеспечение ее верховенства возлагаются на Конституционный суд Республики Казахстан, рассматривающий иски о соответствии Конституции Республики Казахстан, законов и иных актов, международных договорных и иных обязательств Республики Казахстан [13].

Анализ правовых актов, касающихся становления и развития института конституционного контроля в Казахстане, показывает, что в эпоху советских конституций был заложен прочный фундамент организации и деятельности органов конституционного контроля, позволяющий проследить определенную преемственность и тенденции дальнейшего развития конституционно-правовых основ института конституционного контроля. Институт конституционного контроля в Казахстане сформировался под влиянием российского, советского законодательства дореволюционной и советской эпохи. После обретения независимости в республике началась новая веха в развитии института конституционного контроля, в которой выделяются переходный этап, на котором происходила постепенная замена советских государственных и правовых институтов; еще не были приняты основополагающие правовые акты нового государства, и, хотя действовали акты советской эпохи, но они были изменены в соответствии с новыми историческими условиями.

Обобщая анализ конституционного законодательства, предпринятый с целью раскрытия особенностей исторических периодов становления и развития конституционного контроля в Республике Казахстан, можно выявить несколько этапов конституционной эволюции института конституционного контроля в Казахстане: эпоха советского строительства, переходный этап, период формирования конституционных основ казахстанской модели конституционного контроля, и современный период развития данного института.

Список литературы:

1 Конституция РСФСР 1918 г. http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/chapter/7/#block_3700

2 Бейбитов М.С. Институт конституционного контроля в Республике Казахстан (вопросы теории и практики): Автореф. дисс...д.ю.н. – Алматы, 2005. – 29 с.

3 Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик 1924 г. //История Советской Конституции (в документах). 1917-1956 гг./ Сост. А.А. Липатов, Н.Т. Совенков. Общ. ред. С.С. Студеникина. – М.: Гос. изд. юридической лит-ры, 1957. - 1046 с.

4 Конституция (Основной Закон) Казахской Советской Социалистической Республики 26 марта 1937 года // ЦГА РК, ф. 195, оп. 1, д. 23, стр. 1—23

5 Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 7 октября 1977 года. – М.: Юрид. лит., 1987.- 48 с.

6 Конституция (Основной Закон) Казахской Советской Социалистической Республики 20 апреля 1978 года. //Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. – М., 1985.

7 Закон «О Конституционном надзоре в СССР» // <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=ESU;n=16;req=doc#0>

8 Закон Казахской Советской Социалистической Республики от 24 апреля 1990 года №6-ХП «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР» //Ведомости Верховного Совета КазССР, 1990, №18, Ст. 190

9 Закон Казахской Советской Социалистической Республики от 22 сентября 1989 г. № XI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Казахской ССР» //Ведомости Верховного Совета КазССР, 1989, №40-41, Ст.336

10 Закон Казахской Советской Социалистической Республики от 20 ноября 1990 г. № 334-ХП «О совершенствовании структуры государственной власти и управления в Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР» // Ведомости Верховного Совета КазССР, 1990, № 47, Ст. 431.

11 Декларация Казахской ССР «О государственном суверенитете Казахской ССР» от 25 октября 1990 г.//Казахстанская правда, 28 октября 1990 г.

12 Конституционный закон Республики Казахстан «О государственной независимости Республики Казахстан» от 16 декабря 1991 г. //Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1991, № 51, Ст. 622

13 Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 г. -Алматы: «Жеті Жарғы», 1993

ПРАВО РЕБЕНКА НА СВОБОДУ ТРУДА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Балгимбекова Г.У., к.ю.н., ст. преподаватель кафедры конституционного и международного права КарГУ им. академика Е.А. Букетова

Ыбырай А.К., м.ю.н., ст. преподаватель кафедры конституционного и международного права КарГУ им. академика Е.А. Букетова

За 25 лет своей Независимости Казахстан достиг достаточно большого прогресса в области защиты прав и законных интересов детей. В условиях глобализации все более пристальное внимание уделяется правам и интересам ребенка. В свою очередь, права и интересы несовершеннолетнего являются одним из важнейших институтов международного и конституционного права. Следует отметить, что эксперты Комитета ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении детей в целом положительно оценили ситуацию с защитой прав ребенка в Казахстане. В настоящее время вопросы, связанные с правами несовершеннолетних, регулируются в первую очередь международными соглашениями, в том числе посредством имплементации норм международного права в национальную систему Республики Казахстан. Создан ряд международных институтов, разработаны правовые механизмы и процедуры в области защиты прав и интересов детей.

Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года была принята Всеобщая декларация прав и свобод человека. В преамбуле декларации говорится о том, что признание человеческого достоинства, равных и неотъемлемых прав является основой свободы, справедливости и всеобщего мира. В ходе дальнейшей модернизации прав человека произошло внедрение в данной отрасли права отдельных институтов, одним из выделенных институтов в современном международном праве является институт международно-правовой защиты прав ребенка. Не возможно не отметить и то, что Конвенция о правах ребенка близка к тому, чтобы стать первым в мире договором по правам человека, которую ратифицировали все страны мира [1].