

Конституционное
ПРАВОСУДИЕ

Вестник

Конференции

органов конституционного контроля

стран новой демократии

Выпуск 4(70) 2015

ИЗДАЕТСЯ ЦЕНТРОМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ
ЕРЕВАН · 2015

Председатель редакционного совета

Г.Г. Арутюнян
Председатель Конституционного Суда Республики Армения

Редакционный совет:

А.А. Абдуллаев
судья Конституционного Суда Республики Таджикистан

Ю.В. Баулин
Председатель Конституционного Суда Украины

Н.С. Бондарь
судья Конституционного Суда Российской Федерации

Б. Гарибов
*судья Конституционного Суда Азербайджанской Республики
в отставке*

А.М. Нурмагамбетов
член Конституционного Совета Республики Казахстан

В.Ф. Запорожан
судья-ассистент Конституционного Суда Республики Молдова

А.Г. Тиковенко
судья Конституционного Суда Республики Беларусь

Ответственный секретарь

И.В. Даниелян

ISSN 18290125

Содержание

Актуальные проблемы конституционного правосудия

Петросян А. Современные проблемы функциональных взаимоотношений Конституционного Суда и общих судов Республики Армения 7

Международная Конференция, посвященная 20-летию Конституционного Суда Республики Таджикистан

Базаров У. Конституция Республики Узбекистан и дальнейшая демократизация конституционного судопроизводства 17

Диноршоев А. Конституционный Суд Республики Таджикистан как специализированный орган конституционного контроля 24

Иброхимов С. Вопросы соотношения и различия конституционной и административной юстиции в Республике Таджикистан 36

Каримзода К. Конституционализм - основа развития органа конституционного контроля в Таджикистане 46

Карпович Н. Конституционный Суд Республики Беларусь на защите прав и свобод граждан 56

Клеандров М. Конституционные основы механизма судебной власти в Российской Федерации и проблемы его совершенствования 64

Кутрис Г. Применение принципа долгосрочности при рассмотрении дел в Конституционном Суде 72

Морар Д-М. Исключение неконституционности в защите основных прав и свобод 79

Оганесян В. Конституционный Суд Республики Армения как важнейший инструмент имплементации международных обязательств страны по правам человека	96
Рахмон О. Конституционные и правовые рамки защиты прав и свобод женщин в Таджикистане	110
Хошимзода Д. Конституционный Суд и принцип разделения властей в Таджикистане	114
Цалиев А. Об обеспечении гарантий верховенства конституций (уставов) субъектов Российской Федерации	125

Contents

Actual Issues of the Constitutional Justice

Petrosyan A. Contemporary issues of the functional relationship of the Constitutional Court and general courts of the Republic of Armenia	7
--	---

International Conference dedicated to the 20th Anniversary of Establishment of the Constitutional Court of the Republic of Tajikistan

Bazarov U. Constitution of the Republic of Uzbekistan and the Further Democratization of the Constitutional Proceedings	17
Dinorshoev A. The Constitutional Court of the Republic of Tajikistan as a Specialized Body of Constitutional Review	24
Ibrohimov S. Issues of Ratios and Differences of the Constitutional and Administrative Justice in the Republic of Tajikistan	36
Karimzoda K. Constitutionalism as the Basis of the Body of Constitutional Review in Tajikistan	46
Karpovich N. Constitutional Court of the Republic of Belarus ion Protection of the Rights and Freedoms of Citizens	56
Kleandrov M. Constitutional Basis of the Mechanism of Judicial Power in the Russian Federation and Issues of its Improvement	64
Kūtris G. Implementation of the Longevity Principle in Cases Considered by the Constitutional Court	72
Morar D-M. Exception of Unconstitutionality in the Protection of the Fundamental Rights and Freedoms	79

Hovhannisyan V. The Constitutional Court of the Republic of Armenia as the Most Significant Instrument of Implementation of the International Obligations of the State on Human Rights	96
Rahmon O.E. Constitutional and Legal Framework for the Protection of the Rights and Freedoms of Women in Tajikistan	110
Hoshimzoda D. Constitutional Court and the Principle of Separation of Powers in Tajikistan	114
Tsaliev A. On Guaranteeing the Rule of Constitutions (Charters) of Subjects of the Russian Federation	125

А. Петросян

*Член Конституционного Суда Республики Армения,
кандидат юридических наук, доцент*

Современные проблемы функциональных взаимоотношений Конституционного Суда и общих судов Республики Армения¹

Функциональные взаимоотношения конституционных судов и общих судов обозначаются в первую очередь с точки зрения обеспечения защиты основных прав и свобод человека и восстановления нарушенных прав. В аспекте эффективного осуществления правосудия и, следовательно, обеспечения конституционной законности, правильное и соразмерное распределение функций конституционного правосудия и общего правосудия является необходимостью. Функциональные взаимоотношения конституционных судов и общих судов, несомненно, обуславливаются также характером и степенью полноценности института индивидуальной конституционной жалобы.

В свете вышеизложенного хочу представить отдельные аспекты и современные проблемы функциональных взаимоотношений Конституционного Суда и общих судов в Армении.

Согласно действующим в Армении конституционно-правовым регламентированиям, функция конституционного правосудия отделена от функции общего правосудия. В Армении конституционное правосудие осуществляет Конституционный Суд. Суды первой инстанции общей юрисдикции, специализированный - Административный суд, Апелляционные суды и Кассационный Суд в рамках судебной власти составляют функциональную системную целостность, где высшей судеб-

¹ Доклад на 17-ом Международном конгрессе европейского и сравнительного конституционного права, Германия, Регенсбург, 16-17 октября 2015 г.

ной инстанцией является Кассационный Суд, который является судом, обеспечивающим единообразное применение закона и пересматривающим судебные акты нижестоящих судов. Общие суды в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РА, могут обратиться в Конституционный Суд. Судебные акты не являются объектами конституционного правосудия РА.

В Армении действует ограниченная система индивидуальной конституционной жалобы, в рамках которой лицо, исчерпавшее все средства судебной защиты, в Конституционном Суде может оспаривать конституционность лишь положения закона, примененного в отношении него окончательным судебным актом по конкретному делу. Исходя также из указанного обстоятельства, в Армении наиболее актуальны те проблемы функциональных взаимоотношений Конституционного Суда и общих судов, которые связаны с восприятием и реализацией компетенции обращения общих судов в Конституционный Суд, а также с восприятием и реализацией общими судами правовых последствий постановлений Конституционного Суда.

Несомненно, необходимость обращения общих судов в Конституционный Суд обуславливается тем обстоятельством, что суды являются первичным звеном защиты прав человека и восстановления нарушенных прав, что непосредственно соприкасается с проблемами конституционности нормы закона, ее применения. Обеспечение эффективной защиты прав и свобод человека, установления конституционной законности и непосредственного применения конституционных норм обуславливается правильным и единообразным восприятием и применением ими конституционных норм. В этом контексте, конечно, компетенция и готовность общих судов содействовать реализации права человека на конституционное правосудие, в первую очередь, необходимы и важны для лица, права которого нарушены.

Согласно пункту 7 части 1 статьи 101 Конституции РА суды могут обращаться в Конституционный Суд в установленном порядке по вопросам конституционности положений нормативных актов, касающихся конкретного дела, находящегося в их производстве. Указанное конституционное положение конкретизировано в статье 71 Закона РА "О Конституционном Суде", из которой, в частности, следует, что суды

для обращения в Конституционный Суд, во-первых, должны обосновать свою позицию в связи с обстоятельством противоречия Конституции оспариваемого положения нормативного акта и, во-вторых, обосновать то обстоятельство, что разрешение данного дела возможно лишь применением оспариваемого положения.

Необходимо отметить, что в правоприменительной практике наличествуют разнохарактерные восприятия указанных конституционно-правовых регулирований, в частности, в плане того, оставлено ли обращение в Конституционный Суд на усмотрение суда или является его обязанностью. Правовая позиция Конституционного Суда по данному вопросу заключается в том, что возможность обращения судов в Конституционный Суд необходимо воспринимать не только как право, но и как обязанность. Без этого, с одной стороны, беспокойство в связи с конституционностью правового положения не может быть развеяно дискреционным подходом, так как она требует соответствующей процессуальной процедуры "оценки" и конституционного полномочия ее осуществления, с другой стороны, применением возможно неконституционной нормы, вместо защиты прав человека, эти права будут нарушены. Судебная практика показывает, что их последующее восстановление осложняется и часто становится невозможным, влеча за собой потерю доверия к правосудию. Следовательно, задача состоит в разумной реализации конституционной возможности, предоставленной судам. Однако данная обязанность возникает с момента, когда суды имеют обоснованное сомнение, позицию, что положения нормативных актов, касающихся конкретного дела, находящегося в их производстве, противоречат Конституции РА. Конституционный Суд РА считает, что обоснованная позиция суда может быть сформирована в результате самостоятельного и равноценного правового анализа судьи касательно конституционности правового положения. Однако это не может стать предметом судебного разбирательства и результатом "оценки" в процессе этого, и в судебном акте не может быть закреплено, что данное положение соответствует или не противоречит Конституции. Это создаст почву для самоуправства - непосредственно взятием на себя компетенции конституционного правосудия и созданием тем

самым последующей правовой путаницы. Такая судебная практика не должна формироваться².

Но тем не менее в судебной практике РА прослеживаются вызывающие беспокойство ситуации. Таким образом, имеются случаи, когда суды превышают свои полномочия и в своих решениях выражают правовые позиции относительно конституционности положения нормативного акта, фактически осуществляя конституционное правосудие. Такая ситуация была зафиксирована также в Постановлении Конституционного Суда³. Беспокоит также то обстоятельство, что суды не обращают достаточного внимания на вопросы конституционности положений закона. Факт в том, что в основном на основании обращений физических и юридических лиц около 90 правовых положений, фактически примененных судами, были признаны противоречащими Конституции РА и недействительными, и при применении правового положения относительно их конституционности у судов ни одно из них не вызвало сомнений. С 2006 года по сей день Конституционный Суд РА рассмотрел лишь 16 дел на основании обращений судов и вынес по ним постановления. Факт также в том, что зафиксировано немало случаев, когда суды или вообще не рассматривают ходатайство стороны судопроизводства об обращении в Конституционный Суд или в случае отказа в удовлетворении данного ходатайства не мотивируют его. Подход Конституционного Суда РА к данному вопросу заключается в том, что из соображений обязанности вынести мотивированное решение относительно ходатайства стороны-заявителя в любом случае суды обязаны выразить позицию /мнение/ об их обоснованном сомнении относительно конституционности указанного в ходатайстве правового положения или его отсутствию.

Подобные тревожные ситуации существуют не только в Армении. Их основная причина - несоразмерное восприятие рамок судебного усмотрения. Судебная международная практика свидетельствует о том, что ограничениями судебного усмотрения для общих судов являются:

² См., в частности, Постановления Конституционного Суда РА от 18.09.2013 г. ПКС-1114 и от 29.09.2015 г. ПКС-1227.

³ См., в частности, Постановление Конституционного Суда РА от 06.03.2012 г. ПКС-1010.

во-первых, правовое регулирование, которое предполагает, что несмотря на то, что суд правомочен своими правовыми позициями способствовать развитию права, тем не менее не может настолько войти в поле правового регулирования, чтобы изменить или исказить правовое содержание положения закона;

во-вторых, конституционность, согласно которой суд общей юрисдикции не может взять на себя функцию конституционного правосудия. Столкнувшись с проблемой конституционности правового положения, общий суд при наличии соответствующего полномочия обязан приостановить разбирательство по делу и обратиться в Конституционный Суд.

В обоих случаях нарушение рамок судебного усмотрения влечет за собой попрание принципа верховенства права. В данном случае, по нашему мнению, важны как точные и полные конституционно-правовые регулирования, так и их эффективная реализация в правоприменительной практике.

Функциональные взаимоотношения Конституционного Суда и общих судов РА в основном обуславливаются также и правовыми последствиями постановлений Конституционного Суда.

В тех странах, где акты всех конституционных органов являются объектами конституционного контроля, имеется полноценная система индивидуальных конституционных жалоб, конституционный суд разрешает также споры по вопросам конституционных полномочий властей и наделен полномочием толкования Конституции, место и роль постановлений конституционного суда в системе внутрисударственных правовых актов более конкретны и определены.

Положение совершенно иное в тех странах, где отсутствует одно из указанных обстоятельств. В их числе также Республика Армения. Реальность такова, что в нашей стране правовая и конституционная культуры еще не приобрели такие качества, чтобы правовые последствия постановлений Конституционного Суда, в частности, судами воспринимались и реализовывались не только в рамках заключительных положений, но и постановления в целом, учитывая также прецедентно-правовое значение правовых позиций Конституционного Суда. В судебной практике РА часто бывают такие вы-

зывающие беспокойство ситуации, когда делается ссылка в основном на заключительную часть постановления Конституционного Суда, обходя правовые позиции. Данный подход, конечно, искажает сущность конституционного правосудия, особенно когда в РА институт индивидуальной конституционной жалобы ограничен, создается угроза эффективности защиты субъективных прав лица⁴. Проблема более обостряется с точки зрения защиты прав человека и восстановления его нарушенных прав в аспекте пересмотра судебного акта на основании постановления Конституционного Суда как нового обстоятельства. Необходимо отметить, что институт пересмотра судебного акта на основании новых обстоятельств в армянской действительности еще не укоренился.

К упомянутому институту Конституционный Суд РА обращался во многих своих постановлениях. В частности, Конституционный Суд РА своими Постановлениями от 25 февраля 2011 года ПКС-943 и от 15 июля 2011 года ПКС-984 отдельные положения Уголовно-процессуального и Гражданского процессуального кодексов РА об институте пересмотра судебных актов на основании новых обстоятельств в части данного им в правоприменительной практике содержания признан противоречащими Конституции РА и недействительными. Дело в том, что в результате применения данных положений закона в толковании, отличном от правовых позиций Конституционного Суда РА, не предоставлялась возможность восстановления нарушенных прав лица в рамках судебного обжалования посредством пересмотра дела на основании новых обстоятельств. То есть неконституционная ситуация возникает не в результате пробела в законе или неопределенности его положения, а в результате применения данного положения в судебной практике в толковании, противоречащем Конституции. На практике зафиксированы также случаи, когда дело было пересмотрено, судебный акт был переизложен почти аналогично - без той статьи, относительно которой Конституционный Суд вынес соответствующее постановление. Подобные ситуации не могут быть охарактере-

⁴ См., в частности, Арутюнян Г.Г. Правовые позиции Конституционного Суда как источник прецедентного права (Доклад на 16-ой Ереванской международной конференции, Ереван, 6 октября 2011 г.), www.concourt.am

ризованы иначе как создающие препятствие, тупиковые ситуации в вопросе обеспечения верховенства права, следовательно, также верховенства Конституции.

Доктринальные подходы Конституционного Суда относительно института пересмотра судебных актов на основании новых обстоятельств с целью обеспечения полноценной реализации конституционных прав человека на судебную защиту и восстановления нарушенных прав заключаются также в том, что в правоприменительной практике правовые положения не могут толковаться и применяться иным образом, что будет противоречить раскрытию Конституционным Судом их конституционно-правового содержания. Даже если правовые положения признаются конституционными, однако их применение судами осуществляется в таком толковании, которое противоречит раскрытию Конституционным Судом конституционно-правового содержания правового положения, то для лица возникает основание нового обстоятельства и дело должно быть возобновлено.

К представленной проблеме неоднократно обращались также в ходе различных международных обсуждений. В частности, Европейская комиссия Совета Европы "За демократию через право" /Венецианская комиссия/ констатировала, что когда конституционный суд при реализации своей функции по обеспечению конституционности посредством определенного толкования обязует все другие государственные органы применять нормативный акт только в определенном толковании, признанном конституционным судом конституционным, нормативные акты не лишаются юридической силы. Однако для внесения ясности в данный вопрос необходимо законодательно регламентировать эту проблему, чтобы все государственные органы, в том числе суды, руководствовались данными конституционным судом конституционными толкованиями, что может послужить для представляющих индивидуальное обращение основанием требовать в суде защиты своих прав⁵.

Решения существующих проблем в связи с функциональ-

⁵ См., в частности, Исследование о прямом доступе к конституционному правосудию No 538/2009, принятое на 85 пленарном заседании Венецианской комиссии 17-18 дек. 2010 г. /CDL-AD(2010)039rev./, пункт 165.

ными взаимоотношениями Конституционного Суда и общих судов требуют нового качества конституционного мышления и культуры.

Сегодня в Армении протекает процесс конституционных реформ. 5 октября 2015 года Национальное Собрание РА одобрило инициативу Президента РА о вынесении Проекта изменений Конституции РА на референдум, который назначен на 6 декабря 2015 года. В отличие от положений действующей Конституции в части индивидуальной конституционной жалобы, когда Конституционный Суд ограничен проверкой лишь положения закона, Проектом конституционных изменений закреплено, что Конституционный Суд компетентен проверять конституционность любого нормативно-правового акта, если им нарушены основные права и свободы человека. Кроме этого, на конституционный уровень было поднято положение, согласно которому при определении конституционности нормативного акта на основании индивидуальной жалобы Конституционный Суд учитывает также данное в правоприменительной практике толкование соответствующего положения.

Проектом Конституции также закреплено, что суды обращаются в Конституционный Суд по вопросу конституционности нормативного правового акта, подлежащего применению по конкретному делу, находящемуся в их производстве, если имеют обоснованные сомнения относительно его конституционности и находят, что разрешение данного дела возможно лишь применением этого нормативного правового акта.

Обобщая, можно сделать вывод, что функциональные взаимоотношения органов конституционного правосудия и органов общего правосудия могут быть охарактеризованы как эффективные, если их функции на конституционном уровне правильно и соразмерно распределены, они работают взаимосогласованно, в атмосфере доверия, без излишней конкуренции, руководствуясь Конституцией и законами, исключая применение антиконституционных правовых положений, а также антиконституционное толкование правовых положений, эффективно защищают права и свободы человека, полноценно восстанавливают нарушенные права.

A. Petrosyan

Member of the Constitutional Court of the Republic of Armenia, PhD, Associate Professor

Contemporary issues of the functional relationship of the Constitutional Court and general courts of the Republic of Armenia

Functional relationship of constitutional courts and general courts are primarily designated in terms of ensuring protection of fundamental human rights and freedoms and restoration of violated rights. In the aspect of the effective administration of justice and, therefore, ensuring proper constitutional legality and proportionate distribution of the functions of constitutional justice and general justice are a necessity. Functional relationship of constitutional courts and general courts, undubitably, is conditioned by the nature and degree of adequacy of the institution of individual constitutional complaint.

In Armenia the issues of functional relationship of the Constitutional Court and general courts are most relevant, which are associated with perception and implementation of the applications of the ordinary courts to the Constitutional Court, as well as perception and implementation of the legal consequences of the decisions of the Constitutional Court by the general courts.

A worrying situation is traced in the jurisprudence of the Republic of Armenia. There are cases when the courts have exceeded their authority and their decisions express legal positions regarding the constitutionality of the provisions of the normative act, thus actually exercising constitutional justice. This situation was also stated in the Decision of the Constitutional Court. The fact that the courts do not pay enough attention to the issues of the constitutionality of the law also causes concerns. The fact is that mainly on the basis of applications of natural and legal persons nearly 90 legal provisions, which ordinary actually applied by the courts, ordinary recognized as contradicting the Constitution and void, and application of legal provisions concerning the constitutionality of the courts did not cause any doubt

amongst them. Since 2006 to nowadays, the Constitutional Court of the Republic of Armenia has reviewed only 16 cases on the basis of applications of courts and made decisions on them. The fact is that a lot of cases have been recorded when the courts either do not consider solicitation of the party of the proceedings to apply to the Constitutional Court, or, in the case of refusal, do not grant the solicitation without any motivation. The approach of the Constitutional Court of the Republic of Armenia to this issue concludes that from the perspective of responsibility to adopt a substantiated decision concerning solicitation of the applicant/party, the courts are obliged to express their position (opinion) on their substantiated doubts regarding the constitutionality of the legal provisions or the absence thereof pointed out in the solicitation.

The reality is that in Armenia the legal and constitutional culture has not yet acquired such qualities so that the legal effects of the decisions of the Constitutional Court, in particular, not only in the scopes of the final provisions of the Constitutional Court, but also its decision as an entity are perceived and implemented by the courts, taking into account the case-law and legal essence of the positions of the Constitutional Court likewise. In judicial practice of the Republic of Armenia often such worrisome situations occur when reference is mainly made in the conclusive part of the decision of the Constitutional Court by - passing the legal position. This approach, of course, distorts the essence of constitutional justice, especially when in the Republic of Armenia the institution of individual constitutional complaint is limited and effectiveness of protection of human rights is endangered. The problem intensifies in terms of protection of human rights and restoration of violated rights from the perspective of the review of the judicial act on the basis of the decision of the Constitutional Court as a new circumstance. It should be noted that the institution of review of the judicial act on the basis of new circumstances has not yet entrenched in the Armenian reality.

Resolving of the existing problems in connection with the functional relationship of the Constitutional Court and general courts require a new quality of constitutional thinking and culture.



У. Базаров

*Судья Конституционного
Суда Республики Узбекистан*

Конституция Республики Узбекистан и дальнейшая демократизация конституционного судопроизводства

Прежде всего, позвольте поблагодарить организаторов сегодняшнего мероприятия за приглашения на конференцию, а также поздравить с 20-летием образования и деятельности Конституционного Суда Республики Таджикистан и пожелать больших успехов на пути благополучия и развития страны.

Как известно, в Республике Узбекистан большое внимание уделяется модернизации страны, демократизации государственной власти и управления, в том числе демократизации судебно-правовой системы. Президент Республики Узбекистан Ислам Каримов говорил, что «... мы не сможем достигнуть высоких целей по модернизации страны, если не обеспечим четкой и глубокой взаимосвязи процессов реформирования экономики и социальной сферы с постоянным обновлением общественно-политической и судебно-правовой системы».

За истекшие годы независимости в стране осуществлен ряд конституционных реформ по последовательной реализации и развитию конституционного принципа разделения властей: был образован двухпалатный парламент; отдельные полномочия Президента республики были переданы верхней палате парламента; из Конституции была исключена норма о том, что Президент республики является главой исполнительной власти; усилена роль парламента и политических партий в назначении на должность Премьер-министра и контроле за

деятельностью парламента; одновременно были усилены самостоятельность и ответственность правительства. Немаловажную роль в этом процессе сыграла Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества, предложенная Президентом Республики Узбекистан Исламом Каримовым.

Важнейшим этапом конституционных реформ явилось принятие Закона «О внесении изменений и дополнений в отдельные статьи Конституции Республики Узбекистан (статьи 32, 78, 93, 98, 103 и 117)» от 16 апреля 2014 года. Законом к совместному ведению палат парламента отнесено осуществление парламентамента контроля.

В соответствии с изменениями, внесенными в статью 93 Конституции, теперь Президент республики образует и упраздняет министерства, государственные комитеты и другие органы государственного управления только по представлению Кабинета министров. Также уточнены случаи освобождения от должности Премьер-министра. Эта норма, с одной стороны, усиливает ответственность Президента, а с другой - гарантирует независимость деятельности как Премьер-министра, так и Кабинета министров в целом.

В соответствии с дополнением, внесенным в статью 98 Конституции, теперь кандидат на должность Премьер-министра при рассмотрении и утверждении его кандидатуры в парламенте представляет программу действий правительства на ближайшую и долгосрочную перспективу. Это безусловно сыграет положительную роль в обеспечении устойчивого и стабильного развития экономики страны, социально-культурной сферы, роста благосостояния и качества жизни населения. Статья 98 Конституции также дополнена нормой о том, что Кабинет министров «представляет Олий Мажлису Республики Узбекистан ежегодные доклады по важнейшим вопросам социально-экономической жизни страны».

Особое значение имеют положения вышеназванного Закона, закрепляющие конституционный статус Центральной избирательной комиссии, а также такие принципы ее деятельности, как независимость, законность, коллегиальность, гласность и справедливость. Придание ЦИК статуса конституционного органа играет важную роль в обеспечении закон-

ности, гласности и справедливости на выборах. Внесенные в Конституцию поправки послужат дальнейшему укреплению национальной избирательной системы в тесной, неразрывной взаимосвязи с осуществляемыми системными реформами в целях построения демократического правового государства и сильного гражданского общества.

Внесенные изменения и дополнения в отдельные статьи Конституции Республики Узбекистан в первую очередь направлены на обеспечение открытости, гласности и соблюдение законности в ходе организации и проведения выборов. Эти изменения в полной мере воплотятся в жизнь на предстоящих в стране выборах и обеспечат прозрачность и честность на всех стадиях избирательного процесса.

Одним из ключевых приоритетов демократического обновления страны является последовательная демократизация, либерализация судебно-правовой системы, направленная на обеспечение верховенства закона, законности, надежную защиту прав и интересов личности, говоря коротко – формирование правового государства и правосознания людей.

В годы независимости в Республике Узбекистан реализован комплекс организационно-правовых мер, направленных на последовательное укрепление судебной власти, обеспечение независимости, самостоятельности суда, превращение его из органа - орудия репрессий и карательного аппарата в прошлом в подлинно независимый институт государства, призванный надежно охранять и защищать права и свободы человека и гражданина.

Основная цель реформ – повышение эффективности судебной власти в защите прав человека, доведение ее до уровня, который соответствовал бы международным стандартам. Новым важным шагом на этом пути стало принятие по инициативе главы государства законов об отмене смертной казни как разновидности уголовного наказания, а также передача судам права выдачи санкции на заключение под стражу. До этого таким правом обладали органы прокуратуры.

В конце 2012 года Президентом Республики Узбекистан было принято три важных документа, которые были направлены на дальнейшее углубление судебно-правовых реформ,

обеспечение независимости и самостоятельности судебной власти. Это Указ от 2 августа 2012 года «О мерах по коренному улучшению социальной защиты работников судебной системы», Указ от 30 ноября 2012 года «Об организационных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности судов», а также Распоряжение от 29 декабря 2012 года «О совершенствовании деятельности Высшей квалификационной комиссии по отбору и рекомендации на должности судей при Президенте Республики Узбекистан».

Реформы по демократизации касаются не только организации и деятельности судов общей юрисдикции и хозяйственных судов, но и предполагают совершенствование правового положения Конституционного Суда, который призван обеспечивать верховенство Конституции.

Основные нормы, регулирующие конституционное судопроизводство, устанавливаются Конституцией Республики Узбекистан и Законом «О Конституционном Суде Республики Узбекистан».

Конституционный Суд Республики Узбекистан избирается по представлению Президента Республики Узбекистан Сенатом Олий Мажлиса (верхней палатой парламента) в составе председателя, заместителя председателя и пяти членов Конституционного Суда, включая судью из Республики Каракалпакстан. Таким образом, в Конституционном Суде семь судей.

Конституционный Суд Республики Узбекистан впервые был образован в декабре 1995 года.

Конституционный Суд рассматривает дела о конституционности актов законодательной и исполнительной власти, то есть определяет соответствие Конституции Республики Узбекистан законов Республики Узбекистан, постановлений палат Олий Мажлиса, указов Президента республики, постановлений правительства и местных органов государственной власти, межгосударственных договорных и иных обязательств Республики Узбекистан. Следовательно, он защищает граждан от нарушения их прав и свобод не соответствующим Конституции нормативно-правовым актом.

Защита прав и свобод человека осуществляется Конституционным Судом также путем официального толко-

вания норм Конституции и законов Республики Узбекистан и внесением проектов законов в Олий Мажлис. При этом Конституционный Суд исходит, прежде всего, из приоритета прав и свобод человека, которые должны выступать главным ориентиром законодательной и правоприменительной практики. Обеспечивается это, в частности, тем, что деятельность Конституционного Суда строится на принципах приверженности Конституции, независимости, коллегиальности, гласности, беспристрастности, а также равенства прав судей.

В Конституционном Суде налажено изучение принимаемых законов и других нормативно-правовых актов, в ходе которого выявляется их соответствие Конституции, наличие в законодательстве норм, не соответствующих друг другу. В таких случаях Конституционный Суд использует своё право законодательной инициативы и вносит проект закона в Законодательную палату Олий Мажлиса.

В нашей стране в соответствии со статьей 19 Закона «О Конституционном Суде Республики Узбекистан» правом внесения вопросов на рассмотрение Конституционного Суда обладают палаты Олий Мажлиса, Президент Республики Узбекистан, Спикер Законодательной палаты Олий Мажлиса, Председатель Сената Олий Мажлиса, Жокаргы Кенес Республики Каракалпакстан, группа депутатов - не менее одной четвертой части от общего числа депутатов Законодательной палаты Олий Мажлиса, группа сенаторов - не менее одной четвертой части от общего числа членов Сената Олий Мажлиса, председатель Верховного Суда, председатель Высшего хозяйственного суда и Генеральный прокурор Республики Узбекистан. Вопрос может быть внесен и по инициативе не менее трех судей Конституционного Суда.

Граждане могут внести вопрос в Конституционный Суд, обращаясь к перечисленным государственным органам и должностным лицам. На практике зачастую вопросы вносятся судьями Конституционного Суда на основании обращений граждан, негосударственных организаций, государственных органов и их должностных лиц.

Глава нашего государства в качестве одной из комплекса организационно-правовых мер, направленных на демократизацию судебно-правовой системы, предложил исклю-

чить из уголовно-процессуального законодательства полномочие суда по возбуждению уголовного дела. Он отметил, что возбуждение уголовного дела является задачей прежде всего органов дознания и предварительного следствия, других силовых органов, осуществляющих уголовное преследование. При этом от суда требуется объективно оценить законность и обоснованность предъявленного лицу обвинения. В то же время возбуждение судом уголовного дела, то есть совершение им процессуального действия, которое, по сути, является началом уголовного преследования со всеми вытекающими отсюда последствиями, переводит суд в категорию участников этого преследования, что не соответствует его высокому предназначению – осуществлять правосудие. Поэтому недавно принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан в связи с дальнейшим реформированием судебно-правовой системы», разработанный в соответствии с Концепцией дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране», в соответствии с которым из полномочий суда исключается возбуждение уголовного дела.

Аналогично этому можно подумать также и об исключении из законодательства полномочия судей Конституционного Суда вносить вопрос на его заседание, то есть фактически возбуждать дело о конституционности соответствующего нормативно-правового акта.

Исключение из законодательства полномочия судей Конституционного Суда вносить вопрос на его заседание одновременно может повлечь внесение в законодательство института конституционной жалобы.

В соответствии со статьей 13 Закона «О прокуратуре» Конституционный Суд Республики Узбекистан осуществляет контроль за конституционностью и законностью приказов и других актов Генерального прокурора Республики Узбекистан (за исключением актов индивидуального характера).

Президент Республики Узбекистан Ислам Каримов в своем докладе «Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране» отметил, что представляется необходимым

подготовить и принять акты законодательства, предусматривающие по примеру развитых демократических стран установление правовых механизмов, определяющих особую роль органов юстиции в осуществлении контроля за соблюдением требований законодательства, обеспечением верховенства закона в деятельности органов государственной власти, правоохранительных структур, в том числе органов прокуратуры. Наделение органов юстиции соответствующими полномочиями, повышающими их роль в проведении единой государственной политики в области правотворчества, правоприменительной практики, позволит создать эффективный механизм сдержек и противовесов в системе правоохранительных и контролирующих органов страны, обеспечивающий законность и верховенство закона в их деятельности.

В этой связи, как нам представляется, было бы целесообразно предоставить министру юстиции право вносить вопрос о конституционности актов Генерального прокурора на заседание Конституционного Суда.

Таким образом, хотя за истекший период в сфере демократизации судебно-правовой системы в Республике Узбекистан сделано много, однако ещё многое предстоит сделать. Мы, конечно, понимаем, что жизнь не стоит на месте, ставит перед нами все новые и новые задачи в сфере демократизации государственной власти и управления, в том числе и демократизации конституционного судопроизводства, и что мы должны совершенствовать своё законодательство. Мы также понимаем, что это нельзя сделать одним махом, а надо делать постепенно - реформы в нашей стране осуществляются поэтапно.



А. Диноршоев

*Заведующий кафедрой конституционного права
юридического факультета Таджикского
национального университета, к.ю.н., доцент*

Конституционный Суд Республики Таджикистан как специализированный орган конституционного контроля

Формирование современной политической и правовой системы Республики Таджикистан, начатое с принятием Конституции 1994 года, предполагает создание и укрепление устойчивых механизмов реализации демократических институтов государства. Деятельность этих механизмов в первую очередь должна быть направлена на обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции Республики Таджикистан. Действующая Конституция закрепляет широкий круг прав и свобод человека и гражданина. Исходя из этого, несомненным является то, что права и свободы человека подлежат равной конституционно-правовой защите со стороны государственных органов, к функциям которых это непосредственно отнесено и которые в своей совокупности формируют национальные механизмы защиты прав человека. Одним из таких действенных механизмов выступает деятельность специализированного органа конституционного контроля – Конституционного Суда Республики Таджикистан.

Также необходимо подчеркнуть, что исключительную значимость деятельности Конституционного Суда Республики Таджикистан придает тот факт, что он выступает в качестве защитного и обеспечительного механизма реализации норм Конституции. Иными словами, Конституционный Суд обеспечивает юридическое верховенство норм Конституции

в системе правовых актов, тем самым обеспечивая неизбежность основ конституционного строя, стабильность правового статуса личности и неуклонное выполнение конституционных положений всеми субъектами конституционного права¹.

Осуществляя свою деятельность, Конституционный Суд Республики Таджикистан реализует свою основную функцию – осуществление конституционного контроля. Как отмечает Н.В. Витрук, специфическим средством охраны и защиты конституции служит конституционный контроль как специфическая функция компетентных органов публичной власти по обеспечению верховенства и высшей юридической силы конституции в системе источников (форм) права, ее прямого, непосредственного действия в деятельности субъектов общественных отношений на всей территории государства². В свою очередь, М. Сафьян указывает, что в основе современной системы конституционного контроля и конституционного правосудия, сложившейся в подавляющем числе европейских государств, и формирования органами конституционной юстиции общеевропейского прецедентного права, по существу, лежат две концептуальные тенденции. С одной стороны, это во многом идентичные конституционные формулировки основных прав и свобод человека и гражданина, которые превращаются в аксиологическую основу соответствующей национальной системы права в частности и общеевропейской системы в целом. С другой стороны, идея иерархического порядка в правовой системе, что позволяет осуществлять контроль за конституционностью деятельности законодателей³.

В юридической литературе специализированные органы конституционного контроля подразделяются на два вида: судебные и несудебные. Как отмечает К.Н. Холиков, судебными органами конституционного контроля являются суды

¹ Клишас А.А. Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран. Сравнительно-правовое исследование. - М., 2015. - С.10.

² Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. - М., 2010. - С.48.

³ Сафьян М. Роль конституционных судов в процессе создания конституционного права // Конституционное правосудие на рубеже веков. - М., 2002. - С.127.

общей юрисдикции и специализированные судебные органы – конституционные суды. Наряду с судебными органами конституционного контроля существуют и несудебные органы, их называют квазисудебными органами⁴.

Н.В. Витрук, в свою очередь, раскрывая суть и предназначение видов специализированного конституционного контроля, отмечает, что “в демократических правовых государствах существует специализированный конституционный контроль, осуществляемый органами конституционного контроля несудебного характера, так называемыми квазисудебными органами. Обычно указанные органы осуществляют предварительный конституционный контроль по правилам специальной процедуры (Комитет конституционного надзора СССР, конституционные советы Франции, Казахстана, Марокко, Сенегала и других стран). Решения указанных квазисудебных органов носят предварительный, консультативный характер и могут быть преодолены компетентными органами (парламентом).

Наиболее действенным и эффективным средством в охране и защите конституции является судебный конституционный контроль, осуществляемый судами общей юрисдикции и специализированными, конституционными судами”⁵.

Преимущество данной формы конституционного контроля заключается в том, что она реализуется посредством специальной судебной процедуры – конституционного судопроизводства и обязательной юридической силы его решений.

Конституционный контроль осуществляется как судами общей юрисдикции, так и специализированными, конституционными судами. В зависимости от того, какие суды осуществляют конституционный контроль, различают две основные модели судебного конституционного контроля: североамериканскую и европейскую (континентальную)⁶.

⁴ Холиков К.Н. Конституционный Суд и конституционное судопроизводство в Таджикистане. – Душанбе, 2014. - С.18.

⁵ Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. - М., 2010. - С.51.

⁶ Клишас А.А. Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран. Сравнительно-правовое исследование. – М., 2015. - С.15-120; Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. - М., 2010. - С.53.

Североамериканская модель судебного конституционного контроля принята в таких странах, как США, Канада, Дания, Норвегия, Швеция, Аргентина, Мексика, Австралия, Новая Зеландия, Израиль, Индия, Иран, Япония и в ряде других. Особенность данной модели заключается в том, что конституционный контроль осуществляют суды общей юрисдикции.

В свою очередь, североамериканская модель имеет две разновидности:

1) конституционный контроль осуществляется всеми общими судами при рассмотрении конкретных дел (гражданских, административных, уголовных) в соответствии с правилами обычной судебной процедуры (децентрализованный контроль) - США, Аргентина, Мексика, Норвегия, Япония;

2) конституционный контроль осуществляется верховными (высшими) судебными инстанциями, возможно по особой процедуре (централизованный контроль) - Австралия, Индия, Канада, Малайзия⁷.

Европейская модель судебного конституционного контроля принята в большинстве стран Западной Европы, а также в Колумбии, Коста-Рике, Чили, Турции, Южной Кореи и др. Данная система характерна для государств, в которой правовая система базируется на принципах верховенства, непосредственного действия и высшей юридической силы конституции. Данная модель судебного конституционного контроля, как и североамериканская, имеет две разновидности:

1) конституционность объектов контроля проверяют специализированные конституционные суды;

2) конституционность объектов контроля проверяют специальные конституционные коллегии, палаты в составе высших (верховных) судов, для которых конституционный контроль является единственной (исчерпывающей) функцией и которые осуществляют ее по правилам специальной процедуры (централизованный контроль)⁸.

⁷ Там же.

⁸ Клишас А.А. Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран. Сравнительно-правовое исследование. - М., 2015. - С.15-120; Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. - М., 2010. - С.53.

При формировании института специализированного конституционного контроля Республика Таджикистан выбрала европейскую модель судебного конституционного контроля в виде функционирования самостоятельного Конституционного Суда Республики Таджикистан.

В Республике Таджикистан специализированный орган конституционного контроля впервые был создан в апреле 1990 г. Он назывался Комитет конституционного надзора. По своей природе это был квазисудебный орган. До учреждения этого Комитета конституционного надзора функции конституционного контроля возлагались на Верховный Совет, Президиум Верховного Совета, Правительство, Прокуратуру и т.д.⁹.

Необходимо подчеркнуть, что формирование специализированного органа конституционного контроля в Таджикистане происходило в русле тех изменений, которые происходили на территории всего бывшего Советского Союза. Как отмечают некоторые ученые, в числе которых Д.В. Змиевский и И.В. Петрова, становление и развитие конституционной юстиции в постсоветских государствах – это сложный процесс, включающий несколько этапов. Первоначально еще в Союзных республиках в ходе реформы органов власти 1988-1990 гг. предусматривалось создание специализированных органов конституционного надзора, так называемых Комитетов конституционного надзора. В связи с этим Союзные республики вносили активные изменения в свои законодательства. Однако несмотря на то, что к 1991 г. практически все из них уже приняли соответствующие законы и поправки к конституциям, в большинстве своем органы, осуществляющие конституционное судопроизводство на постсоветском пространстве, начали реально функционировать лишь к середине 90-х годов прошлого века¹⁰.

⁹ См.: Холиков К.Н. Становление и развитие института конституционного надзора в Таджикистане. - Душанбе, 1998.

¹⁰ См. подробнее: Петрова И.В. Конституционный Суд – орган конституционного контроля в Российской Федерации. Дисс. на соиск. уч. степени. канд. юрид. наук. – М., 2004. - С.51.; Змиевский Д.В. Осуществление конституционного судопроизводства на постсоветском пространстве // Пробелы в Российском законодательстве. № 2. 2008. - С.34.

С принятием Конституции 1994 г. в Республике Таджикистан был создан специализированный орган судебного конституционного контроля - Конституционный Суд.

Правовое положение Конституционного Суда определено в главе восьмой Конституции Республики Таджикистан 1994 г. и в Конституционном законе РТ “О Конституционном Суде Республики Таджикистан”.

В соответствии с указанными положениями Конституционный Суд Республики Таджикистан является независимым органом **судебной власти по конституционному надзору**, учрежденным в целях обеспечения верховенства и непосредственного действия норм Конституции Республики Таджикистан.

Таким образом, Конституционный Суд является органом судебной власти, основное предназначение которого – защита Конституции государства. Как отмечает К.Н. Холиков, характерной особенностью этой нормы является то, что она без ссылки на слово “высший” дает определение Конституционного Суда как органа судебной власти по защите Конституции Республики Таджикистан¹¹.

Также из содержания главы 8 Конституции Республики Таджикистан вытекает, что Конституционный Суд – это судебный орган и поэтому включен в судебную систему Республики Таджикистан. Он является неотъемлемой составной частью структуры судебной власти.

При этом Конституционный Суд Республики Таджикистан имеет существенные отличия от других судов, входящих в судебную систему Таджикистана.

П.Д. Блохин, О.Н. Кряжкова перечисляют четыре ключевых отличия:

1) институциональное – Конституционный Суд в системе органов государственной власти стоит особняком. Он не связан субординационными отношениями с Верховным Судом и Высшим арбитражным судом (по примеру Таджикистана – с Верховным экономическим судом), не является для них вышестоящей или нижестоящей инстанцией;

¹¹ Холиков К.Н. Конституционный Суд и конституционное судопроизводство в Таджикистане. – Душанбе, 2014. - С.18.

2) компетенционное – у Конституционного Суда особые полномочия. Он не рассматривает дела, подведомственные судам общей юрисдикции и арбитражным судам;

3) организационное – Конституционный Суд осуществляет свою деятельность в особом порядке, выражающемся в конституционном судопроизводстве;

4) структурное – данное отличие заключается в численном составе Конституционного Суда и в порядке замещения должности судьи Конституционного Суда, которому предъявляются особые требования¹².

К.Н. Холиков дает следующие отличительные особенности Конституционного Суда Республики Таджикистан:

- во-первых, Конституционный Суд Республики Таджикистан не имеет подведомственных ему судебных структур в административно-территориальных единицах страны;
- во-вторых, он является единственным судебным органом в судебной системе Республики Таджикистан, полномочия которого определяют непосредственно нормы Конституции (ч.3 ст.89);
- в-третьих, в силу предоставленных ему полномочий (по букве Конституции 1994 г.) он проверяет конституционность правовых актов Верховного Суда и Высшего экономического суда Республики Таджикистан¹³.

Именно перечисленные особенности позволяют определить роль и значение Конституционного Суда в судебной системе страны и придают ему особый статус.

Важное значение для определения статуса Конституционного Суда Республики Таджикистан имеет определение круга вопросов, составляющих основные направления его деятельности.

Данные направления четко определены в статье 89 Конституции Республики Таджикистан и в Конституционном

¹² Блохин П.Д., Кряжкова О.Н. Как защитить свои права в Конституционном Суде. Практическое руководство по обращению с жалобой в Конституционный Суд России. - М., 2014. - С. 12-13.

¹³ Холиков К.Н. Конституционный Суд и конституционное судопроизводство в Таджикистане. - Душанбе, 2014. - С.20.

законе РТ “О Конституционном Суде Республики Таджикистан”.

К.Н. Холиков, рассматривая основные направления деятельности Конституционного Суда, делит их на четыре компонента:

1) обеспечение верховенства Конституции Республики Таджикистан;

2) обеспечение непосредственного (прямого) верховенства Конституции Республики Таджикистан;

3) защита Конституции Республики Таджикистан;

4) защита прав и свобод человека и гражданина¹⁴.

При определении основных направлений деятельности Конституционного Суда необходимо исходить из компетенции данного органа. В соответствии с данным критерием, мы считаем, что основными направлениями деятельности Конституционного Суда являются

1) защита и обеспечение верховенства и непосредственного действия норм Конституции Республики Таджикистан;

2) защита прав и свобод человека и гражданина;

3) разрешение споров между государственными органами относительно их компетенции.

Рассмотрим данные направления более подробно.

Одним из основных направлений в деятельности Конституционного Суда Республики Таджикистан является защита и обеспечение верховенства и непосредственного действия норм Конституции Республики Таджикистан. Верховенство Конституции является основным атрибутом правового и демократического государства и означает, что Основной Закон государства имеет высшую юридическую силу и занимает главенствующее положение в иерархии законодательной системы страны. Верховенство Конституции Республики Таджикистан закреплено в статье 10 Основного Закона страны. Формулировка данной нормы определяет, что Конституция служит юридической базой для всей правовой системы Республики Таджикистан и все принимаемые нормативные акты в стране должны соответство-

¹⁴ Там же.

вать Конституции, в противном случае они теряют свою юридическую силу. Обеспечение верховенства Конституции возможно только при обеспечении непосредственного действия норм Конституции на территории всей страны. Данное положение также закреплено в статье 10 Конституции Республики Таджикистан.

Прямое действие норм Конституции означает, что при осуществлении своей деятельности государственные органы должны опираться на нормы Конституции и в случае обнаружения нормативного акта, противоречащего Конституции, отказаться от применения данного закона и применить нормы Конституции Республики Таджикистан, регламентирующие данный вопрос.

Обеспечение верховенства Конституции и его непосредственного действия зависит от наличия эффективной системы ее защиты. В данном случае речь идет о судебной защите Конституции, которая обеспечивается с помощью судебного конституционного контроля. Как отмечает Н.В. Витрук, судебный конституционный контроль есть проверка на соответствие Конституции объектов такого контроля судебными органами, которая осуществляется судами общей юрисдикции и специализированными органами¹⁵.

В Республике Таджикистан, как не раз отмечалось, Конституционный Суд осуществляет судебный конституционный контроль. Данный контроль является контрольной формой деятельности Конституционного Суда по проверке на предмет соответствия конституции любого объекта, который подпадает под данный контроль.

Вторым важным направлением в деятельности Конституционного Суда Республики Таджикистан является защита прав и свобод человека и гражданина.

Защита прав человека – одна из важнейших конституционных обязанностей государства, и государство обязано создать надежную систему политических и правовых гарантий, а также механизм защиты конституционных прав челове-

¹⁵ См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. - М., 2010. - С.46.

ка. В качестве субъектов решения проблемы выступают все институты государственной власти. Особо важная роль отводится Президенту, парламенту и судебной системе. Как свидетельствует международный опыт, всё более важной становится роль специализированных органов конституционного контроля в деле эффективного осуществления защиты прав человека.

Конституционный Суд является единственным органом, призванным находить оптимальный баланс между властью и свободой, публичными и частными интересами, защищать личность, общество и государство от необоснованных посягательств, поддерживать состояние защищенности и безопасности конституционно-правового статуса всех и каждого субъекта правовых отношений. Такой подход вытекает из конституционных полномочий Конституционного Суда.

Следует отметить, что дела по защите конституционных прав и свобод граждан являются преобладающими в деятельности Конституционного Суда Республики Таджикистан. Принятию решения по конкретному спору зачастую предшествует разработка Конституционным Судом тех или иных аспектов теории прав человека и гражданина, в том числе конституционных. Так, Конституционный Суд Республики Таджикистан, опираясь на Конституцию и собственную практику, а также на практику конституционных судов других государств, исходит из собственного понимания конституционного содержания достоинства личности, равенства перед законом и судом, права собственности, ограничения прав и свобод и т.д.

При вынесении решений Конституционный Суд Республики Таджикистан исходит из ряда фундаментальных идей, изложенных во Всеобщей декларации прав человека и других международно-правовых актах по правам человека. Ведущей из них является признание достоинства человека и вытекающий из него принцип равенства и неотъемлемости прав и свобод человека. Именно на этих принципах он строит свои правовые позиции. Конституционный Суд своей деятельностью способствует обеспечению принципа равенства всех перед законом и судом, ликвидации дискриминации, неспра-

ведливых условий реализации основных прав и свобод человека и гражданина и на практике воплощает те требования, которые указаны в статье 5 Конституции Республики Таджикистан¹⁶.

Третьим направлением в деятельности Конституционного Суда Республики Таджикистан является рассмотрение споров о компетенции, возникающих между государственными органами. Этому направлению в деятельности Конституционного Суда придается особое значение. Во-первых, в Конституции Республики Таджикистан, в статье 9 закреплен принцип разделения властей, на основе которого и был создан Конституционный Суд. Как отмечает К.Н. Холиков, «в системе разделения властей Конституционный Суд стал эффективным элементом в механизме сдержек и противовесов, особенно когда дела касаются споров между органами государственной власти относительно их компетенции. Здесь Конституционный Суд, как специализированный судебный орган, выступает в качестве арбитра при разрешении конфликтов между органами государственной власти, защищая их от произвола кого бы то ни было. При этом он обеспечивает верховенство Конституции¹⁷. Во-вторых, основным и главным критерием разрешения в Конституционном Суде дел по спорам между органами государственной власти относительно их компетенции является Конституция Республики Таджикистан. Поэтому Конституционный Суд при разрешении споров между государственными органами относительно их компетенции, прежде всего, опирается на нормы Конституции 1994 г.¹⁸.

Таким образом, реализуя данное направление своей деятельности, Конституционный Суд Республики Таджикистан способствует осуществлению принципа разделения властей и базирующейся на нем системы сдержек и противовесов.

¹⁶ Более подробно см.: Абдуллаев А.А., Диноршоев А.М., Каримов К.М. Как обратиться в Конституционный Суд Республики Таджикистан. – Душанбе, 2011.

¹⁷ Холиков К.Н. Конституционный Суд и конституционное судопроизводство в Таджикистане. – Душанбе, 2014. - С.111-112.

¹⁸ Там же.

Подводя итог, в связи с основными направлениями деятельности Конституционного Суда хотелось бы обратить внимание на следующее. В отличие от конституционных судов других стран, сфера деятельности Конституционного Суда Республики Таджикистан значительно сужена. Как было отмечено выше, Конституционный Суд Республики Таджикистан не обладает правом толкования Конституции и законов страны, а также лишен права законодательной инициативы. Отсутствие данных направлений в деятельности Конституционного Суда значительно снижает роль Конституционного Суда в осуществлении конституционного контроля.

Таким образом, Конституционный Суд Республики Таджикистан является органом судебной власти по защите Конституции и относится к специализированным судебным органам конституционного контроля. Конституционный Суд имеет особый статус, назначение, компетенцию и осуществляет особую разновидность судопроизводства – конституционное судопроизводство.



С. Иброхимов

*Заведующий отделом государственного права
Института философии, политологии и права
им. А. Баховдинова Академии наук
Республики Таджикистан,
доктор юридических наук, профессор*

Вопросы соотношения и различия конституционной и административной юстиции в Республике Таджикистан

Конституция Республики Таджикистан 1994 г. в качестве одного из важных начал организации и осуществления государственной власти закрепила принцип её разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 9). Данный принцип предопределяет признание самостоятельности судебной власти, расширения её воздействия на общественные отношения, вариативность правовых форм осуществления. Одной из таких форм реализации судебной власти является институт судебного контроля. Реформирование и модернизация различных сфер общественной жизни невозможны без реальной и эффективной охраны Основного Закона страны.

Конституционная юстиция в Таджикистане - новый и интенсивно развивающийся государственно-правовой институт. Его предназначение заключается в обеспечении верховенства и прямого действия Конституции, защите прав, свобод и законных интересов личности. Обеспечение конституционного контроля в условиях перманентного реформирования, затрагивающего все сферы общественной жизни, сопровождающегося принятием большого числа нормативно-правовых актов различного уровня, является одним из приоритетных направлений деятельности государства.

В этом контексте научное осмысление места и значения конституционной юстиции, её соотношения с другим схожим институтом правового государства – административной юстицией имеет важное теоретическое и практическое значение.

Конституционная юстиция и административная юстиция являются институтами правового государства, поскольку оба осуществляют государственную функцию судебного нормоконтроля. Конституционная юстиция проверяет соответствие Конституции других законодательных актов, а административная юстиция – соответствие нормативных и ненормативных правовых актов органов государственной власти законам страны. Именно в порядке судебного нормоконтроля на основе заявления граждан и юридических лиц проверяется законность принятого органом государственной власти акта, решения, действия (бездействия) органа государственного управления, его должностного лица и государственного служащего, ущемляющего права граждан, интересы юридических лиц.

Относительно понятий рассматриваемых институтов в литературе имеются различные суждения. Так, по мнению В. И. Иванова, конституционная юстиция – более глубокое и многогранное понятие, чем конституционный контроль и конституционное правосудие. Конституционная юстиция есть совокупность юридических норм, которые закрепляют и регулируют систему, порядок организации и деятельности органов, осуществляющих конституционный контроль¹. Данное понятие может употребляться в двух значениях: как совокупность специализированных органов конституционного контроля государства и как деятельность судебных органов государства по обеспечению верховенства Конституции. Последнее определяется как конституционное правосудие или судопроизводство².

¹ См. *Иванова В.И., Клишас А.А.* Конституционная юстиция в Российской Федерации. - М.: МАКС. Пресс, 2003. - 288 с; доступно на сайте: <http://www.dissercat.com/content/k>

² Подробный анализ точек зрения ученых по этому вопросу содержится в работе К.Н Холикова. Конституционное судопроизводство в Республике Таджикистан. - Душанбе: «Эр-граф», 2010. - С 14-18.

Конституционное правосудие как особая форма конституционного контроля относится сегодня к международно признанным стандартам демократии. Ориентируясь на международные высокие критерии построения правовой демократической государственности, Республика Таджикистан, в частности, пошла по пути создания специализированного органа судебного конституционного контроля. Учреждение этого института в Республике Таджикистан, как и в других странах, вставших на путь демократического развития, - явление закономерное.

Создание Конституционного Суда Республики Таджикистан как органа конституционно-судебного контроля было правильным шагом в историческом пути развития государственности Таджикистана и новой прочной опорой в сфере дальнейшего государственного строительства. Как убедительно показывает положительный опыт большинства стран, с учреждением института конституционного контроля в государстве растет доверие к органам власти и управления, укрепляется уважение к Конституции (Основному Закону), повышается авторитет конституционных ценностей. Деятельность органов конституционного контроля отражает процессы демократизации общества, состояние соблюдения прав и основных свобод человека.

Для цивилизованного, прогрессивного общества построение демократической правовой государственности невозможно без эффективно действующего конституционного контроля и механизма реализации прав граждан на оспаривание актов, действий (бездействий) органов государственного управления, что обеспечивается институтом административной юстиции. Поэтому к конституционному контролю и другим важнейшим базовым институтам правового государства, каким является в частности институт административной юстиции, всегда будет обращено внимание политиков, ученых, юристов, мировой общественности.

Не исчезнет потребность в совершенствовании и адаптации данных институтов к изменяющимся условиям развития современного общества и государства, что не утратит актуальность.

Безусловно, гарантом конституционных положений

выступает деятельность всех государственных органов и должностных лиц, которая осуществляется ими путем применения разных правовых средств в пределах делегированной им компетенции. Но главным структурным элементом в системе охраны и защиты Конституции выступает Конституционный Суд – единственный орган конституционной юрисдикции в Таджикистане, который по фактическому статусу является одним из высших конституционных органов.

Другим общим признаком конституционной и административной юстиций являются их модели, существующие в современном мире. Так, в мировой конституционной практике известны две модели или системы конституционного контроля - американская и европейская. Американская модель основана на прерогативе высшего судебного органа общей юрисдикции - верховного суда выносить решения о неконституционности законов. При этом суд может объявить неконституционным любой закон, подлежащий применению в конкретном деле. Такая система конституционного контроля действует в США, Канаде, Японии, Австралии, Индии, Швейцарии, Скандинавских странах и др. Европейская модель основана на том, что специально учрежденные конституционные суды рассматривают дела о конституционности закона вне связи с конкретным делом, рассматриваемым судом. Такая модель конституционной юстиции характерна и Таджикистану, при этом в нашей стране Конституционный Суд, как и в других странах – России, Германии, Турции, Украине и др., включен в систему судебной власти. В иных странах - Франции, Италии, Испании, Польше и др. в судебную систему такой орган не входит.

Существующие классические модели административной юстиции также делятся на англосаксонскую и континентальную, при этом в американской и английской моделях высший судебный орган общей юрисдикции по отношению к системе административных судов и трибуналов имеет надзорные полномочия. Континентальная модель в свою очередь также делится на французскую, германскую и смешанную формы³.

³ Подробно о моделях административной юстиции см. *Ибрагимов С.И.* Проблемы административной юстиции в странах Центральной Азии: концептуальные подходы. – Душанбе: «Дониш», 2015. - С.19-64.

При этом административные трибуналы и Госсовет Франции являются квазисудебными органами, входят в состав органов управления и к судебной системе не относятся, не являются органом судебной власти.

Германская модель, напротив, состоит из специализированной системы административных судов во главе с Высшим административным судом Германии. Они являются органами судебной власти, по отношению к которым высшие судебные органы общей юрисдикции не имеют никаких полномочий. К смешанной модели административной юстиции в научной литературе относят административную юстицию Финляндии, Нидерландов и стран Балтии, в которых проявляются элементы обеих вышеупомянутых моделей. Однако в последнее время административная юстиция этих стран также проявляет интерес к германской обособленной модели⁴.

К общим признакам этих двух правовых институтов следует отнести также субъектные критерии. Так, и конституционная, и административная юстиции могут осуществляться как судебными органами, так и квазисудебными органами, а также уполномоченными на то должностными лицами органов государственной власти. Так, К.Н. Халиков подразделяет органы конституционной юстиции на следующие виды: общие (глава государства, парламент, органы прокуратуры) и специализированные. Последние также делятся на судебные и несудебные. По его мнению, к судебным органам конституционной юстиции относятся суды общей юрисдикции и специализированные судебные органы – Конституционный Суд. Наряду с судебными органами конституционного контроля существуют и несудебные органы, их называют квазисудебными органами⁵.

Субъектами, осуществляющими административную юстицию, также могут быть судебные и несудебные органы. К

⁴ См. Устюжанинова Е.А. Современная административная юстиция Великобритании. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. - М., 2012. С. - 18-21; Шмелев И.В. Административная юстиция Новой Зеландии. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. - М., 2013. - С. 16-18; Ибрагимов С.И. Основные направления формирования и развития административной юстиции в государствах Центральной Азии. – Душанбе: «Дониш», 2012. - 465 с.

⁵ См. Халиков К.Н. Конституционный Суд Республики Таджикистан: статус, организация и деятельность. - Издательство Московского университета, 2009. - С. 15-16.

судебным органам следует отнести как общие, так и специализированные судебные органы. В правовой системе России и Таджикистана административная юстиция отведена к компетенции общих судов. Специализированные судебные органы, осуществляющие административную юстицию, существуют в правовых системах таких постсоветских государств, как Латвия, Литва, Украина, Грузия, которые имеют самостоятельную систему административных судов (Латвия, Литва) или административные суды, входящие в систему общих судов (Украина, Грузия)⁶.

К несудебным органам, осуществляющим административную юстицию, относятся квазисудебные коллегиальные органы специального характера, например Комиссия по правам ребенка, Комиссия по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства и т.п. Органы и должностные лица органов государственной власти, уполномоченные рассматривать жалобы и заявления о противоправных решениях, действиях (бездействии), ущемляющих права и свободы граждан⁷.

Следует отметить, что система законодательства о конституционной юстиции в Республике Таджикистан к настоящему времени уже полностью сформирована. В эту систему входит совокупность нормативно-правовых актов, посвященных организации и деятельности Конституционного Суда РТ. К этой системе относятся прежде всего Конституция Республики Таджикистан и Конституционный закон «О Конституционном Суде Республики Таджикистан», другие конституционные и обычные законы, акты Маджлиси Оли, Указы Президента, постановления Правительства РТ, а также отдельные акты, принимаемые самим Конституционным Судом РТ (Регламент, Положение, инструкция и т.д.)⁸.

⁶ См. Зенецов А.Б., Ибрагимов С.И. Административная юстиция в Прибалтийских государствах постсоветского пространства: соотношение и различия// Образование. Наука 2013. №01/13 (2013); Ибрагимов С.И. Административная юстиция в Российской Федерации, на Украине и в Республике Грузия: сравнительно-правовое исследование// Вестник РУДН, 2013. №1. - С. 101-110.

⁷ См. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. - М.: РУДН, 2009. - С. 582-584.

⁸ См. Холиков К.Н. Указ. раб. - С.21.

Необходимо отметить, что действующий Регламент Конституционного Суда РТ (2004 г.) является основным актом, регламентирующим процессуальную деятельность Конституционного Суда. Он состоит из 5 глав и 45 статей. В Регламенте, начиная с возбуждения конституционного дела, подробно регламентировано: какие требования предъявляются к рассмотрению дела в судебном заседании; порядок рассмотрения дела в судебном заседании; принятие судебного акта; а также рассмотрение Конституционным Судом других вопросов, относящихся к его компетенции. Иначе говоря, это процессуальный кодекс конституционного судопроизводства.

Таким образом, с уверенностью можно констатировать, что в Республике Таджикистан конституционная юстиция считается полностью сформировавшейся, чего нельзя сказать об административной юстиции.

В настоящее время административная юстиция и административное судопроизводство в нашей республике с определенными трудностями переживает процесс формирования. К числу основных трудностей процесса формирования административного судопроизводства следует отнести неправильное представление о том, что административное судопроизводство – это якобы рассмотрение судами дел об административных правонарушениях. Такая концепция, увы, доминирует не только в правосознании политической элиты, но и у судей, юристов практиков. В тени такого представления существовавшие нормы законодательства и ныне существующие нормы ГПК, КоЭС, КАП Республики Таджикистан, регламентирующие судопроизводство по публично-правовым делам, а именно делам об оспаривании нормативных и ненормативных актов, действий (бездействия) органов государственной власти, ущемляющих права граждан, остаются незамеченными, фактически нереализованными. Более того, неверное представление о сущности, значении и функциях административной юстиции привело к тому, что в законодательном оформлении подотрасль преобладала над отраслью, что не соответствует общей теории права.

Под административным процессуальным правом как самостоятельной отраслью права и отраслью науки админи-

стративного права в широком смысле слова подразумевается: а) институт административных процедур (процедура деятельности органов государственной власти, принятие административного акта, совершение управленческих действий и т.п.); б) административное судопроизводство (подразумевающее судебный порядок рассмотрения жалоб и заявлений граждан против неправомерных актов, действия (бездействия) административного органа, его должностного лица и государственного служащего). В этом категориальном ряду рассмотрение дел об административных правонарушениях как административно-юрисдикционная форма относится к подотрасли административного судопроизводства. Это подтверждено наукой административно-процессуального права⁹ и современным законодательством¹⁰. Так, ГПК РТ предусматривает специальную главу 26 “Производство по делам об оспаривании решений органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях”; Процессуальный Кодекс об административных правонарушениях в разделе IV главе 12 также регламентирует пересмотр постановлений суда, уполномоченных государственных органов (должностных лиц) по делу об административных правонарушениях.

Несмотря на эти законодательные акты, подтверждающие существование административной юстиции, административного судопроизводства, в действующее законодательство внесены явно ошибочные и некорректные изменения. Например, в ч. 3 ст. 2 Конституционного закона РТ «О

⁹ См. Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. 2005, №2.; Зеленцов А.Б. Административное судопроизводство в России: проблемы правового регулирования. // Конституционное право: восточно-европейское образование, 2003, №2 (43); Он же. Административно-правовой спор: вопросы теории. – М.: РУДН, 2009. – 691 с.; Административное судопроизводство в РФ / юбилейный выпуск. – Воронеж, 2013. – 1200 с.; Ибрагимов С.И. Проблемы административной юстиции в Таджикистане и странах ЦА. – Душанбе: «Дониш», 2015. – 678 с. и др.

¹⁰ Кодекс об административных процедурах в РТ (2007 г.); Гражданский процессуальный кодекс Республики Таджикистан (2008 г.); Процессуальный кодекс об административных правонарушениях РТ (2013 г.) // на сайте: <http://www.mmk.tj>

судах в Республике Таджикистан» в редакции 2001 г., административное судопроизводство признано формой осуществления судебной власти. И это было правильно, поскольку законодательное словосочетание «административное судопроизводство» вбирало в себя как часть общего административного судопроизводства, так и производство по рассмотрению судами дел об административных правонарушениях. Несмотря на это, Конституционный закон РТ «О судах в Республике Таджикистан» в новой редакции от 26.07.2014 г. в ст. 2, ч. 4 внес изменение и, сузив предмет административного судопроизводства, заменил словосочетание «административное судопроизводство» на словосочетание «судопроизводство по делам об административных правонарушениях».

Следует отметить, что по неизвестным причинам (возможно и к счастью) в русском переводе Конституционного закона «О судах Республики Таджикистан» 2014 г. словосочетание «административное судопроизводство» не подвергнуто изменению, а оставлено как прежде. Но нам представляется, что это техническая ошибка, ибо в статьях 36 и 72 Закона относительно коллегии административных судов Верховного Суда РТ и областных судов названия этих коллегий изменены на судебные коллегии по делам об административных правонарушениях¹¹.

При таких подходах к институту административной юстиции, которая осуществляется в форме административного судопроизводства, трудно представить, завершится ли когда-нибудь в нашей республике его формирование, закончится ли оно созданием специализированной системы административных судов, призванных реализовать основную функцию правового государства – защиту публичных субъективных прав и свобод граждан от административного произвола.

Ведь административная юстиция в современном государстве предназначена для устранения ошибок и злоупо-

¹¹ См. Конституционный закон Республики Таджикистан «О судах в Республике Таджикистан» в редакции от 21 августа 2001 г. и в редакции от 26.07. 2014 г. Доступно сайте: <http://www.mmk.tj>

треблений в сфере публичного управления, защиты прав и законных интересов частных лиц от неправомерных действий и решений публичной власти. Это предопределяет ее особое место в механизме правового государства, которое в своих основополагающих принципах ориентируется на обеспечение баланса общественных и частных интересов на основе закона и посредством закона. Суть модели правового государства – в определении его контуров как государства, которое само себя ограничивает законом, подчиняется созданным им самим правопорядку и юрисдикционному контролю. На основе этой модели выстраивается парадигма оптимальной организации современного государства как правового, социального, демократического, позволяющего обеспечить своим гражданам соблюдение их фундаментальных прав и свобод, законность и социальную справедливость.

Поэтому, на наш взгляд, цель и задачи конституционной и административной юстиций – обеспечение верховенства Конституции, верховенства закона, как критериев правового государства, которые осуществляются посредством нормоконтроля в форме конституционного и административного правосудия. Исходя из этого, нужно отметить, что как административная юстиция, так и конституционная юстиция в Республике Таджикистан должны найти свое признание и законодательное утверждение. Представляется, что в республике имеются необходимые доктринальные и законодательные предпосылки для разработки и принятия Кодекса об административном судопроизводстве.



К. Каримзода

*Заместитель Председателя
Конституционного Суда Республики Таджикистан,
кандидат политических наук*

Конституционализм - основа развития органа конституционного контроля в Таджикистане

В ноябре этого года исполняется ровно 20 лет со дня образования Конституционного Суда Республики Таджикистан. Это годы образования, развития и нахождения своего политического и правового облика в системе государственной и судебной власти.

Возникновение идеи о развитии государственной власти на основе теории разделения властей, являющейся одной из фундаментальных концепций и подходов конституционализма, для политической и правовой действительности Таджикистана, как и других постсоветских государств, является совершенно новой тематикой, концепцией и конструкцией.

Хотя данная теория имеет солидную историю формирования и развития и давно была объявлена в большинстве конституций демократических государств мира, однако в Таджикистане она впервые прозвучала в Декларации о суверенитете Республики Таджикистан от 24 августа 1990 года и в Обращении Верховного Совета Республики Таджикистан от 9 сентября 1991 года «О государственной независимости Республики Таджикистан».

Эти два исторических документа, придав политическую и правовую значимость независимости Республики Таджикистан, создали благополучную созидательную атмосферу для развития всех отраслей социально-политической жизни таджикского общества.

В этой Декларации, наряду с другими важнейшими принципами государственного строительства, было объявлено: «Государственная власть в Республике Таджикистан осуществляется по принципу её разделения на законодательную, исполнительную и судебную».

Реализацию теории и практики разделения государственной власти, которая занимает особое место в формировании государственности, невозможно провести без конкретной конституционной реформы и принятия Конституции.

Исходя из этого, 6 ноября 1994 года путем всенародного референдума была принята Конституция независимого государства Таджикистан.

Конституцией создана реальная правовая база формирования и развития ряда новых государственных и общественно-политических институтов, в том числе Конституционного Суда Республики Таджикистан. Конституционный Суд учрежден как специализированный орган конституционного контроля, который является независимым органом судебной власти и осуществляет свою деятельность в целях охраны и обеспечения верховенства и непосредственного действия норм Конституции, а также защиты прав и свобод человека и гражданина.

Введение государством Республики Таджикистан в свою правовую систему конституционного правосудия указывает на то, что государство предпочитало предоставить полномочия по принятию решений о конституционно-правовых вопросах специализированному органу, так как специфика органа конституционного контроля, как и всей судебной власти, заключается в его относительном постоянстве, нейтральности и независимости.

Следует отметить, что институт конституционного контроля в Республике Таджикистан возник в 1990 году с учреждением Комитета конституционного надзора Республики Таджикистан, создание которого было продиктовано потребностями общественного и государственного развития, а также необходимостью создания новейшего института в системе органов государственной власти.

Названный комитет осуществлял надзор в сфере соблюдения и реализации норм Конституции и впоследствии сыг-

рал существенную роль в учреждении Конституционного Суда Республики Таджикистан.

Особое значение роли и места Конституционного Суда в системе государственной и судебной власти, его компетенция были закреплены в отдельной статье Конституции страны, с тем чтобы он мог эффективно осуществлять судебную власть, власть, которая возможна и эффективна лишь в контексте теории разделения властей, исключающей излишнюю концентрацию власти и гарантирующей гражданам подлинную свободу. Власть, которая является результатом самоограничения государства, допускающего контроль над собой со стороны независимого органа конституционного контроля.

Таким образом, образование Конституционного Суда в Таджикистане, как и самого государства Республика Таджикистан, имеет непосредственную связь с государственной независимостью Республики Таджикистан, которая является важнейшим политико-правовым и социально-культурным событием в новейшей истории таджикского народа.

Она как символ счастья и благополучия заложила реальную основу для построения национальной государственности, развития гражданского общества, обеспечения безопасности и спокойствия в обществе, социально-политической стабильности в стране и повышения самосознания каждого члена общества.

Развитию института конституционного контроля в Таджикистане придает важное значение и руководство нашей страны. Так, на основании Послания Президента Республики Таджикистан уважаемого Эмомали Рахмона парламенту страны была разработана и в июне 2007 года была принята Программа судебно-правовой реформы в Республике Таджикистан.

В частности, в этой Программе отмечается, что «одной из главных ценностей Конституции суверенного Таджикистана является верховенство и непосредственное действие её норм. С целью обеспечения этих ценностей и защиты Конституции был создан Конституционный Суд, более чем десятилетняя деятельность которого доказала необходимость и значение этого органа для новой таджикской государственности, а также показала, что для прогресса и раз-

вития общества необходимо укрепление статуса и роли Конституционного Суда».

В данном документе также отмечается, что «учитывая опыт и практику деятельности Конституционного Суда Республики Таджикистан, а также коренные изменения, произошедшие в течение последних лет в социально-политической жизни страны, необходимо расширить полномочия Конституционного Суда посредством дачи заключения по проектам изменений и дополнений, вносимых в Конституцию, а также по проектам законов и другим вопросам, выносимым на всенародный референдум.

Необходимость дачи Конституционным Судом заключения по проектам о внесении изменений и дополнений в Конституцию, а также по вопросам, выносимым на всенародный референдум, обусловлена тем, что эти предложения должны соответствовать принципам и основным ценностям Конституции»¹.

Для достижения названных целей, а также полного и эффективного осуществления конституционного контроля в Республике Таджикистан 20 марта 2008 года были внесены соответствующие изменения и дополнения в Конституционный закон Республики Таджикистан «О Конституционном Суде Республики Таджикистан», на основании чего были усовершенствованы полномочия Конституционного Суда и расширен круг субъектов обращения в Конституционный Суд.

После этого Конституционный Суд определяет соответствие Конституции Республики Таджикистан проектам изменений и дополнений, вносимых в Конституцию Республики Таджикистан, проектам законов и других вопросов, представляемых на всенародный референдум.

Кроме того, граждане, суды и судьи Республики Таджикистан приобрели право обращения в Конституционный Суд Республики Таджикистан по конкретным делам. Уполномоченный по правам человека также признан субъектом обращения в Конституционный Суд.

¹ Программа судебно-правовой реформы в Республике Таджикистан от 23 июня 2007 г., №271. – С. 3.

Внесённые в Конституционный закон изменения и дополнения свидетельствуют о заметном месте Конституционного Суда в системе государственной, в том числе судебной власти, приверженности государства Таджикистан общепризнанным ценностям, а также о развитии демократических институтов в Республике Таджикистан.

С внесением изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Таджикистан «О Конституционном Суде Республики Таджикистан» заметно возросло количество заявлений и жалоб, представлений и ходатайств различных органов и граждан в Конституционный Суд.

За 7 лет (2008 г. - первое полугодие 2015 г.) было вынесено 21 постановление и 53 определения, в то время как за 11 предыдущих лет (1996-2007 гг.) их число составило 14 постановлений и 22 определения.

Акты Конституционного Суда сыграли важную роль в деле упрочения Конституции, конституционной законности и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Касаясь правового статуса органа конституционного контроля в Таджикистане, надо отметить, что понятие «конституционный контроль» непосредственно связывается с конституционализмом и наличием писаной конституции, защитой конституционно закрепленных норм и принципов, обеспечивающих установленный баланс полномочий высших органов власти. Важное значение имеет также обеспечение конституционных гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина.

Его правовой статус обусловлен спецификой его полномочий и положением в системе органов государственной власти. Он стоит в одном ряду с другими ветвями власти и посредством реализации своей конституционной компетенции оказывает непосредственное воздействие на процесс правотворчества в стране.

Главная миссия конституционного контроля в Таджикистане заключается в обеспечении верховенства и стабильности Конституции и сохранении конституционного баланса разделения властей.

Он выступает механизмом сдержек и противовесов, и главной его задачей является обнаружение, оценка и восстановление нарушенного равновесия.

Таким образом, фундаментальную основу учреждения органа конституционного контроля и организации его деятельности в Таджикистане, как и всей государственной власти, составляет теория конституционализма.

Касаясь теории конституционализма, надо отметить, что Таджикистан, став независимым, оказался перед актуальной и не менее важной проблемой переоценки некоторых политико-правовых и духовных ценностей прежних социально-политических и экономических систем, их осмыслением и корректировкой. Также потребовалось рассматривать и воспринимать некоторые ценности, считавшиеся в практике советского государственного строительства чуждыми (плюрализм, принцип разделения властей, многопартийность и др.), в позитивном плане и в контексте построения национального государства на основе демократических ценностей.

С другой стороны, будущее государства и стратегия его развития, объективно подтолкнули политическое руководство Таджикистана к зарождению новых государственно-политических, правовых и социально-экономических воззрений и концепций, таких как: демократическое, правовое и социальное государство, признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, народовластие, плюрализм и многопартийность, принцип разделения властей, свобода экономической и предпринимательской деятельности, равноправие и правовая защита всех форм собственности, включая частную и др., которые послужили краеугольным камнем в построении суверенного демократического государства Таджикистан.

Среди этих воззрений и доктрин конституционализм как социально-политический и правовой институт, объединяющий и аккумулирующий в себе такие общепризнанные демократические ценности, как: политико-правовой режим, одним из проявлений которого является внесение в общество начал гармонии и справедливости²; общегосударственная,

² *Сонина Л.В.* Конституционализм в Российской Федерации как политико-правовой режим. Автореф. дис.... канд. юр. наук. - Екатеринбург, 2001. - С. 7-8.

надпартийная объединяющая идеология³; наличие конституционной формы правления, государственное управление, ограниченное Конституцией⁴; самоограничения государства⁵ и другие не исчерпывающие формулировки, - стал идейной основой, ценностным началом и фундаментальным принципом политического переустройства Таджикистана.

Таким образом, теория конституционализма и принятая на его основе в 1994 году Конституция Республики Таджикистан и проведенные в 1999 и 2003 годах конституционные реформы содействовали общественно-политической стабильности в государстве и обществе, развитию политической системы и демократических институтов, эффективному функционированию органов государственной власти, укреплению доверия граждан к власти, государственным органам и его чиновникам.

Такое отношение к конституционализму, по сути, и является обоснованием сущности данной многогранной категории её природы и закономерностей формирования и развития, и, как отмечает Н.С. Бондарь, понятие «конституционализм» по уровню обобщения приобрело качество одного из наиболее значимых и емких понятий, исполняя роль системообразующей категории⁶.

Нельзя не согласиться с мнением российского ученого Б. Страшуна о том, что «времена, когда господствовало понимание судебных решений исключительно как актов правоприменения, ушли в прошлое»⁷.

³ *Нерсесянц В.С.* Конституционализм как общегосударственная идеология // Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации. Сб. статьи /Отв. ред. Ю.С. Пивоваров.- М., 2000. - С. 6-8.

⁴ *Пуздрач Ю.В.* История российского конституционализма IX-XX веков.- СПб., 2014. - С. 7.

⁵ *Шайо А.* Транснациональные сети и конституционализм // Сравнительное конституционное обозрение. 2008 г. №5 (66). - С.123.

⁶ См.: *Бондарь Н.С.* Права человека в теории и практике российского конституционализма // Российский конституционализм: проблемы и решения. - М., 1999. - С. 135-140.

⁷ *Страшун Б.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права. Конституционное правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран новой демократии. 4(14) 2001-1(15) 2002. - С.154.

Особо отмечается роль органов конституционного контроля в формировании правовых систем путем осуществления контроля за соответствием законов и других нормативно-правовых актов Конституции, а также реализации возложенных на них других полномочий, таких как толкование Конституции.

В немалой степени от них зависит качество действующего законодательства, а также то, насколько последовательно и полно будут воплощаться в жизнь конституционные принципы.

Сегодня большинство специалистов не сомневаются в том, что решения органов конституционного контроля могут носить и нередко носят нормативный характер и, следовательно, представляют собой источник права.

Признавая решения конституционных судов близкими по природе к нормативным правовым актам, отечественные и зарубежные исследователи не рассматривают исполнение этих решений с точки зрения реализации норм права⁸.

Думаю, что теория и практика деятельности органов конституционного контроля должны быть взаимосвязаны, дополнять друг друга и вырабатывать научно обоснованный подход к совершенствованию механизмов деятельности конституционных судов, а также повышению эффективности их решений.

При оценке роли и места решения органа конституционного контроля в Таджикистане следует отметить, что базовые нормы о Конституционном Суде закреплены в самой Конституции, т.е. Конституционный Суд - это единственный орган судебной власти, которому, наряду с другими высшими органами государственной власти, уделено наиболее пристальное внимание.

Так, если в статье 88 Конституции провозглашены основополагающие принципы судебного процесса, в том числе и конституционного правосудия, то в статье 89 Конституции закреплены основы организации Конституционного Суда.

⁸ *Кальяк Андрей Михайлович.* Исполнение решений конституционных судов: вопросы теории и практики на материалах постсоциалистических государств. Диссертация ... кандидата юридических наук 12.00.02 г. - Томск, 2006. - 219 с.

Таким образом, особое положение и статус Конституционного Суда Республики Таджикистан в Конституции, положительное отношение власти и других ветвей власти к этому суду и профессионализм суда в исполнении возложенных на него полномочий, не могут не влиять на эффективную деятельность этого органа в целом и на его решения и их исполнение в частности, так как и Конституционный Суд в ходе решения правовых вопросов путём определения соответствия законов и других нормативных правовых актов Конституции, безусловно, помогает Основному Закону в укреплении конституционной законности, обеспечении правопорядка, защите прав и свобод человека и гражданина.

Утверждение, что независимому Таджикистану необходимо доступный, эффективный, независимый и беспристрастный суд, злободневно и сегодня. В настоящее время в государстве практически нет сферы, на которую бы не влияла деятельность суда. Нет сомнений, что Конституционный Суд и впредь будет принимать активное участие в обеспечении верховенства Конституции и непосредственной реализации её норм, что является условием устойчивости закона, правопорядка, сплоченности и взаимопонимания, а также стабильности и безопасности государства и общества.

Конституционные реформы от 26 сентября 1999 года и 22 июня 2003 года, которые являются ярким свидетельством дальнейшей демократизации общественно-политической жизни Таджикистана, внесли существенный вклад в развитие судебной власти, в частности Конституционного Суда.

В принятой в мае 2010 года Программе судебно-правовой реформы в Республике Таджикистан на 2010-2013 годы, наряду с решением таких задач, как дальнейшее совершенствование судебной системы, укрепление её материальной базы, повышение социального положения судьи, также рассматривается вопрос о разработке и принятии Конституционного закона о Конституционном Суде в новой редакции.

Данный Конституционный закон разработан и законодательной инициативой Президента Республики Таджикистан представлен в парламент республики.

26 июля 2014 года конституционный закон вступил в действие. Закон в новой редакции является продолжением ре-

лизации конституционного принципа разделения властей в Таджикистане, реформирования судебно-правовой системы нашего государства, превращения судебной системы, в том числе Конституционного Суда, в комфортный для наших граждан механизм по защите конституционных прав и свобод.

В новой редакции конституционного закона нашли решение следующие проблемные вопросы:

- оптимизация и конкретизация полномочий Конституционного Суда;
- усовершенствование механизма реализации полномочий Конституционного Суда и конституционного судопроизводства;
- обеспечение непосредственного доступа физических и юридических лиц к конституционному правосудию и др.

Структура конституционного закона в новой редакции соответствует логическому и последовательному построению взаимозависимости институтов, содержания и деятельности Конституционного Суда.

Резюмируя свое выступление, хочу отметить, что поэтапная и целенаправленная демократизация социально-политической жизни нашего государства сыграла особую роль в развитии судебной системы, в том числе Конституционного Суда.

В свою очередь Конституционный Суд, как и вся судебная система Таджикистана, своими решениями вносит вклад в создание гражданского и социального общества, а также в защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина.

И, бесспорно, такие конференции, как наша сегодняшняя, играют немаловажную роль в формировании единой позиции органов конституционного контроля в успешной и эффективной реализации задач, стоящих перед этими органами.



Н. Карпович

*Судья Конституционного Суда
Республики Беларусь, доктор юридических наук*

Конституционный Суд Республики Беларусь на защите прав и свобод граждан

Статья 1 Конституции Республики Беларусь провозглашает Республику Беларусь демократическим правовым государством. Важнейшей составляющей правового государства является право граждан на судебную защиту. Защита прав и свобод каждого компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки гарантируется статьей 60 Конституции Республики Беларусь.

Конституционный Суд Республики Беларусь, как предусмотрено статьей 116 Конституции, осуществляет контроль за конституционностью нормативных актов в государстве. При этом в качестве одной из его задач статьей 6 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей закреплена защита гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина. Такую защиту Конституционный Суд обеспечивает, реализуя свои достаточно широкие полномочия, определенные указанным Кодексом.

Следует отметить, что в законодательстве Республики Беларусь не установлена возможность непосредственной подачи гражданами либо организациями индивидуальной конституционной жалобы. Предложение о проверке конституционности нормативного правового акта в соответствии с частью четвертой статьи 116 Конституции и статьей 22 Кодекса о судостроительстве и статусе судей вправе внести в Конституционный Суд Президент Республики Беларусь, Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь и Совет Республики Национального собрания

Республики Беларусь, Верховный Суд Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь.

В то же время законодательно закреплено право граждан и организаций на косвенный доступ к конституционному правосудию, на основании которого они обращаются с инициативой о проверке конституционности акта в вышеназванные государственные органы, правомочные направить предложение в Конституционный Суд.

В ряде решений Конституционного Суда обращалось внимание законодателя на необходимость установления процедуры рассмотрения уполномоченными органами таких инициативных обращений. В настоящее время эти вопросы урегулированы в законах Республики Беларусь и регламентах коллегиальных органов. Закреплены минимальные требования и к самим инициативным обращениям. Так, согласно части второй статьи 27 Закона «О конституционном судопроизводстве» в инициативных обращениях должны быть указаны вопросы для судебного разбирательства в Конституционном Суде, а также обоснование выводов и предложений инициатора.

Право на инициативное обращение в уполномоченные органы в порядке косвенного доступа к конституционному судопроизводству реализуется гражданами достаточно активно. Например, в 2014 году в Администрацию Президента Республики Беларусь, Палату представителей и Совет Республики, Совет Министров поступило 101 такое обращение. В них ставились вопросы о необходимости проверки конституционности положений нормативных правовых актов, затрагивающих трудовые, гражданские, жилищные, налоговые, земельные права граждан, а также их права на охрану здоровья, образование, права, вытекающие из административно-процессуальных, уголовно-процессуальных, уголовно-исполнительных отношений, и другие.

В целом за более чем 20-летний период деятельности Конституционного Суда уполномоченные субъекты более 70 раз обращались с предложениями о проверке конституционности нормативных правовых актов. В 50 заключениях Конституционный Суд признал положения законов и иных нормативных правовых актов не соответствующими Конс-

титутции, тем самым устранив из правового поля неконституционные нормы, в том числе ущемляющие конституционные права и свободы граждан.

В последние годы от уполномоченных субъектов предложения поступают не так часто. Это обусловлено рядом факторов как объективного, так и субъективного характера. Наблюдается тенденция постоянного совершенствования нормотворческого процесса, усиливается внимание к анализу положений актов законодательства на соответствие Конституции еще на стадии подготовки проектов нормативных правовых актов. Кроме того, очевидные недостатки нормативных правовых актов, препятствующие конституционному правоприменению, на которые указывается в инициативных обращениях, уполномоченные органы стараются своевременно устранять, используя имеющиеся у них полномочия.

Так, в 2014 году только по одному из обращений уполномоченным органом были выявлены правовые основания для обращения в Конституционный Суд с предложением о проверке конституционности нормативного правового акта.

Рассматриваемый механизм косвенного доступа граждан к конституционному правосудию предусматривает, таким образом, достаточно жесткие внесудебные «фильтры», позволяющие из общего количества обращений выявлять жалобы, содержащие предмет конституционного контроля.

Вместе с тем Конституционный Суд постоянно указывает на недопустимость подмены органом, уполномоченным на обращение в Конституционный Суд, функций органа конституционного контроля. Такая подмена имеет место в случаях, когда в рамках косвенного доступа к конституционному судопроизводству уже на этапе предварительной «фильтрации» инициативных обращений уполномоченный орган решает несвойственные ему задачи – анализирует нормативный правовой акт на предмет его соответствия Конституции, тогда как он должен только убедиться, что предмет проверки находится в компетенции Конституционного Суда, имеются обоснованные сомнения в его конституционности.

Следует отметить, что вопросы обеспечения и защиты прав граждан находятся в центре внимания Конституционного Суда и при осуществлении им обязательного предвари-

тельного контроля конституционности законов. В ходе предварительного контроля в отношении вновь принятых Парламентом законов на этапе до подписания этих законов Президентом устанавливается их соответствие положениям Конституции, в том числе определяющим права и свободы человека и гарантии их реализации в качестве высшей ценности общества и государства.

В случае выявления в указанных законах правовых пробелов, правовой неопределенности и коллизий Конституционный Суд обращает внимание законодателя на необходимость их устранения. В соответствующих решениях Конституционного Суда, как правило, также содержатся правовые позиции, раскрывающие конституционно-правовой смысл норм вновь принятых законов, адресованные правоприменителям, цель которых – обеспечение конституционной практики действия этих законов, упреждение неконституционного правоприменения.

Согласно законодательству Республики Беларусь правовые позиции Конституционного Суда, содержащиеся в его заключениях и решениях, подлежат обязательному учету в деятельности правотворческих и правоприменительных органов.

Практика деятельности Конституционного Суда, в ходе которой проверена конституционность более 750 законов, подтверждает положительное влияние предварительного контроля на утверждение конституционной законности в установлении и реализации прав и свобод граждан, в том числе повышение степени ответственности парламентариев за соблюдение конституционных принципов и норм при принятии законов, касающихся указанных прав и свобод.

Результаты предварительного контроля формируют уверенность граждан в конституционности норм принятых законов, их доверие к закону как истинно правовому акту, который не нарушает, а помогает в полной мере реализовывать конституционные права и свободы.

Задачам защиты конституционных прав и свобод граждан служат также решения Конституционного Суда об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности.

Основанием для возбуждения производства по соответствующим делам могут являться поступившие непосредственно в Конституционный Суд обращения государственных органов, иных организаций, а также граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, содержащие информацию о наличии в нормативных правовых актах пробелов, коллизий и правовой неопределенности. Производство по ним может быть возбуждено Конституционным Судом также по собственной инициативе.

В частности, в 2014 году в Конституционный Суд поступило 760 обращений граждан и юридических лиц. В обращениях было поставлено свыше 800 вопросов правового характера, в том числе о проверке конституционности нормативных правовых актов, о необходимости внесения в нормативные правовые акты изменений и дополнений, устранения в них пробелов, исключения коллизий и правовой неопределенности, а также содержались предложения о толковании нормативных правовых актов, исполнении и толковании решений Конституционного Суда.

Таким образом, возможность непосредственного обращения в Конституционный Суд, вытекающая из статьи 40 Конституции о праве каждого направлять личные или коллективные обращения в государственные органы, рассматривается гражданами и иными субъектами такого обращения как способ реализации их конституционного права на судебную защиту.

Принимая решение по делу об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности, Конституционный Суд исходит из того, что соответствующие недостатки конкретного нормативного правового акта влекут такое его истолкование и применение, которые могут нарушить конституционные права и свободы, препятствовать обеспечению гарантий их реализации.

Отмечу, что в 2014 году на основании обращений граждан и организаций Конституционным Судом принято три таких решения. Так, основанием для возбуждения дела «О правовой неопределенности в правовом регулировании удостоверения личности при назначении пенсии органами по

труду, занятости и социальной защите» послужило обращение об отказе в назначении пенсии в связи с неполучением по религиозным убеждениям паспорта гражданина Республики Беларусь. В решении по данному делу Совету Министров предложено предусмотреть посредством правового регулирования порядка представления и оформления документов для назначения пенсии возможность удостоверения личности в исключительных случаях не только паспортом гражданина Республики Беларусь, но и иными документами. Указанное решение на сегодняшний день исполнено.

Таким образом, Конституционный Суд, исходя из конституционных положений, устанавливает полноту и ясность правового механизма, содержащегося в нормативном правовом акте, и при выявлении правовых пробелов, правовой неопределенности и коллизий предлагает нормотворческим органам их устранить.

При этом Конституционный Суд действует в пределах своего конституционного статуса, не подменяя законодателя или иной нормотворческий орган, но в некоторой мере выполняет функции «позитивного законодателя» с целью выработки действенных механизмов реализации конституционных прав и свобод граждан. Согласно законодательству решение Конституционного Суда об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности является обязательным для рассмотрения государственными органами, должностными лицами в соответствии с их компетенцией.

Следует признать наличие перспектив для совершенствования, дальнейшего расширения возможностей конституционного контроля в рассматриваемой области.

Так, в настоящее время фактически не реализуется норма части второй статьи 112 Конституции. Данная норма предусматривает, что, если при рассмотрении конкретного дела суд придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции, он принимает решение в соответствии с Конституцией и ставит в установленном порядке вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным.

Работа по выработке и законодательному закреплению действенных механизмов реализации указанной статьи

Конституции, установлению порядка обращения суда общей юрисдикции в Конституционный Суд с целью проверки нормативных правовых актов, конституционность которых вызывала сомнение суда, иному расширению возможностей конституционного контроля в настоящее время активно ведется.

Отмечу также, что по итогам своей деятельности Конституционный Суд ежегодно принимает послание Президенту Республики Беларусь и палатам Национального собрания о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь.

Послание представляет собой обобщающий акт Конституционного Суда. Оно содержит анализ изученных и рассмотренных им дел и материалов за прошедший год. По итогам этого анализа Конституционным Судом формулируются соответствующие выводы. Главный вывод, который делает Конституционный Суд, – о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь, должный уровень которой необходим для действенного обеспечения прав и свобод граждан.

Адресование посланий Конституционного Суда Президенту Республики Беларусь и палатам Парламента обусловлено их особым статусом в системе государственной власти. Согласно Конституции Президент является Главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь – представительный и законодательный орган. В соответствии с Конституцией они наделены всей полнотой необходимых полномочий по обеспечению эффективного правового регулирования, совершенствования правоприменительной практики в направлении защиты прав и свобод человека как высшей ценности общества и государства. В послании Конституционного Суда, как правило, содержатся также конкретные предложения нормотворческим и правоприменительным органам в этом направлении.

Таким образом, Конституционный Суд Республики Беларусь состоялся как высший государственный орган судебного контроля за конституционностью нормативных

правовых актов в государстве. Созданные правовые механизмы системного конституционного контроля законов и иных нормативных правовых актов направлены в первую очередь на повышение эффективности конституционного правосудия по охране прав и свобод человека и гражданина, их защиту как фундаментальной конституционной ценности белорусского общества и государства.



М. Клеандров

*Судья Конституционного Суда
Российской Федерации,
член-корреспондент РАН*

Конституционные основы механизма судебной власти в Российской Федерации и проблемы его совершенствования

На земном шаре нет государства, в котором не было бы судов, вообще – в принципе - не может быть государства без государственных судов. В последнее время все чаще говорят, что если XIX век был веком законодательной власти, а XX век – веком исполнительной власти, то XXI век – это век власти судебной. Поэтому вполне естественно, что создание и обеспечение деятельности механизма правосудия – важная задача любого государства, и она решается каждым государством по своему, исходя из собственных суверенных интересов. Практически во всех государствах с так называемой «писанной» Конституцией структура судебной системы закреплена в конституциях. Также в конституциях провозглашено, что непосредственно судебную власть осуществляют судьи. Таким образом, можно сказать, что в каждом государстве, включая и государства с «неписанной» Конституцией, судебная власть непосредственно вершится специально для этого отобранными и назначенными людьми – судьями, осуществляющими в специальном – процессуальном режиме - правосудие в судебных органах, входящих в судебную систему.

Однако механизм организационного, кадрового, финансового, материально-ресурсного, информационного и иного обеспечения судебной власти в каждом государстве разли-

чен. В одних странах он сконцентрирован в специальном властно-государственном органе, в других странах его функции рассредоточены в нескольких таких органах, в третьих – ряд его важнейших функций делегирован органам судейского сообщества и т.д.

По самым приблизительным подсчетам в половине государств мира их конституции провозглашают наличие такого органа. Есть он и в ряде государств – участниках СНГ. Так, по алфавиту:

- в Азербайджанской Республике создан Судебно-правовой совет, который Законом от 28 декабря 2004 г. «О Судебно-правовом совете» (с изменениями по состоянию на 24.02.2015 г.) определяется как орган, осуществляющий функции самоуправления судебной власти, решающий в пределах своих полномочий вопросы обеспечения организации судебной системы и независимости судей, организацию избрания на вакантные должности судей из кандидатов, не являющихся судьями, оценки деятельности судей, изменения их места работы, продвижения по должности, привлечения к административной ответственности, а также другие вопросы, связанные с судами и судьями;

- в Республике Армения создан Совет правосудия, который провозглашен непосредственно в Конституции. Он в установленном Судебным кодексом Республики порядке: составляет и представляет на утверждение Президенту Республики список кандидатур судей и списки служебного продвижения судей, на основании которых производятся назначения; дает заключения по представленным кандидатурам судей; предлагает кандидатуры председателей и судей Кассационного Суда, его палат, председателей Апелляционного Суда, судов первой инстанции и специализированных судов; по запросу Президента Республики высказывает мнение по вопросам помилования; привлекает судей к дисциплинарной ответственности; представляет Президенту Республики предложение о прекращении полномочий судьи, о даче согласия на арест судьи, его привлечение в качестве обвиняемого или его привлечение к административной ответственности в судебном порядке и т.д.;

- в Республике Казахстан Высший Судебный Совет

назван в Конституции (ст.55) при провозглашении иммунитета судей, иные вопросы его организации и его полномочия закреплены в Законе о нем от 17 ноября 2008 г. (с изменениями по состоянию на 17 ноября 2014 г). Являясь учреждением без образования юридического лица, он обеспечивает гарантии независимости и неприкосновенности судей; на конкурсной основе осуществляет отбор кандидатов на вакантные должности судьи и рекомендует их Президенту Республики, а также решает и иные кадровые – в отношении судей и руководителей судов – вопросы; организует прием квалификационных экзаменов у граждан, изъявивших желание работать судьями; вырабатывает и вносит Президенту Республики рекомендации и предложения по совершенствованию судебной системы и законодательства; принимает меры по улучшению качественного состава судейского корпуса, системы подготовки кадров, повышению квалификации судей и т.д.;

- в Республике Молдова создан и действует Высший совет магистратуры, который в силу ст.ст. 122 и 123 Конституции обеспечивает назначение, перемещение, откомандирование судей, повышение их в должности и применение к ним дисциплинарных мер. Законом от 19 июля 1996 г. об этом Совете (с изменениями по состоянию на 25 июля 2014 г.) установлено, что он является независимым органом, созданным для организации и функционирования судебной системы, служит гарантом независимости судебной власти и осуществляет судебное самоуправление. Высший совет магистратуры Молдовы вносит предложения Президенту Республики или, соответственно, Парламенту о назначении судей на должность, продвижении их в вышестоящую судебную инстанцию, назначении на должность руководителя судебной инстанции или освобождении от должности судей и руководителей судебных инстанций; принимает присягу судей; утверждает положение о проведении конкурса на замещение вакантных должностей судьи или руководителя судебной инстанции и обеспечивает организацию и проведение конкурса; применяет к судьям меры поощрения; назначает членов коллегии по отбору и карьере судей и членов коллегии по оценке деятельности судей в соответствии со своей

компетенцией. Кроме того, у Совета есть полномочия в области начальной и непрерывной подготовки судей и персонала секретариата судебных инстанций; в области соблюдения дисциплины и судебной этики и в области администрирования судебных инстанций он: заслушивает информацию Министерства юстиции о деятельности по организационному, материальному и финансовому обеспечению судебных инстанций; предоставляет ежегодные отпуска председателям и заместителям председателей судебных инстанций; рассматривает, утверждает и вносит проекты бюджетов судебных инстанций; ежегодно представляет Парламенту и Президенту Республики доклад о порядке организации и функционирования судебных инстанций за предыдущий год и т.д.;

- в Республике Таджикистан Конституцией (п.12 ст.69) в числе полномочий Президента Республики названо создание Совета юстиции. Полномочия его закреплены в разделе IV Конституционного закона от 26 июля 2014 г. «О судах Республики Таджикистан», где Совету юстиции посвящена глава 10. В соответствии с этим Законом Совет юстиции как коллегиальный орган создается Президентом Республики в целях организации работы судов, их материально-технического обеспечения, подбора и подготовки кандидатов на должность судьи и судьи-стажера, повышения квалификации судей, судей-стажеров и работников аппарата судов, подбора и представления кандидатур на должность судьи и освобождения судей от должности, организации квалификационных экзаменов. В соответствии со ст.100 этого Закона Совет: вносит Президенту Республики представления о назначении на должность и освобождении от должности руководителей судов; предложения об учреждении судов; представляет предложения по совершенствованию судебно-правовой системы и способствованию укреплению независимости судов; представления по судоустройству, численности судей, народных заседателей судов и численности работников аппарата судов; рассматривает вопросы кадрового, финансового, организационного и материально-технического обеспечения судов; вносит Президенту Республики представления о награждении судей и присвоении квалифика-

ционных классов судьям; создаёт экзаменационную комиссию Совета юстиции и утверждает ее состав; утверждает инструкцию о делопроизводстве в судах, порядок распределения дел между судьями и Положение о судье-стажере; устанавливает форму и порядок представления отчета о годовой деятельности каждого судьи и т.д.;

- в Украине Высший совет юстиции провозглашен в Конституции, а детализирует и развивает конституционные положения о нем Закон Украины от 15 января 1998 г. (с изменениями по состоянию на 21 мая 2015 г.). Названный Закон провозглашает, что этот Совет является коллегиальным, постоянно действующим, независимым органом, ответственным за формирование независимого высокопрофессионального судейского корпуса, способного квалифицированно, добросовестно и беспристрастно осуществлять правосудие на профессиональной основе, а также за принятие решений о нарушениях судьями (и прокурорами) требований относительно несовместимости и - в пределах своей компетенции - об их дисциплинарной ответственности. Совет юстиции является юридическим лицом, расходы на его содержание определяются отдельно в Государственном бюджете Украины, и он утверждает свой регламент. Совет вносит представления Президенту о назначении судей на должности или об увольнении их с должностей; рассматривает дела и принимает решения о нарушении судьями (и прокурорами) требований относительно несовместимости; осуществляет дисциплинарное производство относительно судей Верховного Суда Украины и судей высших специализированных судов; рассматривает жалобы на решения о привлечении (и об отказе в привлечении) к дисциплинарной ответственности судей апелляционных и местных судов (а также прокуроров). Высший совет юстиции Украины принимает акты: представления о назначении судей; представления об увольнении судей с должности; решения о нарушении требований относительно несовместимости; решения о дисциплинарной ответственности; решения по жалобе на решение о привлечении к дисциплинарной ответственности судей; решения о прекращении полномочий члена Высшего совета юстиции в установленных законом случаях; другие

акты в пределах полномочий Высшего совета юстиции, в том числе процедурные акты. При этом акты Высшего совета юстиции могут быть обжалованы в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Украины.

Сказанное об этом властном государственном органе в государствах - участниках СНГ, где он есть, показывает большую вариативность его организационных форм и полномочий. Не меньше эта вариативность и в других государствах мира, расположенных на всех континентах мира, за исключением Антарктиды. Во Франции, например, статьей 64 её Конституции провозглашено: «Президент Республики является гарантом независимости судебной власти. Ему содействует Высший совет магистратуры».

Но в другой половине государств мира такого органа нет. Нет его и никогда не было и в Российской Федерации, хотя анализ проектов Конституции России 1991-1993 годов и федеральной законопроектной работы 2000-2001 годов показывает, что он тогда мог быть вполне реально создан. От его создания - дважды в истории современной России - отказались исключительно по причине опасности возложения на него функции надсудебного в отношении всех юрисдикций органа. Хотя в тех государствах, где он есть, его такими свойствами не наделяют, за исключением Индии, где свойствами названного органа наделен Верховный Суд этого государства.

Как бы то ни было, базовые основы механизма судебной власти Российской Федерации, его судоустройственная, судопроизводственная и судейско-статусная составляющие базируются на Конституции РФ, в которой непосредственно судебной власти посвящена специальная глава 7, кроме того, нормы о судебной власти провозглашены во множестве иных взаимосвязанных положений Конституции РФ.

Можно сказать, что эти конституционные положения в своей совокупности создают общий каркас механизма судебной власти России, но не определяют векторы развития ни его каждой составляющей, ни, в целом, судебной власти. Это означает отсутствие официальной стратегии её развития и необходимость сущностного изменения текста самой Конституции при реформировании структуры судебной системы и иных соответствующих конституционно значимых

составляющих судебной власти, что имело место при объединении Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ в 2014 г.

Отсутствие такого органа в Российской Федерации предопределяет и то обстоятельство, что с законодательными инициативами, направленными на совершенствование многих звеньев и сегментов механизма судебной власти, выступает исполнительная власть, поскольку у имеющих такие полномочия Конституционного и Верховного Судов РФ они ограничены правом выступления с законодательной инициативой лишь по вопросам их ведения, т.е. по вопросам лишь как высших судебных органов, не олицетворяющих, хотя и осуществляющих судебную власть страны.

Наконец, это предопределяет и то обстоятельство, что некоторые функции, которые были бы органически присущи данному органу в Российской Федерации, рассредоточены в ряде иных государственных органов, а также в ряде двухуровневых – федерального уровня и уровня субъектов РФ – органов судебского сообщества: совете судей, квалификационных коллегиях судей и экзаменационных комиссиях по приему квалификационного экзамена у кандидатов в судьи. При этом такой важнейший для судебной власти России документ, как комплексная программа развития судебной системы России на большой временной период (сейчас действует третья по счету Программа - на 2013 – 2020 годы), разрабатывается Министерством экономического развития РФ, утверждается Правительством РФ, а ответственным за её реализацию утвержден министр экономического развития РФ. Может быть поэтому целый ряд показателей и индикаторов поэтапного развития судебной системы этой Программы содержит ряд системных недостатков.

Вообще же такие опорные столпы, как: надежное, гарантированное, полномасштабное финансирование; достаточное кадровое, материально-ресурсное, организационное, информационное и иное обеспечение; взаимосвязанные и бесперебойно действующие процессуально-процедурные нормы всех отраслей законодательства; эффективные организационно-правовые механизмы отбора достойных кандидатов в судьи и наделения их судебскими полномочиями

независимого осуществления правосудия, карьерного продвижения судей, обеспечения судебской независимости, очищения и самоочищения судебской корпорации от недостойных судебской мантии, институтов государственной службы федеральных государственных служащих федеральных судебных органов и государственных служащих судебных органов субъектов РФ, достойного социально-бытового обеспечения судей-отставников и т.д., должны находиться в центре внимания специального властного государственного органа, олицетворяющего судебную власть, при этом являющегося не правоприменительным, а правоустановительным органом.

Создание в Российской Федерации этого органа, как и совершенствование конституционной и законодательной основ организации и деятельности этих органов в тех государствах, где они есть, включая государства – участники СНГ, невозможно, во всяком случае - весьма проблематично без учета и анализа соответствующей зарубежной и международной практики.

В рамках СНГ модельным законодательством занимается Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ, где различных модельных законов в самых различных сферах принято уже несколько сотен. Есть среди них и имеющие отношение к механизмам судебной власти, например: Модельный кодекс о судостроительстве и статусе судей для государств – участников СНГ, принятый на 36-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ Постановлением от 16 мая 2011 г. № 36-12. Но в этом важном модельном кодексе нет ни слова об органе, о котором сказано выше.

Явно назрела необходимость в проведении соответствующей научно-аналитической, организационной и законопроектной работы по созданию Модельного закона о Совете судебной власти (название условное) для государств – участников СНГ.



Г. Кутрис

Член Сейма Латвийской Республики

Применение принципа долгосрочности при рассмотрении дел в Конституционном Суде

1. Принцип долгосрочности¹ все чаще появляется в современных теориях, хотя его практическое проявление, или, точнее, существование в человеческом обществе можно отнести к XVIII веку, когда развивалась наука лесного хозяйства и люди стали садить леса для будущих поколений (садовник понимает, что дерево не растет так быстро, чтобы он сам смог бы использовать древесину).

Во второй половине прошлого века (70-ые годы XX века) этот принцип был представлен как ответ на технический прогресс – быстрый рост экономики, употребляющий невозобновляемые природные ресурсы. Концепция долгосрочного развития была сформулирована в Докладе "Наше общее будущее", подготовленном Комиссией ООН по окружающей среде и развитию (известен как Доклад комиссии Брундтланд, 1987) и далее развита в 1992 году на Конференции ООН в Рио-де-Жанейро "За окружающую среду и развитие". Долгосрочное развитие подразумевалось как "развитие, которое удовлетворяет потребности сегодняшнего дня, не создавая угрозу для удовлетворения нужд будущих поколений".

¹ Примечание: в название принципа вложено содержание латышского слова *ilgtspēja* (буквальный перевод – долгая + способность). Такое понятие использовано и в переводе преамбулы Конституции Латвийской Республики. Во многих международных документах (в текстах на русском языке) употребляется понятие „принцип устойчивости”. Автор считает, что „долгосрочность” точнее и полнее раскрывает суть данного принципа.

В своем роде осуществился переход в мышлении с достижения результатов в линейном прогрессе на новый уровень – на оценку своих сегодняшних действий и принятие ответственности за будущие поколения.

В основном международные документы принцип долгосрочности непосредственно связывали только с вопросом экологии (окружающей средой). Но уже в начале 21-го века содержание принципа долгосрочности было расширено и его стали анализировать в трех (конечно, взаимосвязанных) направлениях - экологическом, экономическом и социальном. Всем пришлось согласиться, что жесткие требования по охране окружающей среды не должны противоречить стремлению к высоким экономическим результатам, другими словами, экономический рост не должен деградировать окружающую среду, но в то же время должен обеспечивать высокое качество жизни.

В то же время реализация этого принципа сталкивается с другими реалиями жизни и могут возникнуть разногласия, например, с личным индивидуализмом, с рыночными интересами, а также и с осуществлением демократии. Например, демократически принятое решение без содержательного ядра может оказаться деструктивным для общества и индивидуума.

Решение таких ситуаций: (1) политическое – долгосрочность осознается и разъясняется как высшая ценность, и, соответственно, за счет повышения уровня информированности общественности формируется общественное сознание; (2) юридическое – содержание принципа включают в конституцию в качестве национальной (государственной) цели или как компонент конституционных ценностей.

Далее больше внимания будет уделено правовому аспекту.

2. На международном уровне принцип долгосрочности включен в несколько сотен документов по окружающей среде (например, Конвенция о биологическом разнообразии, 1992 год; для стран Балтии - Орхусская конвенция, 1998 год). Этот принцип закреплен также и в международных документах по вопросам климата (например, Рамочная конвенция Органи-

зации Объединенных Наций по изменению климата, 1992 год; Киотский протокол, 1997 год).

В более широком смысле (не только экологический аспект) принцип долгосрочности включен и в документы Европейского союза. Так, в Маастрихтском договоре (1992) долгосрочность является одной из целей ЕС. Основываясь на этот принцип, разработаны направления долгосрочной политики и приняты соответствующие нормативные документы. В свою очередь, в юдикатуре Суда ЕС по вопросам долгосрочности имеется ряд решений (в основном они все-таки по вопросам защиты окружающей среды, но есть и по социальным и экономическим вопросам).

Понятие и содержание принципа долгосрочности отражаются и в современных конституциях государств.

Новая преамбула Конституции Франции (2006) расширяет понятие долгосрочности как политическую линию развития французского государства, которая юридически защищается.

Конституция Швейцарии (1999) определяет долгосрочность как цель швейцарского государства. Ответственность перед будущими поколениями и некоторые другие аспекты этого принципа отражены в преамбуле Конституции.

Латвия также относится к странам, где долгосрочность упомянута во введении (2014) к Конституции. Принцип выдвинут как качественное требование к дальнейшему развитию (неизменяемость желаний нации по своей государственности, обязанность каждого гражданина и обязанность государства способствовать долгосрочности на европейском и глобальном уровнях).

Также и в Конституции Республики Таджикистан не забыт этот принцип. Так, второе предложение статьи 64 гласит: «Президент является гарантом Конституции и законов, прав и свобод человека и гражданина, национальной независимости, единства и территориальной целостности, преемственности и долговечности государства, согласованного функционирования и взаимодействия государственных органов, соблюдения международных договоров Таджикистана».

Такие конституции можно охарактеризовать словами председателя Верховного Суда США Джона Маршалла

(1819): "Конституции, разработанные с учетом будущего, с возможностью применить при различных кризисах в судьбе общества". Такая конституция действительно образует основной закон государства.

Наша обязанность - обязанность юристов и особенно судей конституционных судов - защищать конституционные ценности наших стран, которые отражены в основных законах наших государств. Когда мы говорим о защите принципа долгосрочности, мы думаем о нашей ответственности перед будущими поколениями.

Далее продемонстрирую опыт Конституционного Суда Латвии.

3. Прежде всего, могу с облегчением сказать, что нам не пришлось, и я надеюсь, что нам всем никогда не придется оценивать угрозу одному из правовых аспектов долгосрочности - праву на развитие. В 1993 году на Всемирной конференции по правам человека в Вене, в одном из важнейших документов в области прав человека - в Венской декларации и в Программе мероприятий - впервые было признано, что право на развитие является неотъемлемой частью прав человека. И это относится как к отдельному человеку, так и к обществу в целом. Право на развитие означает долгосрочность народа. А чтобы такое развитие могло осуществиться, в первую очередь нужен мир. Следовательно, это основное условие для обеспечения всех прав человека, чтобы их соблюдать, защищать и наполнять необходимым содержанием.

В практике Конституционного Суда Латвии необходимость обратиться к принципу долгосрочности возникла по трем категориям дел. Во-первых, это дела о праве на благоприятную окружающую среду, во-вторых, дела о территориальном планировании и, в-третьих, дела в сфере социального права.

3.1. Как уже упоминалось, право на благоприятную окружающую среду (охрана окружающей среды, сохранение климата) раньше всех было отнесено к сфере или к вопросу защиты интересов будущих поколений.

Суд здесь высказал достаточно много заключений. Одно из них:

„Распространение понятия долгосрочности во всем мире прежде всего связано с Декларацией Рио "За окружающую среду и развитие" и заложенными в ней принципами, в том числе первым принципом, который гласит, что усилия в области долгосрочного развития должны быть ориентированы на человека. Люди имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой. В свою очередь третий принцип требует, чтобы право на развитие было реализовано таким образом, что потребности развития нынешнего поколения к окружающей среде в справедливой форме согласовывались с потребностями будущих поколений"².

3.2. В компетенцию Конституционного Суда входит оценка конституционности общеобязательных правил местных самоуправлений (определенная категория правил, которые принимаются в определенном порядке и публикуются в масштабе всей страны). Одна группа таких правил – планирование соответствующей территории.

Суд высказал ряд заключений:

„В течение времени содержание понятия долгосрочности развивалось, и в настоящее время этот принцип широко используется во многих отраслях, в том числе и в территориальном планировании. В каждой отрасли или сфере, где используется это понятие, разработался свой собственный специфический смысл. Долгосрочность как критерий территориального планирования укреплен в большинстве европейских стран и в этой области стал общим и существенным принципом государств-членов ЕС"³.

„Принцип долгосрочности не требует, чтобы интересы окружающей среды при планировании территории преобладали над экономическими и социальными интересами, но требует, чтобы все эти интересы учитывались как одинаково важные. Принцип долгосрочности сам по себе не препятствует городу выбрать свою собственную модель развития, которая направлена на увеличение плотности застройки уже застроенных районов до такой степени, чтобы сохранился

² Решение Конституционного Суда Латвии от 24 сентября 2008 года по делу № 2008-03-03, п.17.2.

³ Там же.

разумный баланс между экологическими, экономическими и социальными интересами"⁴.

„И хотя нормативными актами *expressis verbis* не установлено, все же соответствующим долгосрочному развитию будет только такое решение о развитии населенных пунктов, что еще до начала строительства зданий создается вся необходимая инфраструктура, подключаются централизованные системы водоснабжения и канализации, отходное хозяйство, транспортная система и дорожная инфраструктура, а также доступность общественных услуг. Противоположные действия, а именно, поддержка непродуманного (хаотичного) развития населенных пунктов, вызовет в будущем необходимость в значительных расходах со стороны местного муниципального или государственного бюджетов"⁵.

„Одним из базовых принципов территориального планирования является принцип долгосрочного развития, закрепленный в Законе „Об охране среды“, в Законе „О территориальном планировании“, а также в Законе „О региональном развитии“. Сущность долгосрочного развития состоит в интегрированном и равномерном развитии общественного благосостояния, среды и экономики, направленное на удовлетворение текущих социальных и экономических потребностей населения и обеспечивающее соблюдение требований по охране среды без угрозы перспективам удовлетворения потребностей будущих поколений, а также обеспечивающее сохранение биологического многообразия"⁶.

„Решения муниципалитета по развитию должны быть долгосрочными - тщательно оценены и социально обоснованы"⁷.

„Цель планирования заключается в создании условий долгосрочного, здорового и хорошо организованного общества. Таким образом, долгосрочное развитие характеризуется не только компактной структурой населенного пункта, но и сохранением городской экосистемы. Это означает, что дол-

⁴ Там же.

⁵ Решение Конституционного Суда Латвии от 21 декабря 2007 года по делу № 2007-12-03, п.22.

⁶ Решение Конституционного Суда Латвии от 17 января 2008 года по делу № 2007-11-03, п.15.

⁷ Решение Конституционного Суда Латвии от 6 июля 2009 года по делу № 2008-38-03, п.9.2.

госрочное развитие *inter alia* требует от планировщиков решимости – допустимо ли строение новых зданий или требуется благоустройство уже имеющихся, тем самым обеспечивая улучшенные условия жизни в городской среде и повышение качества жизни”⁸.

3.3. Третья категория дел, по которым Суд сослался на соблюдение принципа долгосрочности – дела в сфере социальных прав, в частности, связанные с пенсионной системой. Суд признал, что в случае ограничения основных прав, содержащихся в статье 109 Конституции (право на социальное обеспечение), обеспечение жизнеспособности специального бюджета следует признать легитимной целью. Конкретный вывод:

„Законодатель не только имел право, но и был обязан действовать и заботиться о долгосрочности системы социального страхования. В противном случае может стать затруднительным выполнение других государственных обязанностей, в числе которых – реализация социальных прав. Законодатель обязан обеспечить долгосрочность пенсионной системы, гарантируя, что право на социальное обеспечение будет реализуемо и для следующих поколений (см. пункт 22.3 решения Конституционного Суда Латвии от 26 ноября 2009 года по делу № 2009-08-01). Кроме того, на жизнеспособность специального бюджета повлияло поспешное и необдуманное решение, принятое в области социальной политики, об увеличении доплаты до 70 сантимов за каждый год страхового стажа (см. пункт 31.1.2 решения Конституционного Суда Латвии от 21 декабря 2009 года по делу № 2009-43-01)”⁹.

Это только краткий обзор тех вопросов и дел, по которым Конституционный Суд применил принцип долгосрочности как критерий (или как требование) при оценке нормативных актов. Одновременно это была защита прав наших людей, в том числе и тех, которые еще не родились. Принцип долгосрочности – это принцип существования и развития народа и государства.

⁸ Решение Конституционного Суда Латвии от 19 ноября 2009 года по делу № 2009-09-03, п.14.

⁹ Решение Конституционного Суда Латвии от 13 февраля 2013 года по делу № 2012-12-01, п.14.2.3.

D-M. Morar

*Judge of the Constitutional Court of Romania,
Mihaela Senia Costinescu
Assistant-Magistrate-in-Chief,
Director of the President's Office*

Exception of Unconstitutionality in the Protection of the Fundamental Rights and Freedoms

I. The relevant provisions concerning the powers of the Constitutional Court are the provisions of Article 146 of the Romanian Constitution. The Constitutional provisions expressly list 11 powers, among which **the settlement of the exceptions of unconstitutionality concerning laws and Government ordinances (the review of constitutionality of laws after their promulgation).**

The constitutional review of laws through the exception of unconstitutionality is an **a posteriori concrete review**, as it results from the constitutional conflict emerged during the law enforcement process. The exception of unconstitutionality cannot be raised directly before the Constitutional Court, but only before a court of law or a court of commercial arbitration, irrespective of the stage of the dispute and of its subject-matter. Therefore, the exception of unconstitutionality allows indirect access to the Constitutional Court, intermediated by the courts of law. As for the subjects authorized to request the referral of the Constitutional Court through exceptions of unconstitutionality, Law no. 47/1992 states that the exception can be raised upon request by one of the parties in the proceedings, by the prosecutor or, *ex officio*, by the court of law or the court of commercial arbitration. The court before which an exception of unconstitu-

tionality is raised has to rule on its admissibility, through ruling, and, if the admissibility criteria set by law are met, it has to refer to the Constitutional Court. These criteria are as follows: the subject of the plea of unconstitutionality must be a provision of a law or Government ordinance, in force, related to the settlement of the case pending before the respective court of law, which has not been previously found unconstitutional following a constitutional review by the Constitutional Court. The court of law cannot dismiss the exception of unconstitutionality as unfounded.

The Constitutional Court **adjudicates** on the exceptions of unconstitutionality with which it is referred to **through decision** to be published in the Official Gazette of Romania, after completion of the procedural stages set by law, including debate in public hearing, during which the parties in the proceedings in which the exception is raised are summoned to attend. The Court's decision is final, generally binding and has legal effects only for the future. The provisions found as unconstitutional cease to produce legal effects.

From the statistics point of view, over 90% of the referrals addressed to the constitutional court relate to the power concerning the settlement of the exceptions of unconstitutionality. The percentage of decisions having ascertained the unconstitutionality of law provisions or ordinance provisions has varied over time, for example, only 1.1% in 2010 (18 decisions of admission of exceptions out of a total of 1,636 decisions given), 3.47% in 2014 (38 decisions of admission out of a total of 755 decisions given), reaching 5.18% in 2015, calculated by 30 June (26 decisions of admission out of a total of 501 decisions given). The average calculated for the entire existence of the Constitutional Court (June 1992 – June 2015) is 2.45% (382 decisions of admission out of a total of 15,603 decisions given).

By exercising this type of review, the Constitutional Court thus fulfils its role as the guardian of fundamental rights and freedoms. Moreover, the exception is **the legal tool by which citizens, who are parties in disputes pending before courts of law, can bring before the Constitutional Court, for conducting the constitutional review, the laws applicable to their own case, which they consider to be contrary to the Basic Law.**

II. We consider relevant for our presentation to list several decisions issued by the Constitutional Court of Romania, during its recent activity, following a series of exceptions of unconstitutionality raised by citizens, selected depending on the fundamental right safeguarded by the Constitution.

1. Personal, family and private life/Secrecy of correspondence/Freedom of expression (Decision no. 440 of 8 July 2014, published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 653 of 4 September 2014)

Relevant constitutional provisions:

- Article 26: Personal, family and private life

(1) Public authorities shall respect and protect personal, family and private life.

(2) All natural persons have the right to freely dispose of themselves unless they thereby infringe upon the rights and freedoms of others, on public order, or morals.

- Article 28: Secrecy of correspondence

Secrecy of letters, telegrams and other postal communications, of telephone conversations, and of any other legal means of communication is inviolable.

- Article 30: Freedom of expression

(1) Freedom of expression of thoughts, opinions, or beliefs, and the freedom of any creation, by words, in writing, in pictures, by sounds or other means of communication in public are inviolable.[...]

(6) Freedom of expression shall not be prejudicial to the dignity, honour, privacy of a person, and to the right to one's own image.

The subject of the constitutional review: Law no. 82/2012 on the retention of data generated or processed by providers of public electronic communications networks and by providers of publicly available electronic communications services, as well as for amending and supplementing Law no. 506/2004 on the personal data processing and protection of private life in the electronic communications sector. The law transposed into national legislation Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications ser-

vices or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC. The law provided for the obligation of providers of publicly available electronic communications services and of public communications networks to keep, for a period of 6 months, certain data generated or processed during their activity (source, destination, date, time, duration of the communication, communication equipment and its location) in order to make them available to criminal proceedings bodies, courts of law and State bodies with powers in the field of national security so that they could be used during their investigation activities. It should be noted that the data retained did not refer to the content of these communications.

The reasoning of the Constitutional Court: The Court found the unconstitutionality of this normative act, as a whole, basing its solution on the following reasons of principle:

First of all, the interference with the fundamental rights regarding personal, family and private life, secrecy of correspondence and freedom of expression is wide-ranging and must be considered as being particularly serious, and the circumstance that the retention of data and their subsequent use are performed without the subscriber or registered user being informed about this is likely to give the persons concerned the feeling that their private life makes the object of a constant monitoring.

Secondly, the data making the object of the regulation, although they have a predominantly technical nature, are retained for the supply of information on the person and his/her private life. Even if, pursuant to Article 1 (3) of the law, it does not apply to the content of the communication, the other data retained, aimed at identifying the user and recipient of the information communicated electronically, of the source, destination, date, time and duration of a communication, type of communication, the communication equipment or devices used by the user, the location of mobile communication equipment, lead to very precise conclusions on the private life of the persons whose data have been retained, conclusions that may relate to the habits of everyday life, the places of permanent or temporary residence, the daily movements or other movements, the activities, the social relations of these persons and the social environments frequented by them.

Thirdly, the impugned law does not contain clear and precise rules regarding the content and application of the retention and use measure, so that the persons whose data have been retained would benefit of sufficient guarantees to ensure an efficient protection against abuse and against any illicit access or use. Therefore, the law does not stipulate objective criteria to limit to the absolute minimum the number of persons who have access and can subsequently use the retained data, and the access of national authorities to the stored data is not conditioned, in all cases, by the prior control performed by an independent court.

On the other hand, by analysing the data retention mechanism, the Court made a distinction between two stages, the first being that of data retention and storage, and the second that of the access to these data and their use. Thus, data retention and storage, which naturally is the first operation from the chronological point of view, are incumbent upon providers of electronic communications networks and of publicly available electronic communications services. This operation is a technical one, being automatically realised based on software programs as long as the law stipulates the obligation of the suppliers appointed by law to retain these data for a period of 6 months. At this stage, the identification or location of the subjects of an electronic communication is not concretely realized, following to take place during the second stage, after being allowed access to the data and their use. The Court considered that it was precisely because of the nature and specifics of the first stage that this operation was not, in itself, contrary to the right to intimate, family and private life, or to the secrecy of correspondence, as neither the Constitution nor the case-law of the Constitutional Court did not forbid the preventive storage, without a specific occasion, of traffic and location data, provided however that the access to these data and their use should be accompanied by guarantees and observe the principle of proportionality.

But, by examining the provisions concerning the access of the judicial bodies and other State bodies with powers in the field of national security to the data stored (the second stage), the Court found that the law did not provide for the guarantees necessary to safeguard the constitutional rights of the persons whose data were accessed. The Court noticed that only the access of

criminal proceedings bodies to the data retained was subject to the prior authorization of the judge of rights and freedoms, while State bodies with powers in the field of national security could access these data without the authorization of the court of law. This was the reason for which the Court considered that the guarantee of an effective protection of the data stored against risks of abuse, as well as against any illegal access and use thereof was missing. This is likely to represent an interference with the fundamental rights to personal, family and private life and the secrecy of correspondence and, therefore, is contrary to the constitutional provisions enshrining and safeguarding these rights.

We would also like to mention that Directive 2006/24/EC was declared invalid through the Judgment of the Court of Justice of the European Union of 8 April 2014, pronounced in the joint cases C-293/12 – Digital Rights Ireland Ltd v. Minister for Communications, Marine and Natural Resources and others – and C-594/12 – Kärntner Landesregierung and others. Through the above-mentioned judgment, the European Court found that the analysed directive violated the provisions of Article 7, Article 8 and Article 52 (2) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, enshrining the right to the observance of private life, to right to the protection of personal data and the principle of proportionality.

2. Freedom of conscience (Decision no. 669 of 12 November 2014, published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 59 of 23 January 2015)

Relevant constitutional provisions:

- Article 29: Freedom of conscience

(1) Freedom of thought, opinion, and religious beliefs may not be restricted in any form whatsoever. No one may be compelled to embrace an opinion or religion contrary to his own convictions.

(2) Freedom of conscience is guaranteed; it must be manifested in a spirit of tolerance and mutual respect. [...]

(6) Parents or legal tutors have the right to ensure, in accordance with their own convictions, the education of the minor children under their responsibility.

The subject of the constitutional review: the provisions of Article 18 (1) and (2) of Law no. 1/2011 on national education:

“(1) The master plans of primary, secondary, upper secondary and vocational education include Religion as a school subject, part of the core course. Students belonging to the religious denominations acknowledged by the State, regardless of their number, have the constitutional right to attend Religion classes, according to their own denomination.

(2) Upon the written request by the adult student, respectively by the parents or the legal guardian of the underage student, the respective student may not attend Religion classes. In this case, the school results are calculated without the Religion class. Similarly for the students who, for objective reasons, have not been offered the necessary conditions for attending such classes.”

Reasoning of the Constitutional Court: The Court upheld the exception of unconstitutionality and found that the provisions of the first sentence of Article 18 (2) of the Law on national education no. 1/2011 were unconstitutional, for the following reasons: including Religion classes as a school subject, part of the core course, is not eo ipso a problem likely to lead to the infringement of the freedom of conscience, as long as the impugned provisions do not generate the obligation to attend classes concerning a specific religion, contrary to everyone’s beliefs. Therefore, the Court found that the provisions of Article 18 (1) of Law no. 1/2011 were an enshrining of the constitutional provisions of Article 32 (7) under which “The State shall ensure the freedom of religious education, in accordance with the specific requirements of each religious denomination. In public schools, religious education is organized and guaranteed by law”. Therefore, the mandatory nature of Religion classes, as a school subject, part of the core course, cannot be opposed to students, but only to the State, which is bound by the need to organize religious education by ensuring teaching of Religion classes for all 18 acknowledged religious denominations.

But the Court found that the way in which the legislator has regulated the educational offer concerning Religion classes by the first phrase of Article 18 (2) of Law no. 1/2011, i.e. by the ex officio enlisting of every student in the Religion class, was likely to affect the freedom of conscience.

In its reasoning, the Court found that the Basic Law ensured parents the right to the upbringing and education of their children

and included the right to religious education. Therefore, their right to pass on to their children their own convictions in religious matters is paramount. Furthermore, parents have the right to shelter their children from religious convictions. But this right to education does not belong exclusively to parents, as the State, which was entrusted with the control on the entire education system, has autonomously and concurrently undertaken its own educational mission, in addition to that of parents, being bound to set up the necessary legislative and institutional framework only insofar as a person shows the desire to study or embrace the teachings of a certain religious denomination or faith. But, a person can under no circumstance be enlisted ex officio in Religion classes, having, ab initio, to protect or safeguard the freedom of his/her consciousness, because such an approach would be contrary to the State's negative obligation who, based on this obligation, cannot impose the study of religion. Consequently, it is only after the expression of the adult student's wish, or, respectively, the parents' or the legal guardian's wish, in the case of underage students, to appropriate, through study, the specific theses of a certain religious denomination, that the State's positive obligation to ensure the above-mentioned necessary framework intervenes.

The Court concluded that the free expression of one's options necessarily implied the person's initiative in the sense of attending Religion classes, and not a silent agreement or explicit refusal. The expression of an opinion from the perspective of the constitutional provisions on the freedom of conscience and religion, applicable in the field of religious education, must always have a positive meaning (the person chooses to study religion) and not a negative one (the person chooses not to study religion), because, in the second hypothesis, the person is deemed as having already expressed his/her option to study, having to act, at a later stage, in order to be excluded from the study group. Such a regulation is nothing more than a constraint on a person for expressing an option, which is de plano contrary to the freedom of conscience enshrined by the Constitution.

In conclusion, the Court stated that, in order to have a full compliance with the freedom of conscience and religion, implying the freedom to belong or not to a religion, enshrined by Article 29 (1), (2) and (6) of the Constitution, the legislator was bound by a

duty of neutrality and impartiality, granting parents, the legal representatives of underage students, respectively the adult student, the possibility to request attendance of Religion classes.

3. Freedom of association (Decision no. 75 of 26 February 2015, published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 265 of 21 April 2015)

Relevant constitutional provisions:

- Article 40: Freedom of association

(1) Citizens may freely associate into political parties, trade unions, employers' associations, and other forms of association. [...]

The subject of the constitutional review: the provisions of Article 19 (3) of the Law on political parties no. 14/2003, regulating the conditions for establishing a political party, worded as follows: "(3) The list must include at least 25,000 founding members, domiciled in at least 18 of the country's counties and the Municipality of Bucharest, but not less than 700 people for each of these counties and the Municipality of Bucharest."

Reasoning of the Constitutional Court: the Court examined whether or not the requirements of the numerical criterion and territorial dispersion, as a reference threshold for the representativeness of the political party undergoing registration, met the requirements of proportionality and necessity in a democratic society, particularly in the context of the contemporary Romanian society.

By examining the reasons presented by the legislator upon the adoption of Law no. 14/2003, the Constitutional Court found that they no longer met the current stage of the Romanian society, marked by a political and historical evolution which was normal for a democracy set up at the end of 1989. Thus, if the risk of creating a very high number of political parties, of a "depreciation" of the idea of political party, of dividing their parliamentary representation and of an excessive burden on the State budget, determined by their public financing, used to be an acceptable justification in the social and political context of the 1990's, these motivations are no longer actual. In its analysis, the Constitutional Court also considered the case-law of the European Court of Human Rights, respectively the fact that this court expressed its conviction that, in time, the general restrictions for political parties

would become harder and harder to explain, a case-by-case analysis thus becoming necessary and preferable, by considering the political agenda of each party, instead of perceiving a certain category or type of parties as a threat (see the Judgment of 27 April 2010, issued in the Case of Tănase v. Moldova and the Judgement of 24 June 2008, issued in the Case of Adamsons v. Latvia). Moreover, the Court also mentioned the relevant case-law of the European Court of Human Rights accepting, with big reserves, certain restrictions concerning some basic conditions for the establishment and/or functioning of a political party, which means that the existence of such excessive limitations at the level of the formal conditions is not accepted, all the more so as they are imposed precisely for the purpose of registering a political party, so, a priori, on any form of concrete manifestations of the organisation having this particular statute. By ascertaining the violation of Article 11 of the Convention, the European Court considered that “a measure as drastic as the refusal of the applicants’ application to register the PCN as a political party, before its activities had even started, is disproportionate to the aim pursued and consequently unnecessary in a democratic society” (see Judgement of 3 February 2005, issued in the Case of Partidul Comuniștilor (Nepecești) and Ungureanu v. Romania).

In conclusion, the Constitutional Court considered that the requirements imposed by law for the establishment of a political party were excessive, so that the fair balance between collective and individual interests is broken, insofar as, through the condition of a high representativeness, the subjective right of the persons interested in establishing a political party is drastically limited. Moreover, in order to establish and maintain the fair balance, the legislator must interfere as little as possible in the freedom of association. Or, in this case, the condition of the minimum number of founding members and their territorial dispersion has exceeded the fair and right in relation to the fundamental right protected – the freedom of association. Therefore, the Court upheld the exception of unconstitutionality, considering that the requirements of the law cannot cancel the very essence of law, in the sense of eliminating the real and effective possibilities to exercise the freedom of association.

4. Right to a fair trial (Decision no. 599 of 21 October 2014, published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 886 of 5 December 2014; Decision no. 641 of 11 November 2014, published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 887 of 5 December 2014)

Relevant constitutional provisions:

- Article 21: Free access to justice

(1) Every person is entitled to address the courts in order to defend his rights, freedoms and legitimate interests. [...]

(3) Parties shall be entitled to a fair trial and to have their cases solved within a reasonable term. [...]

The subject of the constitutional review: provisions of the Criminal Procedure Code concerning the proceedings before the pre-trial judge. The New Criminal Procedure Code, which entered into force on 1 February 2014, has introduced in the criminal procedural legislation a new judicial function, prior to the first instance judgement, i.e. the pre-trial judge. The main powers of the pre-trial judge are to verify the lawfulness of the indictment ordered by the prosecutor and to verify the lawfulness of the evidence gathered and the procedural acts undertaken by the criminal prosecution bodies, powers that used to belong, in the previous regulation, to the court of law settling the case on the merits, respectively deciding about the guilt or innocence of the accused. The court of law used to rule on the above-mentioned aspects in public hearing, with the participation of the prosecutor and of the parties, through an adversarial and oral procedure.

According to the new regulation, the pre-trial judge rules on the lawfulness of the evidence gathered and of the indictment ordered in the council chamber, without the participation of the prosecutor and the parties, and the aspects thus settled can no longer be examined by the court adjudicating on the merits of the case at a later stage. The authors of the exceptions of unconstitutionality have challenged the lack of an adversarial and oral nature of the proceedings in the pre-trial chamber.

Reasoning of the Constitutional Court: while examining the exception, the Court found that the activity of the pre-trial judge did not concern the merits of the case, as the procedural act exercised by him/her does not lead to a positive or negative

decision on the essential elements of the conflict: offence, person and guilt. However, departing from the scope of the provisions of Article 21 (3) of the Basic Law on all disputes and having also regard to the provisions of Article 20 of the Constitution and Article 53 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Court found that the provisions of Article 6 of the Convention must be observed by the legislator also when regulating in the field of criminal proceedings that do not address the substance of the case, including as regards the proceedings in the pre-trial chamber.

So, as regards the adversarial principle, the Court observed that this concept was defined in the doctrine as the right of each party to participate in the presentation, advocacy and support of his/her claims or defences, and the right to discuss and fight the claims and evidence of the other party. Thus, the adversarial principle is primarily a genuine opportunity to discuss before a judge everything brought forward in law or in fact by the adversary and everything submitted by him/her, evidence or other documents. In terms of human rights protection, the adversarial principle is a part of the principle of equality of arms and of the right to a fair trial. Thus, the European Court of Human Rights ruled that equality of arms was an inherent feature of a fair trial, which required each party to be given a reasonable opportunity to present his/her case under conditions that do not place him/her in a clear disadvantage compared to his/her counterpart (Judgement of 16 November 2006, issued in the Case of Klimentyev v. Russia). [...] Furthermore, the European court has also held that a fundamental aspect of the right to a fair trial was that, in criminal matters, everything, including the procedural elements, should take place in an adversarial manner; there must be equality of arms between prosecution and defence. The right to an adversarial trial means, in a criminal case, that both the prosecutor and the accused are given the opportunity to be informed of and to comment on all the evidence adduced or observations filed by the other party with a view to influencing the court's decision (Judgement of 16 February 2000 in the Case of Rowe and Davis v. the United Kingdom).

Concerning the right to hearing, the Court notes that only in oral discussions could the process be effectively pursued, in all its stages, by the parties. The right to a hearing also presupposes

the right of the accused, of the civil party and of the party liable under civil law to be present in court. This principle ensures direct contact between the judge and the parties, and thus the submissions made by the parties comply with a specific order, thus facilitating the correct determination of the facts. The Court also noted that the regulation of the pre-trial chamber proceedings resulted in the impossibility, for the judge at this stage, to administer evidence in order to establish the lawfulness of the evidence administered during criminal prosecution, in the absence of an adversarial procedure or oral arguments, the only way for him/her being a formal ascertaining of the lawfulness of the evidence or the need to exclude some of them.

In conclusion, the Court considered that the outcome of the pre-trial proceedings concerning the lawfulness of the evidence gathered and the procedural acts undertaken by the criminal prosecution bodies had a direct influence on the course of the proceedings on the substance and could be decisive for determining the guilt or innocence of the accused. However, the fact that the pre-trial chamber proceedings were regulated so as to be conducted without the participation of the prosecutor and the parties made the Court to uphold the exception of unconstitutionality because the legislator has infringed the right of the parties to a fair trial in its component concerning the adversarial principle, the oral arguments and equality of arms.

5. Right to property (Decision no. 356 of 25 June 2014, published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 691 of 22 September 2014)

Relevant constitutional provisions:

- Article 44: Right to private property

(1) The right to property, as well as the debts incurring on the State are guaranteed. The content and limits of these rights shall be established by law.

(2) Private property is equally guaranteed and protected by law, irrespective of its owner. [...]

(8) Lawfully acquired wealth may not be confiscated. Lawfulness of acquirement shall be presumed.

(9) Any goods intended for, used or resulting from criminal offences or misdemeanours may be confiscated only in accordance with the provisions of the law.

The subject of the constitutional review: the provisions of Article 1182 of the 1969 Criminal Code, worded as follows: “Extended confiscation shall be ordered where the following cumulative conditions are fulfilled: a) the value of the property acquired by the sentenced person over a period of 5 years prior and, if necessary, after the time when the offence was committed, until the date of issuing of the document instituting the proceedings, clearly exceeds the revenues lawfully obtained by him/her”.

The institution of the extended confiscation was introduced in the Romanian criminal legislation in 2012, as a custodial measure. Up to that moment, the Romanian Criminal Code only regulated the special confiscation, and at present, the two measures co-exist. Unlike special confiscation referring mainly to the confiscation of the goods used for committing the crime or obtained by committing a crime for which the person is convicted, the extended confiscation concerns the goods obtained by committing criminal offences, without the person concerned having to be convicted for having committed the crimes having generated the goods. Thus, if, when convicting a person for having committed a crime and when applying the measure of the special confiscation of the goods resulting from the respective crime, the court finds that the value of the goods obtained by the person convicted over a period of 5 years prior and, if necessary, after having committed the crime, obviously exceeds the revenues lawfully obtained by this person, and is convinced that these goods come from criminal activities as well, similar to those having led to the conviction but for which a conviction sentence is not issued, can apply the measure of the extended confiscation in relation to those goods.

The author of the exception of unconstitutionality has claimed that the legal provisions regulating the measure of extended confiscation were contrary to the constitutional guarantee of the right to private property, respectively the presumption of the lawful acquisition of wealth, for as long as there is no explicit evidence proving the commission of an illegal fact, respectively of a crime.

Reasoning of the Constitutional Court: In its analysis, the Court drew a distinction between two categories of rights foreseen in the Fundamental Law, namely: absolute rights (e.g. right to life and right to physical and mental integrity), that State

authorities cannot affect under any circumstances, and relative rights, whose exercise may be restricted under certain conditions. The Court noted that the right to property was not an absolute right, but was configured by the provisions of the law, laying down limits for its exercise and constituting the expression of a combination between the individual interest of the holder and the collective or general interests. At the same time, the presumption of the lawful acquisition of wealth, which is one of the constitutional guarantees of the right to property, requires, in what concerns the wealth of a person, to prove its lawful acquisition. Therefore, since the right to property is not an absolute right, it cannot be claimed that a guarantee of this right may be absolute.

As for the burden of proof of extended confiscation, the Court showed that the rebuttable nature of the presumption of lawful acquisition of wealth did not lead to a reversal of the burden of proof, so the principle *actori incumbit probatio* remains fully applicable, which means that the judicial bodies must prove the illicit nature of wealth acquisition. Moreover, the Court noted that the burden of proof had specific features in the sense that, on the one hand, we could notice a “relaxation” in relation to the proof of specific facts or acts similar to those having led to the conviction, and, on the other hand, a “division” of the burden of proof, the person in question having the possibility to prove the lawfulness of his/her assets. However, the Court retained that “relaxation” referred only to the proving of facts or acts similar to those having led to the conviction, the court having only to be convinced that the respective assets result from criminal activities, without being necessary to have a sentence of conviction for these facts, and not that this “relaxation” referred to proving the illicit nature of the goods acquired.

Thus, in relation to the establishment of the standard of proof, the Constitutional Court held that it must not be assumed that the presumption of the lawful acquisition of wealth may be rebutted only by evidence, namely by proving that the goods concerned come from the proceeds of a crime. Should this be the approach, extended confiscation would be lacking all reasons to exist, because, if this leads to proving any crime generating assets, it would finally lead to the conviction of the author for

these acts, therefore to the special confiscation of the assets thus obtained, and extended confiscation would thus become useless. Therefore, a rebuttable legal presumption may be rebutted not only by evidence but also by mere presumptions, the Court stating that the presumption introduced by Article 44 (8) of the Constitution does not prevent the investigation of the illicit nature of wealth acquisition, which means that this presumption is not an absolute one.

However, the Court retained that the use of presumptions in confiscation procedures must be accompanied by certain guarantees, which are intended to protect the rights of the defence. This was also acknowledged by the European Court of Human Rights, which stated that, only in these circumstances, the practical implementation of the various national provisions allowing extended confiscation was compatible with the concept of fair trial, with the presumption of innocence, with the protection of property, and included confiscation as part of the criminal sentences referred to by Article 7 of the Convention (see, to this purpose, the Judgement of 23 September 2008 in the Case of Grayson and Barnham v. the United Kingdom, the Judgement of 5 July 2001 in the Case of Phillips v. the United Kingdom, the Judgement of 1 March 2007, issued in the Case of Geerings v. the Netherlands, as well as the Judgement of 10 May 2012, issued in the Case of Sud Fondi - S.R.L. and others v. Italy).

Consequently, the Constitutional Court found that the national provisions on extended confiscation covered the guarantees identified in the case-law of the European court. Thus, the measure of extended confiscation is ordered by a court of law, based on its conviction that the goods subject to confiscation come from criminal activities, resulting after going through a public judicial procedure, during which the respective persons have access to the file and the arguments of the prosecution and have the possibility to propose evidence and the proof that they consider necessary. For these reasons, the Court found that the impugned legal provisions were not contrary to the provisions of Article 44 (8) of the Basic Law, thus dismissing the exception of unconstitutionality.

III. In conclusion, we consider that by raising the exception of unconstitutionality, as a means of defence during a trial pending before a court of law, the citizen has the possibility to start the constitutional review of law and ordinance provisions – the main power of the Constitutional Court of Romania –, thus being the beneficiary of a jurisdictional guarantee aimed at ensuring the observance of the fundamental rights and freedoms enshrined by the Constitution. Therefore, together with the other holders of the right to refer to the Constitutional Court in view of the exercise of the powers set by the Basic Law (the President of Romania, members of Parliament, the Government, the Ombudsman, the High Court of Cassation and Justice or the Superior Council of Magistracy), the citizen acquires an essential role in the process of removing all flaws of unconstitutionality from the legislation and, implicitly, in the development of Romanian constitutional law.



В. Оганесян

*Судья Конституционного Суда РА,
доктор юрид. наук, профессор*

Конституционный Суд Республики Армения как важнейший инструмент имплементации международных обязательств страны по правам человека

Сегодня большинство стран мира на конституционном уровне признали важнейшую роль международного права в вопросе организации государственной жизни, а основные международно-правовые нормы о правах человека трансформировались в конституционные нормы и принципы.

Практическая реализация международного права на внутригосударственном уровне происходит посредством применения разнообразных нормативных и институциональных механизмов. Обычно в рамках внутригосударственной правовой системы принципы и нормы международного права реализуются путем трансформации (прямой и опосредованной), инкорпорации, рецепции или ссылки¹, однако со временем возрастает роль национальных судов как непосредственного исполнителя в осуществлении норм международного права.

¹ См. Курс международного права. В семи томах. Том 1. Отв. ред. тома Р. А. Мюллерсон, Г. И. Тункин. - М., 1989. - С. 292-295; Международное публичное право. Учебник. Под ред. докт. юрид. наук, проф. - М., 1998. - С. 86; Зименко Б.Л. Согласование норм внутригосударственного и международного права в правовой системе России//Московский журнал международного права. 4/2000/40. Оганесян В.А. Несколько теоретических и практических вопросов заключения и выполнения международных договоров. - Ереван: Изд-во "Тигран Мец", 2001 г. (на арм.).

Судебная активность национальных судов способствует совершенствованию внутригосударственного права в свете международно-правовых положений и способна устранить рамки ограниченного толкования внутригосударственного законодательства. В этом огромную роль играют особенно конституционные суды, правовые позиции которых, сложившиеся на основании применения принципов и норм международного права, имеют большое значение для формирования и развития единой правоприменительной практики государственных органов.

Создание международных судов и вовлечение конституционных судов в процесс реализации международно-правовых норм, гарантирующих верховенство прав человека, стало новацией высокого уровня, в результате чего, с одной стороны, возросла ответственность международных судов перед национальными институциями, с другой стороны – ответственность национальных правоприменительных органов в вопросе гарантирования прав человека.

Как показала жизнь, включение конституционных судов в процесс имплементации международных правовых норм и принципов по защите прав и свобод человека было лучшим решением. В процессе своей деятельности эти суды, с одной стороны, руководствуются верховенством права и современными международными демократическими ценностями, а с другой – стремятся проявлять благоразумный консерватизм по обеспечению национальных правовых ценностей.

Конституционный Суд Армении способствует упрощению процесса национальной имплементации международного права. Сформулированные в судебных решениях Конституционного Суда Армении правовые позиции не только способствовали реформированию национального законодательства, но и ориентировали процесс развития Конституции страны. Лучшим тому доказательством может служить тот факт, что толкования Конституционного Суда и сделанные на их основании выводы привели к тому, что в процессе изменения Конституции в 2005 г. в ее статье 3 был закреплен принцип «верховенство права» взамен характерного для юридического менталитета советского периода принципа «верховенство закона».

КС Армении как важный инструмент по имплементации международных обязательств нашей страны по правам человека свою задачу в этой области осуществляет в основном следующими способами: 1) путем прямого применения принципов и норм международного права; 2) толкованием принципов и норм международного права; 3) путем преодоления пробелов в национальном праве на основе международного права.

Относительно прямого применения принципов и норм международного права можно сказать следующее. Мы все знаем, что конституционные суды, особенно тех стран, которые признали ратифицированные международные договоры составной частью национальной правовой системы, обязаны параллельно с внутригосударственным правом применять и нормы международного права. Международное право как нормативно-правовая основа, на которой зиждется конституционное правосудие, требует в любых правоотношениях соблюдения верховенства права и принципа приоритета прав человека, что, в свою очередь, служит достижению такой высшей цели, как недопущение неограниченного использования своей власти государственными органами.

В отличие от других судов, которые в основном имеют дело с оценкой фактических обстоятельств, предметом рассмотрения в конституционных судах, в том числе КС Армении, являются общие вопросы гарантирования прав и свобод человека. Именно поэтому Конституционный Суд РА в своей правоприменительной практике чаще других судов опирается на принципы и нормы международного права. Более того, учитывая, что конституционные нормы относительно прав человека, как правило, созвучны, а иногда буквально совпадают с международными конвенционными нормами с участием нашей страны, КС для раскрытия содержания закрепленных в национальном законодательстве принципов и нормативных положений довольно часто пользуется международными судебными прецедентами, касающимися толкования и применения аналогичных международных конвенционных принципов и норм.

Конституционные суды обязаны применять принципы международного права, касающиеся прав человека, не только

по той причине, что они, по сути, являются относительно совершенной и эффективной правовой основой регулирования правоотношений, но и в силу принципа *Pacta sunt servanda*.

Развитие конституционного правосудия зависит исключительно от доверия общества к институту прав и свобод человека. Доказательством этому может служить тот факт, что после довольно упорной борьбы лишь благодаря формированию общественного сознания удалось достичь того, что в Армении физические и юридические лица получили право обращаться в Конституционный Суд с индивидуальными заявлениями.

Это новое право, предоставленное гражданам Армении, коренным образом изменило состояние нормативно-правовой и институциональной защиты прав человека в республике.

Сегодня защищать права человека с помощью конституционного правосудия, не опираясь на международное право, бессмысленно, поскольку без учета стандартов, признанных международным сообществом государств универсальной ценностью, ни одно решение конституционного суда не сможет обеспечить принципа правового доверия как фактора гарантирования прав человека.

Имплементационная деятельность КС Армении отличается от других имплементационных инструментов. К международному праву Конституционный Суд обычно обращается в мотивировочной части своего решения, выявляя имеющуюся между оспариваемым законом и нормой международного права общность или противоречие, трактуя и обосновывая необходимость и правомерность применения норм международного права с точки зрения правового регулирования и то, к каким негативным последствиям может привести применение национального закона, противоречащего норме международного права. Аналогичным образом действуют и КС других стран, например, Конституционный Суд Испании в своем решении 248/2005 от 10 октября 2005 г., в частности, отмечает: «При осуществлении контроля за актами судов низшей инстанции Конституционный Суд должен учитывать указанные в пункте 2 статьи 10 Конституции Испании международные договоры, положения которых являются ценным критерием для интерпретации при определении содержания

и рамок основных прав и свобод, признанных Конституцией»².

Обращаясь к этой проблеме, Конституционный Суд ФРГ в своем решении от 26 марта 1987 г. отмечает, что при толковании федеральной Конституции следует учитывать содержание Конвенции и практику ее применения. Прецедентное право Европейского суда служит дополнительным средством толкования при определении содержания и рамок основных прав³.

Хотя в некоторых государствах, в том числе и в Армении, в процессе конституционного правосудия суды не обладают непосредственным полномочием по проверке соответствия законов международным договорам, тем не менее даже эти суды, проверяя конституционность национальных законодательных положений, обязаны выяснять, соответствует ли оспариваемая правовая норма международным договорам, которые для страны юридически обязательны. Это вполне правомерное и логичное требование, поскольку тот факт, что норма закона не находится в прямом противоречии с конституцией, однако противоречит международному договорному обязательству государства, как правило, автоматически приведет к нарушению конституционной нормы.

Правовая позиция конституционного суда, сформированная на основе принципов международного права, может даже привести к прекращению существования отдельных институтов национальной правовой системы. Примером может служить практика КС Армении. Конституционный Суд Армении, рассмотрев на основании индивидуальной жалобы положение (статья 311) Уголовно-процессуального кодекса о направлении уголовного дела на дополнительное предварительное следствие, решил, что оно противоречит Конституции⁴. Согласно этой статье суд направляет дело на предварительное расследование «...2) по ходатайству обвинителя, когда имеются основания для изменения обвинения на более

² http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/430DA534-F265-4407-9717-C43F3ADCA183/0/Dialogue_between_judges_2007.

³ Implementation of the ECHR and of the decisions of the Strasbourg Court in Western Europe. Jorg G. Polakiewicz. P. 160.

⁴ Постановление Конституционного Суда РА от 24 июля 2007 г. (ПКС-710).

тяжкое или отличающееся от первоначального по фактическим обстоятельствам». Для обоснования своего заключения Конституционный Суд РА, в числе прочего, сослался на то обстоятельство, что направление уголовного дела на дополнительное предварительное расследование по решению суда общей юрисдикции несовместимо с такими элементами права на справедливое судебное разбирательство, гарантированного статьей 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, как требование о проведении судебного разбирательства беспристрастным судом и на основе принципов равенства и состязательности.

На основании указанного Постановления Конституционного Суда после соответствующих законодательных изменений из судебной практики Армении был исключен институт направления уголовного дела на дополнительное предварительное расследование.

В качестве инструмента по имплементации международно-правовых обязательств нашей страны КС Армении использует также толкование принципов и норм международного права.

Толкование нормы права является главным содержанием функции правосудия. Следовательно, применение норм права без толкования – невозможно. В вопросе формирования правовых позиций конституционных судов существенным является то, насколько глубоко и всесторонне толкуются и представляются применяемые национальные или международные правовые нормы и их положения.

При толковании нормы права в нашем суде мы исходим из презумпции, согласно которой в правовом государстве необходимо, чтобы конституционное правосудие было предсказуемым, что означает, что основополагающие правовые позиции конституционного суда по конкретному делу должны быть сформулированы так, чтобы они не были оторваны, изолированы от реальных фактов. Мы считаем, что дела, касающиеся аналогичных вопросов, не должны получать взаимоисключающего разрешения. Данное обстоятельство должно быть особенно значимым именно в мотивировочной части решения конституционного суда. Решая стоящие перед ним задачи, конституционный суд не должен одновременно вклю-

чать в свое решение такие неоднозначные или спорные выводы, которые поставят суды общей юрисдикции в сложную, даже неразрешимую ситуацию. Ссылка на международную правовую норму или принцип, лежащий в основе правовой позиции конституционного суда, и реализация должны быть уместными, обоснованными и аргументированными, в противном случае под угрозой окажется не только принцип добросовестного выполнения международного правового обязательства, но и авторитет самого конституционного суда.

Необходимо учитывать, что конституционные суды наряду с правосудием осуществляют также высший конституционный контроль, а их официальное толкование конституции обязательно для всех государственных органов. В силу этого факта правовые позиции конституционных судов, сформировавшиеся путем толкования принципов и норм национального законодательства на основании международного права, являются весомым правовым основанием для обеспечения единой правоприменительной практики судов, прокуратуры, адвокатских служб и других государственных органов. Констатируя, что закрепленные в международных договорах нормы в сфере гражданского или уголовного правосудия являются такими минимальными стандартами, в аспекте расширения и гарантии которых государства обладают широкими возможностями усмотрения, следует признать, что опасно также их применение в чересчур свободном толковании.

На примере КС Армении хочу подчеркнуть, что роль толкований и правовых позиций конституционных судов в вопросе гарантирования прав, предусмотренных национальным и международным правом, становится более актуальной особенно в тех случаях, когда возникает противоречие - даже конфликтная ситуация - между национальными и международными правоприменительными органами или когда национальное уголовно-процессуальное законодательство или законодательство о судостроительстве по причине неудачных изменений еще более ухудшает положение дел в защите прав и свобод человека.

Как нам представляется, особенно конституционные суды, которые с целью обоснования или усиления своих правовых позиций ссылаются на акты международного права, обязаны обеспечивать разумное соотношение между тем или иным принципом, скажем, уголовного или гражданского правосудия и основополагающими публичными интересами. КС Армении исходит из той простой истины, что толкования судами международных договоров не должны выходить за рамки разумного и правовой корректности, они должны быть направлены на раскрытие нормативного содержания толкуемого материала, а не на его «обогащение». Результатом толкования не должно стать раскрытие таких новых прав и обязанностей, которые данный международный правовой акт не содержит⁵.

Важно также, чтобы конституционные суды при применении международных договоров не нарушали границ общепризнанного смысла выражений и определений, используемых в содержащемся в них понятийном аппарате. Аналогичное требование предусматривает и Венская конвенция 1969 г. о праве международных договоров, согласно которой определения договоров должны добросовестно толковаться «в свете предмета и цели договора».

Толкование норм права - довольно сложная задача. Требование о правильном толковании нормы права правоприменителем имеет решающее значение. Еще в XVIII веке, чтобы подчеркнуть тяжелые последствия неверного толкования, Чезаре Беккариа написал: «Недостатки, связанные с точным следованием букве уголовного закона, ничтожны по сравнению с недостатками, вызываемыми толкованием. Недостатки первого рода незначительны и легко устраняются путем внесения в текст закона необходимых изменений»⁶.

Общеизвестно, что в национальных законодательствах по различным причинам существуют правовые пробелы, которые способствуют нарушению прав человека. Нашему Конституционному Суду довольно часто приходится с целью

⁵ См. Венская Конвенция о праве международных договоров. Комментарий. - М., 1997. - С.82.

⁶ См. Чезаре Беккариа. О преступлениях и наказаниях. § IV Толкование законов. http://krotov.info/lib_sec/02_b/bek/karia.html

защиты прав и основных свобод человека в своих правовых позициях указывать пути преодоления законодательных либо правовых пробелов.

Обычно в ходе применения нормы национального права, наряду с прочими трудностями, национальные суды сталкиваются с такой проблемой, как пробелы в законодательстве, когда относительно фактических обстоятельств, находящихся в рамках правового регулирования, не существует конкретной нормативной заповеди и невозможно без подлежащей обязательному применению юридической нормы осуществлять правовое регулирование. В юридической литературе понятия «пробел в праве» и «пробел в законе» часто отождествляются в том смысле, что «пробел в законах или пробел в законодательстве – это пробел в праве, и наоборот», так как определение «законодательство» применяется в более широком смысле, а именно как система нормативных заповедей⁷.

Проблемы правового регулирования законодательных пробелов путем конституционного правосудия возникли, в частности, в тех странах, находившихся на этапе становления демократии, где парламенты не могли немедленно привести свое законодательство в соответствие с конституцией страны и международными договорами о правах человека. Следует заметить, что отдельные конституционные суды, в том числе и Конституционный Суд РА, указанную задачу решили достаточно эффективно.

Вопрос о роли конституционных судов в деле восполнения пробела в праве в практике разных стран как на официальном, так и на доктринальном уровнях толкуется по-разному.

В вопросе преодоления законодательных пробелов на основе международного права четкую позицию занимает Конституционный Суд Республики Армения. Он считает, что при рассмотрении вопроса конституционности законодательных пробелов прежде всего следует выяснить, является ли данный законодательный пробел недостатком правового регулирования или правотворческий орган при установлении подобного правового регулирования учитывал наличие в

⁷ См. Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. - М., 1974. - С. 8.

законодательстве соответствующих правовых гарантий и ожидал формирования соответствующей правоприменительной практики на основании этих гарантий.

Рассмотрев вопрос соотношения правомочий Конституционного Суда и законодательного органа в преодолении пробелов в праве, Суд отметил следующее: «Рассматривая правомочия законодательного органа и конституционного суда в вопросе преодоления пробелов в праве в контексте принципа разделения властей, Конституционный Суд считает необходимым отметить, что в любом случае, когда пробел в праве обусловлен отсутствием нормативной заповеди, связанной с конкретными обстоятельствами, лежащими в сфере правового регулирования, нормативное правовое решение подобного пробела находится в рамках компетенции законодательного органа».

Согласно Конституционному Суду РА он, в рамках расследования дела, должен рассматривать конституционность того или иного пробела в законе, если обусловленная содержанием оспариваемой нормы правовая неопределенность в правоприменительной практике приводит к такому толкованию и применению данной нормы, которое нарушает или может нарушить конкретное конституционное право. Развивая свою вышеуказанную правовую позицию, Конституционный Суд счел также, что законодательный пробел может быть рассмотрен им только в том случае, когда в законодательстве нет других правовых гарантий для устранения этого пробела, или при наличии соответствующих правовых гарантий в законодательстве сформирована противоречивая правоприменительная практика, или когда существующий законодательный пробел не обеспечивает возможности реализации того или иного права. В результате указанной правовой позиции Конституционный Суд счел, что в противном случае вопрос конституционности пробела в правовом регулировании не подлежит рассмотрению Конституционным Судом⁸.

Как видим, Конституционный Суд РА не только признал,

⁸ См. Постановления Конституционного Суда РА от 5 февраля 2010 г. (ПКС-864) и от 14 сентября 2010 г. (ПКС-914).

что у него есть конкретная миссия в вопросе преодоления законодательного пробела, но и сформировал такую правовую позицию, которая, достаточно четко разграничивая законодательные и судебные функции в сфере законотворчества, переносит принцип разделения властей из теоретической плоскости на реальную основу государственного строительства.

Было отмечено, что проблема восполнения законодательного пробела в основном возникает в случае, когда существующие в реальности конкретные отношения не подчинены законодательному регулированию. Однако подобная ситуация может возникнуть и в том случае, когда взамен признанного антиконституционным акта не принят новый, когда нормативный акт носит формальный характер, то есть когда законодательство не соответствует развитию, изменению общественных отношений или возникновению новых отношений. Подобная проблема может возникнуть и в том случае, когда закон, предоставляя правоприменителю широкие возможности усмотрения, вместе с тем не конкретизирует его основания и рамки, или когда при принятии нового закона одновременно не вносятся вытекающие из него необходимые изменения в принятые ранее законы.

Конституционные суды в своих решениях обращаются к проблеме законодательного пробела⁹, как правило, в двух случаях: когда очевидно, что полностью отсутствует конкретная нормативная правовая заповедь относительно фактических обстоятельств, являющихся основанием для возникновения, регулирования или прекращения правоотношения, или когда такая заповедь существует, однако ее неопределенность или двусмысленность не способствует обеспечению полноценного правового регулирования.

В первом случае, когда полностью отсутствует конкретная нормативная правовая заповедь относительно фактических обстоятельств, конституционные суды должны довольствоваться всего лишь констатацией данного факта, указав его сущность и негативные последствия его отсутствия, что

⁹ На наш взгляд, в данных обстоятельствах формулировка «законодательный пробел» более предметно отражает сущность проблемы, чем часто встречающаяся в литературе формулировка «пробел в праве».

послужит «сигналом» законодательным и исполнительным органам. В подобном случае неурегулированность правоотношения должна быть устранена только посредством законотворческой деятельности. Здесь чрезмерное усердие может превратить конституционный суд в законодательный орган. А когда существует соответствующая заповедь, которая, однако, по причине своей неопределенности и двусмысленности предоставляет вовлеченным в правоотношение субъектам возможность разнообразного, даже взаимоисключающего толкования, конституционные суды просто обязаны в своих решениях анализировать, раскрывать и конкретизировать содержание данной заповеди.

Известно, что практика Конституционных Судов Латвии, Литвы, Грузии, Украины, Беларуси и многих других стран свидетельствует, что пробел в праве наиболее часто проявляется в виде правовой неопределенности. Правовая неопределенность особенно опасна, когда суды общей юрисдикции при толковании неопределенного правового положения отклоняются как от конституции, так и от международного права. Не соответствующее духу и букве конституции и международного права толкование опасно, в частности, тем, что в случае правовой неопределенности, сложившейся в правоприменительной практике в результате подобного толкования правового положения, может возникнуть проблема так называемого воспроизводимого пробела, то есть сформулированную в результате толкования доктрину начинают применять такие органы, акты которых не могут быть объектом конституционного контроля.

С целью решения данной проблемы и устранения воспроизводимого пробела Конституционные Суды как Армении, России, так и ряда других стран при решении вопроса о конституционности нормативного акта или его отдельного положения обычно признают оспариваемую норму антиконституционной вместе с толкованием, данным ей в правоприменительной практике.

Конституционные суды порой вынуждены находить выход в ситуациях, когда конституционное правосудие по причине пробела в законе оказывается в тупиковой ситуации. В подобных случаях для того, чтобы конституционный суд, не

превращаясь в законодательный орган, мог преодолеть связанные с законодательным пробелом сложности, возникшие по причине неопределенности или двусмысленности, очень важно, чтобы он после установления причин возникновения законодательного пробела попытался путем разумного толкования восполнить его, никоим образом не выходя за пределы логики законодательного регулирования данного правоотношения.

Правовые позиции конституционных судов, связанные с преодолением пробелов в национальном праве посредством международного права, являются примерами эффективной имплементации международных правовых обязательств государства, которые, в числе прочего, создают предпосылки для развития и реформирования национального законодательства.

Общеизвестно, что практическая имплементация международных договорных обязательств любого государства в первую очередь находится в рамках правомочия законодательных и исполнительных органов. Однако она, в конечном счете, является механической работой, и в процессе ее выполнения невозможно избежать недостатков и упущений.

Между тем конституционные суды применяют принципы и нормы международного права при помощи параллельно приводимых толкований. Более того, применение норм международного права, связанное иногда с преодолением пробела в национальном законодательстве, осуществляется по конкретному делу, в котором имеются взаимоисключающие позиции и аргументации сторон заявителя и ответчика – обстоятельство, которое делает более очевидными и предметными необходимость, целесообразность и равнозначность применения конституционным судом приводимых международно-правовых норм и их положений для урегулирования конкретного правоотношения. Сформированные благодаря рассмотрению подобных дел правовые позиции являются основой для совершенствования правотворческой деятельности законодательного и других органов любой страны.

В заключение хотелось бы добавить следующее: выполнение международно-договорного юридического обязательства является производной от политической воли государст-

ва, поэтому, как свидетельствует поведение отдельных государств, связанное с выполнением международных договоров или исполнением решений международных судов осуществление нормы международного права или вынесенного на ее основании судебного акта является не только сугубо правовой, но и социально-политической проблемой, наличие или отсутствие которой обусловлено двумя факторами: во-первых, культурой практики правового регулирования международных отношений данной страны; во-вторых, внутригосударственным правопорядком.



O. Rahmon

*First Deputy Minister of Foreign Affairs
of the Republic of Tajikistan, Ph.D.*

Constitutional and Legal Framework for the Protection of the Rights and Freedoms of Women in Tajikistan

First of all, let me sincerely congratulate the Chairman and the staff of the Constitutional Court of the Republic of Tajikistan with the important occasion, the twentieth anniversary of the Constitutional Court.

As we celebrate this historic event, I wish you and your colleagues the success of the implementation of ambitious plans and realization of all initiatives in promoting development of the Republic of Tajikistan as a democratic and legal state.

Constitutional Court of the independent Tajikistan today makes a remarkable contribution to the establishment of constitutional democracy, which plays a key role in ensuring the rule of law and an immediate effect of the Constitution and human rights and freedoms.

May I also warmly welcome the representatives of friendly countries participating in today's international conference and wish them best of luck and every success.

Dear participants!

One of the fundamental constitutional and legal principles of a democratic and legal state is to provide equal rights to men and women, protect and exercise women's rights and eliminate discrimination against women.

Equality of citizens is recognized as the major element of the constitutional and legal status of the individual and the basis of the development of relations in any society.

Realizing the necessity of real equality of men and women

and protection of rights and freedoms in a democratic society, the Government of Tajikistan since the first days of its national independence has been paying special attention to women's issues and different measures have been taken so far to prevent violation of women's rights.

Thanks to strong support and continued concern of the Government and the President of the Republic of Tajikistan today, women in Tajikistan are widely involved into political life of the country, in particular in public administration and hold senior positions in the government system.

To prove these words, over 8 thousand and 500 women hold managerial positions in the system of government across the country.

Dear participants of the conference!

Recognizing the importance of equality between men and women the Law on State Guarantees of Equal Rights of Men and Women and Equal Opportunities for their Realization was adopted in 2005 in Tajikistan.

This law is primarily focused on the regulation of the relationships to ensure constitutional guarantees of equality between men and women in social, political, cultural and any other fields.

This legal act also prevents discrimination based on gender identity and specifies public guarantees of equal opportunities for men and women.

Since one of the main reasons of violation of the equality of men and women stems from unstable family relations, the Parliament of the Republic of Tajikistan in 2013 adopted the Law on Prevention of Domestic Violence that regulates public relations related to the prevention of domestic violence, identification and elimination of the reasons that cause domestic violence.

In general, a number of regulations and programs have been developed and adopted in Tajikistan that promote equality and women's rights which are considered to be a guarantee of a comprehensive implementation of their rights and freedoms.

Over the period of independence, Republic of Tajikistan has ratified a big number of international legal instruments on protecting the rights and freedoms of women, while it became a member of the United Nations Commission on the Status of Women in 2014.

International instruments play a key role in providing the rights and freedoms of women, particularly those representing a set of agreed norms, regulating inter-state cooperation targeted on universal respect, promotion and protection of the rights of women.

In general, based on international legal instruments adopted in the area of equality of women and men, nations have to take effective measures to protect legal rights and interests of women.

It has to be noted that regardless of the fundamental changes in the economic, political and social spheres of the international community, women's rights and their protection have always been crucial and a topic for broad debates.

Today this matter cannot be resolved if there is no interaction and practical cooperation among the countries.

At the current stage of development of international law and international relations at large, specified by increasing role of interconnection of independent states, equality of rights and freedoms of men and women is of particular importance in the system of constitutional and legal status of human being.

However, despite adoption of a huge number of international treaties and existing national strategies in the field of women's rights, a subject of the legal status of women still remains challenging.

Women in many countries are exposed to different sorts of discrimination and in a daily life there is still a gap between the constitutional equality of women and men and the real implementation of this principle in practice.

Women are often exposed to discrimination based on gender throughout their lifetime.

Women's rights are often violated, primarily related to violation of international and national principle of equality between men and women, especially rights to participate in the implementation of international and domestic policy, international legal and national procedure of protection of women's rights in the field of labor and employment.

Ladies and gentlemen!

Nowadays, instead of feeling positive feedback of opportunities that globalization processes create, women compared to men more often face challenges, particularly in an implementation of their economic and social rights and employment.

Regardless of the measures undertaken and carried out at both international and national levels in protecting rights and legal interests of women, the international community today is facing a new challenge in achieving equal rights between men and women not only legally, but in practice.

Today the Government of the Republic of Tajikistan is undertaking effective steps forward to address a legal status of women and promote women's power.

However, regardless this, given the current necessity, we should adopt and carry out a long-term concept on the legal status of women, as well as provide a legal system for the protection of gender equality effectively using it to protect the equal rights of men and women, which in turn would help to improve the status of women in society.

In conclusion, I once again take this opportunity to congratulate the Constitutional Court of the Republic of Tajikistan on the twentieth anniversary of productive activity and wish all of you successful conference and a pleasant stay in Tajikistan.



Д. Хошимзода

*Судья Конституционного Суда Республики
Таджикистан, кандидат юридических наук*

Конституционный Суд и принцип разделения властей в Таджикистане

Демократические преобразования, произошедшие в Таджикистане, свидетельствуют о наличии важных изменений в системе органов государственной власти и укреплении конституционной законности в стране как важнейших государственных задачах. По сей день все еще продолжается активное строительство государственного механизма, содержательно максимально адаптированного к решению актуальных задач новейшей государственности, в связи с чем в стране проводятся различные реформы системы органов государственной власти.

В этом плане, то есть в процессе решения стратегических задач по совершенствованию политической системы и строительству эффективного государства как гаранта стабильного общественного развития и соблюдения прав личности, особое внимание уделяется реализации принципа разделения властей, закрепленного в девятой статье Конституции Республики Таджикистан, в свою очередь способствующей укреплению системы государственного управления.

В Таджикистане принцип разделения властей впервые был объявлен в Декларации о государственном суверенитете Республики Таджикистан от 24 августа 1990 года. Провозглашение данного принципа было связано с характеристикой Таджикистана как правового государства, и данный принцип в последующем нашел свое отражение в Конституции страны.

Принцип разделения властей является фундаментальным общедемократическим принципом конституционной организации современных демократических государств. Данный принцип является одной из основных характеристик и важнейшим элементом функционирования демократического и правового государства и выступает в качестве гарантии реализации принципа приоритета человека, его прав и свобод как высшей ценности.

Разделение властей во многом определяет модель конституционного устройства общества и государства, где право и закон играют особую роль как с точки зрения гарантирования принципов демократии, защиты прав и свобод человека и гражданина, так и обеспечения эффективной системы организации и функционирования всей структуры государственной власти, включая судебную власть.

Исторически сложилось так, что существование правового государства и стабильное функционирование демократического общества требует реализации конституционной системы разделения властей, так как, исходя из данного принципа, ни один орган государственной власти, ни одна политическая организация не могут игнорировать либо приостанавливать деятельность конституционно закрепленных институтов.

В теории и истории конституционного права разделение властей признается общепризнанным принципом цивилизации и демократии, и с его помощью правовое государство организуется и функционирует правовым способом, государственные органы действуют в рамках своей компетенции, не подменяя друг друга, устанавливается взаимный контроль, сбалансированность и равновесие во взаимоотношениях государственных органов, осуществляющих законодательную, исполнительную и судебную власть¹.

Французский ученый Ш.Л. Монтескье, выделяя разделение властей, отмечает: «Не будет свободы... если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то

¹ См.: Манов Г. Н. Теория права и государства. Учебник для вузов / Под ред. проф. Г. Н. Манова. – М.: Издательство БЕК, 1996. – С. 57.

жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем. Все погибло бы, если бы в одном лице или учреждении... были соединены эти три ветви: власть создавать законы, власть приводить в исполнение постановления общегосударственного характера и власть судить преступления или тяжбы частных лиц»².

Парламентская Ассамблея Совета Европы признала принцип разделения властей основной частью общепринятых конституционных традиций Европы³, стандартов Совета Европы⁴ и «врожденной особенностью демократической институциональной системы»⁵.

Декларация прав человека и гражданина 1789 года, определяющая индивидуальные права человека и основную идею, основу которой составляет концепция равноправия и свободы, принадлежащей каждому от рождения, устанавливает, что «общество, где не обеспечена гарантия прав и нет разделения властей, не имеет Конституции» (ст. 16). Данную Декларацию в 2003 году ЮНЕСКО включила в реестр «Память мира».

Но следует отметить, что закрепление на уровне Конституции принципа разделения властей само по себе еще не означает решения проблем относительно обеспечения полной самостоятельности деятельности законодательной, судебной и исполнительной властей. Необходимо, чтобы эти основополагающие конституционные ценности гарантированно воплощались в жизнь и предотвращались любые попытки установления на законодательном уровне каких-либо правовых барьеров, противоречащих этим конституционным нормам. Надо, чтобы принцип верховенства права и непосредственного действия норм Конституции обеспечи-

² См.: *Монтескье Ш.Л.* Избранные произведения. – М., 1955. – С. 290-291.

³ См.: *Станских С.Н.* Парламентская Ассамблея Совета Европы о принципе разделения властей в XXI веке // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1. - С. 47-48.

⁴ Резолюция ПАСЕ № 1407 (2004) «О новых концепциях оценки состояния демократического развития» // www.assembly.coe.int

⁵ Резолюция ПАСЕ № 1154 (1998) «Демократическое функционирование национальных парламентов» // www.assembly.coe.int

вался и соблюдался всеми ветвями государственной власти одинаково.

Обеспечение реального разделения и баланса властей и установление народовластия из лозунга должны стать живой реальностью. Каждое правовое решение должно исходить из принципа верховенства права, что является основной гарантией стабильности и развития⁶.

Здесь главная задача состоит в предотвращении конфликта между нормами Конституции и правовой системой в целом, то есть в обеспечении верховенства норм Основного Закона страны.

Исходя из этого, в демократических странах надзор за соблюдением Конституции, обеспечением соответствия Конституции нормативных правовых актов, в частности актов законодательной и исполнительной власти, возлагается либо на специально создаваемый орган, либо на самостоятельное судебное учреждение.

В Республике Таджикистан такую функцию посредством осуществления конституционного контроля выполняет Конституционный Суд, обеспечивающий верховенство и непосредственное действие Конституции и в целом конституционных ценностей, имеющих принципиальное значение в условиях разделения властей в государстве.

Нормативно-правообразующее значение конституционных ценностей проявляется в том, что с их помощью Конституционный Суд выявляет и оценивает правовые модели организации тех или иных сфер общественных отношений, преодолевает пробелы и недостатки в правовом регулировании и одновременно определяет тенденции развития конституционных отношений, обосновывает конституционную стратегию совершенствования законодательства в направлениях, попавших в сферу конституционного нормоконтроля⁷.

⁶ См.: *Арутюнян Г.Г.* Конституционализм: уроки, вызовы, гарантии: Сб. избр. публ. и выступлений на междунар. форумах, посвящ. дан. проблематике. – К.: Логос, 2011. – С. 43.

⁷ См.: *Бондарь Н.С.* Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып.2. 2-е изд., доп. – М.: Юрист, 2014. – С.18-19.

Главная миссия конституционного контроля заключается в обеспечении верховенства и стабильности Конституции и сохранении конституционного баланса разделения властей. Он выступает механизмом сдержек и противовесов, и главной его задачей является обнаружение, оценка и восстановление нарушенного равновесия⁸.

Ещё в начале XX века австрийский ученый Ганс Кельзен указывал на невозможность поручения аннулирования нормативно-правовых актов тому же самому органу, который их принял⁹.

В большинстве правовых и демократических государств мира главным и определяющим структурным элементом механизма обеспечения верховенства и прямого действия Конституции выступает конституционный контроль, осуществляемый независимым специализированным судебным органом.

В настоящее время институт конституционного контроля приобрел тенденцию к универсализации, и он присущ подавляющему большинству современных государств. Причинами этого в основном являются, прежде всего, общее признание концепции правового государства и развитие идеи верховенства права, в частности его важнейшего источника - Конституции¹⁰.

Орган конституционного контроля в качестве основополагающего конституционно-правового института посредством осуществления предварительного и последующего контроля активно содействует обеспечению стабильности Конституции, соблюдению принципа разделения властей и в целом реализации конституционной законности, являющейся

⁸ См.: Каримов К.М. Конституционализм, глобализация и интеграция современных правовых систем и их влияние на развитие органа конституционного контроля Республики Таджикистан. // Материалы научно-практической конференции на тему «Место права Республики Таджикистан в правовой системе мира». Душанбе, «Империял-Групп», 2015. – С. 55.

⁹ См.: Боботов С.В. Конституционная юстиция (сравнительный анализ). – Москва, 1994. - С. 58.

¹⁰ См.: Махмудзода М.А. Конституционный контроль – важнейший способ обеспечения верховенства Конституции. // Доклад на международной конференции, посвященной 20-летию принятия Конституции Республики Казахстан. Астана, 28 августа, 2015 года.

ся основой развития демократического общества и важным инструментом развития правового государства.

Имея важное значение в воплощении в государстве принципа разделения властей, орган судебного конституционного контроля тем самым становится одним из гарантов реального обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Принятие Конституции и в соответствии с её нормами образование органа конституционного контроля в Таджикистане, а также в последующем принятие ряда нормативных правовых актов, способствующих осуществлению деятельности данного органа, является свидетельством того, что произошло правовое усиление нашего общества и судебной власти, создана важная предпосылка превращения Конституции в действующее право, граждане и юридические лица получили дополнительные гарантии в защите своих интересов.

Здесь хочу обратить внимание на то, что в соответствии с Конституционным законом Республики Таджикистан «О Конституционном Суде Республики Таджикистан» физические и юридические лица вправе для определения соответствия Конституции определенных правовых актов непосредственно обращаться в Конституционный Суд. Исходя из положения указанного Конституционного закона, очень часто физические и юридические лица напрямую обращаются в Конституционный Суд Таджикистана.

Из практики деятельности органа конституционного контроля нашей страны можно привести несколько примеров, согласно которым на основании обращений физических и юридических лиц было возбуждено конституционное судопроизводство, в частности постановлением Конституционного Суда оспариваемая норма законодательства была признана неконституционной.

Так, Постановлением Конституционного Суда Республики Таджикистан от 27 сентября 2013 года на основании ходатайства гражданки Саидовой Н.А. часть 2 статьи 363 Уголовно-процессуального кодекса Республики Таджикистан в части, касающейся того, что не подлежит обжалованию и опротестованию вынесенное в ходе судебного разбиратель-

ства определение (постановление) в отношении избрания, изменения или отмены меры пресечения была признана неконституционной, то есть не соответствующей статьям 5, 14, 18 и 19 Конституции Республики Таджикистан¹¹.

При рассмотрении данного дела Конституционный Суд с учетом норм международного права и национального законодательства относительно беспрепятственного осуществления гражданами своих конституционных прав установил, что любой порядок, который ограничивает права участников уголовного процесса по защите их процессуальных прав и становится преградой для осуществления, в частности, их прав на обжалование судебных актов, считается ограничивающим гарантию на судебную защиту и право обращения в государственные органы, установленные Конституцией, законами и процессуальным законодательством Республики Таджикистан.

На основании данного постановления Конституционного Суда парламентом страны были внесены изменения в часть 2 статьи 363 Уголовно-процессуального кодекса Республики Таджикистан, и норма, ограничивающая права на обжалование и опротестование вынесенного в ходе судебного разбирательства определения (постановления) в отношении избрания, изменения или отмены меры пресечения, была исключена.

Как показывает сущность конституционного контроля, признавая неконституционной норму закона, Конституционный Суд обеспечивает конституционную законность в стране, а также стабильность и устойчивость национальной правовой системы, и этим получает правовую возможность косвенного участия в нормотворческом процессе. Данный орган в определенном смысле отыскивает, творит право, влияет на волю законодателя и правоприменителя.

Президент Республики Таджикистан уважаемый Эмомали Рахмон, уделяя особое внимание роли органа конституционного контроля в обеспечении конституционной законности в стране, в своем выступлении на Международной конференции на тему «Конституционное правосудие – гарантия

¹¹ См.: Сборник постановлений Конституционного Суда Республики Таджикистан (1996-2015). – Душанбе: «ЭР-граф», 2015. – С. 342-351.

обеспечения верховенства Конституции», посвященной 20-летию образования Конституционного Суда Таджикистана, отметил: «Деятельность Конституционного Суда имеет неразрывную связь с нормотворческой деятельностью государственных органов, в особенности законодательного органа. Именно с этим связано то, что на основе постановлений и определений Конституционного Суда десятки законодательных актов были приведены в соответствие с высшей целью Конституции - неприкосновенностью прав и свобод человека и гражданина»¹².

Конституционный Суд является не только особым судебным органом, входящим в качестве составной части в общую систему судебной власти согласно статье 84 Конституции Таджикистана, но и представляет собой один из высших конституционных органов одного уровня с высшими звеньями законодательной и исполнительной власти, через который судебная власть фактически участвует в балансе властей.

Отнесение органа конституционного контроля к высшим органам государственной власти обусловлено, прежде всего, тем, что его полномочия, наряду с высшими органами законодательной и исполнительной власти, предусмотрены в Основном Законе страны (ст. 89).

Орган конституционного контроля осуществляет свои полномочия в целях защиты основ конституционного строя, конституционных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции.

Наличие у Конституционного Суда широких полномочий по обеспечению прямого действия Конституции путем процедуры конституционного судопроизводства позволяет охарактеризовать его как важный элемент политической системы, являющийся частью механизма ее саморегуляции и саморазвития и служащий обеспечению политической обстановки и развитию политических процессов в рамках Конституции¹³.

¹² См.: Эмомали Рахмон. Выступление на Международной конференции на тему «Конституционное правосудие – гарантия обеспечения верховенства Конституции», посвященной 20-летию образования Конституционного Суда Республики Таджикистан. Душанбе, 17 сентября 2015 года.

¹³ См. Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. – Москва, 1997. – С. 128.

Конституционный Суд, осуществляя свои полномочия, развивает конституционно-правовую доктрину мотивацией принятых им решений, уточняет смысл и содержание конституционных норм, обеспечивает реализуемость Основного Закона.

В соответствии с полномочиями и правовым статусом органа конституционного контроля он занимает особое место в системе разделения властей, а также в системе судебной власти и является важнейшим политико-правовым институтом, поскольку его решение имеет не только правовое, но и политическое значение. Решения Конституционного Суда по своей юридической силе общеобязательны и не могут быть отменены или преодолены.

Орган судебного конституционного контроля «нельзя отождествлять в полной мере с традиционными судебными функциями, так как это одновременно и политическая деятельность, осуществляемая в юрисдикционной форме»¹⁴.

Исходя из этого, при отправлении конституционного судопроизводства орган конституционного контроля должен воздерживаться от установления и исследования фактических обстоятельств, если это входит в компетенцию других судов или органов.

Конституционный Суд Республики Таджикистан, являясь неотъемлемым атрибутом демократического правового государства, наряду с установлением соответствия нормативных правовых актов Конституции, исходя из своих полномочий, также разрешает споры между государственными органами относительно их компетенции.

Конституционным Судом споры о компетенции рассматриваются и разрешаются с позиции конституционного принципа разделения властей и разграничения компетенции между государственными органами в целях сохранения установленного баланса интересов и их правомочий.

Субъектами обращения в Конституционный Суд по разрешению споров о компетенции являются только органы публичной власти, и предметом обращения в таких спорах

¹⁴ См.: *Овсепян Ж. И.* Судебный конституционный контроль в Российской Федерации: проблемы деполитизации (сравнительный анализ) // «Государство и право». 1996. №1.

является разрешение противоречия в позициях сторон о принадлежности полномочия тому или иному государственному органу.

В связи с тем, что органы конституционного контроля всегда рассматривают вопросы, относящиеся к праву, в случае решения спора о компетенции между государственными органами используются правовые средства разрешения споров.

Это является фактом того, что посредством конституционного контроля, осуществляемого в порядке конституционного судопроизводства, обеспечивается гарантия удержания властей в границах их компетенции, предусмотренной Основным Законом страны на основе принципа разделения властей.

Конституция, возлагая на Конституционный Суд функции высшего судебного органа, осуществляющего контроль конституционности, тем самым обязывает проверять законы и компетенцию государственных органов с точки зрения установленного ею разделения властей¹⁵.

Конституционный Суд Таджикистана также обладает полномочиями рассмотрения проектов изменений и дополнений, вносимых в Конституцию Республики Таджикистан, проектов законов и других вопросов, вынесенных на всенародный референдум, и по этим вопросам принимает заключения.

Данное полномочие является важным инструментом обеспечения защиты, а также соблюдения и реализации конституционного принципа разделения властей, поскольку при рассмотрении проектов изменений и дополнений, вносимых в Конституцию, Конституционным Судом всячески исключается возможность нарушения баланса принципа сдержек и противовесов между властями.

В целом разделение властей является основополагающим принципом конституционализма, и орган конституционного контроля, посредством своих полномочий осуществляя охрану Конституции, одновременно обеспечивает защиту

¹⁵ См.: Вступление Председателя Конституционного Суда Российской Федерации Зорькина В.Д. на тему «Принцип разделения властей в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации». Корея, 1 февраля 2008 года. <http://www.ksrf.ru>.

принципа разделения властей как одну из основ конституционного строя.

Конституционный Суд, выступая в качестве эффективного механизма охраны Конституции, рассматривает конституционные споры, обеспечивает реальное соблюдение принципа разделения властей органами государственной власти при реализации своих полномочий.

Решающее значение органа конституционного контроля в реализации принципа разделения властей, а значит и в системе сдержек и противовесов в основном определяется его функцией конституционного контроля, т.е. судебного контроля за соответствием нормативных правовых актов Конституции.

Исходя из того, что в государстве взаимодействие между основными государственными институтами является ключевым вопросом, сегодня, независимо от развития конституционно-правовых институтов, обеспечивающих реализацию принципа разделения властей, все еще необходимо принятие мер, направленных на всемерную демократизацию системы организации и функционирования государственной власти.



А. Цалиев

*Председатель Конституционного Суда
Республики Северная Осетия-Алания,
член Президиума Совета судей РФ, д.ю.н.,
профессор, заслуженный юрист РФ*

Об обеспечении гарантий верховенства конституций (уставов) субъектов Российской Федерации

Верховенство – одно из важнейших юридических свойств конституции. Оно является тем стержнем, на котором формируется стабильность как федеральной, так и региональной правовой системы. Его можно отнести также к важным принципам правового государства, постулирующим верховенство конституции в системе нормативных правовых актов, т.е. ее высшую юридическую силу, прямое непосредственное действие. Без этого свойства конституции невозможно формирование конституционализма как правового явления, и именно поэтому в ст. 15 Конституции РФ предусматривается, что она имеет высшую юридическую силу и прямое действие и применяется на всей территории России.

Принцип верховенства конституции предопределяет не только ее место в правовой системе страны, но и конституционную приоритетность в обществе и государстве, ориентированную на уважение, признание и соблюдение положений конституции всеми участниками общественных отношений.

В литературе существует разное понимание верховенства конституции. Многие авторы полагают, что оно означает ее высшую юридическую силу по отношению ко всем иным нормативным актам. С этим утверждением можно согласиться, если речь идет об унитарном государстве, однако в федеративном государстве данное или аналогичное утверждение о том, что «верховенство Конституции РФ и федеральных зако-

нов означает их приоритет перед актами субъектов Федерации¹ представляется спорным без соответствующих оговорок. Так, ч. 6 ст. 76 Конституции РФ устанавливает, что «в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным в соответствии с ч. 4 настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта РФ». Следовательно, утверждение о верховенстве Конституции РФ перед всеми правовыми актами верно с учетом данного положения ст. 76 Основного Закона страны.

Говоря о верховенстве конституции или устава субъекта РФ, необходимо также иметь в виду данную статью Конституции РФ в части того, что «вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов» (ч. 4). Именно в рамках этого правового поля рассматривается тема, вынесенная в заголовок моего выступления.

Гарантиями обеспечения верховенства федеральной конституции и конституции (устава) субъекта Федерации являются различные органы государственной власти. Особое место среди них занимают органы конституционного контроля. В федеративных государствах, каковым является Россия, это Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Формы обеспечения гарантий верховенства конституций (уставов) субъектов РФ конституционными (уставными) судами практически совпадают с их полномочиями. К последним, согласно ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», относятся: рассмотрение вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также толкование конституции (устава) субъекта РФ. Как эти, так и другие полномочия, предусмотренные

¹ Конституционное право Российской Федерации: курс лекций. В 9 т. - М., 2005. Т. 1. Основы теории конституционного права. М.П. Авдеенкова., Ю.А. Дмитриев. - С. 208.

в законах о конституционных (уставных) судах, направлены на обеспечение гарантий верховенства конституций (уставов) субъектов РФ.

Деятельность конституционных (уставных) судов способствует также обеспечению гарантий верховенства Конституции РФ. Так, Конституционный закон Чеченской Республики от 24 мая 2006 г. № 2-РКЗ «О Конституционном Суде Чеченской Республики» прямо предусматривает обеспечение им верховенства и прямого действия Конституции РФ (ч. 1 ст. 3). На первый взгляд кажется, что данная задача выходит за пределы статуса и полномочий конституционного (уставного) суда субъекта РФ. Однако, как правильно отмечают некоторые специалисты, «конституционная (уставная) юстиция в субъектах РФ также может быть включена в механизм правовой охраны федеральной Конституции, поскольку конституционные (уставные) суды также обязаны обеспечивать соблюдение конституционных норм»². Придя к выводу о несоответствии Конституции РФ закона, подлежащего применению в деле, конституционный (уставный) суд может обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ в порядке ст. 125 (ч. 4) Конституции РФ. Такая правовая позиция сформулирована Конституционным Судом РФ³.

Статистика свидетельствует, что до настоящего времени указанными судебными органами в тех субъектах, где они созданы, вынесено более тысячи решений в защиту верховенства норм конституций (уставов) субъектов РФ. Если иметь в виду деятельность Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания, то за 12 лет его существования рассмотрено более чем 600 обращений. По подведомственным Суду вынесено 74 решения, среди которых немало таких, которые сыграли заметную роль в обеспечении гарантии верховенства

² Коровинских Д.С., Доронина О.Н. Система правовой охраны Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 5. - С. 17.

³ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея».

Конституции Республики Северная Осетия-Алания. Особенно это касается дел о толковании норм Конституции Республики Северная Осетия-Алания. Осуществляя толкование, Конституционный Суд обеспечивает не только верховенство и непосредственное действие Конституции, но также единство и стабильность конституционной законности. За период с 2003 года по настоящее время Конституционным Судом республики вынесено 10 постановлений о толковании положений Конституции Республики Северная Осетия-Алания⁴. Среди них, в частности, нормы о порядке изменения административных границ между республикой и иными субъектами РФ; о праве граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование; о разграничении полномочий между субъектами законодательной инициативы; о порядке опубликования нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина и др.

На мой взгляд, своеобразную форму обеспечения гарантий верховенства конституций (уставов) субъектов РФ по отношению к другим региональным нормативным правовым актам осуществляет также Конституционный Суд РФ. Так, в Постановлении от 18 июля 2003 г. № 13-П Конституционный Суд РФ указал, что конституции и уставы субъектов РФ, в отличие от иных нормативных правовых актов субъектов РФ, находятся в особой связи с Конституцией РФ и не могут считаться разновидностью нормативных правовых актов, контроль за законностью которых производится в порядке гражданского или административного судопроизводства. Это следует из всего содержания Конституции РФ, которая последовательно различает конституции (уставы) и другие нормативные правовые акты субъектов РФ. В связи с этим конституции и уставы субъектов РФ, как учредительные по своей природе акты, определяющие конституционно-правовой статус субъектов РФ, могут быть проверены только в рамках конституционного судопроизводства Конституционным Судом РФ, а потому надделение судов, осуществляющих гражданское и админи-

⁴ См.: Конституция Республики Северная Осетия-Алания и ее толкование Конституционным Судом Республики Северная Осетия-Алания. Владикавказ: Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания. 2014.

стративное судопроизводство, полномочием проверять законность конституции и уставов субъектов РФ и, соответственно, закрепление полномочия прокурора обращаться в такие суды с заявлением (требованием) о признании их противоречащими федеральному закону недопустимы⁵.

Таким образом, данным решением Конституционного Суда РФ уровень охраны и обеспечения верховенства конституций (уставов) субъектов РФ, непосредственно связанный с их конституционным статусом, значительно повысился.

При этом необходимо отметить, что конституционный контроль (в абстрактной форме) за нормативными правовыми актами, принятыми субъектами РФ в порядке ч. 6 ст. 76 Конституции РФ, находится вне компетенции Конституционного Суда РФ и осуществляется другими федеральными судами или органами конституционного (уставного) контроля соответствующего субъекта РФ. Но поскольку они не созданы в абсолютном большинстве субъектов РФ, в последнее время предпринимаются попытки передать дела конституционно-правового характера судам иных юрисдикций, что нельзя признать удачной идеей. Во-первых, потому что они и так завалены подведомственными им делами, во-вторых, нельзя не учитывать, что, как отмечает Председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А.А. Клишас, даже «суды общей юрисдикции в Западной Европе оказались неподготовленными к эффективно-му осуществлению конституционного контроля»⁶, хотя там, безусловно, более профессионально подготовленный судебский корпус. Но если они оказались неподготовленными к данной специфической деятельности, то наши традиционные суды, которые только недавно начали приобщаться к сложной конституционной материи, тем более не смогут эффективно осуществлять конституционное правосудие и обеспечивать гарантии верховенства конституций (уставов) субъектов РФ.

⁵ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан».

⁶ Клишас А.А. Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран. Сравнительно-правовое исследование. - М., 2007. - С. 307.

Следует иметь в виду, что каждое дело, рассматриваемое конституционным судом, - это не штамповка обычных уголовных и гражданских дел, где устанавливается событие и ему дается юридическая оценка. Оно сродни микронаучному исследованию, требующему глубокое знание конституционных норм, их иерархии, взаимосвязи, с усвоением и интерпретацией соотношения отраслевого и международного законодательства, с анализом и учетом практики национальных и иных судов и т.д. Чтобы всесторонне рассмотреть такое дело, нужно иметь не только немало времени, но и высокую профессиональную подготовку. Этим обусловлено то, что значительная часть судей конституционных судов - научные работники, известные ученые. Именно им отдается во многих странах предпочтение при формировании судейского корпуса. Наконец, неслучайно в Германии конституционное правосудие осуществляется в рамках модели двухуровневого конституционного контроля – Конституционным Судом Федерации и органами специализированного конституционного правосудия субъектов в ее составе. Выходит, что Германия, на правовую систему которой мы ориентируемся и которая значительно раньше нас встала на путь правового государства, считает необходимым формирование и функционирование двухуровневой конституционной юстиции, а в России, с ее огромной территорией, населением, более низким качеством федерального и регионального законодательства, правосознания, довольствуются работой одного Конституционного Суда РФ, чего, на наш взгляд, явно недостаточно для эффективного укрепления конституционной законности в стране. Об этом свидетельствует и то, что десятки тысяч нормативных правовых актов, по мнению Президента РФ и Генерального прокурора РФ, не соответствуют актам большей юридической силы. Это ослабляет роль права как важнейшего социального регулятора не только жизнедеятельности человека, но и органов власти, институтов гражданского общества.

В этой связи вызывает удивление затягивание образования конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Это не только «нарушает баланс региональных властей»⁷ и, тем

⁷ Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). - М., 2013. - С. 400.

самым, создание системы сдержек и противовесов с целью предотвращения узурпации государственной власти, но и препятствует реализации конституционного принципа разделения государственной власти на три ее ветви. Наконец, конституционные (уставные) суды способствуют удержанию государственной власти, как правильно отмечает Председатель Конституционного Суда В.Д. Зорькин, в конституционно-правовых рамках⁸. Он же в более ранней работе пишет о том, что само наличие конституционного правосудия имеет большое профилактическое значение: оно дисциплинирует и законодателя при издании законов, и чиновников при принятии правоприменительного решения, и рядовых граждан в их повседневных действиях в различных сферах социальной жизни⁹.

Кроме сказанного, по мнению академика, директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Т.Я. Хабриевой, «развитие конституционной юстиции в субъектах РФ является залогом формирования демократической государственности России, которая немыслима без сильной судебной власти в регионах»¹⁰. Тем более что региональное конституционное правосудие по своему назначению призвано решать в субъектах РФ те же задачи, которые на федеральном уровне возложены на Конституционный Суд РФ¹¹. Неслучайно в Постановлении VIII Всероссийского съезда судей от 16 декабря 2012 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития в 2012 – 2016 годах» отмечается, что незаслуженно без внимания остаются конституционные (уставные) суды субъектов РФ, которые играют роль дополнительного гаранта прав граждан, в том числе на судебную защиту. О необходимости укрепления механизма конституционно-уставного правосудия в качестве важного звена судебной системы России недавно достаточно убедительно выступил

⁸ См.: Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен. - М., 2013. - С. 54.

⁹ См.: Зорькин В.Д. Конституция и права человека в 21 веке. - М., 2008. - С. 59.

¹⁰ Хабриева Т.Я. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации: проблемы компетенции // В сб.: Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. - М., 2000. - С. 47.

¹¹ См. Минниханов Р.Н., Демидов В.Н. Конституционное правосудие в субъектах РФ // Государство и право. 2013. № 3. - С. 44.

судья Конституционного Суда РФ, член-корреспондент РАН М.И. Клеандров¹².

Несмотря на вышеизложенное, а также на то, что ежегодно издаются 100 тысяч региональных и местных нормативных правовых актов¹³, являющихся предметом конституционного контроля, за более чем 20 лет конституционные (уставные) суды образованы лишь в 16 субъектах РФ. Это свидетельствует о том, что федеральные органы государственной власти не проявляют инициативу в решении задачи дальнейшего развития региональных конституционных (уставных) судов – единственных государственных органов, призванных защищать верховенство конституций (уставов) субъектов РФ. Не заинтересованы в этом также законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ по вполне понятным причинам. Никто из них не хочет, во-первых, создавать орган, контролирующий их нормотворческую деятельность, во-вторых, делиться властью, поскольку давно известно, что «в любви и власти никто охотно не уступит и части».

Все это ведет также к нарушению важнейшего конституционного принципа – равенства всех перед законом и судом независимо от места проживания (ст. 19 Конституции РФ). Вполне очевидно, что в тех субъектах Российской Федерации, где образованы и действуют конституционные (уставные) суды, граждане получают двойной уровень судебной защиты. Кроме того, как отмечает судья в отставке Конституционного Суда РФ Б.С. Эбзеев, «субъекты Российской Федерации, где имеются конституционные (уставные) суды, находятся в более выгодном в отношении населения и обеспечения его прав положении, нежели абсолютное большинство субъектов, которые, хотя и имеют должную законодательную базу, но не могут решиться на то, чтобы создать этот институт»¹⁴.

¹² См.: Клеандров М.И. В защиту конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Российская юстиция. 2015. № 6. - С. 7.

¹³ Так, только за 2014 год органами местного самоуправления было издано более 620000 муниципальных правовых актов.

¹⁴ См.: Эбзеев Б.С. Конституционное правосудие в России: системность и роль в обеспечении единства и целостности Российского государства // Конституционное правосудие в РФ: правовое регулирование, опыт, перспективы. - Казань, 2005. - С. 15.

В сложившейся ситуации обеспечение гарантий верховенства конституций (уставов) субъектов РФ, равенства всех перед законом и судом, независимо от места жительства, значительно осложняется. Тем более что федеральные органы прокуратуры на местах осуществляют надзор за законностью региональных законов и иных нормативных правовых актов только на предмет соответствия Конституции РФ и федеральному законодательству. Как показывает практика, вопросы обеспечения гарантий верховенства конституций субъектов РФ их практически не интересуют.

Разрешение рассматриваемой проблемы представляется следующим образом. Во-первых, в тех субъектах РФ, где приняты законы о конституционных (уставных) судах, а их более 50, законодательные органы в соответствии с пп. «а» п. 4 ст. 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в порядке осуществления своих полномочий «должны осуществлять контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта РФ...». Однако на сегодняшний день, несмотря на императивную норму закона, уже принятые законы не исполнены в большинстве субъектов РФ. Поэтому законодательным (представительным) органам субъектов РФ предстоит ужесточить контроль за соблюдением и исполнением законов о конституционных (уставных) судах.

Во-вторых, в субъектах РФ, где нет законов о конституционных (уставных) судах региональным органам законодательной власти в целях реализации конституционного принципа разделения властей (ст. 10 Конституции РФ) необходимо принять соответствующие законы.

В-третьих, федеральным органам прокуратуры субъектов РФ в порядке обеспечения реализации статьи 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» необходимо обеспечить исполнение законов о конституционных (уставных) судах в субъектах РФ.

В-четвертых, Федеральному Собранию РФ необходимо принять Федеральный закон «О конституционных (уставных) судах субъектов РФ», для того чтобы не только урегулировать общие принципы деятельности данных судов, но и стимулировать

вать их дальнейшее развитие. Неслучайно специалисты отмечают, что вопросы организации конституционных (уставных) судов не столь тщательно юридически проработаны и закреплены в федеральном законодательстве. Между тем механизм реализации конституционных (уставных) норм о создании органов конституционной юстиции субъектов в неменьшей степени требует правового обеспечения на федеральном уровне российского законодательства¹⁵.

В-пятых, необходимо устранить неопределенность некоторых федеральных конституционных положений, о чем пишут многие ученые. В частности, речь идет о ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, где говорится, что «система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с Основами конституционного строя». Но здесь же указывается, что они образуются также в соответствии с «общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральными законами». Как видно, в данном случае судебные органы не указываются. В связи с такой неопределенностью данной нормы с целью совершенствования государственной власти субъектов предлагаю в ч. 1 ст. 77 Конституции РФ после слова «исполнительных» добавить слово «судебных», что будет способствовать обеспечению гарантий реализации принципа разделения государственной власти субъектов РФ на законодательную, исполнительную и судебную. Представляется правильным в части первой статьи 77 Конституции РФ, наряду с представительными и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, предусмотреть органы судебной власти, что будет соответствовать неоднократно принятым решениям Конституционного Суда РФ о необходимости определенности нормы закона.

И, наконец, последнее. Ведущие ученые-конституционалисты, в частности профессор С.А. Авакьян, правильно подчеркивают, что наиболее важные вопросы, к числу которых относится и организация органов государственной власти

¹⁵ См.: *Ишеков К.А.* О реализации конституций (уставов) субъектов РФ органами государственной власти: конституционно-правовое исследование. - М., 2013. - С. 27.

субъектов РФ, необходимо урегулировать на федеральном конституционном уровне. На этом же уровне в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» в порядке осуществления совместных полномочий Российской Федерации и ее субъектов в рамках ст. 72 Конституции РФ необходимо расширить полномочия конституционных (уставных) судов. Как правильно отмечают известные ученые, введение общей подведомственности Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов РФ означает, по сути, реализацию п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ и создание единой системы власти, где Конституционный Суд РФ в пределах своих полномочий по данному предмету совместного ведения становится высшей надзорной инстанцией по отношению к конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации. По их мнению, изменение статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации усилит их роль как инструмента защиты легитимности конституций и уставов субъектов Федерации. Данные суды необходимо активно вовлечь в процесс «очистки» норм основных законов субъектов от положений, противоречащих Конституции Российской Федерации, чем будет усиливаться роль права как инструмента легитимизации конституционного (уставного) пространства составных частей Российской Федерации¹⁶. На мой взгляд, с такой законодательной инициативой должен выступить Конституционный Суд РФ, тем более что многие его судьи в своих научных работах активно поддерживают развитие региональной конституционной юстиции.



¹⁶ См.: *Умнова (Конюхова) И.А., Степаненко А.С.* Легитимность конституций (уставов) субъектов РФ в контексте их защиты органами конституционного контроля в Российской Федерации. В сб.: Актуальные вопросы конституционного контроля. - М., 2011. - С. 765.

Конституционное
ПРАВОСУДИЕ

Вестник Конференции
органов конституционного контроля
стран новой демократии

Выпуск 4(70) 2015



Адрес редакции:

0019, Ереван, пр. Баграмяна 10
Тел.: (010) 529991, (011) 588189
Факс: 529991
Email: armlaw@concourt.am
URL: <http://www.concourt.am>

Сдано в набор 20.11.2015 г.
Подписано к печати 27.11.2015 г.
Печ. л. 8,5
Бумага офсетная
Печать офсетная
Формат 60x84 1/16
Тираж 750 экз.

Выходит ежеквартально

Статьи вестника "Конституционное
правосудие" публикуются
в авторской редакции

Вестник включен в перечень ведущих
рецензируемых научных журналов и
изданий, в которых должны публиковаться
основные научные результаты диссертаций
на соискание ученых степеней доктора и
кандидата наук

Зарегистрирован коллегией
N 8/22 Министерства юстиции РА
27 февраля 1998 г.