

**КОНСТИТУЦИОННОЕ
ПРАВОСУДИЕ**

**ВЕСТНИК
КОНФЕРЕНЦИИ
ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ
СТРАН МОЛОДОЙ ДЕМОКРАТИИ**

ВЫПУСК 3 (17) 2002

**ИЗДАЕТСЯ ЦЕНТРОМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ
ЕРЕВАН 2002**

Содержание

#3.(17) 2002

- **Актуальные проблемы конституционного правосудия**
- **Страшун Б.А.** Перспективы демократии и конституционное правосудие
Strashun B. A. The perspectives of democracy and constitutional justice
- **Митюков М.А.** Конституционные суды стран молодой демократии: некоторые политико-правовые аспекты исполнения решений
Mityukov M. A. The constitutional courts of young democracy countries: some political-legal aspects of the implementation of decisions
- **Тема для размышления**
- **Международная конференция юристов. Страсбург, май 2002г.**
- **Робер Ж.** Баланс между интересами целесообразности и прав человека в борьбе с терроризмом
Robert J. The balance between the interests of expediency and human rights in the fight against the terrorism
- **О деятельности органов конституционного правосудия**
- **Хецуриани Дж.** Новый этап в развитии законодательства о Конституционном Суде Грузии.
Hetzuriani J. The new stage in the development of the legislation on the Constitutional Court of Georgia
- **Аветисян С.С.** Актуальные проблемы конституционно-правовых основ уголовной политики Республики Армения.
Avetissyan S. The actual problems of constitutional - legal fundamentals of penal politics of the Republic of Armenia
- **Новые решения конституционных судов**
- Резюме решений Конституционного Суда Украины (январь-март 2002г.)
Summary of the decisions of the Constitutional Court of the Ukraine (January - March 2002)
- Обзор практики Конституционного Суда Республики Беларусь за второй квартал 2002г.
Survey of the practice of the Constitutional Court of Belarus for the second quarter of 2002
- **Информации, факты, сообщения**
- XII Конференция европейских конституционных судов. Брюссель, май 2002 г.
Conference of the European Constitutional Courts, Brussels, May 2002

РОССИЯ

Б.А. Страшун

начальник управления
Конституционного Суда
Российской Федерации

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации

Перспективы демократии и конституционное правосудие

Демократия, основанная на массовом политическом участии, есть порождение западной – европейской и затем североамериканской – политической и правовой культуры. Она обусловлена объективно развитием частной собственности и рыночных отношений, а с субъективной стороны – возобладавшей в этих регионах индивидуалистической социальной психологией. Последнюю не надо понимать примитивно: она отнюдь не исключает, но даже предполагает сотрудничество и солидарность между людьми, однако ориентирует человека на использование для достижения успеха в жизни главным образом собственных сил и способностей.

С конца XVIII в. в странах указанных регионов, обобщенно именуемых обычно Западом, где к этому времени завершался процесс складывания гражданского общества, стали приниматься конституции – высшие законы, образующие основу правовой системы каждой страны и призванные гарантировать гражданское общество и его членов от самовластья государства. Эта практика к настоящему времени приобрела глобальный масштаб: страна без писаной конституции сегодня представляет собой редкое исключение. Более того, содержание конституций все более унифицируется. Основной его блок образует развивающаяся система прав и свобод человека и гражданина и гарантий их защиты, а система публично-властных органов, составляющая второй необходимый блок содержания конституций, опирается в той или иной степени на основополагающий принцип разделения властей, который предполагает их взаимное уравнивание и тем самым исключение диктата одной из них. Таким путем конституции гарантируют защиту человека от возможного произвола публичной власти и способствуют рациональной организации последней.

Уже к концу XIX – началу XX вв. объем правового регулирования общественных отношений в более или менее развитых странах мира возрос настолько, что потребовались особые гарантии защиты самих конституций от искажений и извращений в текущем нормотворчестве. Обеспечению таких гарантий стали служить административная, а затем и конституционная юстиция. Хотя возникновение судебного конституционного контроля датируется обычно 1803 годом, когда было вынесено известное решение Верховного Суда США по делу Марбери против Мэдисона, заметное развитие даже в США такой контроль получил значительно позже – несколько десятилетий спустя. Ныне конституционный контроль стал почти неизменным атрибутом

демократической государственности и в большинстве государств осуществляется специализированной конституционной юстицией.

Необходимо, однако, отметить, что, хотя западный конституционализм распространился и на регионы Востока и Юга нашей планеты (при всей условности такого выделения), в этих регионах он, как правило, носит верхушечный, подчас чисто декоративный, характер. Реальные публично-властные, а нередко и частно-правовые, отношения обычно в этих странах не соответствуют конституционной модели. Да и у нас в России функционирование власти отнюдь не редко отклоняется от конституционных предписаний, причем не только в регионах, но и в центре. Одна из главных причин такого явления видится в том, что народы этих регионов еще не восприняли или восприняли далеко не полностью западные образцы политико-правовой культуры, их социальная психология недостаточно прониклась или совсем не прониклась демократическим мышлением.

Представляется, что у нас главная причина фиктивности ряда конституционных положений имеет именно социально-психологическую природу. Население наше привыкло за многие столетия кормиться из рук государства, которое кормило хотя и скудно, но все же большей частью надежно. При этом государство традиционно рассматривается как чуждая человеку сила. К самоуправлению же привычка не выработалась - хлопотно, ответственно, а результата добиться почти невозможно: чиновники прочно блокируют всякую хозяйственную и социальную самодеятельность, демократически выдвинутые к руководству и демократически же избранные люди часто обнаруживают склонность злоупотреблять своим положением и полномочиями. Минувшие 10 лет показали, что для становления в широких масштабах малого бизнеса и обладающего демократическим самосознанием среднего класса, достаточно многочисленного, чтобы определяющим образом влиять на политические отношения, этот срок в нашей стране слишком мал. Нельзя не видеть продвижения в желаемом направлении, но слишком оно медленное, слишком еще густы "джунгли российской демократии", сквозь которые самостоятельному человеку пробиться очень и очень трудно. Становится все более очевидно, что создание подлинной социальной рыночной экономики, подлинно демократического и правового государства – дело не одного поколения.

На сегодня в России в основном сформирована демократическая инфраструктура, т.е. установлена система институтов, через которые может осуществляться самоуправление общества на всех уровнях. Конституционная юстиция занимает в этой системе важное место. Сама Конституция Российской Федерации сегодня содержит еще во многом желаемое, а не действительное. Давая общеобязательное толкование Конституции, применяя ее к оценке наиболее значимых нормативных актов, прежде всего законов, Конституционный Суд Российской Федерации существенным образом содействует воплощению в жизнь прав и свобод человека и гражданина, формированию общественной жизни на принципах права, справедливости, демократии, последовательному обращению государства на службу интересам человека и общества и соответствующему развитию всей государственности.

Такую же роль играют и конституционные (уставные) суды, созданные рядом субъектов Российской Федерации. Примечательно вместе с тем, что руководители большинства субъектов нашей федерации вовсе не спешат создавать такие суды, не желая лишнего контроля над собой. В одной из республик – субъектов Российской Федерации созданный первоначально Конституционный Суд был упразднен, т.к. мешал тогдашнему Президенту этой республики. Конечно, не все решения конституционной юстиции с данной точки зрения безупречны, однако подавляющее большинство их защищает действительный смысл конституционного законодательства и имеет, помимо чисто правового, важное воспитательное значение и для населения, и для чиновников.

В течение первых 10 лет своего существования Конституционный Суд Российской Федерации, возникший, можно сказать, на пустом месте, накопил уже значительный опыт. Если обратиться к результатам его деятельности, необходимо прежде всего отметить большое число правовых позиций, сформулированных в его решениях, без изучения и учета которых уже невозможно правильное понимание и применение российской Конституции. Сейчас все сильнее ощущается назревшая необходимость всеохватывающей систематизации этих правовых позиций, которые в своей совокупности представляют собой, по сути, нормативную основу теории конституционного права России. Такой теории ранее просто не могло быть, потому что в советское время конституция практически рассматривалась не как юридический регулятор поведения людей, органов власти и иных организаций, а как политическая декларация, обращенная главным образом вовне. Что же до теории, то так называемая наука государственного права представляла собой набор преимущественно идеологических суждений, во многом оторванных от жизни, не имевших никакой практической опоры в юриспруденции, за исключением разве что тезиса о “руководящей и направляющей роли коммунистической партии”, посредством которого политически обосновывалась диктатура руководства КПСС. Сегодня же Конституция Российской Федерации – реально действующий (хотя, как отмечено, еще не в полной мере, но все более широко) юридический документ, непосредственно применяемый судом, и российская наука конституционного права – реальная наука, ставшая таковой в значительной мере благодаря деятельности Конституционного Суда и объективному изучению мирового опыта.

Справедливость, правда, требует отметить, что само появление специализированной конституционной юстиции вообще и российской в частности – результат воздействия теории на практику. Как известно, первый конституционный суд был создан в Австрии после Первой мировой войны по инициативе профессора Ханса Кельзена, ставшего затем одним из первых конституционных судей. И не случайно в России, как и в ряде других европейских государств, большинство конституционных судей – это профессора права.

Но судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации проявила себя за истекшее десятилетие не только как средство правовой защиты федеральной Конституции от извращения текущим нормотворчеством,

не только как вклад в создание и развитие теории конституционного права. Она решала и, к сожалению, вынуждена продолжать решать задачу защиты самой конституционной юстиции от непрекращающихся попыток ее ликвидации тем или иным способом. Здесь опять-таки сказывается феодальная психология многих наших политиков и чиновников, для которых суд, если он независим и решает не всегда в их пользу, - институт неудобный, даже вредный. А Конституционный Суд, кроме того, еще вызывает ревность других высших судов, особенно Верховного Суда Российской Федерации, который традиционно возглавлял всю судебную систему и теперь, утратив это положение, время от времени предпринимает вторжения в сферу конституционной юрисдикции.

Такова картина нынешнего дня. В перспективе есть все основания ожидать, что психология российского общества будет и далее эволюционировать в направлении восприятия тех ценностей, которые сегодня признаны обществом в наиболее развитых странах, прежде всего прав и свобод человека и гражданина. Однако процесс этот не может быть скоротечным: вероятно, он займет время жизни не менее двух поколений. Что же касается судеб демократии, то представляется, что пользование этими правами и свободами будет становиться все более рациональным. Это позволит преодолеть ряд противоречий, существующих между объективными общественными потребностями и общепризнанными принципами демократии. Одно из основных таких противоречий заключается в том, что законодательная власть, а во многих странах и политическая верхушка власти исполнительной формируются в результате реализации всеобщего и равного избирательного права, тогда как функции государственной власти в силу своего многообразия и сложности требуют для принятия решений высокой профессиональной подготовки. Похоже, что приступить к разрешению этого противоречия придется еще до того, как государство наше полностью обретет правовой характер.

В странах с давними демократическими традициями политические партии, участвующие в формировании законодательной власти, стремятся укомплектовать депутатский корпус разного рода необходимыми специалистами, способными профессионально оценить варианты предлагаемых решений и обеспечить грамотную подготовку законодательных текстов. У нас же, как и во многих других странах "молодой демократии", партии при подборе кандидатов в состав законодательных органов следят главным образом за их политической (и подчас финансовой) лояльностью, в результате чего качество законодательства зачастую оставляет желать много лучшего, не говоря уже о том, что нередко законоположения принимаются в интересах весьма узких групп ("олигархов" и т.п.).

В странах давней демократии позволяют себе формировать правительства по чисто политическому признаку, поскольку в любом ведомстве состав чиновников-профессионалов, сформированный на конкурсной основе, остается неизменным, как бы ни перетасовывались непрофессиональные руководители этих ведомств. Никакого необоснованного радикализма в их деятельности, никаких безграмотных вторжений в нее профессионалы просто не допустят. У нас же конкурсный принцип подбора кадров до сих пор остается на уровне идеи, и поэтому при формировании корпуса руководителей ведомств и даже

всего Правительства приходится, как в советские времена, наряду с политическим критерием по существу и даже в первую очередь обязательно учитывать также профессиональный. Само по себе это, может быть, и неплохо, но при таком подходе руководитель ведомства, особенно выросший в его системе, нередко замыкается в ведомственной проблематике и оказывается неспособным заглянуть за ведомственный горизонт, отдает предпочтение ведомственным интересам перед интересами общества и государства. Правительства как органа для управления делами всего общества тем самым не получается: каждый его член, по выражению К. Маркса, - частичный работник, а коллегия из частичных работников не образует целого работника.

Особенно опасно такое наследие советского периода, как соединение в руках некоторых правительственных ведомств функций политического и хозяйственного управления, как это получилось с так называемыми естественными монополиями. Хорошо, что теперь начали отделять одно от другого, но процесс отделения еще не завершен, и заметно, что он встречает весьма сильное сопротивление.

Низкий уровень заработной платы служащих административного аппарата, компенсируемый в некоторой мере социальными льготами (вызывающими раздражение населения), служит одной из главных причин, хотя, может быть, и не самой главной, широко распространенной коррупции. Считают даже, что масштаб взяток сопоставим сейчас с совокупным доходом государства. Особенно опасна коррупция в так называемых правоохранительных органах, которые, к сожалению, не столь уж редко действуют противоположно своему предназначению. Аппарат публичной власти постоянно иницирует или непосредственно производит нормативное регулирование, направленное на нарочитое усложнение условий жизни людей, чтобы вынудить их обращаться за административными услугами все чаще и ко все большему числу чиновников, вымогающих взятки и поборы.

Все эти проблемы порождены преимущественно отсутствием или недостатком общей, политической и правовой культуры общества. И пока необходимый ее уровень не будет достигнут, любые законодательные и организационные меры, направленные на борьбу против коррупции и чиновничьего самовластья, будут результативны не более, чем частично, хотя, конечно, принимать и проводить в жизнь такие меры нужно последовательно и неуклонно. Однако похоже, что жизнь не оставляет времени для ожидания. Хотим мы того или нет, но общество наше уже начало вступать в постиндустриальную стадию развития, и создание адекватной системы управления становится насущной задачей.

По объективным причинам наиболее профессиональна судебная власть. Правда, в России и здесь есть большие проблемы, связанные с тем, что сегодня еще большинство действующих в составе судебной власти юристов, особенно на средних и высших уровнях судебной системы и прокуратуры, получили образование в советское время и далеко не все из них смогли обрести знания и профессиональную психологию, которые необходимы в условиях рыночной экономики и политической демократии. Несмотря на то, что прокуратура всегда была и остается централизованной системой, а все суды, кроме

конституционных (уставных) судов субъектов федерации и мировых судов, стали судами федеральными, независимость суда и прокуратуры нередко остается на бумаге, поскольку судьи и прокуроры еще слишком часто оказываются вовлеченными в систему неформальных (клановых и им подобных) связей. В этих условиях сами гарантии независимости судейского корпуса, включая его самоуправление, подчас облегчают служебные злоупотребления. Это не значит, что такие гарантии надо упразднить, они как раз представляют собой важное завоевание демократии, но это значит, что необходимо принять меры к тому, чтобы деятельность юстиции была в максимально возможной степени прозрачна.

Тем не менее именно судебная власть, как в истории это особенно ярко показал опыт Англии, а ныне показывает опыт Израиля, способна стать главным рычагом внедрения правовых начал на всех уровнях организации и во всех сферах жизни российского общества. Число юристов, сознающих социальную роль своей профессии и стремящихся обратить ее на благо общества, хотя и не быстро, но растет. Суды все чаще ищут источник идей для разрешения правовых конфликтов не только в текущем законодательстве, но и в Конституции Российской Федерации, которая имеет богатый и далеко еще не использованный потенциал преобразования общественных отношений на базе основополагающих принципов права.

В такой социальной среде особенно велико значение конституционного правосудия. Именно оно ориентирует всех правоприменителей на последовательную реализацию принципов и норм Конституции, разъясняет смысл ее положений и корректирует в необходимых случаях текущее законодательство. Поэтому вряд ли можно сомневаться в том, что в наступившем столетии конституционное правосудие в нашей стране будет обретать все большую силу и значение (если, разумеется, не произойдет откат к авторитаризму, отдельные признаки которого мы сегодня, к сожалению, наблюдаем). Подобная перспектива "светит", как представляется, и другим ветвям судебной власти, которым, впрочем, еще предстоит рационализация организации и деятельности.

Я бы осмелился сказать больше: скорее всего именно судебная власть станет тем ядром, вокруг которого кристаллизуется система власти, именуемая сегодня меритократией (властью по заслугам). Думается, именно такая система адекватна условиям постиндустриального, или, как его еще называют, информационного общества, и она придет на смену формально представительной демократии. Конечно, нам в нашей стране еще эту систему предстоит разработать и отработать, но если мы попытаемся заглянуть дальше в будущее, то неизбежно должны задуматься над задачей преодоления существенных недостатков принятых в современном мире демократических форм публичной власти. Думается, что отмеченные выше постоянно растущая сложность общественных отношений, характеризуемая ныне условиями постиндустриального общества в наиболее развитых странах, и противоречащая этому формальная открытость публичной власти для участия всех взрослых граждан в создании ее органов будут заменены конкурсным формированием органов законодательной и исполнительной власти из числа

разного рода профессионалов. Как некогда условием участия в выборных органах и даже в выборах было наличие у человека определенной массы имущества, так в достаточно близком будущем таким условием станет наличие определенных знаний и умений. Конкретные принципы и формы организации и функционирования такого рода системы публичной власти сегодня предвидеть еще трудно. Несомненно, что они будут различаться от страны к стране, но сущность системы все же должна быть, как представляется, единой. Этому будут способствовать процессы экономической и политической интеграции, которая сегодня уже обнаружилась как глобальная тенденция, несмотря на ее сильно разнящиеся темпы в разных районах мира.

Меритократическая система власти не есть отрицание демократии, это скорее переход ее на новую, более высокую ступень, потому что "правление заслуживающих" необходимо сочетать с демократическим контролем за властью и обеспечением прозрачности ее деятельности. Какими станут соответствующие институты, мы можем сейчас только обсуждать, но несомненно, что юстиция, конституционная прежде всего, будет в системе этих институтов занимать достойное место.

Perspectives of democraci and constitutional jurisdiction

B.A. Strashun

*Director of Department of the
Constitutional Court of the
Russian Federation,*

Doctor of law, Professor,

Honowred scientist of the Russian Federation

Summary

Since the end of the 18th century, when in the Western countries the civil society had established, they began to adopt constitutions in order to guarantee it against autocracy of the state. Now a country without written constitution is an exclusive thing. Moreover, the content of constitutions becomes similar.

The volume of legal regulating social relations increased to the beginning of the 20th century so much, that special defense against distorting constitutional principles in the usual legislation was needed. Although the well-known decision of the U.S. Supreme Court on the case *Marbury v. Madison* had been made in 1803, the judicial constitutional control developed in the USA only after several decades. Now such control is considered to be an obligatory sign of democracy nearly everywhere, and it is being realized in most of states by specially organized constitutional judiciary.

But it should be noted, that in the vast regions of our planet called East and South democracy with its institutions remains decorative, because the national culture and mentality of the peoples is still non-democratic. We observe it in Russia too, to a big extent. Until we have a mighty middle-class, we'll go the way of democracy very slowly.

We have a system of democratic institutions now in Russia, and the place of the constitutional jurisdiction in this system is very important. But our Constitution often contents what we want, and not what we have in reality. It seems that the main reason of such a situation is our social psychology. Our late systems of government couldn't bring us up to strive for self-government. It takes time to become real citizens, and this time can't be short. The Constitutional Court of the Russian Federation furthers essentially realization of human and civil rights and freedoms, promotes forming our social life upon the principles of law, equity, democracy. Constitutional (statutal) courts of federal units play the same role, and it is no mere chance, that in the majority of our federal units such courts haven't been established.

The activity of the Constitutional Court of the Russian Federation in the first 10 years of its existing fulfilled not only the task of defending the federal Constitution, but to the same time the task of creating and developing the theory of Russian constitutional law. Besides, the Constitutional Court had and has to defend constitutional jurisdiction against attempts of its abolition.

Nevertheless we can await, that the psychology of Russian society will gradually develop to grasping values, recognized in most developed countries, first of all

human and civil rights and freedoms, as it does now. It would help to solve contradictions between actual social needs and generally recognized principles of democracy. For example, according to the principles of democracy every citizen is enabled to be member of parliament or of government. But the tasks of these bodies are now so highly complicated, that not everybody, even if he or she has university education, is able to deal with them on the needed level.

The judiciary is according to objective reasons most professional, and therefore it is most probably, that this branch of power would become the kernel, around which a new system of democracy would be formed. Such system is called in the literature meritocracy. It must be a rule of highly qualified professionals under democratic control. Constitutional courts would have in this system one of leading places.

М.А. Митюков

заслуженный юрист Российской Федерации,
профессор

Конституционные Суды стран молодой демократии: некоторые политико-правовые аспекты исполнения решений

Как известно, решения конституционных судов в постсоветских государствах окончательны, обжалованию не подлежат и в большинстве из этих стран не могут быть пересмотрены, в том числе и по исключительным обстоятельствам. Этим решениям характерны общеобязательность и действие во времени и пространстве, аналогичное законам. В законодательстве многих стран молодой демократии декларируется, что законы и нормативные акты либо их части, признанные неконституционными, утрачивают свою силу. Нередко устанавливается, что неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решений конституционного суда влечет ответственность, в том числе и уголовную.

Вместе с тем реального механизма исполнения решений конституционного суда в странах молодой демократии, как и в большинстве государств мира, не существует. Это обусловлено многими моментами. Прежде всего тем, что процедура реализации названных решений в корне отличается от исполнения актов судов других видов судопроизводства и является близка к нормотворческой, чем правоприменительной деятельности. Во-вторых, специфика субъектов исполнения решений конституционных судов, а это нередко – законодательные и исполнительные органы власти, вносит в эту процедуру определенные политические моменты и иногда обуславливает саму практику исполнения решений конституционного суда в конкретной стране.

Проблема исполнения решений конституционных судов актуальна для большинства постсоветских стран. Это подчеркивают главы государств, председатели конституционных судов и ученые. По данному вопросу уже имеется немало публикаций, а в России Администрацией Президента специально проведено Всероссийское совещание по проблемам исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации и региональных конституционных (уставных) судов, которое нашло большой отклик в прессе. Этой же проблематике посвящались международные семинары конституционных судов постсоциалистических и постсоветских стран (Тбилиси, 1997 г.; Ереван, 2001 г.; Москва, 2002 г.).

Интерес к исполнению решений конституционных судов обусловлен не какой-нибудь критической ситуацией, как выражается М.В. Баглай, а необходимостью выработки эффективного механизма их реализации. Современный уровень исполнения решений нередко дает «сбои», проявляющиеся в неоперативном исполнении постановлений, требующих законодательного либо подзаконного решения; продолжении действия актов правительственного и ведомственного уровня, независимо от признания неконституционными отдельных положений законов, на которых основаны эти

акты; игнорировании некоторыми должностными лицами и органами рекомендаций конституционных судов по совершенствованию законодательства, а также по делам конкретного нормоконтроля; медленном распространении органами законодательной и исполнительной власти, а также правоприменителями правовых позиций конституционных судов на аналогичные положения других нормативных актов; попытках «ревизовать» решения названных судов путем издания новых нормативных актов.

Между тем уровень исполняемости решений конституционных судов в постсоветских государствах иногда существенно различается, что предопределяется многими факторами, в том числе политическими. Нередко на это влияют политический режим в стране, соотношение сил в парламенте, степень взаимодействия между главой государства (правительством) и законодательным органом, авторитет и реальное положение конституционного суда в системе высших судебных органов, менталитет правящей элиты и уровень правовой культуры общества. В какой-то мере прав А. Деметрашвили, когда утверждает, что исполнение решений Конституционного Суда «в первую очередь ... зависит от состояния политического режима в стране», от компетенции суда и от наличия ответственности за невыполнение и ненадлежащее выполнение его решений, а также от степени доведения решений до сведения судов общей юрисдикции, должностных лиц и граждан.

Высказанный тезис можно проиллюстрировать на примере Российской Федерации и Республики Молдова. В первой из них до сих пор не реализованы рекомендации десяти постановлений Конституционного Суда Российской Федерации 1995-2000 гг. о разработке или совершенствовании законодательных актов. В Республике Молдова за этот же период не исполнены постановления Конституционного Суда, относящиеся к признанным неконституционными: законам - 28 (из 52), постановлениям Парламента - 16 (из 18), указам Президента - 6 (из 8), постановлениям Правительства - 18 (из 44). Конституционный Суд РМ в своих ежегодных докладах об осуществлении конституционной юрисдикции «вынужден констатировать затягивание введения изменений в некоторые законодательные акты», вытекающих из вынесенных им постановлений и приводит обширный перечень неисполненных постановлений. Причем ряд примеров «перекочевывает» из одного доклада в другой.

Заместитель Председателя Конституционного Суда Украины П. Евграфов также в одном из своих выступлений подчеркивает, что «будет своевременным отметить: реалии правовой жизни уже свидетельствуют о неединичных «вспышках» прямого невыполнения решений Конституционного Суда Украины, что дает основания говорить о вероятности невосприятия, а может, и игнорирования остальными органами государственной власти и местного самоуправления воли органа конституционной юрисдикции».

Между тем, независимо от уровня исполняемости решений конституционных судов, президенты и правительства постсоветских государств, как правило, официально подчеркивают важность деятельности конституционного правосудия. Так, в Послании Конституционного Суда Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2000 году»

отмечалось, что исполнению решений суда «большое внимание ... уделяет Глава государства, как гарант прав и свобод граждан» и что оно осуществляется путем взаимодействия с Правительством. Но иногда конституционные суды встречают отрицательную реакцию со стороны властей на отдельные свои решения. В частности, как сообщали средства массовой информации, в связи с признанием Конституционным Судом Латвии незаконным положения Агентства по недвижимой собственности государства (АНСГ), на основании которого выделены 183 свободные государственные квартиры «нужным людям», над судом нависла угроза ликвидации под прикрытием разговоров о его «ненужности и дороговизне содержания». Причем такое заявление последовало из уст премьер-министра. Подвергся целенаправленной кампании против него и Конституционный Суд Грузии в связи с принятием второй коллегией Суда 3 ноября 1998 года решения о несоответствии Конституции статьи 86 Органического закона об общих судах (о досрочном прекращении полномочий действующих судей - с 20 января 1999 года). В Молдове Председатель Парламента недавно выразил недовольство тем, что Конституционный Суд признал неконституционными несколько принципиально важных законодательных актов и призвал использовать «румынскую» модель конституционного контроля, допускающую принятие парламентом окончательного решения о конституционности законов. Предпринимались и предпринимаются шаги, но безуспешно, к упразднению Конституционного Суда в Кыргызстане путем объединения с Верховным Судом и Высшим Арбитражным Судом «с целью сокращения расходов на их содержание и обеспечение эффективной судебной защиты населения республики». Подобные попытки были в Таджикистане, где некоторыми политиками ставился вопрос о ликвидации Конституционного Суда и образовании на его базе Конституционного Совета либо отдельной коллегии в структуре Верховного Суда Республики. В каждом из упомянутых случаев основанием всплеска негативных эмоций и намерений против Конституционного Суда являлось решение по конкретному делу, чаще всего не устраивающее определенные группы депутатов, отдельные политические или общественные организации.

Не способствует эффективному исполнению решений конституционных судов дискредитация их содержания неуважительными заявлениями депутатов парламента, его руководителями, министрами, учеными - «докторами права». Например, в Молдове имелся случай, когда министр финансов направил директивы подведомственным органам, игнорирующие решение Конституционного Суда. В Республике Беларусь, «к сожалению, как пишет Председатель Конституционного Суда РБ Г.А. Василевич, мы наблюдаем, когда под надуманными предлогами некоторые решения Конституционного Суда не исполняются». В России под видом доктринальных исследований до сих пор раздаются призывы освободить правоприменителя от навязанной ему якобы вопреки Конституции «обязанности следовать решениям Конституционного Суда Российской Федерации до их подтверждения законодателем путем введения в правовую ткань государства», т.е., по существу, ликвидировать судебный конституционный контроль и заменить консультативным

конституционным надзором. В Украине высказываются предложения «унифицировать» ее судебную систему, отказавшись от Конституционного Суда, либо пересмотреть его статус в связи с «преждевременностью внедрения жесткого варианта конституционного контроля в сфере законов» и исключить решающую роль органов конституционного контроля в этой сфере.

Несмотря на «препоны» на пути исполнения решений конституционных судов, их роль в правовой системе каждого из постсоветских государств становится значимой. Этому способствует то, что в некоторых из них за решениями официально признается статус нормативного акта (Азербайджан, Армения, Беларусь), а в Литве - они имеют силу закона. Согласно казахской конституционной доктрине нормативные постановления Конституционного Совета также признаются частью действующего права и по своей юридической силе не уступают законам, поскольку могут отменить полностью или частично любой противоречащий Конституции закон (в том числе - конституционный) и иной нормативный правовой акт. В России итоговым решениям Конституционного Суда и его определениям «с позитивным содержанием» «*de facto*» придается характер нормативности и они, если применять выражение Ж.Веделя, входят в реальную систему источников права Российской Федерации. Проф. А. Селиванов полагает, что и решения Конституционного суда Украины, «принятые в качестве актов прямого действия, приобретают конституционную силу, исходя из верховенства Основного Закона Украины».

К сожалению, в теории права точка зрения практиков о признании решений конституционных судов источником права многими учеными не разделяется. В то же время некоторыми из них высказывается компромиссное мнение о том, что «практика присоединяется к нормативному материалу ... в виде так или иначе объективированных ее форм, в том числе *правоположений практики*, содержащихся в актах суда ... Причем в ряде случаев эти правовоположения носят формально выраженный нормативный характер, что делает их явлениями, близкими к юридическим нормам в традиционном понимании ...».

Вместе с тем реализация вынесенных конституционными судами решений остается серьезной проблемой постсоветских государств, что еще в 1990 году предвидели Д.А. Керимов и А.И. Экимов. Нормативный характер решений, их «самодостаточность» и непосредственное действие, подчеркиваемые авторитетом суда, не всегда обеспечивают своевременное, надлежащее и эффективное исполнение названных решений. Требуется создание механизма их исполнения, основанного не только на упомянутых составляющих, но и на силе государства в целом и его институтов в отдельности и поддержке общественности, политических партий, средств массовой информации и нарождающегося гражданского общества.

Формирование такого механизма фактически началось в каждой из постсоветских стран сразу после возникновения конституционных судов и столкновения последних с первыми случаями игнорирования их решений. Этот процесс осуществлялся и продолжает осуществляться путем поиска оптимальной модели названного механизма, нередко методом проб и ошибок. В частности, проблема реализации постановлений Конституционного Суда

Российской Федерации стала актуальной уже в первые месяцы его деятельности.

Неисполнение Татарстаном постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 марта 1992г. по инициированному Верховным Советом страны делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР, закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР» и Закона ТССР от 29 ноября 1991 года «О референдуме Татарской ССР ...» обусловило потребность прибегнуть к авторитету и силе парламента как инструменту обеспечения исполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации. Однако этот первый опыт в силу политической ситуации, а также отсутствия законодательных основ для реализации актов Конституционного Суда Российской Федерации оказался неудачным. Вместе с тем он дает пищу для размышления: может ли представительный и законодательный орган государственной власти играть основную, главную роль в обеспечении исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации. Вероятно, что ответ на этот вопрос напрашивается отрицательный. В силу специфики своей организации и деятельности парламент может лишь законодательно регулировать механизм обеспечения исполнения решений, а также реализовывать их в своей правотворческой деятельности. С последним, как показывает ранее приведенная практика некоторых стран, парламенты справляются не всегда своевременно и эффективно.

Более действенным инструментом обеспечения исполнения решений конституционных судов может стать, а в некоторых случаях, уже является исполнительная власть. Примеры этому не единичны. Один из первых хронологически является Указ Президента Республики Казахстан «О мерах, вытекающих из постановления Конституционного суда Республики Казахстан от 6 марта 1995 года». Этим актом во исполнение постановления Конституционного Суда была создана ликвидационная комиссия вследствие объявления нелегитимным Верховного Совета РК в связи с признанием неконституционным ряда норм постановлений Центральной избирательной комиссии по выборам высшего законодательного органа. Другим наиболее известным примером обеспечения исполнения решения Конституционного суда являются Указы Президента Российской Федерации от 10 марта 1997г. «О мерах по реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997г. №1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» и от 22 декабря 1997 года «О мерах по совершенствованию взаимодействия органов государственном власти и органов местного самоуправления в Удмуртской Республике», а также утвержденный поручением Правительства Российской Федерации от 16 марта 1997г. № ВЧ-П11-08115 Перечень мероприятий по выполнению названных Указа Президента Российской Федерации от 10 марта 1997г. и Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997г.. Этими актами достаточно решительно были пресечены попытки руководства

Удмуртской Республики проигнорировать решение Конституционного Суда Российской Федерации и в орбиту органов, обеспечивающих его исполнение, были вовлечены, помимо органов власти Удмуртии, Администрация Президента, Генеральная прокуратура, ряд федеральных министерств и ведомств. Все это позволило реализовать постановление Конституционного Суда Российской Федерации.

Приведенные примеры показывают, что согласованная и скоординированная главой государства деятельность органов исполнительной власти позволяет относительно быстро и эффективно реализовать решение конституционных судов, неисполнение которых грозит непредсказуемыми затяжными политическими кризисами общегосударственного или регионального масштабов. Это дало основания Председателю Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглаю отметить, что президент в механизме обеспечения исполнения решений «чуть ли не единственный козырь в руках у Конституционного Суда Российской Федерации». Понимая общегосударственную значимость решений Конституционного Суда Российской Федерации в содействии главе государства в осуществлении функции гаранта Конституции, Президент РФ принял решение воспроизводить наиболее важные и общие позиции из постановлений Конституционного Суда Российской Федерации в своих указах с тем, чтобы распространить их более широко. На практике эта позиция реализуется Президентом также в ветировании законов и в текстах поправок к законопроектам. Помимо этого, Положением о полномочном представителе Президента Российской Федерации в Конституционном Суда Российской Федерации, утвержденном Указом Президента от 31 декабря 1996г. «Об обеспечении деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суда Российской Федерации», полномочному представителю предоставлено право в необходимых случаях вносить Президенту предложения о мерах по обеспечению исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе о необходимости внесения изменений в законодательство. Становится целесообразным, на наш взгляд, сделать вытекающее из статьи 80 Конституции Российской Федерации полномочие Президента по обеспечению исполнения решений Конституционного Суда более эффективным. В этих целях можно было бы отделить представительские функции главы государства в Конституционном Суде от «обеспечительно-исполнительских» в отношении его решений. Последние возложить на специально созданный в Администрации Президента орган по обеспечению исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации (бюро по содействию исполнению решений Конституционного Суда Российской Федерации и т.п.). Этому могло способствовать и «развертывание» содержащихся в Регламенте Правительства Российской Федерации положений о взаимоотношениях с органами судебной власти и дополнения этого акта нормой, возлагающей на Правительство обязанность обеспечить исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации». К реализации названной задачи мог бы быть

привлечен и Полномочный представитель Правительства Российской Федерации в высших судебных органах Российской Федерации.

Непродолжительный опыт функционирования конституционных судов в постсоветских странах приводит к выводу, что исполнение решений этих судов должно основываться на серьезной законодательной базе. Проблема законодательного урегулирования исполнения этих решений в ряде стран возникла практически с первых дней функционирования конституционных судов. В начале апреля 1992 года в нашем выступлении на сессии Верховного Совета Российской Федерации было предложено принять закон «Об обеспечении исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации», который был обсужден в первом чтении. Этот документ уже стал исторической реликвией, но идея принятия подобного закона была поддержана и в других постсоветских государствах.

В Российской Федерации во второй половине 1992 года возобладало мнение, что для обеспечения решений Конституционного Суда недостаточно обыкновенного закона, поскольку этот вопрос связан с конституционной ответственностью институтов власти и должностных лиц федерального и регионального масштаба. В связи с этим были предприняты попытки закрепления в Конституции основных положений об ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда. Комитетом по законодательству Верховного Совета Российской Федерации при обсуждении подготовленного к VII Съезду народных депутатов России проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон)» были предложены поправки в Конституцию, устанавливающие прекращение полномочий представительных органов государственной власти и глав администраций субъектов Российской Федерации за неисполнение ими постановлений Конституционного Суда Российской Федерации. Однако Верховным Советом эти поправки не были поддержаны. Не получила одобрения и радикальная поправка О.Г. Румянцева «о приостановлении всех бюджетных выплат субъекту» за игнорирование решений Конституционного Суда Российской Федерации. Отклонил Верховный Совет и предложение Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда о дополнении статьи 121-8 Конституции нормой о том, что Президент Российской Федерации обеспечивает исполнение постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, а также решений названных судов. Подобная судьба постигла аналогичные поправки, подготовленные к Седьмому Съезду народных депутатов Российской Федерации.

Косвенно вопросы конституционной ответственности должностных лиц и органов субъектов Российской Федерации в связи с неисполнением решений Конституционного Суда были регламентированы в статьях 86-1 и 165-1 Конституции РФ (в редакции от 21 апреля 1992 года) и статьей 67 Закона от 5 марта 1992 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации». К сожалению, с принятием Конституции 1993 года эти положения утратили силу.

Таким образом, попытка конституционной регламентации обеспечения исполнения решений Конституционного Суда может оказаться

малопродуктивной по причинам политического, а сегодня и юридического характера, обусловленного сложностью порядка внесения поправок в Конституцию. Поэтому в Российской Федерации указанный процесс развивается посредством внесения изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон и федеральные законы. Рабочая группа по разработке судебной реформы, возглавляемая Д.Козаком, в целях своевременного и более эффективного исполнения решений Конституционного Суда РФ дополнительно к непосредственному прямому действию последних предложила в процесс их исполнения вовлечь Президента, Государственную Думу, Правительство и органы государственной власти субъектов РФ, возложив на них определенные обязанности по исполнению актов Конституционного Суда и обусловив это хронологическими рамками и конституционной ответственностью. В этих целях были внесены изменения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», юридический анализ которых уже дан в литературе.

Суть этих изменений заключается в том, что если решением Конституционного Суда РФ нормативный акт признан не соответствующим Конституции РФ полностью или частично, либо из решения вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, то на соответствующие государственные органы и должностных лиц возлагается обязанность по приведению законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией. Так, Правительство РФ не позднее трех месяцев после опубликования решения Конституционного Суда вносит в Государственную Думу проект нового федерального конституционного закона, федерального закона или ряд взаимосвязанных проектов законов либо законопроект о внесении изменений и(или) дополнений в закон, признанный неконституционным в отдельной его части. Указанные законопроекты рассматриваются Государственной Думой во внеочередном порядке. Президент РФ, Правительство РФ не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда отменяют свои нормативные акты и принимают новые либо вносят изменения и дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части. Законодательный (исполнительный) орган государственной власти субъекта РФ в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда вносит необходимые изменения в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации, отменяет признанный неконституционным закон, принимает новый закон или ряд взаимосвязанных законов либо вносит изменения и дополнения в региональный закон, признанный неконституционным в отдельной его части. Высшее должностное лицо субъекта РФ вносит соответствующий законопроект в законодательный (представительный) орган государственной власти не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта РФ не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда отменяет признанный неконституционным нормативный акт, принимает новый нормативный акт либо вносит изменения и(или) дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части. Если по истечении

двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда законодательным (представительным) органом государственной власти либо высшим должностным лицом не будут приняты названные меры, применяется механизм ответственности, предусмотренный федеральным законодательством.

Признание не соответствующими Конституции РФ федерального закона, нормативного акта Президента РФ или Правительства РФ, договора или его отдельных положений является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов либо договоров, основанных на признанных неконституционными полностью или частично нормативном акте либо договоре либо воспроизводящих их или содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными. Эти положения не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

С большой степенью вероятности можно прогнозировать, что и в других постсоветских странах обеспечение исполнения решений будет предметом текущего законодательного, а не конституционного решения. В частности, по этому пути пошли в Грузии. В принятых 12 февраля 2002 года Органических законах «О внесении изменений и дополнений в Органический закон Грузии «О Конституционном Суде Грузии» и «О внесении изменений и дополнений в Закон Грузии «О конституционном судопроизводстве» был предусмотрен ряд новых норм, направленных на повышение эффективности исполнения решений Конституционного Суда.

Оригинальным представляется и украинский подход к решению данной проблемы. В Законе «Об исполнительном производстве» предусматривается обязательное принудительное обеспечение исполнения решений Конституционного Суда Украины в случаях, предусмотренных законом. Однако такие случаи пока не обозначены в Законе «О Конституционном Суде Украины», поэтому, как выражается А. Селиванов, «следует безотлагательно внедрить соответствующие материальные нормы». Им также предлагается ввести в законы о Президенте Украины, о Кабинете Министров, а также в Регламент Верховной Рады Украины процессуальные нормы касательно выполнения решений Конституционного Суда с соответствующими обязанностями этих субъектов.

В России с идеей принятия специального Федерального закона «О конституционно-исполнительном производстве» выступил проф. М.С. Саликов. Он предлагает этим актом определить условия и порядок принудительного исполнения судебных актов как федерального, так и региональных конституционных (уставных) судов в случаях неисполнения их в добровольном порядке. Эта точка зрения в свое время не нашла поддержки в западных странах и критически воспринимается многими исследователями в постсоветских государствах по мотивам того, «что своеобразие конституционного правосудия не позволяет конструировать специальное исполнительное производство... В этом отношении вряд ли возможен какой-либо механизм репрессивного толка».

Вместе с тем существует и «скептическая» позиция о возможности правового регулирования обеспечения исполнения решений конституционных судов. В частности, судья Конституционного Суда Республики Армения Ф. Тохян

полагает, что «поставленная проблема чисто юридическими средствами мало разрешима. В странах молодой демократии она еще долго будет острой, пока в обществе и государстве окончательно не утвердится конституционная законность, не будут последовательно соблюдаться принципы разделения властей, верховенства права и, в первую очередь, Конституции и основных прав человека как высших ценностей». Во многом такая точка зрения созвучна взглядам зарубежных конституционалистов, полагающим, что очень трудно создать правовые механизмы, побуждающие к соблюдению решений Конституционного Суда, что не существует способов, гарантирующих их исполнение. Еще Г.Елинек писал: «Все юридические гарантии конституции оправдываются только тогда, если за ними стоят сильные политические и нравственные гарантии. Если последних не имеется, то первые не достигнут своей цели. Тогда вопрос о том, уцелеют ли конституция и закон, разрешается соотношением социальных сил; судебные решения не могут творчески врываться в эти кризисы государственной жизни».

Хотя в этом радикальном мнении и есть доля истины, полагаем, что проблема обеспечения исполнения решений конституционных судов, будучи многоаспектной (политической, социально-экономической и даже – психологической) разрешима не только мерами, предпринимаемыми в этих сферах и в области политической культуры, но не в последнюю очередь – правовыми средствами.

Разделяя точку зрения, что решение проблемы исполнения решений Конституционного Суда во многом зависит от политических аспектов и многолетнего опыта развития государства на путях упрочения общечеловеческих ценностей конституционализма, принципов права, прав и свобод человека и гражданина, мы в то же время не умаляем роль юридических и организационных средств и механизмов в их разрешении. Поэтому немаловажно выявить те тенденции и направления, которые намечаются в практике и науке постсоветских стран в этой области.

The constitutional courts of countries of young democracy: some politiko-legal aspects of fulfillment of decisions.

M.A. Mitjukov

**Honoured lawyer of Russian Federation,
professor**

Summary

Problem of fulfillment decisions of the constitutional courts is actual for the majority of the postSoviet states. The modern level of effort of decisions is inefficient: the subordinate legislation continue to act, based on unconstitutional laws; recommendations of the constitutional courts for perfecting the legislation are ignored; in to practice their legal items slowly accustom; there are attempts "to alter" decisions of the constitutional courts by creation of new normative statements.

All this is stipulated by legal, political and other factors. The level of effort of decisions of the constitutional courts is influenced a political mode in country, a parity of forces in parliament, a degree of interaction between the chief of state (government) and legislative body, with authority and the real provision of the constitutional court on system of the state, mentality of ruling elite and a level of legal culture of society. The author illustrates this conclusion on examples of the judiciary practice of the Russian Federation, Ukraine, Byelorussia, Georgia, Latvia, Moldova and other postSoviet states.

In the article is traced search of the optimum modern of fulfillment mechanism of the constitutional courts decisions in the named countries. An example of the Russian Federation and Kazakhstan is established, that parliament by virtue of its specificity and insufficient authority can not play a leading role in maintenance of fulfillment judiciary decisions . More effective tool is the executive authority.

With allowance for this aspect recently updating the legislation on the constitutional courts in Russian Federations, Ukraine and Georgia.

The author analyzes usual in the literature of the point of view (M.S.Salikova, F.Tojhana) on maintenance of fulfillment decisions of the constitutional courts and believes, that in the decision of this problem the basic role is played with a legal regulation of the named institute and the constitutional responsibility of institutes of the state for default decisions of the constitutional courts.

Ж. Робер
профессор

Баланс между интересами целесообразности и прав человека в борьбе с терроризмом

Терроризм существовал во все времена. Но, как мы видим, в последние месяцы он обрел планетарные масштабы и бросил вызов всему свободному миру, потому что теперь это не точечный симптом отдельной проблемы, присущей какому-то одному региону или сообществу, а безжалостный, безудержный, кровавый бунт против всего общественного уклада, который отражает интересы все меньшего числа людей.

Каждая форма терроризма требует к себе особого отношения. Нельзя бороться со всеми разновидностями терроризма одними и теми же средствами и методами.

Поэтому следует прежде всего разобраться в различных проявлениях терроризма, и лишь только потом решать, какими способами бороться с ним, ни на минуту не забывая о том, что демократия, если она чего-нибудь стоит, не имеет права использовать в борьбе со своими противниками недопустимые методы. Иначе как можно упрекать террористов в "покушении на свободу", если те, кто выступает в роли ее защитников, пользуются столь же неприглядным инструментарием? Здесь необходимо, чтобы даже худший из людей, представший перед правосудием - национальным или международным - мог пользоваться правом на свободную и равную защиту.

1. Терроризм многолик:

а) во-первых, он используется отдельными лицами и группами людей внутри своих собственных государств для оказания давления на политическую власть с тем, чтобы заставить ее принять их требования, которые касаются, как правило, признания их прав как регионального, национального или религиозного меньшинства. С их точки зрения, использование террористических методов оправдывается необходимостью выполнения их чаяний в таких политических условиях, когда у них нет иных способов достижения своих целей;

б) та же разновидность терроризма может существовать и в международном масштабе и использоваться организациями и народами, стремящимися к обретению своей территории или созданию своего собственного государства;

в) еще одна форма терроризма практикуется революционными, анархистскими, нигилистическими группами, которые преследуют единственную цель: сотрясти основы общества, которые они отвергают, ибо убеждены, что оно отвергло их;

г) наконец, слепое насилие могут использовать в своих целях государства, издавляя и финансируя экстремистские группы и с их помощью оказывая воздействие на политику тех или иных государств.

Во всех этих случаях смысл террора состоит в том, чтобы, как писал Гастон Бутуль, "распространять волны страха".

Целью терроризма вне зависимости от его формы является пропаганда устремлений террористов с помощью паники и устрашения. Любые, даже самые

бесчеловечные, средства хороши, чтобы заставить мир содрогнуться, чтобы заявить о себе, найти себе сочувствующих или даже помощников.

Терроризм всегда несет в себе стремление разорвать круг общественного отчуждения, эффектным, сценическим жестом заставить историю развиваться в соответствии с представлениями поборников террора.

"Террорист" в возвышенном, благородном смысле слова всегда считает себя правдоискателем, защитником справедливости, архангелом-мстителем, которому уготовано место в раю, убежденный до последнего вздоха в правоте своего дела, заранее освобожденный от нравственной вины за свои преступления, вдохновляемый одновременно, как говорил Макс Вебер, этикой убеждения и этикой немедленной и полной победы. Но чтобы терроризм одержал победу, необходимо, чтобы дело, которому служат террористы, имело определенную поддержку в обществе и чтобы те, кто призван бороться с ним, рано или поздно были бы готовы уступить их шантажу.

Что же до легитимности терроризма, ставить вопрос таким образом было бы еще в крайнем случае допустимо в отношении побежденных или оккупированных стран, экономически, культурно или политически неразвитых, где насилие - единственный способ противостояния диктатуре одной личности, одной партии, одного племени, одной религии, одного общественного класса, или в условиях авторитарного режима, подтасовывающего результаты выборов, преследующего оппозицию, душащего прессу, но никак не применительно к государству, где есть хоть минимум демократии. Само наличие такого минимального присутствия демократии дает возможность не прибегать к насилию, а использовать другие, гораздо более мирные формы выражения несогласия.

Но сегодня буквально на наших глазах происходит рождение новой формы терроризма - терроризма "теологического". Интегризм, взламывающий изнутри некоторые мировые религии, служит теоретической основой для анафемы, которой поборники тоталитаризма предают мир плюрализма, пытаются превратить его в царство монолитного единомыслия, подчиненного единому богу, свирепому, неумолимому и мстительному.

Разумеется, было бы опасно и неверно, поддавшись соблазну скороспелых выводов, возлагать на всех носителей того или иного вероисповедания вину за недопустимые деяния, совершаемые некоторыми его представителями.

Но получается так, что чистота веры беззастенчиво используется в качестве маскировки группами фанатиков, мечтающих о том "великом дне", когда рухнут небоскребы - символы отжившего и на их руинах воссияет мир новый, жестокий, безжалостный, не знающий снисхождения и прощения.

2. Первейшая обязанность государства - бороться со всеми этими разновидностями терроризма, откуда бы они не происходили. Но как? Какими средствами? В каких масштабах?

Необходимо правильно оценить размах самого явления.

Если считать элементом терроризма то, что цель его состоит в дестабилизации общества путем совершения бесчинств или погальных убийств, призванных посеять в людях страх, то нельзя не отметить то, что, не считая

событий последних месяцев, на терроризм приходится лишь небольшая часть преступлений, совершаемых в крупнейших демократических странах.

Тем не менее все страны, в той или иной мере страдающие от терроризма, постепенно сформировали более или менее полный арсенал специальных законов, дающих возможность вести с терроризмом усиленную борьбу по всем направлениям.

Продление сроков задержания до предъявления обвинения (Германия, Великобритания, Италия, Испания), невозможность условно-досрочного освобождения (Великобритания), назначение максимальной установленной законом меры наказания (Испания), рассмотрение дел односоставным судом вместо обычного судебного производства (Великобритания), сокращение сроков заключения для вставших на путь сотрудничества с правосудием (Германия, Италия, Великобритания)...

Некоторые из этих законодательных мер представляют определенную опасность для основных свобод. Даже если допустить, что государство, пытаясь оградить себя от особо жестоких и кровавых злодеяний, применяет к лицам, их совершившим, чрезвычайные меры уголовного права, то эти преступления в любом случае нуждаются в точной квалификации.

Но во французском законе о терроризме от 9 сентября 1986 года не дается определения терроризма как преступления; терроризм так упоминается лишь как понятие, в которое входит правонарушение, включенное в определенный перечень (насколько он полон?) и (безусловно субъективное) требование о том, чтобы "такое правонарушение совершалось индивидуально или коллективно с умыслом, направленным на серьезное нарушение общественного порядка с использованием запугивания и террора".

При этом Конституционный Совет счел, что определение данных правонарушений "достаточно ясное и точное". Тем не менее он посчитал целесообразным напомнить, что отступления от общих норм уголовного права, оговоренные в законе в качестве мер борьбы с терроризмом, могут быть оправданы лишь специфическими чертами этого явления и не могут толковаться расширительно без нарушения равенства граждан перед законом применительно к правонарушениям, такими специфическими чертами не обладающим, каковыми являются, например, преступления, направленные против безопасности государства (решение от 8 сентября 1986 г.).

Дальнейшему ужесточению законодательства Франции в этой области способствовало принятие нового закона об усилении борьбы с терроризмом от 19 июня 1996 года. В сферу действия закона от 1996 года, помимо "террористических актов", уже наказуемых по закону 1986 года, вошли такие деяния, как "содействие в незаконном въезде, перемещении или пребывании иностранцев". Там также предусматривается, что "в интересах следствия" осмотры, обыски и изъятия могут проводиться не только в дневное, но и в ночное время суток. Кроме того, в новом законе увеличивались сроки заключения по некоторым составам, как, например, покушение на жизнь представителей государственной власти или лиц, действующих по поручению государственных органов.

Но Франция, где в 1681-1983 гг. были распущены все чрезвычайные судебные органы, не забывала, что этот запрет, по сути, содержится в пункте 1 статьи 6 Европейской конвенции о правах человека, где закреплено право человека на разбирательство его дела судом, "созданным на основании закона". Эта формулировка была проанализирована при рассмотрении дела Занда. В своем докладе Комиссия по правам человека указала, что достаточно прописать в законе общую схему организации судебной системы. Вместе с тем Комиссия четко очертила пределы действия данного закона. Выражение "суд, созданный на основании закона" по смыслу пункта 1 статьи 6 охватывает всю структуру судебной власти.

Следует напомнить о том, что при подписании Европейской конвенции о пресечении терроризма 28 января 1977 года Франция недвусмысленно заявила о том, что борьба с терроризмом должна обязательно вестись с соблюдением основных принципов нашего уголовного права и Конституции, в преамбуле которой указано, что "каждый, кто подвергается преследованиям за свои действия в поддержку свободы, имеет право на получение убежища на территориях Республики".

3. Целью любой политики по обеспечению безопасности, в том числе борьбы с терроризмом, является сохранение порядка и общественного спокойствия, не допуская насилия в отношении насилия и не попирая при этом общественных свобод.

Для того, чтобы проводить такую политику в жизнь, необходимо прежде всего проанализировать те угрозы, которые могут привести к дестабилизации демократического общественного порядка. Но анализ этих обширных угроз ни в коем случае не должен вызывать у нас стремления обеспечивать безопасность любой ценой. Никто не может быть хуже, чем общество, во имя собственной защиты опутавшее себя тотальным контролем и запретами, обуянное страхом перед бесконечно преувеличиваемой опасностью.

Во-вторых, главным средством обеспечения безопасности должна быть забота о целостности и устойчивости социальной ткани общества, а значит борьба с любыми проявлениями дискриминации и несправедливости. Без сплочения общества не может быть эффективной борьбы с терроризмом. Без братства не может быть ни свободы, ни безопасности.

Все, что способствует борьбе с неравенством, социальной отчужденностью, предрассудками, укрепляет в людях чувство общности, а значит и ощущение безопасности.

В-третьих, стремление найти тот цемент, который сплотит наше общество, подведет нас к необходимости изучения опасностей, угрожающих современному обществу, разделив эти риски на "бытовые" и "крупные". Первые острее ощущаются обществом, но именно вторые несут в себе масштабную разрушительную угрозу.

4. Направив угнанные ими самолеты на нью-йоркские небоскребы-близнецы знаменитого Всемирного торгового центра и на Пентагон - центр управления Вооруженными силами США, террористы из организации Бен Ладена не только нанесли Америке удар в самое сердце, повлекший за собой гибель тысяч людей. Взрывная волна событий 11 сентября 2002 года, прокатившись по всей

планете, вызвала политические, дипломатические, стратегические и, конечно же, экономические последствия. Вот уже несколько месяцев в США продолжается глубокий экономический спад, который перекинулся на другие регионы мира, в том числе на Европу. На пороге экономических неурядиц стоит Япония. Терракты в США привели к еще большему росту пессимизма как у потребителей, так и инвесторов, без чего не может быть стабильности в экономике.

Как должна отреагировать на это Америка? Что могла сделать эта мировая демократическая держава, чтобы оправиться от такого потрясения?

1. Прежде всего, она продемонстрировала миру пример самообладания и хладнокровия. В этой тяжелой ситуации, когда погибли тысячи людей, она проявила себя достойным образом. Героизм спасателей, солидарность народа, сплотившегося вокруг своих руководителей, вызвали восхищение во всем мире. Важно было не допустить отчаяния, пресечь панику, напомнить, что в истории США были и другие кризисные моменты, может быть еще более тяжелые, но страна с честью выходила из этих испытаний, еще раз подтвердив правоту тех основополагающих принципов, на которых всегда стояла Америка.

Борьба с терроризмом - это, прежде всего, торжественное, без лицемерия, подтверждение тех идеалов, которые лежат в основе социального договора. Именно вокруг этих ценностей должна была собраться, сплотиться Америка. И ей это великолепно удалось.

2. Во-вторых, ей нужно было спокойно подумать над тем, в каком виде и в каких масштабах должен быть дан отпор терроризму. Удар по терроризму не может наноситься в спешке и без веских причин. В эпоху глобализации такие операции не проводятся в одиночку. Удар по терроризму ни в коем случае не должен выглядеть как месть другому народу, другому человеческому сообществу или религии. Речь могла идти только о ликвидации преступников и их поделщиков, операции по обеспечению безопасности общества и спасению жизни людей в масштабах всего мира.

Вопрос о соразмерности отпора террористам тяжести совершенного ими деяния особых затруднений не вызывал. В обстановке всеобщего ужаса после крушения небоскребов, скорби по трагически погибшим нужно было нанести сильный удар, и сделать это без ненужных проволочек. Настичь террористов в их логове, уничтожить их силы и средства, где бы они ни находились, сурово предупредить все те организации и государства, которые поддерживают террористов, о том, что рано или поздно их ждет такая же участь.

Ответить на "теологический" терроризм терроризмом государственным? Соблазн повернуть дело таким образом был велик.

"Терроризировать террористов"? Такой подход мог быть вполне обоснованным. Сколько самодержцев, столкнувшись с террором, направленным против их страны или их лично, отвечали на него еще большим террором? Преступники шли на эшафот, а их семьи, чтобы другим было неповадно, постигала тяжелая доля.

Та судьба, что уготована узникам Гуантанамо, не стала ли она данью той же логике: показать всему миру, что бывает с теми, кто посмел замахнуться на американское могущество?

3. Но затем, когда будут собраны доказательства против всех террористов, их будет необходимо предать суду. Но какому суду - национальному или международному? Согласно каким процессуальным нормам? По какому закону?

Все эти проблемы к тому времени должны будут быть решены.

4. Но ответный удар по терроризму должен иметь еще и символическое значение. Главное, не надо допускать никакой несправедливой дискриминации. Отделить мирных прихожан от тех, кто поставил веру на службу своему фанатизму. Собрать во всемирную коалицию против терроризма все страны, которым в силу их ценностей (зачастую сходных) чужды бессмысленные и смертоносные акции террористов-самоубийц. Заставить международную общественность осознать, что терроризм угрожает всем цивилизованным государствам и борьба с ним является их священным долгом.

Борьба с терроризмом должна быть обращена не только против организаций анархистского, нигилистического или интегрлистского толка, которые отвергают наш мир, но и против государств, которые поддерживают терроризм или сами прибегают к нему.

Если будет доказано, что те или иные государства производят или хранят (в расчете когда-нибудь им воспользоваться) оружие массового поражения и отказываются принять у себя международных контролеров для проверки состояния такого оружия, следует принудить их к этому - сначала при помощи переговоров, а затем, если надо, давлением или даже силой. Лишь став поработанным, народы жалеют о своем бессилии.

5. Борьба с терроризмом следует и с помощью финансовых инструментов. Помимо военных мер, борьба с террористами должна быть направлена на выявление и ликвидацию источников получаемых ими доходов.

В резолюции 1373 г., принятой Советом Безопасности ООН 28 сентября 2001 года, предполагается создание Комитета по борьбе с терроризмом, который должен регулярно проводить обзор антитеррористической деятельности в каждой стране. Замораживание банковских вкладов лиц и организаций, подозреваемых в участии в террористических актах, отказ в предоставлении убежища подозрительным лицам, обмен информацией с другими государствами.

К концу сентября Федеральное казначейство США составило список из нескольких сот лиц, подозреваемых в связях с Аль-Каидой, а также многих фирм, обвиняемых в сокрытии финансовых средств, принадлежавших террористу из Саудовской Аравии.

Эта охота за деньгами террористов выявила слабые места международной финансовой системы и роль офшорных зон, на которые прежде не обращали большого внимания. Необходимо наладить надзор за функционированием неформальных систем перевода финансовых средств, работающих на доверии, через которые можно перемещать крупные денежные суммы, обходясь без физической передачи денег.

6. Но (и на этом мы незаметно переходим от пресечения к предупреждению терроризма) нельзя оставить без внимания вопрос о глубинных причинах этой новой формы терроризма, не признающего национальных границ, провести своего рода самоанализ.

Западный мир, где зародилась концепция прав человека и гражданского общества, исторически стремится к распространению своего влияния на остальную часть планеты. Колониальное прошлое многих европейских стран неразрывно объединяет в себе "имперское сознание" и "цивилизаторский долг". Это "бремя белого человека" сегодня, в новых условиях преобразилось в "право вмешательства", которое олицетворяют сейчас Соединенные Штаты.

Жизнеспособность американской демократии, те возможности, которые Америка открывает перед своими жителями, продолжают пленять людей. Многие из тех, кто критикует ее, мечтают уехать в США, что свидетельствует о притягательности "американской мечты", которая, объединив в себе всех "страждущих" этого мира, превратилась в самую мощную державу на земле.

Так почему же эта "ненависть к Америке", которая построена на страхе перед свободой, на отрицании демократии, стала проводником всеобщей зависти и отчаяния?

Люди отвергают не Америку в целом, а определенные аспекты ее политики. Эту сверхдержаву, без которой невозможно решение общемировых вопросов, все чаще порицают за то, что она не всегда оказывается способной выполнять эту функцию, обходя своим вниманием многие крупные конфликты. Отсюда разочарование, отчаяние и враждебность.

Для многих из тех, кто на протяжении многих лет подвергается насилию под сенью американского могущества, чудовищные теракты 11 сентября представляются своего рода реваншем, восстановлением попорченной справедливости в бухгалтерии погубленных человеческих жизней. Но понять - не значит оправдать.

Важно понять, что в свете событий минувшего и настоящего мир делится на два лагеря: одного, в котором смысл жизни в ее сохранении, и другого, где жизнь осмыслена лишь тогда, когда приносится в жертву. Мир, в котором мы все живем, не сводится к этим двум идеологемам.

Америка должна действовать так, чтобы у нас не возникло убеждения в том, что "война с террором", которой открывается новый "американский век", это просто примитивная схватка "хороших", понятных нам людей, и "плохих", плохих лишь тем, что думают не так, как мы.

The balance between the interests of expediency and human rights in the fight against the terrorism

J. Robert

Professor

This paper is devoted to the major problem of our century - terrorism. The author mentions that each form of terrorism requests the special treatment. We could not fight against all forms of the terrorism through the same ways and methods. In this view the author enumerates and distinguishes the kinds of terrorism. Anyway, despite the kind of terrorism, its purpose is the propaganda of terrorists' aspirations with the help of panics and frightening.

In this situation the first obligation of the state is to fight against all kinds of terrorism despite of their origin. The author mentions that all the countries, in one or another extent suffering from the terrorism, gradually form more or less full arsenal of the special laws, giving the opportunity to lead the reinforced fight against the terrorism in all directions.

Here are some practical examples: the prolongation of the term of the detention until accusation (Germany, the Great Britain, Italy, Spain), the impossibility of the penal parole, the consideration of the cases by the Court of one judge instead of the usual judicial order (the Great Britain), the appointment of the maximal punishment stated by the law (Spain), etc.

Some of these legislative measures are dangerous for the fundamental freedoms.

The aim of any politics on guaranteeing security, including the fight against the terrorism, is to preserve the order and public calm, not tolerating the violence in regard to the population and not violating the social freedoms.

In the author's opinion, in order to hold such politics, first of all, it is necessary to analyze the threats, which could lead to the destabilization of the democratic social order. The second, the principal mean for the guaranteeing the security has to be the care about the wholeness and the stability of the society, that is the fight against any display of the discrimination and unfairness. And the third, the aspiration for finding the base, which will unite our society, will lead us to the necessity of study of the danger threatening the modern society.

Then the author speaks about well-known tragic events of September 11, 2001 and notes that the United States demonstrated the example of self-control and composure.

The author asks some fundamental and principal questions, the answers to which will permit to find the right ways of fighting against the terrorism:

Do we need to answer to the so-called "theological" terrorism by the state terrorism?

Do we need to terrorize the terrorists?

Before what kind of court do we need to judge the terrorists? According to what laws?

At last the author concludes that in the result of the recent events the world is not divided into two parts: the one, where the sense of life is in its preservation, and the other, where the life has the meaning only when it is sacrificed. The world, where we live, does not come to these two ideologies.

ГРУЗИЯ

Дж. Хецуириани

Председатель Конституционного
Суда Грузии, профессор,
доктор юридических наук,
член-корреспондент Академии наук Грузии

Новый этап в развитии законодательства о Конституционном Суде Грузии

Образование Конституционного Суда на основе Конституции Грузии было явлением особой значимости. С созданием Конституционного Суда в истории Грузии впервые была сформирована полноценная, независимая судебная власть, с помощью механизмов контроля и сдерживания, уравнивающая две остальные ветви власти - законодательную и исполнительную. Тем самым в Грузии был сделан важный шаг на пути строительства правового государства.

Как известно, одним из основных принципов правового государства является верховенство закона. Конституция же - Основной Закон страны. Таким образом, обеспечение верховенства Конституции страны - одно из необходимых условий строительства правового государства. Именно выполнение этой функции возлагается на Конституционный Суд, который путем осуществления конституционного контроля призван обеспечить верховенство Основного Закона, утверждение государственно-правового порядка в стране и, соответственно, содействие формированию правового государства.

Конституционный Суд Грузии функционирует шестой год. И хотя им уже пройден значительный этап на пути развития, практика последних лет выявила и множество проблем, которые необходимо разрешить для дальнейшего совершенствования и эффективной работы суда. Есть над чем призадуматься, когда почти треть исков, поступивших в суд в течение пяти лет, все еще не рассмотрена. Разумеется, говорить в этом случае об эффективности конституционного контроля излишне, поскольку предмет спора к моменту рассмотрения дела зачастую утрачивает свою актуальность. Все это создало реальную угрозу потери в обществе доверия к Конституционному Суду. Упомянутые и другие проблемы обусловили необходимость совершенствования в первую очередь законодательства о Конституционном Суде, ведь, как показала практика, основной причиной их возникновения были именно пробелы и несовершенство действующего законодательства.

При активном участии Конституционного Суда Грузии был подготовлен проект внесения соответствующих изменений в законодательство о Конституционном Суде, который в порядке законодательной инициативы Президента Грузии еще в прошлом году был представлен на рассмотрение Парламента Грузии. Законодательный орган страны после продолжительных дебатов 12 февраля текущего года принял Органический закон Грузии "О внесении изменений и дополнений в Органический закон Грузии "О Конституционном Суде Грузии" и Закон Грузии "О внесении изменений и дополнений в Закон Грузии " О конституционном судопроизводстве". Оба

Закона вступили в силу со дня опубликования - 5 марта 2002 года. С принятием упомянутых законов внесены значительные коррективы в деятельность Конституционного Суда. Поэтому, по нашему мнению, будет небезинтересно заострить внимание на новшествах в законодательстве о Конституционном Суде и их значимости.

Из законодательных изменений мы прежде всего выделили бы нормы, которые, на наш взгляд, будут способствовать утверждению современного, гибкого и эффективного конституционного судопроизводства. Предусмотренный прежним законодательством так называемый "принцип непрерывности", согласно которому участвующий в рассмотрении дела член Конституционного Суда не имел права принимать участие в рассмотрении другого дела до рассмотрения отложенного или приостановленного дела, привел к накоплению в суде числа нерассмотренных исков. И сегодня своей очереди дожидаются иски, внесенные в 2002 году, некоторые из них, возможно, даже не будут приняты судом к рассмотрению по существу. Думается, законодательные изменения нам предлагают оптимальный путь разрешения этих проблем, в частности член Конституционного Суда, участвующий в рассмотрении дела, теперь имеет право до рассмотрения отложенного или приостановленного дела принимать участие в рассмотрении другого дела. А равно пленум (или коллегия) Конституционного Суда правомочен разрешать вопрос принятия конституционного иска или (и) конституционного представления к рассмотрению по существу при разрешении или рассмотрении пленумом (или коллегией) суда вопроса о принятии к рассмотрению другого конституционного иска или конституционного представления. То есть в случае необходимости существует возможность проведения распорядительного заседания одновременно по нескольким делам, а также рассмотрения по существу нескольких дел.

Волокита с рассмотрением дел, наряду с принципом непрерывности, обусловлена также сроками конституционного судопроизводства, которые искусственно создавали барьер для активной деятельности суда. По нашему мнению, преодоление этих проблем станет важным в результате введения в закон общих и дифференцированных сроков. Согласно указанной новации истцу (автору представления) в десятидневный срок после обращения в суд уже станет известно, будет ли его иск (представление) принят судом к рассмотрению по существу. В частности, Председатель Конституционного Суда в трехдневный срок распределяет дела между коллегиями или пленумом по подведомственности. Пленум и коллегия обязаны в семидневный срок после передачи им конституционного иска или конституционного представления разрешить в распорядительном заседании вопрос о принятии иска или представления к рассмотрению по существу. Вместо 15 дней для подготовки материалов дела для начала рассмотрения дела по существу после распорядительного заседания и 30 дней для рассмотрения дела по существу согласно новому закону с учетом отказа от принципа непрерывности и в целях предотвращения излишней загруженности суда вводится общий срок рассмотрения дела конституционного иска или представления - 6 месяцев

после принятия дела к рассмотрению по существу, при этом в особых случаях Председатель Конституционного Суда может продлить этот срок.

Не меньшее значение имеет введение дифференцированных сроков: срок рассмотрения конституционного иска, связанного с конституционностью назначения выборов Парламента Грузии, Президента Грузии и органов местного самоуправления, а также референдума, не должен превышать 15 дней со дня внесения иска в Конституционный Суд; срок рассмотрения иска, связанного с конституционностью выборов Президента Грузии, - 17 дней со дня внесения иска в Конституционный Суд; срок рассмотрения конституционного иска, связанного с конституционностью выборов Парламента Грузии и органов местного самоуправления, а также референдума, - 30 дней после принятия Конституционным Судом дела к рассмотрению по существу. В особых случаях срок рассмотрения иска может быть продлен (но не более чем на 30 дней) Председателем Конституционного Суда.

Дифференцированные сроки введены также с учетом того, в какой срок после наступления юридического факта можно обращаться в Конституционный Суд. Например, конституционный иск о конституционности назначения выборов Парламента Грузии, Президента Грузии и органов местного самоуправления может быть внесен в Конституционный Суд в семидневный срок после опубликования акта о назначении выборов или истечения срока назначения выборов, установленного Конституцией Грузии и соответствующим законом. Конституционный иск о конституционности проведения выборов любого уровня может быть внесен в трехдневный срок после опубликования соответствующей избирательной комиссией результатов выборов.

По нашему мнению, введение дифференцированных сроков в упомянутых случаях имеет большое значение для своевременного и в соответствии с Конституцией избрания представительного органа, а также главы государства, с тем чтобы народ был застрахован даже от временного правления нелегитимной власти. Кроме того, это является значительной гарантией стабильности самой власти, поскольку в случае отсутствия таких сроков в любой момент и неоднократно может возникнуть вопрос легитимности власти.

Примечательно и следующее новшество: рассмотрение дела, подведомственного пленуму, начинается раньше рассмотрения дела, подведомственного коллегии Конституционного Суда. При этом Органическим законом определен круг вопросов, рассматриваемых Конституционным Судом вне очереди с учетом их важности. В частности, вне очереди рассматриваются: спор о конституционности референдума или выборов; вопрос признания или досрочного прекращения полномочий члена Парламента Грузии; вопрос конституционности международных договоров или соглашений; вопрос нарушения предусмотренными Конституцией должностными лицами Конституции Грузии, а также представления общих судов.

Действенность Конституционного Суда в значительной мере обуславливается его компетенцией. Конституционный Суд должен быть наделен полномочиями, которые сделают его реально необходимым обществом институт, то есть он должен иметь возможность решать вопросы, обеспечивающие верховенство Конституции и защиту прав человека. С этой

точки зрения законодательство о Конституционном Суде претерпело существенные изменения. Если раньше право на обращение в Конституционный Суд с иском, содержащим требование установления конституционности нормативных актов, распространялось на законы Грузии, нормативные акты Президента Грузии, высших органов власти Абхазии и Аджарской Автономной Республики и Регламент Парламента Грузии, то сегодня перечень этих актов пополнился всеми нормативными постановлениями Парламента.

После внесения изменений Конституционному Суду могут быть подведомственны также вопросы конституционности назначения или неназначения выборов Президента Грузии, а также представительных органов местного самоуправления.

С точки зрения расширения компетенции важным является введение так называемого формального конституционного контроля.

Судебная практика показала необходимость введения формального контроля, поскольку Конституция может быть нарушена не только содержанием правового акта, но и нарушением предусмотренной Конституцией процедуры его принятия. Несмотря на то, что в законодательстве целого ряда стран осуществление формального конституционного контроля включает и проверку процедуры принятия нормативных актов, предусмотренной как Конституцией, так и законом, наше законодательство ограничилось проверкой предусмотренной самой Конституцией процедуры принятия (издания), подписания, опубликования и введения в действие только законодательных актов Грузии и нормативных постановлений Парламента Грузии.

Что же касается расширения компетенции Конституционного Суда в отношении нормативных актов, ущемляющих права человека, признанные главой второй Конституции Грузии, по нашему мнению, и подобное новшество было необходимо. Законодательство о Конституционном Суде предоставляло физическому лицу право на судебную защиту только в том случае, если нормативным актом уже непосредственно было нарушено какое-либо из его конституционных прав, что исключало возможность предотвращения реально ожидаемого нарушения прав лиц действием неконституционного нормативного акта. Согласно ныне действующей норме, "правом внесения в Конституционный Суд конституционного иска о конституционности нормативных актов или их отдельных норм обладают: граждане Грузии, проживающие в Грузии другие физические лица и юридические лица, если они считают, что нарушены или могут быть непосредственно нарушены их права и свободы, признанные главой второй Конституции Грузии". Впрочем, нужно отметить, что эта норма исключает право лица оспаривать нарушение прав других лиц.

Компетенция Конституционного Суда, по нашему мнению, должна расширяться и впредь, однако этот весьма важный шаг требует надлежащего осмысления, соответствующей подготовки, основательного изучения и анализа целого ряда вопросов.

Расширен также круг субъектов, имеющих право на обращение в Конституционный Суд.

Законодатель, опираясь на статью 45 Конституции Грузии, предоставил право обращаться в Конституционный Суд также юридическим лицам. Как известно, согласно этой статье Основного Закона указанные в Конституции основные права и свободы с учетом их содержания распространяются также на юридические лица. В связи с этим примечательно одно обстоятельство: юридические лица могут обращаться в Конституционный Суд только в случае нарушения какого-либо из их прав, предусмотренных главой второй Конституции. В то же время они лишены возможности обращаться в суд по вопросам, регулируемым другими главами Основного Закона. Например, политическая партия, несмотря на то что она согласно действующему законодательству является субъектом избирательного процесса, не сможет обжаловать конституционность проведенных в Грузии выборов любого уровня по отношению к статьям 49, 50, 70 и т.д. Конституции Грузии, поскольку это выходит за пределы прав, предусмотренных главой второй Конституции. Законом для этой компетенции предусмотрены другие специальные субъекты, обладающие правом оспаривания.

Расширены также пределы обращения в Конституционный Суд Народного Защитника Грузии. Расширение возможностей Народного Защитника, касающихся апелляции к Конституционному Суду, и тем более их применение на практике - одна из надежных гарантий соблюдения прав человека. В соответствии с ранее действовавшим законодательством Народный Защитник обращался в Конституционный Суд только в двух случаях: 1) если, по его мнению, были нарушены права и свободы, признанные главой второй Конституции Грузии; 2) в связи с конституционностью референдума, если несмотря на требование избирателей, референдум не назначен или если, Народный Защитник признает, что проведение референдума противоречит требованиям пункта второй статьи 74 Конституции Грузии. После внесения соответствующих изменений в Закон Народный Защитник приобрел дополнительную возможность обращаться в Конституционный Суд, если сочтет, что референдум проведен с нарушением требований пункта 3 статьи 74 Конституции Грузии, то есть Народный Защитник теперь может обжаловать конституционность референдума на любой стадии его назначения и проведения, если, по его мнению, нарушаются соответствующие статьи Конституции Грузии.

Народный Защитник может выступать истцом в Конституционном Суде также в случае, если признает, что назначение или неназначение выборов Президента Грузии, Парламента Грузии или представительных органов местного самоуправления произошло с нарушением соответствующих норм Конституции Грузии. Думается, предоставление Народному Защитнику такого права - дополнительное средство предотвращения нелегитимного формирования органов власти и местного самоуправления.

Расширен круг ответчиков по делам, предусмотренным статьей 33 Органического закона Грузии "О Конституционном Суде", в частности в него вошли высшие представительные и исполнительные органы Аджарской Автономной Республики и Абхазии.

Чрезвычайно важный вопрос - правовые последствия удовлетворения Конституционным Судом конституционного иска или представления. Детальная конкретизация этого вопроса - неотложное дело, поскольку истец должен знать точно, для достижения какой цели он обращается в Конституционный Суд. Кроме того, она будет способствовать и исполнению решений Конституционного Суда, так как будут точно указываться мероприятия, подлежащие осуществлению соответствующими органами. С этой точки зрения, в прежнем законе имелись пробелы, что на практике породило немало проблем. Для восполнения этих пробелов соответствующие положения Органического закона Грузии "О Конституционном Суде Грузии" после внесения в них изменений сформулированы следующим образом:

1) удовлетворение конституционного иска по вопросу, касающемуся спора о конституционности референдума, влечет: запрет на проведение референдума по вопросу, подлежащему вынесению на референдум, отмену назначенного референдума или возложение обязанности назначения референдума, полное или частичное признание недействительными результатов референдума;

2) удовлетворение конституционного иска по вопросу, касающемуся спора о конституционности выборов, влечет: отмену назначенных выборов или возложение обязанности назначения выборов, полное или частичное признание недействительными результатов выборов (по отдельным избирательным округам или избирательным участкам);

3) удовлетворение конституционного иска по вопросу, касающемуся признания или досрочного прекращения полномочий члена Парламента Грузии влечет признание: а) утратившим силу соответствующего постановления Парламента Грузии с момента его вступления в силу и восстановление полномочий члена Парламента, если его полномочия были прекращены Парламентом досрочно; б) утратившим силу соответствующего постановления Парламента Грузии с момента его вступления в силу и признание полномочий гражданина как члена Парламента, если его полномочия не были признаны Парламентом; в) утратившим силу соответствующего постановления Парламента Грузии с момента опубликования решения Конституционного Суда и досрочное прекращение полномочий члена Парламента, если его полномочия не были прекращены Парламентом досрочно; г) утратившим силу с момента опубликования решения Конституционного Суда постановления Парламента Грузии (или его части), которым Парламентом были признаны полномочия члена Парламента;

4) удовлетворение конституционного иска по вопросу конституционности международного договора или соглашения или представления общего суда по тому же вопросу влечет признание для Грузии недействительным признанных неконституционными международного договора или соглашения либо их отдельных частей, а признание неконституционными на основании конституционного представления международного договора или соглашения либо отдельных частей влечет недопустимость ратификации признанных неконституционными международного договора или соглашения.

Для действенности Конституционного Суда важным является обеспечение исполнения его решений. С учетом того, что некоторые решения суда все еще

не исполнены, а это негативно сказывается на авторитете Конституционного Суда, естественно возникают вопросы совершенствования механизма исполнения судебных решений. В этой связи важно введение в законодательство следующей обязывающей нормы: "Акт Конституционного Суда после его опубликования подлежит незамедлительному исполнению, если этим актом не установлен иной срок". Одним из путей разрешения той же проблемы является и следующая норма: "После признания Конституционным Судом неконституционными правового акта или его части не может быть принят (издан) правовой акт, включающий признанные неконституционными нормы такого же содержания". К сожалению, подобные факты в нашей практике имеются. А ведь в случае если продолжают оставаться в силе нормы того же содержания, что и нормы актов, признанных Конституционным Судом неконституционными, проблема для конкретного истца остается практически неразрешенной. Естественно, на таком фоне говорить о реальной защите прав человека не приходится.

В нескольких словах коснемся новшеств, которые в значительной мере обуславливают дальнейшую эффективность, гибкость, простоту судопроизводства.

Судебная практика показала необходимость наличия в законе следующей нормы: "Дело по вопросу, относящемуся к ведению как пленума, так и коллегий, рассматривается пленумом Конституционного Суда". Отсутствие этой нормы способствовало затягиванию рассмотрения дел в суде. К примеру, когда иск касался спора о конституционности выборов (подлежащего рассмотрению пленумом Конституционного Суда) и конституционности признания полномочий члена Парламента (рассматриваемого коллегией Конституционного Суда), суд, опираясь на закон, разделял эти два исковых требования, как дела, подведомственные пленуму и коллегии. Первое исковое требование рассматривалось пленумом вне очереди, а второе - коллегией с соблюдением существующей в суде очередности рассмотрения исков спустя два года, тогда как эти два вопроса были органично связаны друг с другом. Исходя из этого, вышеуказанная законодательная новация будет существенным образом содействовать совокупному рассмотрению взаимосвязанных вопросов и полному разрешению правовых конфликтов.

Согласно ранее действовавшему закону отмена или признание спорного акта утратившим силу к моменту рассмотрения дела в Конституционном Суде влекло прекращение дела в Конституционном Суде. Такое правило являлось правоцирующим фактором для органа, принявшего спорный акт, и зачастую спорный акт отменялся или в него вносились изменения в ходе разбирательства дела в Конституционном Суде, в результате чего производство по делу прекращалось. Это, кроме того что принижало авторитет самого суда, фактически лишало истцов возможности защиты в судебном порядке своих нарушенных прав. В соответствии с ныне действующим законом: "Отмена или признание оспариваемого акта утратившим силу после принятия Конституционным Судом дела к рассмотрению по существу не влечет рассмотрения дела в Конституционном Суде, если оно касается прав и свобод человека, признанных главой второй Конституции Грузии".

Перечень актов Конституционного Суда пополнился "протокольной записью". Если раньше Конституционный Суд в случае принятия или непринятия дела к рассмотрению по существу составлял определение, то в результате внесенного изменения в случае принятия к рассмотрению конституционного иска или представления суд принимает протокольную запись, а в случае отказа в принятии - определение, в котором должны быть обоснованы основания отказа в принятии иска к рассмотрению по существу.

Благодаря законодательным изменениям еще больше упрочились гарантии независимости Конституционного Суда. Это касается, в первую очередь, финансовой и экономической основ деятельности суда. Согласно новым законодательным нормам на государство возлагается обязанность финансирования Конституционного Суда в размере, обеспечивающем осуществление его функций и независимость судей. Вместе с тем запрещается сокращение предусмотренных законом о Конституционном Суде бюджетных расходов.

Примечательно и то, что законодательными изменениями по-новому решен вопрос местонахождения Конституционного Суда. В частности, Конституционный Суд вместо г. Мцхета должен находиться в столице Грузии - Тбилиси, для чего, согласно закону, ему должны быть переданы необходимые для его деятельности здание и иное имущество.

С осуществлением и задействованием вышеуказанных законодательных новаций в деятельности Конституционного Суда Грузии, на наш взгляд, наступил новый и вместе с тем чрезвычайно важный этап. Конституционный Суд, опираясь на обновленную законодательную базу, осуществлением еще более действенного конституционного контроля должен обеспечить деятельность органов власти в пределах, установленных Конституцией, защиту прав и основных свобод человека и утверждение верховенства Конституции, что является обязательной предпосылкой строительства правового, демократического государства и формирования гражданского общества.

The new stage in the development of the legislation on the Constitutional Court of Georgia

J. Khetzuriani

*President of the
Constitutional Court of Georgia,
Doctor of law, Professor,
Member - correspondent of
Academy of Sciences of Georgia*

In this paper the author mentions that the provision of the supremacy of the Constitution is one of the necessary conditions for the creation of rule of law state. The fulfillment of this function is laid on the Constitutional Court, which through realization of constitutional control is called to provide the supremacy of the Constitution. For five years one third of the claims brought to the Constitutional Court of Georgia have not been considered. The fundamental cause of this problem, in the author's opinion, was the lacunas and imperfection of acting legislation.

In February - May 2002 were adopted and published the organic law of Georgia "On changes and amendments to the organic law of Georgia "On the Constitutional Court of Georgia" and the law of Georgia "On changes and amendments to the law of Georgia "On constitutional legal procedure".

Among the made changes the author at first singles out the norms, which will promote the affirmation of the flexible, effective and in time constitutional legal procedure.

Thus, the member of the Constitutional Court, taking part in the consideration of the case, now has the right until the consideration of postponed or suspended case to participate in the consideration of other case.

As the author states the other reason, causing the procrastination with the consideration of the cases, besides the principle of continuity, were the dates of the constitutional legal procedure, which artificially created the barrier for the effective activity of the Court. In the author's opinion, the overcoming these problems will be possible through introducing in to the Law the general and differential dates. The latter especially has a great importance in cases on the constitutionality of setting the elections of the Parliament of Georgia, of the President of Georgia and of organs of local self-government.

In the author's opinion there were made some other important changes. Here are some of them:

1. The list of the normative acts, the constitutionality of which was argued, is filled up by all the normative decisions of the Parliament.

2. To the view of the enlargement of the competencies of the Court, the so-called formal constitutional control was introduced. It was important because the Constitution can be violated not only by the contents of the normative act, but also by the violation of the procedure of its adoption, specified by the Constitution.

3. The circle of the subjects, entitled to access to the Court was also enlarged. The legislator, basing on the Article 45 of the Constitution of Georgia, granted the right of the access to the Constitutional Court to juridical persons.

4. The framework of appeal to the Court by the National Defender of Georgia was also enlarged.

5. The legal effects of the satisfaction of constitutional claims or presentations by the Constitutional Court were concretized in detail.

Due to the legislative changes the guarantees of the independence of the Constitutional Court were strengthened. First of all, it concerns the financial and economical bases of the activity of the Court.

In the author's opinion, the new and at the same time the important stage is set in the activity of the Constitutional Court with the implementation and action of above-mentioned innovations. The Constitutional Court, based on updated legislative fundament, through more effective constitutional control should provide for the activity of power organs in the framework, stated by the Constitution, the protection of human rights and fundamental freedoms and affirmation of the supremacy of the Constitution, which is the obligated circumstance for the construction of the rule of law, democratic state and for the formation of the civil society.

С.С. Аветисян
судья Апелляционного Суда РА
по уголовным и военным делам,
кандидат юридических наук

Актуальные проблемы конституционно-правовых основ уголовной политики Республики Армения

В процессе приобретения государственной независимости и строительства демократического общества Армения, как и многие государства, оказалась в тисках различных кризисных явлений: социальных, экономических, духовных и т. д. Одним из важных и наиболее опасных проявлений этого кризиса является состояние преступности в Республике Армения, качественные показатели которой свидетельствуют о том, что в современных условиях, когда происходит демократизация общественной жизни, государство оказалось неготовым к "криминальной революции".

Современная организованная и профессиональная преступность на международной арене своей опасностью и масштабами сменила угрозу ядерной войны. В связи с этим противостояние преступности как на международном, так и на региональном уровне требует учета современных, качественно новых подходов в процессе разработки стратегии и тактики борьбы с уголовным беспределом.

Идеологизированная и политизированная государственная политика борьбы с преступностью бывших союзных республик основывалась не на принципе законности, а на идеологии, согласно которой преступность-явление временное и что она исчезнет с исчезновением государства и появлением коммунистической общественно-экономической формации. Тем самым, увлекшись борьбой или войной с преступностью, кульминация и безоговорочное поражение которой "светились" в конце 80-х годов, уголовная политика лишь формально носила государственный характер и часто базировалась на партийных решениях.

Вместе с тем следует отметить, что состояние борьбы с преступностью в странах СНГ не только не улучшилось, а по многим параметрам - ухудшилось.

В связи с этим в современных условиях особо актуальным является разработка и принятие концепции уголовной (государственной) политики противодействия преступности.

Как известно, уголовная политика противодействия преступности имеет различные аспекты (направления деятельности): конституционный, международно-правовой, уголовно-процессуальный, уголовно-исполнительный, криминологический, криминалистический и др.

В данной статье рассматриваются некоторые аспекты конституционных основ уголовной политики.

1. В силу верховенствующего положения Конституции в правовой системе сфера ее регулирования достаточно широка и распространяется на всю деятельность государства, систему права, в том числе и уголовное законодательство. Одним из предметов конституционного регулирования

является политико-правовое формирование и реализация уголовной политики государства.

Важное значение для выполнения этой задачи имеет глава 1 Конституции РА "Основы конституционного строя". В соответствии с нормами этой главы Армения провозгласила принцип построения правового государства, верховенства закона, а также единства государственной власти на всей ее территории.

Это концептуальное конституционное положение является политико-правовой базой для утверждения принципа о том, что уголовная политика должна быть единой на территории государства. При этом важное методологическое и правовое значение должно иметь то обстоятельство, что политика, в том числе и уголовная, может быть только государственной. Это означает, что функция противодействия преступности принадлежит только государству, причем эта функция должна реализовываться только на правовой основе. В статье 4 Конституции РА говорится, что "государство обеспечивает защиту прав и свобод человека". Однако из этого положения не следует, что функция борьбы с преступностью свойственна только государству. В этой борьбе могут принимать участие партии, различные движения, организации, конкретные граждане. Принципиальная разница заключается в том, что функция борьбы с преступностью является обязанностью государства.

2. Важным приоритетом в формировании и реализации уголовной политики имеет конституционно-правовой принцип законности, в соответствии с которым государственные органы и должностные лица правомочны выполнять лишь такие действия, которые законом отнесены к их компетенции. Следовательно, законность должна быть единой, в том числе и в сфере уголовной политики. Обеспечение единства уголовной политики на всей территории государства является важным гарантом развития правовой системы и построения подлинно демократического государства.

В условиях отсутствия концептуальных основ государственной политики борьбы с преступностью в Армении параллельно с "криминальной революцией" складывается ситуация, в которой кризис законности приобретает все больший размах в самой системе правоохранительных органов и во всех ветвях власти (злоупотребление служебным положением, отступление от своих функциональных обязанностей, вседозволенность и т. д.).

Необходимы координальные правовые, организационные, кадровые, социально-экономические и иные жесткие преобразования, а также жесткий контроль за деятельностью ветвей власти.

3. Согласно Конституции РА государственная власть осуществляется в соответствии с требованиями Конституции и законов на основе принципа разделения законодательной, исполнительной и судебной властей. Дальнейшее развитие современной уголовной политики возможно только в системе разделения властей. При этом принципиальное значение имеет то обстоятельство, что реализация уголовной политики может быть эффективной только в случае взаимодействия всех ветвей власти, причем как в процессе разработки теоретических основ уголовной политики, так и в повседневной реализации. К сожалению, реалии нашей действительности свидетельствуют об

ином. Часто соответствующие законы или подзаконные акты принимаются без участия и учета мнений заинтересованных органов и компетентных лиц. Не всегда нормативно-правовые акты представляются на правовую экспертизу. На практике это не только не способствует успешной борьбе с преступностью, но и приводит к правовой анархии.

С другой стороны, следует отметить, что с учетом функционального и органического аспектов разделения властей реализация уголовной политики на различных ее стадиях происходит применительно к различным ветвям государственной власти.

На законодательном уровне реализуются законотворческие функции, принимаются законы, направленные на противодействие преступности, обеспечение законности и правопорядка, т.е. определяется общий курс уголовной политики. На исполнительном уровне осуществляется непосредственное исполнение законов, реализуется правоприменительная функция уголовной политики, принимаются конкретные организационно-управленческие решения, разрабатываются ведомственные нормативно-правовые акты. На судебном уровне осуществляется контроль за проводимой в государстве уголовной политикой, и она реализуется в форме отправления правосудия. Однако анализ особенностей судебного контроля состоит в том, что при рассмотрении конкретных дел суд, установив несоответствие правового акта закону, не применяет его, а должен принять решение в соответствии с законом.

Между тем таким полномочием судьи Армении фактически не наделены, поскольку в случае обнаружения несоответствия судья не вправе самостоятельно отказаться от принятия такого правового акта в своем решении, а приостановив производство по делу, должен обратиться в Совет Председателей судей (совещательный орган), и только данный орган может с соответствующим ходатайством обратиться к Президенту, чтобы он обратился в Конституционный Суд РА. За судьями должно быть сохранено право в подобных случаях непосредственно обращаться в Конституционный Суд.

Судьи Армении лишены также права вынесения частных определений, что также не способствует эффективной реализации противодействия преступности, поскольку в случае обнаружения обстоятельств, способствовавших совершению преступления или нарушения прав и свобод граждан они не вправе реагировать на это, что, на наш взгляд, необоснованно.

4. Контроль за реализацией уголовной политики осуществляют и иные органы и должностные лица, например президент государства.

Однако в полномочиях Президента Армении (ст.55 Конституции РА) не указывается, что Президент вправе обращаться с посланием об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, а лишь в обобщенном виде отмечается, что он может с посланиями обращаться к народу и Национальному Собранию. Следовательно, обеспечение безопасности государства, в том числе и безопасности человека, а также утверждение концепции уголовной политики как составной и важной части внутренней политики не является прямой правовой обязанностью Президента. Поэтому в Конституцию РА нужно внести соответствующие изменения.

Кроме того, состояние преступности в Армении глобальному и всестороннему социальному и политико-правовому анализу пока не подвергнута. То обстоятельство, что преступность в Армении также, как и в других государствах представляет угрозу национальной безопасности, сомнения не вызывает. Однако на сегодняшний день не выработана единая уголовная политика противостояния преступности в Армении. Предпринимаются лишь отдельные шаги, связанные с борьбой с организованной преступностью и коррупцией, отмыванием денег и т.д.

Президент государства должен определить основные направления уголовной политики и на всех уровнях осуществлять контроль за ее реализацией (политическом, законодательном и правоприменительном).

5. Изменения в расстановке ценностно-нормативных приоритетов в сфере борьбы с преступностью, провозглашение приоритетности задачи охраны личности как высшей социальной ценности имеют основополагающее значение для современной уголовной политики. Однако в Конституции ничего не говорится о безопасности человека и гражданина. Между тем, как справедливо отмечает профессор А.А. Тер-Акопов, "безопасность человека не сводима к его правам и свободам, она даже больше, чем право на жизнь, которое делает жизнь личным делом индивида, в то время как безопасность человека - дело всего общества".

Традиционно под безопасностью граждане и общество имеют в виду внешнюю безопасность, поскольку десятилетиями в нашем сознании укоренился образ "внешнего врага". Как следствие этого, проблемы внутренней безопасности (преступность, экологическая, информационная, духовная и другие виды безопасности) оставались в тени.

Об исключительной озабоченности состоянием преступности, например в Российской Федерации, свидетельствуют принятый в 1992 г. Закон "О безопасности", а также утвержденная Указом Президента РФ от 17.12.1997г. "Концепция национальной безопасности", в которой заявляется не столько о преступности, сколько о **криминализации общества** (выделено - С.А.).

Было бы правильным и целесообразным в Конституции РА четко указать на необходимость обеспечения национальной безопасности человека, общества и государства от внешних и внутренних угроз как политического, социального, экономического, технического, экологического, так и иного характера, имея в виду и преступность. Осуществление этой функции должно быть возложено на государство. Разумеется, что обеспечение национальной безопасности, которую А.А. Тер-Акопов предлагает обозначить единым понятием социальной безопасности должно проводиться с учетом имеющихся реальных ресурсов и возможностей.

Подобные конституционные нормы станут правовой базой для разработки и принятия доктрины (концепции) национальной безопасности, в том числе и в области борьбы с преступностью.

Закрепление в Конституции основных прав и свобод человека является необходимым, но недостаточным условием обеспечения безопасности.

Задача государства должна состоять в своевременном выявлении и оценке состояния защищенности прав и свобод человека, а также в устранении

соответствующих и предупреждении возможных источников угроз. Поэтому эффективность конституционного регулирования прав и свобод человека должна выражаться не только в закреплении меры свободы личности, но и в ее защищенности от произвола и беззакония. В реализации этой задачи важное место отводится именно уголовной политике государства. Но поскольку, как уже отмечалось, концептуальные основы такой политики в Армении пока не разработаны, ожидать от правоохранительных органов эффективного противостояния с преступностью нет оснований.

Таким образом, особенности конституционно-правового регулирования уголовной политики состоят в следующем:

- нормы Конституции имеют высшую юридическую силу при формировании и реализации задач уголовной политики;
- Конституция является исходной правовой базой для принятия концепции национальной безопасности, в том числе и безопасности человека, включающей в себя также доктрину противодействия преступности;
- конституционное регулирование обеспечивает единство уголовной политики на всей территории государства;
- конституционные нормы устанавливают основные права и свободы человека и гражданина, которые определяют основные приоритеты концепции уголовной политики и ее реализации;
- устанавливая принцип разделения властей, Конституция позволяет дифференцировать, рационализировать уголовную политику;
- Конституция регулирует правовые основы контроля уголовной политики, определяет круг субъектов, правомочных осуществлять контроль в этой сфере (Президент, Парламент, Правительство, Конституционный Суд, суды общей юрисдикции, прокуратура и др.).

Важно отметить, что конституционные нормы, в свою очередь, должны основываться на принципах и положениях международного права и международно-правовых документов. Это обстоятельство имеет принципиальное значение и для уголовной политики.

В заключение следует отметить, что первостепенной задачей государства является разработка и принятие концепции национальной безопасности Армении, в целом, и борьбы с преступностью, в частности. В связи с этим необходимо создать государственную комиссию по разработке концептуальных политических, правовых, методологических, организационных и других основ доктрины национальной безопасности. При этом необходимо провести серьезные криминологические исследования преступности в РА, начиная с 1991 года.

Вышеприведенные предложения и рекомендации небесспорны, однако их учет и реализация могут создать положительные предпосылки и определенную базу как для внесения соответствующих уточнений и корректировок в Конституцию РА, так и для подготовки и принятия концепции национальной безопасности.

**The actual problems of constitutional - legal fundaments of penal politics
of the Republic of Armenia**

S.S. Avetissyan

Ph. D

Judge on penal and military cases
of the Court of Appeal
of the Republic of Armenia.

In this paper the author states some aspects of constitutional - legal fundaments of penal politics of the Republic of Armenia, analyses the specialties of constitutional regulation of penal politics. The author grounds the conclusion on the necessity of introducing some clarifications and corrections into the Constitution of the RA, directed to the principle of provision of national security, the component of which is the security of human and citizen, including the concept of penal politics.

The author touches some problems of the situation of criminality in Armenia, suggests, on the base of holding criminological research, an urgent elaboration and adoption of the concept (doctrine) of the prevention of crime in the Republic of Armenia.

The author supposes that the penal politics can be only a state politics, and it should be considered as a part of the internal politics. The politics of the prevention of crime, in the author's opinion, should be united over the whole territory of the state.

Issuing from the importance and urgency of the solution of this problem, the author suggests creating a state commission on elaboration and adoption of the conception fundaments of national security (security of human), and on the base of that - of the concept of penal politics.

Резюме решений Конституционного Суда Украины
(январь-март 2002 года)

1. Решение Конституционного Суда Украины от 29 января 2002 года № I-рп/2002 (дело о налогообложении предприятий с иностранными инвестициями)

Выводы:

Специальное законодательство и государственные гарантии защиты иностранных инвестиций, действовавшие на момент регистрации инвестиций и подлежавшие применению по требованию иностранного инвестора на основании гарантий от изменения законодательства, не регулируют вопросы валютного, таможенного и налогового законодательства Украины.

Часть первая статьи 5.1 Закона Украины "Об устранении дискриминации в налогообложении субъектов предпринимательской деятельности, созданных с использованием имущества и средств отечественного происхождения" является основанием как для отказа в предоставлении, так и прекращения ранее предоставленных льгот в сфере валютного и таможенного регулирования и взыскания налогов, сборов (обязательных платежей) предприятиям с иностранными инвестициями независимо от времени внесения иностранных инвестиций и их регистрации.

Краткое изложение:

Часть первая статьи 5 Закона Украины "Об устранении дискриминации в налогообложении субъектов предпринимательской деятельности, созданных с использованием имущества и средств отечественного происхождения" устанавливает, что для всех предприятий, созданных с участием как отечественных, так и иностранных инвестиций, создаются равные условия в вопросах валютного и таможенного регулирования и взыскания налогов, сборов (обязательных платежей).

Регулирование инвестиционной деятельности осуществляется не только законами Украины, но и международными договорами. Международные договоры, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины, согласно части первой статьи 9 Конституции Украины, являются частью национального законодательства Украины. Как показывает системный анализ положений международных договоров о взаимной защите инвестиций, заключенных Украиной в течение 1994-2001 годов, они не предусматривают создания для иностранных инвесторов льготного режима инвестиционной деятельности. В соответствующих статьях таких договоров, как правило, подчеркивается, что принимающая сторона может создать для иностранных инвесторов не менее благоприятный режим, чем для собственных граждан и предприятий или граждан и предприятий третьих стран. Конституционный Суд Украины считает, что в этом случае понятия "национальный режим" и "режим не менее благоприятный, чем для собственных граждан и предприятий" по сути являются тождественными. Применение к предприятиям с иностранными инвестициями национального режима валютного регулирования и взыскания налогов, сборов (обязательных платежей) отвечает международным обязательствам, принятым Украиной по указанным договорам.

Вместе с тем, согласно статье 32 этого Закона, предприятиям с иностранными инвестициями был предоставлен ряд налоговых льгот, которых не имели предприятия с отечественными инвестициями. Кроме того, согласно

положениям статьи 9 Закона Украины "Об иностранных инвестициях", статьи 8 Декрета Кабинета Министров Украины "О режиме иностранного инвестирования" в случае изменения законодательства по требованию иностранного инвестора в течение 10 лет должно было применяться специальное законодательство, действовавшее на момент регистрации инвестиций. Указанные положения Закона Украины "Об иностранных инвестициях" и Декрета Кабинета Министров Украины "О режиме иностранного инвестирования" потеряли силу согласно положениям статьи 27 Закона Украины "О режиме иностранного инвестирования".

С принятием Закона Украины "Об устранении дискриминации в налогообложении субъектов предпринимательской деятельности, созданных с использованием имущества и средств отечественного происхождения" было установлено, что специальное законодательство об иностранных инвестициях и государственных гарантиях защиты инвестиций "не регулирует вопросы валютного, таможенного и налогового законодательства, действующего на территории Украины, если иное не предусмотрено международными договорами Украины, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины" (статья 3).

2. Решение Конституционного Суда Украины от 30 января 2002 года № 2-рп/2002 (дело об избирательном залоге)

Выводы:

Отвечая Конституции Украины положения статьи 43 Закона Украины "О выборах народных депутатов Украины".

Краткое изложение:

Народные депутаты Украины обратились с ходатайством признать не отвечающими Конституции Украины положения статьи 43 Закона Украины "О выборах народных депутатов Украины" о внесении денежного залога.

Конституционный Суд Украины исходит из следующего. Конституция Украины устанавливает ряд требований ограничительного характера на право быть избранным народным депутатом Украины: необходимо иметь гражданство Украины; достичь на день выборов двадцати одного года; проживать в Украине на протяжении последних пяти лет; не иметь судимости за совершение умышленного преступления, если эта судимость не погашена и не снята в установленном законом порядке (части вторая, третья статьи 76). Эти требования называются избирательными цензами. Иных требований ограничительного характера для реализации гражданами Украины их пассивного избирательного права, в частности имущественного ценза, Конституция Украины не содержит.

Избирательный ценз и денежный (избирательный) залог имеют разную правовую природу. Избирательный ценз является квалификационным условием для наличия избирательного права, а избирательный залог — лишь условием регистрации кандидата в депутаты. Денежный залог применяется с целью обеспечения ответственного отношения граждан как вероятных кандидатов в депутаты к их участию в выборах, содействует принятию взвешенных решений кандидатами в депутаты, которые выдвигаются в одномандатных округах, и кандидатами в депутаты, включенными в избирательные списки в

многомандатных округах, а также предупреждает возможные неоправданные затраты из государственных фондов. Денежный (избирательный) залог нельзя рассматривать как ограничение пассивного избирательного права граждан по признаку имущественного состояния. Вместе с тем установление денежного (избирательного) залога не нарушает конституционного принципа равенства граждан перед законом и равенства их конституционных прав и свобод, а также принципа равенства политических партий перед законом. Предусмотренный положениями статьи 43 Закона денежный залог по своей правовой природе не является имущественным цензом, а указанная норма не противоречит положениям статей 21, 24 Конституции Украины. Конституционный Суд Украины указал, что определение социально ориентированного размера денежного залога является вопросом политической целесообразности и не входит в компетенцию Конституционного Суда Украины.

3. Решение Конституционного Суда Украины от 12 декабря 2002 года № 3-рп/2002 (дело об электроэнергетике)

Выводы:

Положение части второй статьи 15¹ Закона Украины "Об электроэнергетике", согласно которому в случае невозвращения потребителю в трехдневный срок средств, уплаченных на другие, не распределительные счета, эти суммы подлежат изъятию в Государственный бюджет Украины, отвечает Конституции Украины.

Счетная палата не уполномочена осуществлять контроль расчетов за электрическую энергию в части средств, которые не являются частью Государственного бюджета Украины.

Краткое изложение:

Юридическая природа прав субъектов хозяйственной деятельности в сфере энергорынка базируется на общей концепции договорных принципов, заложенных в гражданском законодательстве. Потребление электроэнергии возможно только на основании договора с энергопоставщиком. Правонарушение в этой сфере вызывает установленную законодательством гражданскую ответственность. В случае необходимости каждый субъект таких отношений имеет право обратиться в суд с требованием о возобновлении нарушенных прав на общих основаниях.

Установленный статьей 15¹ Закона Украины "Об электроэнергетике" порядок денежных взаиморасчетов на энергорынке с использованием распределительных счетов в учреждениях уполномоченного банка не нарушил механизмов функционирования электроэнергетики и правовую модель хозяйственных отношений. Внесение потребителями платы за проданную им электроэнергию исключительно на распределительный счет поставщика в уполномоченном банке не противоречит части четвертой статьи 13 и части первой статьи 41 Конституции Украины.

Изъятие в Государственный бюджет Украины средств, уплаченных потребителями на другие, не распределительные счета, являются санкцией за допущенное правонарушение (несвоевременное возвращение средств потребителями электроэнергии). Процедура реализации этой санкции в

законодательстве не определена, а правоприменительная практика отсутствует.

Предоставление Счетной палате права контроля за использованием средств энергорынка, находящихся вне рамок Государственного бюджета Украины, меняет конституционно установленное назначение этого органа специальной компетенции, и потому не отвечает определенной статьей 98 Конституции Украины сфере применения его полномочий.

4. Решение Конституционного Суда Украины от 20 марта 2002 года № 4-рп/2002 (дело о запросах и обращениях народных депутатов Украины в органы дознания и досудебного следствия).

Выводы:

Народный депутат Украины не имеет права обращаться в органы и к должностным лицам, осуществляющим функции дознания и досудебного следствия, с требованиями и предложениями по вопросам, касающимся проведения дознания и досудебного следствия в конкретных уголовных делах.

В случае поступления в органы и к должностным лицам, осуществляющим функции дознания и досудебного следствия, требований и предложений от народных депутатов Украины по указанным вопросам, руководители соответствующих органов, следователи и должностные лица, осуществляющие дознание, должны действовать с соблюдением требований, предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом Украины.

Краткое изложение:

Органами, в которые может обращаться с запросом народный депутат Украины, определены только органы Верховной Рады Украины и Кабинет Министров Украины. Кроме того, запрос народного депутата Украины может быть адресован руководителям других органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также руководителям предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории Украины, независимо от их подчинения и форм собственности. Вместе с тем, по смыслу части первой статьи 86 Конституции Украины, народный депутат Украины не может адресовать свои запросы в органы и к должностным лицам, уполномоченным согласно процессуальному законодательству осуществлять функции дознания и досудебного следствия.

Проведение дознания, досудебного следствия в конкретных уголовных делах предусмотрено процессуальным законодательством и осуществляется только уполномоченными на это законом должностными лицами и способом, определенным законом. Обращение в любой форме к работнику органа дознания или к следователю с целью влияния на выполнение ими служебных обязанностей запрещено действующим законодательством. Руководители соответствующих органов, следователи и должностные лица, осуществляющие функции дознания, в случае поступления к ним обращения народного депутата Украины по вопросам, касающимся дознания и досудебного следствия в конкретных уголовных делах, не связаны обязанностью рассматривать их в порядке рассмотрения запросов и обращений и не несут ответственности за невыполнение изложенных в них требований и предложений.

5. *Решение Конституционного Суда Украины от 20 марта 2002 года № 5-рп/2002 (дело о льготах, компенсациях и гарантиях)*

Выводы:

Приостановление Законом Украины "О государственном бюджете Украины на 2001 год" действия законов о предоставлении льгот, компенсаций и гарантий, которые финансируются из бюджетов всех уровней, является неконституционным. Не могут также быть приостановлены льготы, предоставленные судьям на основании закона.

Краткое изложение:

Статья 1 Конституции Украины провозгласила Украину социальным государством и закрепила на уровне Конституции ряд социальных прав и гарантий. Приостановление на 2001 год льгот, компенсаций и гарантий, предусмотренных законодательством, привело к нарушению конституционных прав значительной части граждан Украины.

Прекращение льгот, компенсаций и гарантий для тех категорий граждан, пенсии и заработные платы которых (с учетом других источников доходов) не достигают определенного законом уровня или прожиточного минимума, установленного законом, нарушают требования части четвертой статьи 43, части третьей статьи 46 и статьи 48 Конституции Украины.

Дополнительные гарантии социальной защиты предусмотрены Конституцией Украины для тех граждан, которые находятся на службе в государственных органах, обеспечивающих суверенитет и территориальную целостность Украины, ее экономическую и информационную безопасность. Прекращение льгот, компенсаций и гарантий для этой категории граждан без соответствующей материальной компенсации является нарушением гарантированного государством права на их социальную защиту и членов их семей.

Согласно статье 16 Конституции Украины, обеспечение экологической безопасности и поддержание экологического равновесия на территории Украины, преодоление последствий Чернобыльской катастрофы является обязанностью государства. Лишение льгот граждан, пострадавших в результате Чернобыльской катастрофы, противоречит статьям 16, 46, 49 Конституции Украины.

Конституция Украины предусматривает обязанность государства обеспечить финансирование и надлежащие условия для финансирования судов и деятельности судей через выделение в Государственном бюджете Украины отдельных расходов на содержание судей. Уменьшение расходов Государственного бюджета Украины на финансирование судов и судей путем приостановки действия отдельных нормативных актов не обеспечивает полного и независимого осуществления правосудия, функционирования судебной системы. Материальное и бытовое обеспечение судей, их социальная защита не могут быть отменены или снижены без соответствующей компенсации.

Положение части четвертой статьи 28 Закона Украины "О бюджетной системе Украины" о запрете законом о Государственном бюджете Украины вносить изменения в действующее законодательство означает и невозможность

остановки действия действующих законов в части установленных льгот, компенсаций и гарантий, которые финансируются из бюджетов всех уровней.

Для многих граждан Украины льготы, компенсации и гарантии являются дополнением к основным источникам существования, необходимой составляющей частью конституционного права на обеспечение жизненного уровня (статья 48 Конституции Украины), который, по меньшей мере, не может быть ниже прожиточного минимума, установленного законом (часть третья статьи 46 Конституции Украины). Сужение содержания и объема этого права путем принятия новых законов или внесения изменений в действующие законы не допускается согласно статье 22 Конституции Украины, а прекращение его действия возможно лишь при условии введения согласно статье 85 и статье 92 Конституции Украины чрезвычайного положения.

6. Решение Конституционного Суда Украины от 26 марта 2002 года № 6-рп/2002 (дело об охране трудовых прав депутатов местных советов).

Выводы:

Не отвечают Конституции Украины положения частей первой и второй статьи 28 Закона Украины "О статусе депутатов местных Советов народных депутатов".

Краткое изложение:

Министерство внутренних дел Украины обратилось с ходатайством дать официальное толкование положений части второй статьи 28 Закона Украины "О статусе депутатов местных Советов народных депутатов" (далее — Закон). Статьей 28 Закона урегулирован вопрос охраны трудовых и иных прав депутатов местных советов. Рассматривая вопрос официального толкования части второй статьи 28 Закона, Конституционный Суд Украины установил наличие признаков несоответствия Конституции Украины как ее положений, так и связанной с ней части первой.

Конституционный Суд Украины констатирует, что во время принятия Закона 4 февраля 1994 года местные советы согласно Конституции Украины 1978 года входили в единую систему представительных органов государственной власти, что определило как функции, так и статус депутатов таких советов, в том числе и гарантии трудовых прав депутатов, закрепленных в частях первой и второй статьи 28 Закона. Согласно действующей Конституции Украины, политико-правовая природа местных советов принципиально изменена: они являются не органами государственной власти, а представительными органами местного самоуправления, через которые осуществляется право территориальной общины самостоятельно решать вопросы местного значения в рамках Конституции и законов Украины. Вопросы кадровой политики, служебной карьеры, оценки выполнения работником своих функций на соответствующем предприятии, в учреждении и организации, в государственном органе, которые рассматривает совет при предоставлении (непредоставлении) предварительного соглашения согласно частям первой и второй статьи 28 Закона не являются вопросами местного значения в значении статьи 140 Конституции Украины.

Конституционный Суд Украины также указал, что предоставление соответствующим местным советом предварительного согласия на увольнение

депутата этого совета с работы, занимаемой должности, службы или на наложение на него дисциплинарного взыскания содержит признаки предварительной проверки советом законности действий администрации (владельца) предприятия, учреждения, организации, командования военной части по отношению к своему работнику (служащему), что является взятием на себя функций суда, тогда как статья 124 Конституции Украины прямо устанавливает, что правосудие в Украине осуществляется исключительно судами. Делегирование функций судов, а также присвоение этих функций другими органами или должностными лицами не допускается.

7. Решение Конституционного Суда Украины от 27 марта 2002 года № 7-рп/2002 (дело об актах о назначении / избрании судей на должности и увольнении их с должностей)

Выводы:

Конституционный Суд Украины решает вопросы о соответствии Конституции Украины как нормативно-правовых, так и индивидуально-правовых актов Верховной Рады Украины и Президента Украины.

Акты Верховной Рады Украины и Президента Украины о назначении/избрании судей на должности и увольнении их с должностей подлежат рассмотрению Конституционным Судом Украины на предмет соответствия Конституции Украины по их юридическому содержанию и на предмет соблюдения установленной Основным Законом Украины процедуры их рассмотрения, принятия или вступления их в силу (наличие конституционных полномочий, конституционность условий, оснований избрания/назначения на должность, увольнения с должности и др.)

Краткое изложение:

Президент Украины на основании и выполняя Конституцию и законы Украины издает указы и распоряжения, которые могут иметь как нормативно-правовой, так и индивидуально-правовой характер. Верховная Рада Украины принимает законы, постановления и прочие правовые акты, которые согласно Конституции Украины являются объектом конституционного контроля.

В юрисдикцию Конституционного Суда Украины входит осуществление конституционного контроля за правовыми актами Верховной Рады Украины и Президента Украины, независимо от того, имеют они нормативно-правовой или индивидуально-правовой характер. Индивидуально-правовые акты главы государства и парламента о назначении/избрании судей на должности или увольнении их с должностей имеют конституционно-правовую природу.

В полномочия Конституционного Суда Украины входит, в частности, проверка на предмет соответствия Конституции Украины всех без исключения правовых актов Верховной Рады Украины и Президента Украины как по их юридическому содержанию, так и на предмет соблюдения конституционной процедуры их рассмотрения, принятия и вступления в силу.

Акты Высшего совета юстиции о досрочном увольнении судей с должностей с учетом положений статьи 55 Конституции Украины могут быть предметом рассмотрения судов общей юрисдикции.

Summary of the decisions of the Constitutional Court of the Ukraine

(January-March 2002)

1. *Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated 29 January, 2002 #1-rp/2002 (case on taxation of companies with foreign investment)*

Headnotes:

Special legislation and state guarantee of protection of foreign investment, effective at the time of the registration of the investment and subject to application on request of the foreign investor based on the guarantees of non-amendment of the legislation, do not regulate the matters of the currency, customs and tax legislation of Ukraine.

The first part of Article 5 of the Law of Ukraine "On removal of discrimination in the taxation business firms founded based on property and funds of domestic origin" provides the basis for either refusal in granting, and termination of previously granted exempt in the sphere of currency and customs regulation and taxation, collection of charges from companies with foreign investment irrespective of the time of making such foreign investment and registration thereof.

Summary:

The first part of article 5 the Law of Ukraine "On removal of discrimination in the taxation of the business firms founded based on the property and funds of domestic origin" stipulates that for all companies founded with participation of the investment, whether domestic or foreign, there shall be established equal terms as to currency and customs regulation, taxation, and collection of charges.

Regulation of the investment activity is provided not only by the laws of Ukraine, but also by the international treaties. The international treaties consent to be bound by which was granted the Verkhovna Rada of Ukraine, in conformity with the first part of Article 9 of the Constitution of Ukraine is a part of the national legislation of Ukraine. According to the systemic analysis of the provisions contained in the international treaties on mutual protection of investment, made and entered into by Ukraine in 1994-2001, they do not provide for establishment of preferential treatment of investment activity for foreign investors. The relevant articles of such agreements, as a rule, emphasize, that the recipient party shall provide for foreign investor treatment not less favorable than that of own citizens or companies or citizens or companies of any third country. The Constitutional Court of Ukraine believes that in this case a concept of "national treatment" and "treatment not less favorable than that of own citizens and companies" are in essence identical. Application to the companies with foreign investment of the national treatment of currency regulation and taxation, collection of charges complies with the international obligations undertaken by Ukraine under the said treaties.

At the same time, according to Article 32 of this law, companies with foreign investment were given a number of tax exempts unavailable to companies with domestic investment. In addition, in conformity with the provisions contained in Article 9 of the Law of Ukraine "On foreign investment", Article 8 of the Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution "On treatment of foreign investments" in the event of amendments made to the legislation on request of the foreign investor, the special legislation effective at the time of registration of the investment, shall apply

within 10 years. The said origins of the law of Ukraine "On foreign investment" and the Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution "On treatment of foreign investment" have become null and void according to the provisions contained in Article 27 of the Law of Ukraine "On treatment of foreign investments".

With the adoption of the Law of Ukraine "On removal of discrimination in the taxation of the business firms founded based on property and funds of domestic origin" it was decided that the special legislation on foreign investment and state guarantees of such investment protection "shall not regulate the currency, customs and tax legislation effective on the territory Ukraine, unless otherwise stipulated in the international treaties of Ukraine, consent to be bound by which was given by the Verkhovna Rada of Ukraine" (Article 3).

2. Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated January 30, 2002 #2-rp/2002 (case on the electoral pledge)

Headnotes:

The provisions contained in Article 43 of the Law of Ukraine "On election of people's deputies of Ukraine" comply with the Constitution of Ukraine.

Summary:

The people's deputies of Ukraine addressed with the petition to recognize non-compliant with the Constitution of Ukraine the provisions contained in Article 43 of the Law of Ukraine "On election of people's deputies of Ukraine" on making the money pledge.

The Constitutional Court of Ukraine proceeded from the following: The Constitution of Ukraine established a number of restrictive requirements as to the right to be the elected as a people's deputy of Ukraine: to have citizenship of Ukraine; to reach as of the day of election twenty one years of age; to reside in Ukraine for the last five years; to have no previous conviction for committing of an intentional crime, unless such previous conviction is barred and removed subject to the procedure established by the law (the second part, the third part of article 76). These requirements are referred to as "voting qualification". The Constitution of Ukraine contains no other restrictive requirements to the citizens of Ukraine exercising their passive electoral rights, in particular the property qualification.

The voting qualification and money (electoral) pledge carry different legal nature. The voting qualification is a qualifying condition regarding the availability of the electoral rights while electoral pledge is merely a condition of the candidate for deputy registration. Money pledge is used with the purpose to ensure responsible attitude of the citizens as prospective candidates for deputy to their participation in the election, to assist making of the balanced decision by the candidate for deputy, nominated in one-mandated district, and candidate for deputy, included into the election lists in multimandated districts, and also to prevent possible unjustifiable expenses of the state funds. The money (electoral) pledge may not be considered as a limitation of the passive electoral rights of the citizens by property status. At the same time, establishment of money (electoral) pledge does to not violate the constitutional principle of equality of the citizens before the law and equalities of their constitutional rights and freedoms, and also principle of equality of political parties before the law. The money pledge stipulated by the provisions contained in Article 43 of the law by its legal nature is not a property qualification, and the said

norm does not contradict the provisions of Articles 21 and 24 of the Constitution of Ukraine. The Constitutional Court of Ukraine indicated that the determination of the socially oriented amount of the money pledge is a matter of political expediency and does not belong to the competency of the Constitutional Court of Ukraine.

3. Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated December 12, 2002 #3-rp/2002 (case on electric power industry)

Headnotes:

The provisions contained in the second part of article 15¹ of the Law of Ukraine "On electric power industry", for which in case of non-refund to the consumer within three days of the money paid to any account other than the distribution account, such money shall be subject to withdrawal to the state budget of Ukraine, comply with the Constitution of Ukraine.

The Accounting Chamber is not authorized to provide control of settlement for electric energy, to the extent of the funds which are not a component of the state budget of Ukraine.

Summary:

The legal nature of the rights of business firms in the sphere of energy market is based on the general concept of contractual grounds incorporated into the civil procedural law. Consumption of electric power is possible exclusively based on the agreement with energy supplier. The offense in this area shall entail established by the legislation civil liability. In case of necessity, any subject of such relations is entitled to petition the court with a request to resume the mentioned rights on general basis.

Introduced by Article 15¹ of the Law of Ukraine "On electric power industry" terms of money settlement on energy market using a distribution account with an establishment of the authorized bank did not infringe the operation mechanism of electric power industry and legal model of economic relations. The customers' making of the payment for sold to them electric power exclusively to the distribution account of the supplier with the authorized bank does not contradict the fourth part of Article 13 and the first part of Article 41 of the Constitution of Ukraine.

Withdrawal to the state budget of Ukraine of the money paid by the customers to any account other than distribution account, is a penalty for the committed offense (untimely refund of the money to the customer of electric power). Procedure for imposing this penalty is not determined in the legislation, and no law application practices are available.

Granting to the Accounting Chamber of the right to control the use of the energy market funds beyond the state budget of Ukraine change the constitutionally established purpose of this special competency body and, therefore, fails to comply with the determined in Article 98 the Constitution of Ukraine sphere of application of their authority.

4. Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated March 20, 2002 #4-rp/2002 (case on inquiry and petition of people's deputies of Ukraine to the bodies of investigation and/or pre-trial investigation).

Headnotes:

No people deputy of Ukraine is entitled to petition the bodies and officials which carry out a function of investigation and/or pre-trial investigation, with a request or an offer on any matters concerning the investigation and/or pre-trial investigation in specific criminal businesses.

In case of receipt to bodies or officials, carrying out a function of investigation and/or pre-trial investigation, of the requests and suggestions of the people's deputies of Ukraine for the said matters to the directors of the relevant bodies, investigators and officials carrying out the investigation, should act with observance of the requirements stipulated in the criminal procedural code of Ukraine.

Summary:

The bodies, which a people's deputy of Ukraine may inquiry, are determined only as the bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine. In addition, the inquiries of people's deputies of Ukraine may be addressed to the directors of other bodies of state power and local government, and also to the managers of companies, establishments, and organizations located on the territory of Ukraine, irrespective of their subordination and form of ownership. At the same time, by implication, the first part of Article 86 of the Constitution of Ukraine, no people's deputies of Ukraine may inquiry bodies or officials, who/which according to the procedural law, are authorized to carry out a function of investigation and/or pre-trial investigation.

Investigation, pre-trial investigation in specific criminal cases are stipulated by the procedural law and shall be provided exclusively by the officials authorized to that effect by the law and in a manner determined by the law. Any requests in any form to the employees of the bodies of investigation or inquiries with the purpose to influence their carrying out of duties is prohibited by the effective law. Directors of the relevant bodies, investigators, and officials carrying out a function of investigation, in case of their receipt of a petition from a people's deputy of Ukraine on the matters concerning the investigation and/or pre-trial investigation of specific criminal cases are not obliged to consider them subject to the inquiry procedure and shall bear no responsibility for non-performance of the demands and suggestions contained therein.

5. Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated March 20, 2002 #5-rp/2002 (case on benefits, indemnification and guarantees)

Headnotes:

Suspension, by the Law "On the state budget of Ukraine for 2001", of the law on granting of benefits, indemnification and guarantees financed from the budget of all levels, is unconstitutional. In addition, any benefits granted to judges based on the said law, may not be suspended.

Summary:

Article 1 of the Constitution of Ukraine proclaimed Ukraine a social state and established at the constitutional level a number of social rights and guarantees. Suspension for 2001 of benefits, indemnification, and guarantees stipulated by the legislation, has resulted in infringement of the constitutional rights of a significant part of the citizens of Ukraine.

Suspension of benefits, indemnification, and guarantees for those categories of citizens whose pensions and wages (including other sources of income) are lower

than those determined by the law or the minimum of subsistence established by the law fails to comply with the requirements laid down in the fourth part of Article 43, the third part of Article 46 and Article 48 of the Constitution of Ukraine.

Additional guarantees of social protection stipulated in the Constitution of Ukraine for those citizens being civil servants for bodies which ensure the sovereignty and territorial integrity of Ukraine, their economic and information security. Suspension of benefits, indemnification and guarantees for these categories of citizens without appropriate material indemnification is an infringement of the guaranteed by the state right to social protection of them and their family members.

According to Article 16 of the Constitution of Ukraine, provision of ecological security and maintaining of ecological balance on the territory of Ukraine, mitigation of consequences of Chernobyl accident is the responsibility of the state. Forfeiting of benefits from the citizens suffered from the Chernobyl accident contradicts Articles 16, 46, and 49 of the Constitution of Ukraine.

The Constitution of Ukraine provides for a responsibility of the state to ensure financing and proper conditions for financing of the courts and proceedings of the judges through determination in the state budget of Ukraine of a separate cost item for provision of judges. Cost reduction of the state budget of Ukraine to financing of the courts and judges by suspension of individual regulatory acts does not provide complete and independent accomplishment of justice, functioning of the judicial system. Material and household provision of judges, their social protection may not be abolished or reduced without appropriate indemnification.

The provisions contained in the fourth part of Article 28 of the Law of Ukraine "On the budget system of Ukraine" as to interdiction, by the law of the state budget of Ukraine, to make amendments to the effective legislation means also impossibility to invalidate the law in force to the extent of benefits, indemnification, and guarantees established by such legislation, financed from the budget of any level.

For a considerable number of the citizens of Ukraine, the benefits, indemnification, and guarantees are an addition to their main source of living, a required component of their constitutional right to provision of living standards (Article 48 of the Constitution of Ukraine), that shall not be lower than the minimum of subsistence established by the law (the third part of Article 46 of the Constitution of Ukraine). Narrowing the contents and scope of this right by adoption of a new law or amendments to the law in force is not allowed under Article 22 of the Constitution of Ukraine, and termination thereof is only possible on the condition of introduction, according to Article 85 and Article 92 of the Constitution of Ukraine, of the state of emergency.

6. Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated 26 March, 2002 #6-rp/2002 (case on protection of the labor rights of the deputies of local councils).

Headnotes:

The provisions contained in the first part and the second part of Article 28 of the Law of Ukraine "On the status the deputies of local councils of people's deputies" fail to comply with the Constitution of Ukraine.

Summary:

The Ministry of Interior of Ukraine addressed with the petition to provide official interpretation of the provisions contained in the second part of Article 28 of the Law of Ukraine "On the status of the deputies of local councils of people's deputy", hereinafter referred to as "the Law". Article 28 of the Law settled the matters of protection of labor and other rights of the deputies of local councils. Considering the official interpretation of the second part of Article 28 of the Law, the Constitutional Court of Ukraine established certain signs of non-conformity to the Constitution of Ukraine in both the provisions thereof and the first part related to the said Article.

The Constitutional Court of Ukraine established that at the time of adoption of the law, on February 4, 1994, the local councils according to the 1978 Constitution of Ukraine belonged to the uniform system of representative bodies of state power, determined both their function, and status of deputy of such councils, including, without limitation, the guarantees of the right to labor of the deputies stipulated in the first part and second part of Article 28 of the Law. Under the effective Constitution of Ukraine the political and legal character of local councils changed essentially: they are not bodies of state power and representative bodies of local government, via which the right of the territorial communities to independently decide on the matters of local significance within the limits of the Constitution and the laws of Ukraine is exercised. The matters of personnel policies, service career, performance evaluation of employees for relevant companies, establishments, and organizations, state bodies, considered by the council or granting (non-granting) of the preliminary agreement according to the first part and the second part of Article 28 of the law, have no local scope for the purposes of Article 140 of the Constitution of Ukraine.

The Constitutional Court of Ukraine also indicated that granting by the appropriate local council of the preliminary consent with dismissal of the deputy of such council, from office or service or charging him/her with the disciplinary punishment carries a sign of precedent check by the council of the legitimacy of acts performed by the administration (owner) of the company, establishment, or organization, commanders of military units concerning the employees (workers), that exceeds the function of the court, as Article 124 of the Constitution of Ukraine directly stipulates that justice in Ukraine shall be provided exclusively by the court. Delegating the functions of court, and also misappropriation of these functions by other bodies or officials is not allowed.

7. Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated 27 March, 2002 #7-rp/2002 (case on acts of election/appointment of judges and on their dismissal)

Headnotes:

The Constitutional Court of Ukraine decides on conformity to the Constitution of Ukraine for regulatory and legislative, person-related legislative acts of the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine.

The acts of the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine on election/appointment of judges and dismissal of them are subject to consideration by the Constitutional Court of Ukraine for conformity with the Constitution of Ukraine for their legal contents and observance of the established by the fundamental law of Ukraine procedures for their consideration, adoption and/or

taking effect (availability of the constitutional authority, constitutionality of the conditions, grounds for election/appointment, dismissal etc.).

Summary:

The President of Ukraine based on and in pursuance of the Constitution and the laws of Ukraine issues decrees and orders, which may carry both political and person-related legislative character. Verkhovna Rada of Ukraine passes decrees, resolutions and other legislative acts, which, according to the Constitution of Ukraine are subject to the constitutional control.

The jurisdiction of the Constitutional Court of Ukraine includes constitutionality review of the legislative acts of the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine, whether they carry political or person-related legislative character. Person-related legislative acts of the chief officers of the state and the parliament on appointment/election of judges or dismissal of them carry constitutional and legal nature.

The authorities of the Constitutional Court of Ukraine include, in particular, the constitutionality review of any and all legislative acts of the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine both for their legal content and for observance of the constitutional procedure of their consideration, adoption and/or taking effect.

The acts of the Supreme Council of Justice, acts of early dismissal of judges considering the provisions contained in Article 55 of the Constitution of Ukraine may be a subject for consideration by a court of general jurisdiction.

**Обзор практики Конституционного Суда
Республики Беларусь
за второй квартал 2002 года**

Решение Конституционного Суда Республики Беларусь

23 мая 2002 г., г. Минск № Р-141/2002

О правовом регулировании порядка открытия аптек, аптечных пунктов, аптечных киосков и аптечных складов субъектами хозяйствования

В решении от 10 апреля 2002 г. "Об установлении фиксированных сумм подоходного налога при сдаче внаем жилых помещений в г. Минске" Конституционный Суд признал не согласующейся с закрепленным в статье 58 Конституции принципом запрета понуждения к исполнению обязанностей, не предусмотренных Конституцией и законами Республики Беларусь, практику применения при налогообложении решения Минского городского исполнительного комитета. Указанным решением Мингорисполкома устанавливались ставки подоходного налога в твердых суммах при сдаче внаем жилых помещений, при этом данное решение было принято Мингорисполкомом с превышением своих полномочий.

Конституционный Суд предложил Минскому городскому Совету депутатов и Минскому городскому исполнительному комитету не позднее 1 июля 2002 г. привести свои решения по данному вопросу в соответствие с Законом "О подоходном налоге с физических лиц" и решением Конституционного Суда.

Решение Конституционного Суда Республики Беларусь

23 мая 2002 г., г. Минск № Р-141/2002

О правовом регулировании порядка открытия аптек, аптечных пунктов, аптечных киосков и аптечных складов субъектами хозяйствования

Проанализировав на основании обращений граждан ограничения на открытие аптек, предусмотренные Порядком открытия аптек, аптечных пунктов, аптечных киосков и аптечных складов субъектами хозяйствования независимо от форм собственности на территории Республики Беларусь, утвержденным приказом Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 21 декабря 1998 г. № 366, Конституционный Суд признал их не соответствующими Законом "О здравоохранении" и "О предпринимательстве в Республике Беларусь". Министерству здравоохранения Республики Беларусь предложено привести Порядок открытия аптек в соответствие с названными законодательными актами, отменив необоснованные ограничения на открытие аптечных учреждений, находящихся в частной собственности.

Решение Конституционного Суда Республики Беларусь

23 мая 2002 г., г. Минск № Р-142/2002

О решениях Минского городского исполнительного комитета по поводу приостановления приема документов на индексацию чеков "Жилье"

В 2000 — 2001 гг. Минский городской исполнительный комитет принял несколько решений, согласно которым местные администрации в г. Минске должны приостановить в 2000 — 2002 гг. прием документов на индексацию

жилищных квот (чеков "Жилье"), подаренных, полученных по наследству и приобретенных в установленном порядке у граждан Республики Беларусь. Такие решения Мингорисполком мотивировал отсутствием средств на специальном счете "Приватизация жилья" в Национальном банке Республики Беларусь и недостаточным финансированием из республиканского бюджета для погашения задолженности по проиндексированным чекам "Жилье".

Вместе с тем статьей 21 Закона "О приватизации жилищного фонда в Республике Беларусь", пунктом 4 Положения об индексации жилищной квоты (суммы квот), утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21 сентября

2001 г. № 1399, предусмотрена индексация жилищных квот подаренных, полученных по наследству и приобретенных в установленном порядке у граждан Республики Беларусь. Таким образом, Минский горисполком фактически приостановил действие указанных норм законодательства.

В своем решении Конституционный Суд Республики Беларусь, отметив необходимость надлежащего финансового обеспечения любого принимаемого нормативного акта, указал на превышение Минским горисполкомом своих полномочий. Конституционный Суд предложил Минскому горисполкому привести свои решения в соответствие с законодательством, а Совету Министров – решить вопросы финансового обеспечения реализации норм Закона "О приватизации жилищного фонда в Республике Беларусь", в том числе и путем возможного внесения предложений об изменении норм данного Закона.

Решение Конституционного Суда Республики Беларусь

29 мая 2002 г., г. Минск № Р-143/2002

О правовом регулировании приема наличных денежных средств индивидуальными предпринимателями с использованием кассовых суммирующих аппаратов

29 мая 2002 г. Конституционный Суд Республики Беларусь вынес решение по вопросу правового регулирования приема наличных денежных средств индивидуальными предпринимателями с использованием кассовых суммирующих аппаратов. Поводом для принятия данного решения послужило обращение общественного объединения "Белорусский союз предпринимателей", в котором содержалось 498 подписей индивидуальных предпринимателей.

Проанализировав соответствующие положения Конституции Республики Беларусь, Декрета Президента Республики Беларусь от 17 мая 2001 г. № 12 "О введении единого налога с индивидуальных предпринимателей и иных физических лиц, осуществляющих реализацию товаров, работ (услуг), и о некоторых вопросах, связанных с указанной деятельностью", других нормативных правовых актов, регулирующих вопросы приема наличных денежных средств при реализации товаров (работ, услуг) с использованием кассовых суммирующих аппаратов, Конституционный Суд пришел к выводу, что отдельные положения нормативных актов, имеющих юридическую силу,

фактически исключают действие норм, которые имеют большую юридическую силу.

Данный вывод относится к постановлению Совета Министров от 15 января 2002 г. № 38 "О некоторых вопросах реализации товаров (работ, услуг) с использованием кассовых суммирующих аппаратов или специальных компьютерных систем", решению Минского городского исполнительного комитета от 19 февраля 2002 г. № 184 "О порядке приема наличных денежных средств на отдельных торговых объектах (пунктах)", постановлению Министерства по налогам и сборам от 8 февраля 2002 г. № 11, утвердившим Положение о порядке использования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями кассовых суммирующих аппаратов и специальных компьютерных систем для приема наличных денежных средств при реализации товаров (работ, услуг). Применение на практике отдельных норм указанных нормативных актов по существу лишает индивидуальных предпринимателей, уплачивающих единый налог, прав на прием наличных денежных средств без использования кассовых суммирующих аппаратов и на ведение учета выручки в произвольной форме, предоставленных им соответственно частью первой пункта 5 и частью первой пункта 4 Декрета Президента Республики Беларусь от 17 мая 2001 г. № 12.

В связи с этим Конституционный Суд решил предложить Правительству Республики Беларусь, Минскому городскому исполнительному комитету, другим государственным органам привести нормативные акты, касающиеся порядка приема наличных денежных средств с использованием кассовых суммирующих аппаратов, в соответствие с положениями Декрета Президента Республики Беларусь от 17 мая 2001г. № 12 и решением Конституционного Суда Республики Беларусь.

XII Конференция европейских конституционных судов. Брюссель, май 2002 г.

С 13 по 17 мая 2002 года в Брюсселе состоялась XII Конференция европейских конституционных судов, в работе которой приняли участие

делегации конституционных судов и органов конституционного контроля 34 стран.

В рамках повестки Конференции обсуждались проблемы, стоящие перед конституционным правосудием в III тысячелетии, связанные с общей глобализацией, а также взаимодействия органов конституционного правосудия и национальных судов, этих органов и европейских органов, в частности Европейского суда по правам человека и Суда европейских сообществ.

В национальных докладах стран-участников Конференции были представлены настоящие и будущие тенденции развития конституционного контроля на европейском континенте, во время живого обмена мнениями была подчеркнута важность унификации законодательства в рамках Евросоюза, направления практики правосудия и, в частности практики органов конституционного правосудия, на преодоление проблем в области защиты прав человека, укрепление гарантий независимой и беспристрастной деятельности этих органов, особенно в новых независимых государствах.

Конференция также обсудила уставные задачи Конференции, изменив и дополнив ее Устав.

Также были приняты решения о членстве Конституционных Судов Югославской Федеративной Республики и Большого Герцогства Люксембурга в Конференции европейских конституционных судов.

XII Конференция европейских конституционных судов приняла решение о проведении следующей XIV Конференции в 2004 году в Кипре.