ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Р.К. Сванидзе

КОНСТИТУЦИОННЫЕ СУДЫ ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ ГОСУДАРСТВ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ В СИСТЕМЕ ЗАЩИТЫ ОСНОВНЫХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

СВАНИДЗЕ Руслан Каренович – старший преподаватель кафедры публично-правовых дисциплин Института коммерции, менеджмента и инновационных технологий (Балашиха, Московская область) (on_doronina@mail.ru)

Аннотация. *В статье рассматриваются актуальные проблемы защиты основных прав и свобод человека и гражданина конституционными судами постсоциалистических государств Восточной Европы. Исследуется место данных органов в системе судебной власти, а также системе защиты прав человека. Предложены направления совершенствования правозащитной деятельности органов конституционной юстиции.*

Ключевые слова: *основные права и свободы человека и гражданина, система защиты основных прав и свобод, конституционные суды, суды общей юрисдикции.*

Конституционные суды в постсоциалистических государствах Восточной Европы были созданы в самом начале переходного периода от социалистического к либерально-демократическому государственному (политическому) режиму. Их создание считалось необходимым условием обеспечения реализации основ конституционного строя и защиты основных прав и свобод человека и гражданина.

В большей части конституций восточноевропейских государств выбор был сделан в пользу кельзеновской централизованной модели конституционного контроля, предполагающей наличие конституционного суда как специализированного судебного органа конституционного контроля. Исключение составляет Эстонская Республика, где конституционный контроль осуществляется особой коллегией конституционного надзора Государственного суда (ст. 149, ч. 3 Конституции Эстонии (Эстонской Республики) от 28 июня 1992 г.[1]). Организация такой системы органов конституционной

[1] См.: Конституции государств Европы. – М., 2001. – С. 332–551.

юстиции была продиктована логикой развития правовых систем государств, относящихся к романо-германской правовой семье, а также политическими факторами – недоверием общества к судам общей юрисдикции, обвинениями кадровых судей в тесной связи с коммунистической политической элитой.

Однако учреждение конституционных судов в данных государствах не означает полного исключения дел о защите прав и свобод граждан из юрисдикции иных судебных органов. Так, например, суды общей юрисдикции в Венгрии наделены полномочием рассматривать «жалобы, возникающие по поводу нарушения основных прав, а также возражения против государственных решений» (§ 70/К Конституции Венгерской Республики от 18 августа 1949 г.)[1]. Тем не менее за первые 5 лет с момента конституционной реформы 1989 г. ни одно такое дело в судах общей юрисдикции не было рассмотрено[2]. Хотя в последующие годы суды стали несколько смелее, дела по конституционным вопросам по-прежнему довольно редко рассматриваются в судах общей юрисдикции[3].

Конституция Российской Федерации 1993 г. в ст. 18, 46 (ч. 1 и 2) и 120 (ч. 2) устанавливает гарантии судебной защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе принцип непосредственного применения судами конституционных норм о правах и свободах человека и гражданина.

В соответствии со ст. 25 и 125 Конституции Словении (Республики Словения) от 23 декабря 1990 г. суды общей юрисдикции могут отказаться применять нормы подзаконных актов, которые они считают неконституционными или неправомерными[4]. Однако такие решения отличаются от примеров конституционного контроля в Словении.

В соответствии со ст. 4 Конституции Чехии (Чешской Республики) от 16 декабря 1992 г. основные права и свободы пользуются защитой судебных органов[5]. Таким образом, суды общей юрисдикции наделяются правом непосредственного применения норм Конституции Чехии о правах человека (в тексте Конституции закреплены политические права), а также положения Хартии основных прав и свобод Чехии (Чешской Республики) от 9 января 1991 г.[6], которая, в соответствии со ст. 3 Конституции, является «составной частью конституционной системы Чешской Республики». При этом ст. 95 (ч. 1) Конституции Чехии осуществление проверки соответствия

---

[1] См.: Конституции государств Европы. – С. 42–59.

[2] *Sajo, A.* Rights in Post-communism // Western Rights? Post-Communist Application. – L.; Boston, 1996. – P. 153.

[3] См.: *Уитц, Р.* Конституционные и верховные суды – партнеры или соперники? Защита основных прав в Восточной и Центральной Европе // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2003. – № 1. – С. 109.

[4] См.: Конституции государств Европы. – 160–175.

[5] См. там же. – С. 81–92.

[6] См. там же. – С. 92–98.

закону и Конституции положений подзаконных нормативных правовых актов вменяется в обязанность судов общей юрисдикции. Однако суды общей юрисдикции довольно неохотно пользуются этим полномочием, причем их пассивность в этой сфере критикуется даже Конституционным судом Чехии[1].

Таким образом, конституционные суды в государствах Восточной Европы не являются единственным государственным органом, который наделен полномочиями осуществлять контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в правотворческой деятельности государственных органов. Однако только конституционный суд наделен полномочием проверять соответствие законов конституции государства и принимать окончательные решения по вопросу наличия или отсутствия в них противоречий с конституционными нормами.

Правило об исключительной юрисдикции конституционных судов закреплено в конституциях государство Восточной Европы, а также в специальных законах, регулирующих организацию и деятельность органов конституционной юстиции. Так, например, в соответствии со ст. 95 (ч. 2) Конституции Чехии, если суд придет к выводу, что закон, который должен быть применен для решения конкретного дела, противоречит конституционному закону, он передает вопрос на рассмотрение Конституционного суда. По смыслу ст. 19 (ч. 2) и ст. 125 Конституции Хорватии (Республики Хорватия) от 22 декабря 1990 г. (в ред. от 9 ноября 2000 г.)[2] полномочие принимать решение о неконституционности закона, в том числе на основании нарушения им прав и свобод человека и гражданина, принадлежит исключительно конституционному суду. В соответствии со ст. 35 Конституционного закона от 29 сентября 1999 г. (в ред. от 22 марта 2002 г.) «О Конституционном суде Республики Хорватия»[3], Верховный суд или иной суд общей юрисдикции обязан обратиться в Конституционный суд, если при разрешении дела возникнет вопрос о конституционности.

В законодательстве Российской Федерации вопрос о полномочиях судов общей юрисдикции в сфере защиты конституционных прав и свобод граждан решен не столь однозначно. В соответствии со ст. 125 (ч. 4) Конституции РФ, Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Однако в соответствии со ст. 245 Гражданского процес-

---

[1] Подробнее: Report of the Constitutional Court of Czech Republic // The Relations between Constitutional Courts and Other National Courts, Including the Interference in the Area of the Action of the European Courts. Conference of European Constitutional Courts. XIIth Congress. – Brussels, 2002. – P. 201.

[2] См.: Конституции государств Европы. – С. 211–225.

[3] Constitutional Act on the Constitutional Court of the Republic of Croatia. // Narodne novine (the Official Gazette). – 2002. – N 49/02 of May 3.

суального кодекса Российской Федерации 2002 г.[1], к ведению судов общей юрисдикции относится рассмотрение заявлений граждан об оспаривании нормативных правовых актов, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов. При этом Пленум Верховного Суда Российской Федерации разъясняет, что если суд придет к убеждению, что федеральный закон находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции, он вправе непосредственно применить нормы Конституции РФ. Суд общей юрисдикции вправе обратиться в Конституционный Суд в том случае, если возникают сомнения в конституционности закона[2].

Наиболее распространенным средством защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в конституционном суде является конституционная жалоба – обращение лица или группы лиц в орган конституционной юстиции по поводу нарушения конституционных прав или свобод актами или действиями органов власти либо должностных лиц. Предмет и условия допустимости жалобы могут определяться как в конституции, так и в специальном законе о конституционном суде. Удовлетворение жалобы влечет признание акта неконституционным и, как следствие, прекращение его действия.

Образцом для закрепления в законодательстве постсоциалистических государств Восточной Европы института конституционной жалобы послужили нормы Основного закона ФРГ 1949 г.[3], определяющие основания и порядок обращения индивидов в Федеральный конституционный суд. В соответствии со ст. 93 (абзац 1, п. 4-а) Основного закона ФРГ, предметом конституционной жалобы может быть нарушение органом государственной власти основных прав и свобод или иных конституционно закрепленных прав. В своей судебной практике Федеральный конституционный суд Германии последовательно утверждал, что предметом конституционной жалобы могут быть как решения судебных, так и иных органов государственной власти. Подобное правило в различных формах нашло закрепление в законодательстве Словении (ст. 50, ч. 1 Закона Республики Словения от 2 апреля 1994 г. (в ред. от 15 июля 2007 г.) «О Конституционном Суде»)[4],

[1] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

[2] См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 (в ред. от 6 февраля 2007 г.) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 1996. – № 1. – С. 5–7.

[3] Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. // Конституции зарубежных государств : уч. пособие ; сост. В.В. Маклаков. – М., 2003. – Т. 3. – С. 145–178.

[4] Constitutional Court Act // Constitutional Court of Republic of Slovenia [Электронный ресурс] // http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/constitutional-court-act.

Хорватии (ст. 62 Конституционного акта «О Конституционном суде Республики Хорватия»), Чехии (ст. 87, ч. 1, п. «d» Конституции Чехии).

Законодательство Венгрии (ст. 1 (п. «d») и 48 Закона XXXII 1989 г. Венгерской Республики «О Конституционном Суде»[1]), Конституция Республики Польши от 2 апреля 1997 г. (ст. 79, ч. 1 и 188, ч. 5)[2] несколько по-иному определяют предмет конституционной жалобы: не неконституционный акт органа государственной власти, а вопрос о соответствии конституции закона или иного нормативного акта, на основании которого суд или орган публичной администрации вынес окончательное решение о свободах или правах или об обязанностях человека и гражданина, определенных в конституции. При этом конституционные суды также принимают к рассмотрению конституционные жалобы только в том случае, если иные средства судебного обжалования исчерпаны.

Аналогичным образом предмет конституционной жалобы определен и в Конституции Российской Федерации 1993 г. (ст. 125, ч. 4), однако, ни Конституция РФ, ни Федеральный конституционный закон от 1 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 3 и 96)[3] не требуют от российского гражданина предварительного исчерпания всех средств судебной защиты перед обращением в Конституционный Суд.

Требование о необходимости использования всех предусмотренных судебной системой форм судебной защиты имеет целью обеспечить целостность судебной системы и свести до минимума возможность возникновения конфликта между судебной системой и конституционным судом. Однако данное требование может повлечь за собой сохранение неконституционного положения в течение длительного периода и привести к необратимым последствиям. Для предотвращения такой ситуации в некоторых странах предусмотрена возможность прямого обращения в конституционный суд при чрезвычайных обстоятельствах (§ 75, ч. 2 Закона Чешской Республики от 16 июня 1993 г., №. 182/1993 Sb «О Конституционном Суде»)[4].

Законодательство постсоциалистических государств Восточной Европы устанавливает также срок, в течение которого индивид может подать жалобу в конституционный суд. В Чехии (п. 2 ст. 72 Закона о Конституционном суде Чехии), Венгрии (п. 2 ст. 48 Закона о Конституционном суде Венгрии) и Словении (п. 1 ст. 52 Закона о Конституционном суде Словении)

[1] Act XXXII of 1989 on the Constitutional Court. // Constitutional Court of the Republic of Hungary [Электронный ресурс] // http://www.mkab.hu/en/enpage5.htm.

[2] См.: Конституции государств Европы. – С. 176–189.

[3] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 14. – Ст. 1447.

[4] Full Wording of the Act on the Constitutional Court of 16 June 1993, No. 182/1993 Sb., as amended by Acts No. 342/2006 Sb. // The Constitutional Court of the Czech Republic. [Электронный ресурс]// http://angl.concourt.cz/angl_verze/index_angl.php.

срок подачи конституционной жалобы составляет 60 дней с момента вынесения органом государственной власти правоприменительного решения, нарушающего права заявителя, а в Польше данный срок равен трем месяцам (п. 1 ст. 46 Закона о Конституционном Трибунале Польши). В исключительных случаях закон допускает продление срока подачи апелляции (п. 3 ст. 52 Закона о Конституционном суде Словении).

Как свидетельствует судебная статистика конституционных судов постсоциалистических государств Восточной Европы, проверка жалоб на соответствие формальным критериям и исключение заведомо необоснованных жалоб выполняет важную функцию отбора. В Словении в 1995 г. около 10% всех конституционных жалоб не соответствовали критериям допустимости, а в 2000 г. их число составило 6%. В Польше с 1997-го по 2000 г. 13% конституционных жалоб было направлено на рассмотрение и лишь по 8% от общего числа жалоб были приняты решения по существу[1]. При этом институт конституционной жалобы является эффективной формой защиты прав, несмотря на то, что конституционные суды этих стран довольно строго относятся к соблюдению критериев допустимости.

Другой формой защиты основных прав и свобод человека и гражданина является народная жалоба, которая может быть направлена в конституционный суд вне связи с нарушением прав конкретного лица. Данный вид обращения предназначен для защиты (охраны) основных прав в общественных интересах, в то время как конституционная жалоба подается в интересах индивида. Однако институт народной жалобы крайне редко закрепляется в законодательстве постсоциалистических государств Восточной Европы. Примером является Закон Венгерской Республики «О Конституционном Суде», ст. 21 (ч. 2) которого устанавливает право каждого требовать проверки конституционности закона или подзаконного нормативного правового акта.

Причиной отказа восточноевропейского законодателя от введения института народной жалобы является большая загруженность судов, в том числе конституционных в этих государствах, прежде всего, в связи с многочисленными обращениями данной категории заявителей. Закрепленные законодательно условия допустимости позволяют снижать поток необоснованных жалоб. Это может быть компенсировано закреплением за омбудсменом полномочия направлять запрос в конституционный суд в порядке абстрактного нормоконтроля, как например, это сделано в законодательстве Хорватии (ст. 35 Конституционного закона «О Конституционном суде Республики Хорватия»).

Следует также заметить, что при рассмотрении народной жалобы конституционный суд не может устанавливать, была ли в конкретном деле

[1] См. подробнее: *Уитц, Р.* Конституционные и верховные суды – партнеры или соперники? Защита основных прав в Восточной и Центральной Европе. – С. 112.

применена правовая норма в соответствии с конституцией или нет. Если конституционный суд установит, что правовая норма не соответствует конституции, то заявителю не предоставляется возможность восстановить права, нарушенные в результате применения данной нормы. Кроме того, доводом в пользу конституционного контроля, осуществляемого по конституционной жалобе, по сравнению с абстрактным контролем, осуществляемым по запросу уполномоченного государственного органа или на основании народной жалобы, является то, что факты конкретного дела и практика применения норм очерчивают круг вопросов, подлежащих рассмотрению органами конституционной юстиции. Это делает решения относительно конституционности норм более обоснованными[1].

Таким образом, проведенное исследование позволяет сделать вывод, что в настоящее время конституционные суды постсоциалистических государств Восточной Европы являются составным элементом системы защиты прав и свобод человека и гражданина. Их юрисдикция в сфере защиты прав человека частично пересекается с юрисдикцией иных судебных органов (в первую очередь, судов общей компетенции). При этом результативность правозащитной деятельности конституционных судов обусловлена, во-первых, отсутствием споров о подведомственности между ними и иными судебными органами, что предполагает ее четкое разграничение на законодательном уровне. Во-вторых, условием эффективности конституционных судов как правозащитных органов является исполнимость их решений как правотворческими, так и правоприменительными органами. Взаимодействие органов конституционной юстиции со специализированными правозащитными государственными органами (омбудсменами и уполномоченными по правам человека), что предполагает наделение последних правом на обращение в конституционный суд с запросом о проверке конституционности закона в порядке абстрактного нормоконтроля, также будет способствовать усилению средств юридической защиты основных прав и свобод человека и гражданина.

Список литературы

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2009 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

Конституции государств Европы. – М., 2001.

Уитц, Р. Конституционные и верховные суды – партнеры или соперники? Защита основных прав в Восточной и Центральной Европе // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2003. – № 1.

[1] *Zeidler, W.* The Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany: Decisions on the Constitutionality of Legal Norms // Notre Dame Law Review. – Vol. 62. – 1987. – P. 504, 505.

Zeidler, W. The Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany: Decisions on the Constitutionality of Legal Norms // Notre Dame Law Review. – Vol. 62. – 1987.

© Сванидзе Р.К., 2009

А.В.Фадеев

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ

ФАДЕЕВ Александр Владимирович – заместитель генерального директора ЗАО «Закрытое акционерное общество ”Сибирский региональный центр ценообразования в строительстве“» (Омск) (e-mail: fadeev-omsk1@mail.ru)

Аннотация. *Статья посвящена анализу международных конвенций, предусматривающих противодействие коррупции и устанавливаемых в них стандартов антикоррупционного законодательства.*

Ключевые слова: *коррупция, международно-правовые стандарты, антикоррупционная политика, противодействие коррупции.*

Международно-правовые антикоррупционные стандарты представлены в ряде документов: Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. [1], Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.[2], Конвенции Совета Европы «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» от 8 ноября 1990 г.[3]; Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности[4]; Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 г.; Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией, принятой Организацией американских государств 29 марта 1996 г.; Конвенции о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств – членов Европейского союза, принятой Советом Европейского союза 26 мая 1997 г.; Конвенции о борьбе с подкупом иностранных долж-

[1] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.

[2] См.: Совет Европы и Россия. – 2002. – № 2. – С. 46–55.

[3] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 3. – Ст. 203.

[4] См. там же. – 2004. – № 40. – Ст. 3882.