

Конституционное
ПРАВОСУДИЕ

Вестник

Конференции

органов конституционного контроля

стран новой демократии

Выпуск 1(63) 2014

ИЗДАЕТСЯ ЦЕНТРОМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ
ЕРЕВАН · 2014

Председатель редакционного совета

Г.Г. Арутюнян
Председатель Конституционного Суда Республики Армения

Редакционный совет:

А.А. Абдуллаев
судья Конституционного Суда Республики Таджикистан

Ю.В. Баулин
Председатель Конституционного Суда Украины

Н.С. Бондарь
судья Конституционного Суда Российской Федерации

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

А.М. Нурмагамбетов
член Конституционного Совета Республики Казахстан

П.П. Райлян
судья Конституционного Суда Республики Молдова

А.Г. Тиковенко
судья Конституционного Суда Республики Беларусь

Ответственный секретарь

И.В. Даниелян

ISSN 18290125

Содержание

Актуальные проблемы конституционного правосудия

Зорькин В. Конституционное правосудие стран новой демократии: вызовы и перспективы 5

Шлукебиер В. Краткое введение: особенности конституционной жалобы в Германии 29

Паулус А. Новый Основной Закон Федерального конституционного суда (преимущественно Первого Сената, принят 16.10.2013) 38

Из конституционной практики стран новой демократии

Концепция конституционных реформ Республики Армения (проект) 49

Из практики органов конституционного правосудия

8 Решений Конституционного Суда Украины 85

3 Решения Конституционного Суда Республики Беларусь 116

Contents

Actual problems of the constitutional justice

Zorkin V. Constitutional justice of the States of New Democracy: challenges and perspectives	5
Schluckebier W. Brief introduction: features of constitutional complaint in Germany	29
Paulus A. New Basic Law on the Federal Constitutional Court (predominantly of the First Senate, Stand 16.10.2013)	38

From the constitutional practice of the countries of new democracy

Concept of constitutional reforms of the Republic of Armenia (draft)	49
--	----

From the Practice of the Bodies of the Constitutional Justice

8 Decisions of the Constitutional Court of Ukraine	85
3 Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Belarus	116

В. Зорькин

*Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации*

Конституционное правосудие стран новой демократии: вызовы и перспективы

1. Конституционное правосудие стран новой демократии как необходимый элемент европейского правопорядка

Показательно, что до крушения социалистического лагеря специализированные судебные органы конституционного контроля были созданы только в трех странах Восточной Европы, причем именно в тех, территория которых некогда полностью или частично входила в состав Австро-Венгрии. При этом первый Конституционный Суд в Восточной Европе появился еще в 1920 г. в Чехословакии, на родине выдающегося австрийского юриста, основателя института конституционного правосудия Ганса Кельзена (Hans Kelsen). Чехословацкая Республика считается второй (после Австрии) страной мира, сформировавшей специализированный судебный орган конституционного контроля. В силу ряда причин Конституционный Суд Чехословакии прекратил свою деятельность еще до Второй мировой войны. В конце 60-х годов прошлого века в конституционных актах страны было закреплено создание Конституционного Суда ЧССР и конституционных судов Чешской и Словацкой республик. Однако на деле указанные суды не были созданы вплоть до «бархатной революции» 1989 г.

Еще одна страна Восточной Европы, имевшая опыт конституционного правосудия, – Югославия. И хотя здесь органы конституционной юстиции были созданы более чем на сорок лет позже, чем в Чехословакии (в 1963-1964 гг.), однако в силу особенностей югославской модели социализма они достаточно успешно функционировали в социалистический период развития страны.

В Польше предложения о создании конституционной юстиции впервые были официально выдвинуты в ходе несостоявшейся конституционной реформы 1926 г. (правда, практического воплощения они тогда не получили). И лишь в 1985 году в стране был учрежден Конституционный Трибунал, деятельность которого в тот период сильно зависела от Сейма в силу отсутствия разделения властей в рамках советской модели государственного устройства.

Особняком в этом ряду стоит Эстония, где в 1920-1940 гг. функции конституционного контроля осуществлял высший судебный орган страны – Государственный Суд. Правда, он был предназначен, скорее, для разрешения споров между субъектами власти, чем для осуществления конституционного правосудия в широком смысле этого слова. Стоит отметить, что предложения о создании Государственного Суда как органа конституционного контроля вносились в 30-е годы парламентариями Латвии и Литвы. Однако в тот период указанные идеи не нашли поддержки.

В других странах Восточной Европы (и тем более – постсоветского пространства) какой-либо опыт конституционного контроля отсутствовал вплоть до провозглашения курса на демократизацию в конце 80-х – начале 90-х годов прошлого столетия. Однако пример Югославии и Польши, сумевших в условиях авторитаризма создать и сохранить эффективно функционирующие институты конституционного контроля, несомненно, имел важное значение для подготовки нынешней демократической трансформации постсоциалистических государств.

В ходе демократических преобразований специальные органы конституционной юстиции были созданы также в Албании, Армении, Азербайджане, Хорватии, Чехии, Грузии, Венгрии, Кыргызстане, Латвии, Черногории, Польше,

Румынии, России, Сербии, Словакии, Словении, Македонии, Украине.

В странах бывшего социалистического лагеря конституционный контроль стал важной частью их правовых систем. Я хотел бы сказать – неотъемлемой частью, но, к сожалению, пока что так сказать нельзя. Как известно, в 2010 г. в ходе революции в Киргизии был распущен Конституционный Суд, а с принятием новой конституции он и вовсе был упразднен. Это те реалии, которые надо учитывать, говоря о вызовах, с которыми сталкивается конституционное правосудие стран новой демократии, и о перспективах развития в этой сфере.

Общие проблемы, стоящие перед органами конституционного контроля постсоциалистических государств, побудили к созданию в 1997 г. такой совещательной институции, как Конференция Конституционных Судов стран **молодой** демократии, которая с 2011г. переименована в Конференцию органов конституционного контроля стран **новой** демократии (поэтому далее в своем изложении я буду пользоваться именно этим термином). Как следует из совместного коммюнике стран, учредивших Конференцию, основной задачей обсуждений, проводимых ее участниками, является учет особенностей переходного периода в формировании эффективной системы конституционного контроля путем постоянного обмена опытом и консультативного сотрудничества. Был проведен уже целый ряд совместных заседаний по актуальным темам становления и развития конституционного контроля.

Анализ материалов этих конференций позволяет сделать выводы о том, что при определенной степени единства в подходах к пониманию задач конституционного судопроизводства, вместе с тем имеются и существенные различия в конкретном наполнении права на конституционную жалобу, в трактовке полномочий конституционных судов по разрешению тех или иных вопросов (и прежде всего таких, как защита избирательных прав, проверка актов местного самоуправления, последствия решений Конституционного Суда для пересмотра дел, рассмотренных судами общей юрисдикции, и др.). Об этом свидетельствуют и материалы состоявшейся 4 июля 2013 г. Всеевропейской конференции в Ереване

(Армения), на которой обсуждалась тема «Судебный контроль законов и других правовых актов независимыми судебными органами: опыт разных стран в сфере укоренения эффективной системы конституционного контроля...», а также материалы Международной научно-практической конференции в Киеве (Украина) «Защита прав человека органами конституционной юрисдикции: возможности и проблемы», состоявшейся в сентябре 2011 г. с участием представителей органов конституционной юрисдикции почти 20 стран Европы.

Одним из важнейших результатов демократических преобразований в странах бывшего социалистического лагеря стало то обстоятельство, что в большинстве из них были созданы механизмы конституционной юстиции, основанные на так называемой «австрийской» («кельзеновской») модели. Данная модель предполагает наличие специальных органов конституционной юстиции и право подачи гражданином индивидуальной конституционной жалобы. Движение именно в эту сторону свидетельствует о стремлении постсоциалистических государств утвердить те образцы западной конституционной юстиции, которые наиболее полно соответствуют требованиям современного конституционализма как теории и практики ограничения государственного произвола в целях обеспечения индивидуальной свободы.

Именно под таким углом зрения (т.е. в контексте требований современного конституционализма) следует, на мой взгляд, говорить о некоторых общих закономерностях и особенностях в становлении и развитии конституционных судов в странах новой демократии, о наших общих трудностях, о достижениях и неудачах и, наконец, о вкладе конституционной юстиции новых демократий в теорию и практику европейского конституционализма.

Что касается **общих правовых проблем**, которые стоят перед органами конституционного контроля государств, входящих в группу стран новой демократии, то они в значительной мере обусловлены такими объективными трудностями переходного периода, как:

- несбалансированность системы разделения властей, нередко сопровождающаяся явно выраженным кон-

- фликтом между законодательной и исполнительной ветвями власти, а в ряде случаев – и судебной;
- пробельность законодательства, чреватая нарушением конституционных прав и свобод;
- неразвитость парламентаризма, наиболее ярко проявляющаяся в пренебрежении позицией парламентского меньшинства и интересами стоящих за ним групп населения, а также проблема соотношения правовой и фактической легитимации представительных органов;
- недостаточное соответствие национального законодательства общепризнанным принципам и нормам международного права (и прежде всего - в области прав человека);
- недостаточная проработанность правовой базы конституционного правосудия (и прежде всего – отсутствие или неэффективность правовых механизмов, гарантирующих исполнение решений КС);
- неразработанность национальных конституционно-правовых доктрин.

В этой ситуации всем органам конституционного контроля новых демократий в той или иной мере приходится выступать арбитрами в непростых спорах между законодательной и исполнительной ветвями власти, отстаивать в своих решениях независимость судебной власти, брать на себя существенную нагрузку в разработке конституционно-правовой доктрины, а главное – прилагать очень большие усилия по совершенствованию национального законодательства в русле его гармонизации с общеевропейским правовым пространством в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

Однако эта общность проблем не должна вводить в заблуждение. Чем больше времени проходит с периода крушения государственного социализма, тем слабее становится объединяющее эти страны влияние коммунистического прошлого и заметнее **роль факторов геополитического характера**, которые предопределяют существенные культурно-цивилизационные различия между ними, проявляющиеся в том числе и в сфере конституционного контроля.

Геополитический анализ предполагает рассмотрение

таких факторов, как географическое положение разных стран, их пространственная протяженность, природные ресурсы, структура производительных сил, социальная структура общества, уровень жизни населения, демографическая ситуация, национальные и религиозные традиции и т.д. Не углубляясь в анализ подобного рода, скажу лишь, что от этих факторов зависят важные **различия в природе принятого в той или иной стране конституционного акта**. Я имею в виду прежде всего то, в какой мере новая Конституция той или иной страны была и остается итогом социального консенсуса, а в какой мере она выступала и выступает как инструмент преобразования общественных отношений по модели, предложенной наиболее влиятельной частью правящей элиты. А это, в свою очередь, предопределяет особенности конституционно-правового развития разных государств, объединяемых понятием «новые демократии», в том числе – и особенности в деятельности органов конституционного контроля.

Очевидно, что там, где Конституция была принята в ситуации выраженного социального раскола, на органы конституционного контроля ложится дополнительная нагрузка по сохранению правовой и политической стабильности, обеспечению целостности страны и безопасности государства. Например, в России принятие Конституции произошло в итоге политического кризиса, близкого по своей напряженности к малой гражданской войне и несущего в себе вполне реальную угрозу разрушения государственности. В течение первых 10 лет действия Конституции наибольшую опасность для страны представлял именно социально-политический раскол и межнациональные конфликты, чреватые распадом государства. Ведь если все иные, пусть и очень серьезные угрозы и вызовы (такие как рост бедности и резкое социальное неравенство, слияние власти и собственности в итоге неправовой приватизации, коррупция, упадок технологической инфраструктуры, обострение экологических проблем и т.д.), можно пережить и преодолеть, то распад государства необратим. А между тем либеральный принцип – «не человек для государства, а государство для человека» – предполагает, что государство не просто сохраняется, но является

институтом, способным эффективно защищать права своих граждан.

Именно из этих соображений исходил Конституционный Суд России, принимая судьбоносные для страны решения по так называемому делу КПСС, когда в очень непростой политической ситуации, был найден правовой компромисс между позициями противоборствующих сторон. Другое столь же важное по своим последствиям решение Конституционного Суда, обусловленное поиском правового компромисса, – это постановление по делу о проверке нормативно-правовых актов, связанных с восстановлением конституционной законности на территории Чеченской Республики.

В обоих случаях Суду приходилось искать очень непростой баланс между идеальным правовым принципом и сложившейся реальностью, т.е. стремиться к такому **оптимальному** решению, которое представляло бы собой максимально возможное осуществление **идеального** принципа в данных **реальных** конкретно-исторических условиях.

Хочу подчеркнуть, что решение этой проблемы, общей для всех правовых систем, имеет в странах новой демократии свою специфику, связанную с конкретно-историческими особенностями их развития в условиях трудностей продолжающегося переходного периода. Мы как судьи конституционных судов, работающие в этих условиях, осознаем, что закрепленный в конституциях идеал, привнесенный сравнительно недавно и несущий в себе отпечаток протеста против доминант предшествующего исторического периода, для наших стран (в отличие от многих стран с давней историей конституционализма) не является подлинно выстраданным и выкристаллизованным в веках, а потому, увы, не отражает реально сложившуюся общественную картину. Попытка сделать вид, что общественные отношения уже соответствуют этому идеалу, лишь увеличит фактически существующий разрыв между должным и сущим и грозит ввергнуть общество в пучину правового хаоса. Задача конституционного судьи – преодолевать этот разрыв постепенно, но неуклонно, находя оптимальные решения и тем самым обеспечивая возможное в нынешних условиях приближение «реального» к «идеальному». На этом пути конституционная юстиция должна провести

корабль, имя которому «Конституция», между Сциллой правового идеализма и Харибдой политического конформизма, одинаково опасных для выживания конституционного строя, основанного на принципах правового и социального государства.

2. Проблема разграничения компетенции с верховными судами

Современный период в развитии органов конституционного контроля на всем мировом пространстве сопровождается конфликтами компетенции и поисков новых форм взаимодействия с традиционными «контрагентами», с одной стороны, и новыми формами деятельности – с другой. При наличии в государстве нескольких подсистем («ветвей») судебной власти неизбежны возникающие время от времени пересечения сфер деятельности. Однако в настоящее время проблема усугубляется тем, что компетенция судов, установленная изначально при их создании, расширяется естественным образом (в том числе за счет судебного активизма и восприятия судов как творцов права).

В бывших странах социалистического блока в силу общих особенностей развития структуры государственных институтов, в том числе – судебной системы, традиционно была сильна роль верховных судов общей юрисдикции в поддержании жесткой вертикали судебной системы. Свое воплощение это явление получало, в частности, в издании руководящих разъяснений пленумами или иными высшими органами верховных судов, которые де-факто, а часто и де-юре были обязательны для исполнения всеми нижестоящими судами. Во многом это явление сохранило свою силу и в настоящее время, несмотря на радикальные изменения в правовых системах в целом, а также в структуре и принципах деятельности судебных систем. Иерархичность судебных систем выражается в неукоснительном следовании нижестоящими судами указаниям вышестоящего суда и практической невозможности отступления от них, даже при наличии у нижестоящего суда иной, допустимой в пределах правомерного, оценки обстоятельств дела.

Второй проблемой, которую порождает данная тенден-

ция, является то, что такая фактически складывающаяся судебная практика зачастую изменяет смысл и дух нормы закона и изначальный замысел законодателя. В подобных случаях можно говорить об изменении изначального содержания правовой нормы, а иногда и о появлении принципиально иной нормы. Проблема, однако, заключается в том, что, если в отношении нормы закона предусмотрен механизм конституционного контроля и соответствующая процедура, то в отношении руководящих разъяснений верховных судов, зачастую вводящих по сути новое правовое регулирование, никаких контрольных процедур не предусматривается.

И здесь задача уже конституционных судов – обеспечить реализацию изначального замысла законодателя в его конституционно-правовом контексте. Поэтому де-факто такая сложившаяся правоприменительная практика (а по сути – изменившееся правовое регулирование) может, при определенных условиях, стать предметом анализа Конституционного Суда России, хотя национальное законодательство не предусматривает возможности проверки конституционности актов других высших судов, которыми разъясняется содержание и порядок применения правовых норм.

Столкнувшись с подобной ситуацией в своей практике, Конституционный Суд России исходил из следующего: принятие закона обеспечивается законодательно регламентированной процедурой (достаточно длительной по времени), в ходе которой существует возможность учета и согласования различных общественных интересов, надлежащего введения новых норм в контексте действующего правового регулирования и правовая процедура контроля конституционности. В то же время для судебных «квазинорм» ничего подобного не предусматривается, и регулирование, правовое по своей сути, вообще выпадает из какого бы то ни было института сдержек и противовесов, являясь продуктом крайне быстрого и иногда слишком привязанного к конкретной ситуации правового анализа. Принимая решение о возможности конституционно-правовой оценки такого рода разъяснений высших судебных органов, Конституционный Суд РФ анализирует их связь с изначальным замыслом законодателя и исходит

из необходимости обеспечения такого же уровня защиты прав и свобод граждан от нарушения их конституционных прав, какой устанавливается для норм закона. При этом нами подробно изучался опыт наших коллег, в том числе в странах Восточной и Центральной Европы, и, в частности, Конституционного Суда Венгерской Республики, также столкнувшегося с данной проблемой.

3. Особенности защиты конституционных прав и свобод в конкретно-исторических условиях перехода к правовой демократии

Думаю, что я вряд ли ошибусь, если скажу, что наибольшие сложности в работе органов конституционной юстиции всех стран новой демократии (я имею в виду сложности, связанные с поиском оптимальных правовых решений) представляет защита **политических прав граждан**. Во всяком случае, в России дело обстоит именно так. Мы хорошо понимаем, что именно политические права являются основой для создания институциональных гарантий реализации всех иных прав и свобод человека и гражданина. Однако слишком поспешные шаги в направлении максимально полной гарантии этих прав в соответствии с принятыми европейскими стандартами, не учитывающие конкретно-исторические реалии, могут привести к прямо противоположным результатам. В качестве примера обстоятельств, которые приходится учитывать в процессе поиска оптимального правового решения, сошлюсь на рассмотрение Конституционным Судом дела о проверке конституционности нормы закона, не допускающей создание политических партий по признакам религиозной принадлежности. Признав конституционность данной нормы, Суд исходил из того, что если в странах Западной Европы (с их традиционным и все еще сохраняющимся моноконфессиональным и мононациональным устройством общества, а главное – с их развитыми традициями религиозной терпимости и плюрализма) вполне возможно существование политических партий, включающих в свое название определение «христианская», то в современной России ситуация иная. Россия – изначально многонациональная и многоконфессиональная страна, переживающая сейчас очень сложный пере-

ходный этап своего развития, характеризующийся в том числе резким обострением религиозного фундаментализма и ксенофобских настроений. Здесь привнесение в сферу политической борьбы за власть дифференциации по религиозному признаку чревато расколом общества на национально-религиозные составляющие. А это неизбежно приведет к подрыву безопасности государства, а значит – и к нарушению прав его граждан. Чтобы понять всю сложность ситуации, надо учесть тот факт, что по данным последней всероссийской переписи населения в нашей стране проживает 193 этнических общности, придерживающихся самых разных религиозных воззрений.

Другая группа прав, в конституционно-правовой защите которых проявляется специфика, присущая России и другим постсоциалистическим государствам, – **это социально-экономические права**.

Перед органами конституционного контроля этих стран стоит задача – через защиту права частной собственности, свободы договора и права на свободную предпринимательскую деятельность содействовать формированию и укреплению правовых институтов рыночной экономики. Но при этом есть настоятельная необходимость особого внимания (я бы даже сказал – особо бережного отношения) к защите социальных прав. Это обусловлено отнюдь не пережитками социалистического прошлого и даже не относительно низким уровнем жизни большинства граждан, а потребностью в исправлении перекосов приватизации социалистической собственности, в обеспечении максимально возможного в сложившихся условиях уровня социальной справедливости и сохранении социально-политической стабильности. В отличие от Западной Европы, где становление рыночного социально-экономического строя осуществлялось столетиями, в постсоциалистических государствах был совершен резкий перелом в отношениях собственности, исходным пунктом которого стала беспрецедентная по своим масштабам и темпам приватизация. При этом нередко нарушались не только основополагающие нормы права и морали, но и действующее в той или иной стране законодательство. Несправедливость проведенной приватизации – это наиболее болез-

ненная для наших обществ проблема. В разных странах новой демократии она проявляется в различной степени, что во многом зависит от избранной модели приватизации. Думаю, что не ошибусь, если скажу, что в России эта проблема стоит особенно остро.

Свой вклад в решение данной проблемы Конституционный Суд России видит прежде всего в защите социальных прав тех слоев населения, которые оказались отрезаны от процессов приватизации нашего общего социалистического наследства. Под защитой таких прав Суд понимает не государственную благотворительность, продиктованную соображениями политического или морального характера, а реализацию социальным государством своей обязанности обеспечивать путем соответствующих компенсационных механизмов наиболее слабым членам общества равенство стартовых возможностей в реализации ими своих основных прав и свобод.

Это не простая задача, поскольку в условиях финансово-экономического кризиса у государства есть большой соблазн поставить во главу угла интересы экономического развития. Однако Конституционный Суд России последовательно проводит линию на отстаивание социальных прав граждан и ограничение экономической власти элиты и, по сути дела, побуждает законодателя к реформированию социального законодательства в этом направлении. На наш взгляд, такой подход способствует обеспечению правовой справедливости, а соответственно – и укреплению столь важной для страны социально-политической стабильности. При этом судьи Конституционного Суда уделяют серьезное внимание разработке правовой доктрины, ориентированной на оптимальное сочетание принципов правового и социального государства.

Проблема социальных прав остро стоит сейчас перед всеми правовыми системами, избравшими модель социального государства в качестве основы взаимоотношений между государством и гражданами. Один из центральных вопросов, с которыми приходится сталкиваться конституционным судам – возможность судебной защиты социальных прав (Justiziabilität) и их реальное наполнение. Данный

вопрос, как известно, не решен в правовой теории и вызвал немало споров при принятии Хартии фундаментальных прав Европейского Союза.

В России ключевые социальные права рассматриваются как фундаментальные и наравне с другими правами и свободами закреплены в Конституции (в том числе защита семьи, материнства и детства, право на социальное обеспечение, право на жилище, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, свободу труда и др.). Все права, закрепленные в российской Конституции, не различаются в зависимости от того, какие меры должно предпринять государство для их реализации, или в зависимости от того, насколько возможна их судебная защита как субъективных прав. В этом смысле в российской Конституции заложен иной подход, чем, например, в Хартии фундаментальных прав Европейского Союза, разделившей эту группу прав на собственно права (субъективные, которые пользуются судебной защитой) и принципы, которые адресованы скорее законодателю, а не субъектам правового регулирования и должны учитываться при проведении социально-экономических реформ, с учетом возможностей государства в конкретном историческом контексте.

Однако это разделение не всегда осуществимо на практике, особенно в отсутствие дифференциации в самом законе. Отсюда различные проблемы с завышенными ожиданиями по отношению к законодателю в области социальных прав, а также проблема обеспечения формального равенства. В тех случаях, когда процедура реализации тех или иных социальных прав не прописана четким образом в законе, возникает разрыв между правомерными ожиданиями граждан и обязательствами государства по воплощению таких социальных «прав-принципов». Конституционному Суду зачастую приходится этот разрыв восполнять. При этом, разумеется, Суд не может прямо предписать законодателю, в каком объеме и каким образом должны быть реализованы те или иные права – эти решения остаются прерогативой законодателя, т.к. требуют выделения соответствующих средств из бюджета, создания соответствующих инфраструктурных механизмов и т.д. В практике Конституционного Суда РФ на более раннем этапе были случаи, когда, признав

за гражданином право на конкретные формы социальной поддержки и социальных благ, Конституционный Суд сталкивался с невозможностью исполнения своих решений в силу того, что соответствующие суммы не были предусмотрены в бюджете. Поэтому задача Конституционного Суда – не решение конкретной социальной проблемы в ее количественном измерении, но определение общих направлений и принципов реализации социальной политики.

Однако в тех случаях, когда эти права получают закрепление в законе, задачей Конституционного Суда становится контроль их последовательной реализации и недопущение их произвольной отмены.

В частности, когда закон не предусматривает конкретной модели осуществления социальных прав, у населения могут возникнуть завышенные ожидания по поводу возможности моментального предоставления соответствующих благ. Эта проблема особенно обостряется в условиях финансового и экономического кризиса, когда возможности государства поддерживать ранее достигнутый уровень социального обеспечения резко снижены. Конституционные суды, вслед за законодателем и исполнительной властью, оказываются в сложном положении.

С одной стороны, один из базовых принципов социальной политики, последовательно отстаиваемых Конституционным Судом РФ в его практике, заключается в невозможности произвольного снижения ранее достигнутого уровня социальной защиты без каких-либо компенсаторных механизмов.

С другой стороны, объективные обстоятельства финансового и экономического характера иногда препятствуют сохранению этого уровня. В таких условиях Конституционному Суду особенно важно увидеть всю картину целиком – не только те ее «фрагменты», которые относятся собственно к защищаемым правам, но также и связанные с ними (в том числе на макроуровне) другие защищаемые интересы и стабильность экономической системы в целом как важнейшего общего блага.

Есть целый ряд общих для нас проблем и в защите **личных прав человека**. Наибольшую сложность представляет

трактовка такого емкого конституционно-правового понятия, как **достоинство личности**, лежащего в основе всей системы прирожденных и неотчуждаемых прав человека. В конституциях некоторых новых демократий (например, Польши, – ст.30) прямо говорится о том, что «достоинство человека является источником свобод и прав человека и гражданина».

Именно поэтому в практике защиты данного права наиболее ярко обнаруживают себя цивилизационные особенности правовой культуры той или иной страны, которые на уровне правопонимания проявляются в разном соотношении человекоцентристской и системоцентристской традиций осмысления права. Неоценимое значение для молодых демократий имеет западноевропейский опыт правового наполнения этого исторически изменчивого понятия, воплощенный в общепризнанных принципах и нормах международного права, в европейских правовых стандартах и в решениях ЕСПЧ. С опорой на этот опыт органы конституционной юстиции новых демократий исправляют деформации национальных правовых систем, преодолевая, насколько это возможно, сопротивление культурно-исторического контекста.

Однако в этом вопросе не все так однозначно. Объективно обусловленное «сопротивление среды» далеко не всегда можно преодолеть без слишком серьезных (а иногда – и просто неприемлемых) негативных последствий. Напомню в этой связи о том, насколько острой и массовой в православной Сербии была реакция на разрешенный в соответствии с решением ЕСПЧ гей-парад в Белграде. Этот парад превратился в большое побоище и массовые беспорядки, прокатившиеся по стране. Было множество раненых и были человеческие жертвы. Причины здесь вовсе не в деятельности некой группы «фашиствующих элементов» (как утверждали некоторые европейские СМИ). Это была массовая социальная реакция значительной части православного населения, посчитавшего, что национальное правосудие объединилось с международным правосудием в лице ЕСПЧ в неприемлемом и греховном посягательстве на его базовые ценности.

«Старые» демократии, воодушевленные идеями либерализма, очень активно продвигаются в сторону защиты разного рода меньшинств и нередко весьма решительно игнори-

руют при этом возражения своих граждан, обеспокоенных последствиями таких решений. Один из последних примеров – принятый в мае этого года закон, позволяющий однополым парам усыновлять детей, который вызвал резкую реакцию значительной части французов. Правда, как показывают социологические опросы, эта значительная часть составляла тем не менее меньшинство, хотя и достигала 37%¹. Однако не надо проводить какие-то исследования, чтобы с уверенностью сказать, что в России (да и в целом ряде иных новых демократий) такую позицию займет подавляющее большинство населения.

В этом же ряду — мои вопросы к имплементации в России некоторых аспектов только что ратифицированной нами Конвенции по правам ребенка. Российские специалисты считают, что положения Конвенции, связанные с обязательностью раннего сексуального просвещения детей, в нашей стране могут вызвать острые и категорические протесты не только подавляющего большинства верующих различных конфессий, но и огромной части светских граждан. То есть могут спровоцировать серьезные и долговременные нарушения социальной стабильности. И, значит, будут препятствовать, а не способствовать социальному, экономическому, государственному развитию России, которое обязана обеспечивать отечественная правовая система.

Я вовсе не утверждаю, что надо идти на поводу общественного мнения. Конституционный Суд России продемонстрировал готовность преодолевать в случае необходимости стереотипы массового сознания на таком принципиальном вопросе, как отмена смертной казни. Именно благодаря двум нашим решениям смертная казнь в России долгие годы не применялась, а в настоящее время фактически отменена: в 1999 г. мы признали неконституционной возможность вынесения смертных приговоров, пока суды присяжных не будут действовать во всех регионах страны (они отсутствовали в

¹ По данным опросов, за однополые браки выступили 63% французов (58% посчитали, что однополые пары могут усыновлять детей), против — 37%. И эти 37% не собирались сдаваться. Митинги против закона шли все 7 месяцев, которые он рассматривался в правительстве, иногда — каждый день. Брак — это не про любовь. Как подавляющее меньшинство французов протестовало против однополых браков. // Новая газета. 14.06.2013.

Чечне), а в 2009 г. приняли решение, окончательно утвердившее отмену смертной казни. И это в ситуации не только явно выраженного несогласия с таким подходом со стороны общественного мнения, но и отсутствия ратификации Россией Протокола № 6 Европейской конвенции. Должен сказать, что данное решение не было для Суда простым.

В связи с этим замечу, что в тех странах Европы, на которые нам предлагают равняться, становление современных правовых систем проходило столетиями. С постепенным накоплением в них правовых новелл, отвечающих изменениям в обществе. С «овнутрением», освоением норм правовой системы социальными массами. Это был процесс, в рамках которого неформальные моральные представления о справедливости постепенно сближались с формальными требованиями норм законов. В России же, как и во многих других странах новой демократии, только начата (если считать по историческим меркам) очередная попытка запустить этот процесс и довести его до конца.

Поэтому судьям конституционных судов этих стран нередко приходится задумываться о том, в какой мере можно, а в какой — нельзя безоглядно следовать за либеральными устремлениями старой Европы, рассматривая ее правовой опыт в качестве универсальных правовых стандартов. Если перевести эту проблему в теоретическую плоскость, то она потянет за собой целую серию вопросов. В том числе:

- об оптимальных формах учета зарубежного опыта (путем прямых заимствований или диалогической интерпретации);
- о различиях между правовой нормой как итогом согласования позиций всех заинтересованных сторон на началах формального равенства и правовым стандартом как неким внешним для новых демократий безусловным, не обсуждаемым образцом для подражания;
- о соотношении между понятиями общеевропейских стандартов в области прав человека и соответствующих стандартов Совета Европы;
- о путях укрепления принципа субсидиарности в работе ЕСПЧ и пределах осуществляемой им функции нормоконтроля и т.д.

- о путях разрешения противоречий между решениями ЕСПЧ и положениями национальных Конституций.

4. Соотношение национального и наднационального правосудия в контексте конституционной идентичности

Одним из главных вызовов современной конституционной юстиции является необходимость одновременного решения двух иногда сложно сочетаемых задач: гармонизации своей практики с подходами, вырабатываемыми в наднациональной сфере, с одной стороны, и защиты собственной конституционной идентичности – с другой. Проблема методологии взаимоотношений национальных и наднациональных норм стоит сегодня перед всеми европейскими правовыми системами. Для ряда европейских стран, относящихся к новым демократиям, эта проблема усиливается тем обстоятельством, что они принадлежат одновременно к двум наднациональным образованиям – к Совету Европы и к Европейскому Союзу. Однако и для стран, не являющихся членами Европейского Союза, эта проблема стоит чрезвычайно остро. Ситуация осложняется тем, что вопросы соотношения национального и наднационального элемента в современной теории права – как конституционного, так и международного – до конца не решены.

И хотя страны новой демократии изначально придерживались и продолжают придерживаться проевропейской ориентации в определении места и роли международных норм в национальных правовых порядках, тем не менее они сталкиваются с целым рядом трудностей, связанных с поиском подходов к разграничению компетенции национальных и наднациональных органов правосудия и, соответственно, – к определению соотношения национального и наднационального правовых порядков. Расхождения между национальными и наднациональными нормами могут принимать разные формы, в том числе форму расхождений между нормами международного договора и национального закона, международного договора и Конституции, а также толкования норм международного договора наднациональным органом и конституционных норм – Конституционным Судом.

Первая проблема кажется наиболее простой с теоретической точки зрения, во всяком случае, в тех системах, где приоритет международного договора над нормами национального закона закреплен в законодательстве или поддерживается судебной практикой. Другое дело, что здесь возникают проблемы процедурного характера: редко, когда в национальном законодательстве указан орган, компетентный осуществлять проверку соответствия национального закона международному договору (при закреплённом правовом приоритете последнего). Если речь идет о международном договоре в области прав и свобод человека, то иногда такую проверку фактически осуществляют конституционные суды (например, в Австрии, Швейцарии, некоторых скандинавских странах и других). Но в классической модели компетенции конституционного суда последний может осуществлять такой контроль только в контексте проверки конституционности национальной нормы; при этом содержание конституционной нормы обогащается за счет содержания международного договора, и критерий контроля за счет этого становится более объемным.

Второй вариант расхождений между национальным и наднациональным правовым порядком, с которым приходится сталкиваться органам конституционного контроля в сегодняшней реальности – это противоречие между международным договором (или его толкованием, данным наднациональным органом) и национальной Конституцией (или ее толкованием, данным органом конституционного контроля). С подобной ситуацией совсем недавно столкнулась Россия: 4 июля 2013 г. Европейским судом по правам человека было принято постановление Анчугов и Гладков против России, в котором ЕСПЧ признал нарушение статьи 3 Протокола № 1 (право на свободные выборы) вследствие ограничения в российском праве избирательного права лиц, осужденных по приговору суда. Данное постановление продолжает практику ЕСПЧ по вопросам права голоса заключенных, получившую свое развитие в делах Херст против Соединенного Королевства (№ 2) и Скоппола против Италии (№ 3), но оно входит в противоречие с частью 3 статьи 32 Конституции России, устанавливающей прямой запрет на участие в выборах для

граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

Наконец, сравнительно недавно российская правовая система столкнулась и с третьей проблемой: различным истолкованием содержания конституционных прав и свобод человека и гражданина в практике Конституционного Суда и Европейского суда по правам человека. Речь идет о рассмотрении сперва Конституционным Судом РФ, а затем Европейским судом известного дела по жалобе гражданина Маркина – военнослужащего, просившего о предоставлении трехгодичного отпуска по уходу за ребенком. Такое право в соответствии с российским законодательством о военной службе предоставлено только женщинам-военнослужащим. Конституционный Суд не нашел оснований усомниться в конституционности норм, устанавливающих такую позитивную дискриминацию. Однако позднее Европейский суд пришел к выводу о нарушении статей 8 и 14 Конвенции в отношении заявителя. Данное дело – не единственное, в котором проявились расхождения в подходах Конституционного Суда РФ и Европейского суда по правам человека к содержанию основных прав и возможности их ограничений. Можно назвать еще несколько единичных примеров, хотя очевидно, что их число несопоставимо с числом дел, в которых позиции Конституционного Суда и ЕСПЧ совпадают. Но и эти немногочисленные ситуации нуждаются в выработке механизма преодоления расхождений; в противном случае под угрозой оказывается принцип правовой определенности и сам механизм защиты основных прав: национальные суды при столкновении с подобным конфликтом толкований оказываются в затруднении, какое же из них подлежит применению.

Очевидно, что наибольшую сложность представляет ситуация, когда имеют место расхождения между нормами международного договора и нормами национальной Конституции, уже получившими толкование в решении национального конституционного суда. Именно в этих случаях противоречия между национальным и наднациональным порядками обнаруживаются в их наиболее острой форме.

По поводу подобного рода противоречий можно сказать следующее. Отмеченная мною выше проевропейская ориен-

тация стран новой демократии в вопросе об определении места и роли международных норм в национальных правовых порядках не отменяет приоритет Конституции для национальных конституционных судов и правовой системы в целом в тех случаях, когда национальная Конституция способна более полно обеспечить защиту прав и свобод человека и гражданина по сравнению с соответствующими нормами международного договора.

Без учета этого обстоятельства существует угроза «растворения» конституционного контроля в контроле на соответствие наднациональным нормам, относящимся как к праву ЕС, так и к праву Европейской конвенции. В странах, входящих в ЕС, национальный судья в этой полифонии правовых порядков имеет в своем распоряжении вспомогательный инструмент: предварительный запрос, с которым он может обратиться в Европейский суд справедливости для предварительной проверки какой-либо национальной нормы на ее соответствие наднациональному праву. Во многих странах аналогичные процедуры существуют и на национальном уровне (это процедуры обращения в органы конституционного контроля), а в скором времени такая процедура будет введена и в Европейском суде по правам человека (со вступлением в силу Протокола № 16 к Конвенции). Однако подобные запросы не решают проблему конкуренции норм национальных конституций и наднационального права в вопросах, связанных с защитой прав и свобод человека и гражданина.

С позиций такого подхода можно сказать, что проблема соотношения Европейской конвенции и национальных конституций гораздо сложнее и более многогранна, чем просто проблема расположения этих актов в иерархии источников права. Взаимоотношения между национальной и наднациональной юрисдикцией – в целях полной и эффективной судебной защиты прав и свобод человека и гражданина – не могут носить жесткий «вертикальный» характер. В этих взаимоотношениях отсутствует судебная инстанция как источник правового «сверхзнания», за которой остается последнее слово в вопросах защиты прав и свобод, пределов их ограничений и баланса частных и публичных интересов. Современное правовое поле Большой Европы как опреде-

ленная система различных взаимосвязанных правопорядков – национальных, региональных и общеевропейских (к тому же действующих в контексте глобального миропорядка) – вряд ли может быть представлено в виде жесткой иерархической пирамиды правовых актов. Такой иерархии не наблюдается даже в гораздо более интегрированной системе, какой является Европейский Союз.

Единственным конструктивным способом преодоления расхождений и предотвращения правовых конфликтов становится готовность разных правопорядков к сотрудничеству и диалогу. Такой диалог строится на понимании и принятии определенных оговорок по поводу вопросов, по которым другая сторона не готова уступать (речь, разумеется, идет об оговорках, уместных лишь в рамках общих базовых принципов). Подобное «правовое сосуществование» невозможно в условиях субординации.

Диалог между различными правовыми системами является единственной основой их надлежащего равновесия. В русле именно такого подхода работает Европейский суд справедливости, для которого уважение национальной конституционной идентичности стало одним из принципов его деятельности. Эффективность правил ЕС во внутреннем правопорядке во многом зависит от уважения Европейским Союзом и его органами национальной конституционной идентичности государств-членов. Особое внимание наднациональных органов к положениям, образующим «ядро» этой конституционной идентичности, снижает вероятность конфликта между национальным и наднациональным правом. Такое «конституционное ядро» образуют нормы о фундаментальных правах, а также гарантирующие их нормы об основах конституционного строя. В этих вопросах, как правило, сохраняется конституционный суверенитет государств. От успешности данного диалога во многом будет зависеть эффективность всей европейской системы защиты прав и свобод и дальнейшая гармонизация европейского правового пространства в этой области.

Применительно к пространству Совета Европы важнейшую роль в гармонизации национальных правовых систем с нормами Европейской конвенции могло бы сыграть совер-

шенствование правотворческой функции ЕСПЧ, которая при всей ее объективной заданности процессами европейской правовой интеграции и юридической глобализации в целом, страдает недостатком демократической легитимности. Наши совместные обсуждения общих проблем и готовность услышать друг друга (т.е. говоря словами Ю. Хабермаса, готовность обеспечить не только гласность, но и слышимость) – это наш посильный вклад в формирование предпосылок для демократической легитимации правотворческой деятельности ЕСПЧ в духе делиберативной демократии, т.е. демократии рационального дискурса, обсуждения и поиска компромиссов.

И в завершение хочу подчеркнуть, что при всех трудностях и проблемах, связанных с расширением европейского правового пространства за счет вхождения в него стран новой демократии, наше участие в этом процессе придает ему важные позитивные импульсы и открывает перед ним новые перспективы. Прежде всего, надо отметить, что уже с момента своего создания модели конституционного правосудия в новых государствах отличались максимальным уровнем установленных гарантий защиты конституционных прав и свобод, внедрением наиболее широких возможностей их реализации. Зачастую даже более широких, чем в традиционных «старых» западных демократиях, некоторые из которых только сейчас приходят к внедрению соответствующих механизмов – например, права гражданина на индивидуальное оспаривание конституционности нормативного акта, примененного в его конкретном деле². Таким образом, появление новой волны конституционной юстиции предопределило доминирующую сегодня в глобальном масштабе тенденцию все большего распространения механизмов, направленных на защиту индивидуальных субъективных прав.

Важно учитывать и тот факт, что наш опыт защиты социальных прав в немалой степени способствует тому, что конституционное право как базовый регулятор общественных отношений приобретает все более выраженное социальное

² Имеется в виду Франция, где в результате конституционной реформы 2008 г. был изменен механизм конституционного контроля и гражданам было впервые предоставлено право подачи индивидуальной жалобы на конституционность закона.

измерение не только в общеевропейском, но и в глобальном масштабе.

И наконец, нельзя не отметить, что в то время как «старая Европа» движется по пути углубления правовых основ государственной и общественной жизни, новые демократии способствуют расширению пространства права. Конечно, расширение предполагает прежде всего экстенсивное развитие. Но это развитие осуществляется на передовых рубежах борьбы за право, т.е. там, где приходится преодолевать наибольшее сопротивление социальной среды. И это обстоятельство надо учитывать, анализируя и оценивая деятельность органов конституционной юстиции новых демократий с позиций высоких требований современного конституционализма.

V. Zorkin

*President of the Constitutional Court
of the Russian Federation*

Constitutional justice of the States of New Democracy: challenges and perspectives

Summary

The paper deals with the issues of constitutional justice of States of New Democracy as the essential element of European order, the problem of limitation of the competence with superior courts, peculiarities of defense of constitutional rights and freedoms in certain historical terms of transition to lawful democracy and correlation of national and supranational justice in the context of constitutional identification.



W. Schluckebier

Richter des Bundesverfassungsgerichts

Kurze Einführung: Besonderheiten der Verfassungsbeschwerde in Deutschland

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren!

Ich darf Ihnen kurz einige Besonderheiten der Verfassungsbeschwerde nach deutschem Recht vorstellen und dabei auch auf die wesentlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde eingehen.

Vorausschicken möchte ich, dass jede natürliche Person, im Grundsatz aber auch jede juristische Person aus der Europäischen Union jeden Akt der öffentlichen Gewalt, durch den sie sich in ihren Grundrechten verletzt sieht, mit der Verfassungsbeschwerde angreifen kann. Es handelt sich um einen außerordentlichen Rechtsbehelf, der nach unserem Rechtsverständnis nicht zum fachrechtlichen Rechtszug zählt. Etwa 97% der jährlich über 6.000 beim Bundesverfassungsgericht eingehenden Verfahrensanträge sind Verfassungsbeschwerden. Die hohe Belastung des Gerichts beruht also wesentlich auf dem Institut der Verfassungsbeschwerde. Diese stützt jedoch ganz wesentlich die Autorität des Verfassungsgerichts und sein Ansehen in der Öffentlichkeit. Denn damit kommt dem Gericht eine gleichsam

flächendeckende Wächterfunktion zu. Obgleich statistisch betrachtet nur um die 2% der Verfassungsbeschwerden ganz oder teilweise Erfolg haben, schärft allein die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde in der Bevölkerung, aber auch bei den staatlichen Behörden und bei den Fachgerichten den Sinn und das Bewusstsein für die Bedeutung der Grundrechte und der Verfassung. Dazu trägt auch der einfache Zugang bei. Jeder Bürger kann ohne anwaltliche Hilfe privatschriftlich Verfassungsbeschwerde erheben.

Dies vorausgeschickt ist die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft.

1. Wie schon gesagt: **Gegenstand** einer Verfassungsbeschwerde kann jeder Akt der deutschen öffentlichen Gewalt sein, von dem geltend gemacht wird, dass er den Beschwerdeführer in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte verletze. Eine Verfassungsbeschwerde kann gegen Akte der Exekutive und gegen Entscheidungen der obersten Fachgerichte erhoben werden (sog. Urteilsverfassungsbeschwerde). Unter bestimmten Voraussetzungen kann sie auch unmittelbar gegen ein Gesetz gerichtet werden (sog. Rechtssatzverfassungsbeschwerde). Erforderlich ist allerdings, dass der angegriffene Akt den Beschwerdeführer *selbst, gegenwärtig und unmittelbar* betrifft. Populärverfassungsbeschwerden oder die Geltendmachung fremder Grundrechte im eigenen Namen sind nicht statthaft.

2. Eine weitere Einschränkung für die Verfassungsbeschwerde ergibt sich daraus, dass zunächst - wenn sie sich gegen Akte der Exekutive oder gegen

Entscheidungen der Fachgerichte richtet - ein etwa bestehender **Rechtsweg** zu den Fachgerichten und höheren Fachgerichten **erschöpft** werden muss. Jede gesetzlich normierte Möglichkeit zur Anrufung eines Gerichts im Geltungsbereich des Grundgesetzes muss grundsätzlich zuvor genutzt werden, um die geltend gemachte Beschwerde auszuräumen. In diesem Zusammenhang gilt es zwei Besonderheiten festzuhalten:

Richtet sich die Verfassungsbeschwerde **unmittelbar gegen ein Gesetz**, so bedarf es dann keiner vorherigen Erschöpfung des Rechtsweges, wenn das Gesetz schon selbst unmittelbar *ohne weiteren Umsetzungs- und Vollzugsakt* in Rechte des Beschwerdeführers eingreift.

Zudem sieht unsere Verfahrensordnung für den Ausnahmefall auch die Möglichkeit einer Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde vor Erschöpfung des fachlichen Rechtsweges vor, wenn die Verfassungsbeschwerde von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den fachlichen Rechtsweg verwiesen würde. Von dieser Möglichkeit der sogenannten Vorabentscheidung macht das Bundesverfassungsgericht jedoch äußerst sparsam Gebrauch. Es legt in der Praxis großen Wert darauf, zunächst die Fachgerichte den Sachverhalt prüfen und feststellen zu lassen und die Fallanschauung und Rechtsauffassung der Fachgerichte kennen zu lernen.

3. Mit dem Erfordernis, dass grundsätzlich vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde der fachrechtliche Rechtsweg zu erschöpfen ist, ist der sogenannte **Subsidiaritätsgrundsatz** eng verwandt. Diesen hat das Gericht in seiner Rechtsprechung entwickelt. Danach muss der

Beschwerdeführer schon vor den Fachgerichten alles ihm zumutbare unternommen haben, um seine Beschwer auszüräumen. Dazu gehört auch, dass ihm angesonnen wird, das Ausgangsverfahren sorgsam und in gehöriger Weise zu betreiben. Er muss insbesondere etwa fachrechtliche Rechtsbehelfe form- und fristgerecht einlegen und begründen. Auch eine etwaige vor den Fachgerichten bestehende Pflicht zur Vertretung durch einen Rechtsanwalt muss beachtet werden. Scheitert ein Beschwerdeführer vor den Fachgerichten an solchen formalen Hürden im Ausgangsverfahrens, und wird sein fachrechtlicher Rechtsbehelf etwa wegen mangelnder Darlegung bestimmter Voraussetzungen als unzulässig behandelt, so wird in der Folge auch seine Verfassungsbeschwerde in diesem Umfang ebenfalls für unzulässig erachtet. Denn er hat damit nicht alles ihm selbst Zumutbare getan, um seiner Beschwer im Rahmen seiner Möglichkeiten schon vor Anrufung des Bundesverfassungsgerichts abzuwehren.

Anders verhält es sich nur dann, wenn der Beschwerdeführer verdeutlichen kann, dass das Fachgericht die Zugangsvoraussetzungen zum fachrechtlichen Rechtsbehelf überspannt und so die Verbürgung effektiven Rechtsschutzes nicht hinreichend beachtet haben könnte. Obgleich der fachrechtliche Prozess nicht von vornherein als Verfassungsprozess geführt werden muss, um dem Grundsatz der Subsidiarität zu genügen, so obliegt dem Beschwerdeführer doch schon im Ausgangsverfahren ein vollständiger Tatsachenvortrag. Das Bundesverfassungsgericht legt später seiner verfassungsrechtlichen Prüfung nur diejenigen Tatsachen zugrunde, die der Beschwerdeführer auch im fachgerichtlichen Verfahren nachweislich vorgetragen hat. Der

Subsidiaritätsgrundsatz schließt es also aus, dass erst mit der Verfassungsbeschwerde ein abgewandelter und veränderter Sachverhalt als Grundlage der behaupteten Grundrechtsverletzung dargestellt wird.

Zur Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde gehört weiter, dass ihr eine aus sich heraus verständliche **Begründung** beigegeben wird. Mit der Beschwerdeschrift sind das verfassungsmäßige Recht, das verletzt sein soll, und der angegriffene Hoheitsakt, der die Verletzung bewirken soll, zu bezeichnen. Und auch der zugrunde liegende Lebenssachverhalt ist soweit zu schildern, wie es für das Verständnis der verfassungsrechtlichen Rügen notwendig ist. Das Bundesverfassungsgericht lehnt es ab, sich selbst durch die Beiziehung der Akten des Ausgangsverfahrens oder durch die Einholung von Stellungnahmen Dritter erst die notwendigen Informationen zu beschaffen. Es muss also durch eine substantiierte Verfassungsbeschwerde verlässlich und möglichst umfassend informiert werden, um so in die Lage versetzt zu werden, den angegriffenen Akt der öffentlichen Gewalt ohne eigene weitere Nachforschungen einer ersten verfassungsrechtlichen Überprüfung unterziehen zu können. In aller Regel ist es daher geboten, auch die wichtigsten Dokumente des Ausgangsverfahrens, etwa angegriffene Entscheidungen, der Verfassungsbeschwerdeschrift beizufügen. Eine pauschale Bezugnahme auf solche Anlagen genügt als Begründung nicht.

Darüber hinausgehend bürdet das Bundesverfassungsgericht den Beschwerdeführern in bestimmten Fällen eine besondere **inhaltliche Argumentationslast** auf. Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen gerichtliche Entscheidungen, so wird erwartet, dass die Verfassungsbeschwerdeschrift -

zumal dann, wenn der Beschwerdeführer anwaltlich vertreten ist – sich im Einzelnen mit den Gründen der angegriffenen Entscheidung auseinandersetzt. Es reicht also nicht, wenn er lediglich seinen Vortrag in der letzten fachgerichtlichen Instanz wiederholt und pauschal um die Behauptung ergänzt, das Gericht habe unter Verstoß gegen bestimmte Grundrechte entschieden. Hat sich das oberste Fachgericht mit dem Standpunkt des Beschwerdeführers auseinandergesetzt, dann muss auch der Beschwerdeführer in seiner Verfassungsbeschwerdebegründung darauf eingehen.

Diese vom Bundesverfassungsgericht gestellten Anforderungen an die Substantiierung der Begründung einer Verfassungsbeschwerde werden gelegentlich kritisiert. Die Kritik geht unter anderem auch dahin, dass das Gericht sich so ein Ventil schaffe, um der hohen Arbeitsbelastung durch viele tausend Verfassungsbeschwerden Herr werden zu können.

4. Eine weitere wichtige Zugangshürde ist die relativ knapp bemessene **Frist** für die Einlegung und Begründung der Verfassungsbeschwerde. Diese beläuft sich auf *einen Monat* nach der Bekanntgabe des angegriffenen letztinstanzlichen Aktes öffentlicher Gewalt. In dieser Frist muss auch die erforderliche Begründung präsentiert werden. Für sie besteht das Erfordernis der Schriftform. Dafür reicht die E-Mail nicht aus, wohl aber Telefax, PC-Fax und selbstverständlich die klassische Papierform. Eine längere Frist von *einem Jahr* gilt nur, wenn sich die Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen ein dem Beschwerdeführer ohne das Erfordernis eines Umsetzungsaktes belastendes Gesetz richtet.

Seit einigen Jahren gibt es für die Rüge einer Verletzung

des Verfahrensgrundrechts auf rechtliches Gehör eine Besonderheit: In diesen Fällen muss der Beschwerdeführer grundsätzlich erst eine sogenannte **Anhörungs rüge** zum Fachgericht erheben. Diese Anhörungs rüge, die in den fachgerichtlichen Verfahrensordnungen vorgesehen ist und die auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zurückgeht, gehört zur Erschöpfung des Rechtsweges und ist damit Zulässigkeitsvoraussetzung für die Verfassungsbeschwerde. Anders verhält es sich nur, wenn eine Verletzung dieses Verfahrensgrundrechts auf rechtliches Gehör *nicht* beanstandet wird.

Für die Versäumung der Frist für die Einlegung und Begründung der Verfassungsbeschwerde sieht das Gesetz auch die Möglichkeit der **Wiedereinsetzung** in diese Frist vor, wenn ihre Einhaltung unverschuldet versäumt worden ist. In der Praxis haben wir hier immer wieder Fälle von Fristversäumnis, in denen kurz vor Mitternacht am letzten Tage des Ablaufs der Frist versucht wird, sehr umfangreiche Schriftsätze mit Anlagen per Telefax zu übermitteln, dieses Vorhaben aber aus technischen Gründen oder wegen Überlastung der Telefaxleitung scheitert.

5. Zu erwähnen ist weiter, dass ein **Rechtsschutzbedürfnis** bestehen muss. Erledigt sich die Grundrechtsbeschwerde durch Zeitablauf oder sonstige Abhilfe, wird in der Regel bei einer erst später anstehenden Entscheidung ein Rechtsschutzinteresse verneint werden können.

6. Wir sehen also, dass der Zugang zum Bundesverfassungsgericht mit der Verfassungsbeschwerde für jeden Bürger ohne Vertretung durch einen Rechtsanwalt

möglich ist und das Gericht deshalb auch als **Bürgergericht** bezeichnet wird. Die insgesamt doch recht komplexen Zugangsvoraussetzungen für eine zulässige Verfassungsbeschwerde werden auf der Homepage des Gerichts recht ausführlich erläutert und vorgestellt, sodass sie auch für einen juristisch nicht vorgebildeten Beschwerdeführer erfüllbar sein sollten. Dennoch kann nicht verkannt werden, dass in beachtlicher Zahl selbst von Rechtsanwälten erhobene Verfassungsbeschwerden als unzulässig erachtet werden, weil ihre Begründung nicht den Anforderungen genügt, um die Möglichkeit einer Verletzung von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten darzutun.

7. Schließlich ist noch eine weitere prozedurale Besonderheit hervorzuheben: Neben den eigentlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde bedarf diese der **Annahme zur Entscheidung**. Ist sie zulässig, so ist sie zwingend anzunehmen, wenn ihr grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt oder wenn dies zur Durchsetzung der verfassungsmäßigen Rechte des Beschwerdeführers angezeigt ist. Letzteres kann auch der Fall sein, wenn dem Beschwerdeführer durch die Versagung der Entscheidung ein besonders schwerer Nachteil entsteht. Dieses spezielle Annahmeregime ermöglicht es dem Bundesverfassungsgericht aufgrund der weiteren verfahrensrechtlichen Ausgestaltung, über die weit überwiegende Zahl der Verfassungsbeschwerden in einer nur mit drei Richtern besetzten Kammer zu entscheiden. Die Senate in ihrer Besetzung mit acht Richtern können sich so besser auf die wichtigen und schwierigen Verfahren konzentrieren. Die mit

drei Richtern besetzten Kammern haben die Möglichkeit, die Annahme einer Verfassungsbeschwerde abzulehnen, weil die Annahmeveraussetzungen nicht vorliegen. Diese Beschlüsse bedürfen keiner Begründung, müssen aber einstimmig gefasst werden. Sie werden jedoch intern mit einem schriftlichen Votum vorbereitet, das ein wissenschaftlicher Mitarbeiter entwirft. Überdies kommt den Kammern die Kompetenz zu, einer Verfassungsbeschwerde auch stattzugeben, ihr also Erfolg beizumessen. Dies setzt neben der Einstimmigkeit der drei Richter voraus, dass die zugrunde liegende verfassungsrechtliche Frage in der Rechtsprechung des Gerichts bereits geklärt ist und die Verfassungsbeschwerde *offensichtlich* begründet ist.



A. Paulus

Richter des Bundesverfassungsgerichts, BVR Prof. Dr.

Neuere Grundrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (überwiegend des Ersten Senats, Stand 16.10.2013)

I. Einleitung

Armenien und Deutschland teilen im grundrechtlichen Sinne zwei wichtige Eigenschaften: Sie sind Vertragsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention, und sie haben ein Verfassungsgericht, das die Einhaltung der Grundrechte überwacht. Während die Menschenrechtskonvention jedoch den gemeinsamen Grundstandard enthält, sind die Verfassungen und die in ihnen enthaltenen Grundrechte Ausdruck der jeweils individuellen Entscheidung des demokratischen Verfassungsgebers; sie drücken individuelle Erfahrungen und Grundwerte der jeweiligen Gesellschaften aus.

Insofern ist es von großer Bedeutung, dass unsere beiden Länder auch die Erfahrung von Diktatur und Unfreiheit teilen. Der Grundrechtsteil des Grundgesetzes ist jedenfalls ohne die Schrecken der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft und der Teilung Deutschlands nicht verständlich.

Im Folgenden werde ich Ihnen drei neuere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vorstellen.

Diese decken die deutsche Grundrechtsprechung und den Grundrechtsteil des deutschen Grundgesetzes zwar nicht vollständig ab, sind aber doch charakteristisch für die Grundrechte im Grundgesetz und ihre Auslegung und Anwendung durch das Bundesverfassungsgericht.

Die Entscheidungen betreffen

- (1) Rechte von Asylbewerbern und anderer Ausländer ohne ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht auf staatliche Gewährleistung ihres Existenzminimums aus der Menschenwürde in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (BVerfGE 132, 134-179),**
- (2) die Zulässigkeit der Einrichtung einer gemeinsamen Antiterrordatei von Polizei und Geheimdiensten (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 24. April 2013 - BvR 1215/07 -), sowie**
- (3) die Möglichkeit der Sukzessivadoption von gleichgeschlechtlichen eingetragenen Partnerschaften, also der Adoption des adoptierten Kindes eines Partners durch den anderen (BVerfG, Urteil des ersten Senats vom 19. Februar 2013 - BvL 1/11, 1 BvR 3247/09 -).**

II. Asylbewerberleistungsgesetz

Gleich am Anfang des Grundgesetzes erklärt Art. 1 die Würde des Menschen für unantastbar. Gleichzeitig enthält Art. 1 Abs. 1 in Satz 2 eine Achtungs- und Schutzpflicht aller staatlichen Gewalt für die Menschenwürde. Daraus und aus dem Sozialstaatsprinzip hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts in einer vielbeachteten Entscheidung im Jahre 2010 ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums abgeleitet, dessen Höhe vom Gesetzgeber in transparenter und nachvollziehbarer Weise realitätsgerecht festzusetzen ist,

aber nicht offensichtlich unzureichend sein darf (BVerfGE 132, 134-179).

Im jüngsten Fall aus dem Jahr 2012 ging es darum, wie diese Grundsätze auf Asylbewerber und Flüchtlinge ohne dauernden Aufenthaltsstatus anzuwenden sind. In einem eigenen Gesetz hatte der Gesetzgeber schon im Jahr 1993 Leistungen zum Lebensunterhalt gewährt, meist in Geld, in einigen Bundesländern auch überwiegend als Sachleistung (Kleidung, Essen, Unterkunft). Das Gesetz hatte die jährliche Erhöhung dieser Beträge durch Rechtsverordnung vorgesehen; dies war aber nie geschehen, so dass Asylbewerber und Flüchtlinge ungefähr ein Drittel weniger erhielten als Inländer. Eine Begründung der niedrigeren Leistungen enthielt das Gesetz nicht.

Konsequenterweise entschied der Erste Senat, dass der Gesetzgeber auch Asylbewerbern und Flüchtlingen in gleicher Weise ihre Menschenwürde garantieren müsse, da das Grundgesetz nicht zwischen einer Deutschenwürde und einer Ausländerwürde unterscheidet, sondern nur eine Menschenwürde für alle kennt (BVerfGE 132, 134 <159>). Demnach schließt das Existenzminimum nicht nur die physische Existenz („Subsistenz“), sondern auch ein „Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen“ (BVerfGE 132, 134 <160>; vgl. bereits BVerfGE 125, 175 <223> m.w.N.).

Zwar könne der Gesetzgeber zu anderen Ergebnissen kommen, aber müsse für Abweichungen nachweisen können, warum der Bedarf von Ausländern geringer ist, z.B. wegen nur kurzfristigen Aufenthalts (BVerfGE 132, <164>). Nicht relevant sei für die Gewährleistung des Existenzminimums das migrationspolitische Ziel, von der Einreise nach

Deutschland abzuschrecken (BVerfGE 132, <173>). Solange der Gesetzgeber dies nicht tut, muss er auch sich nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhaltenden Asylbewerbern gleiche Leistungen gewähren wie Deutschen (BVerfGE 132, <175f.>).

Zum Abschluss bleibt aber hervorzuheben, dass letztlich der Gesetzgeber die Höhe des Existenzminimums nach den gesellschaftlichen Anschauungen bestimmt und dabei über einen Gestaltungsspielraum verfügt; dabei muss er aber die Maßgaben des Grundgesetzes beachten (BVerfGE 132, 159ff.).

III. Anti-Terror-Datei-Gesetz

Eine weitere deutsche Spezialität ist – seit dem Volkszählungsurteil 1983 (BVerfGE 65, 1 - 71) – das Datenschutzrecht. Damals hatte das Gericht aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht, das seinerseits aus der Menschenwürde und aus dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in Art. 2 Abs. 1 GG abgeleitet wird, ein Recht auf informationelle Selbstbestimmung, gefolgert. In der Folgezeit wurde in vielen weiteren Entscheidungen die Bedeutung dieses Persönlichkeitsrechts im digitalen Zeitalter durchdekliniert, von der Rasterfahndung (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Februar 2009 - 2 BvR 1372, 1745/07 -, NJW 2009, S. 1405) bis zum sogenannten „Computergrundrecht“ auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme (vgl. BVerfGE 120, 274-350).

Der Fall, den der Erste Senat in diesem Jahr zu entscheiden hatte, betraf eine Datei, die andere Dateien von Polizei und Geheimdiensten zusammenführt, soweit sie des Terrorismus Verdächtige betreffen (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 24. April 2013 - BvR 1215/07 -, www.bverfg.de). Die Datei enthält also nur Daten, die anderswo bereits gespe-

ichert sind. Gleichzeitig beeinträchtigt die staatliche Designation als „Terrorverdächtiger“ nicht erst seit dem 11. September 2001 unabhängig vom Wahrheitsgehalt die Grundrechte der Betroffenen erheblich.

Die Entscheidung ist im einzelnen – wie häufig im Datenschutzrecht – sehr detailliert. Lassen Sie mich einige wenige Punkte herausheben:

- (1) Das Recht der Europäischen Union enthält zwar gemeinsame Vorschriften zur Terrorabwehr, sieht eine solche Datei aber nicht vor; daher sind deutsche, nicht europäische Grundrechte anzuwenden, wofür das Bundesverfassungsgericht zuständig ist (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 24. April 2013 - BvR 1215/07 -, www.bverfg.de, Rn. 88ff.).
- (2) Zwar gelten für die grundsätzlich offen ermittelnde Polizei, die Straftaten aufklärt oder verhindert, und die Geheimdienste, die verdeckt und zur Informationsbeschaffung im Vorfeld arbeiten, unterschiedliche Anforderungen für die Verhältnismäßigkeit der Datenspeicherung. Grundsätzlich gilt daher ein Trennungsprinzip, so dass ihre Daten nach unterschiedlichen Maßstäben getrennt gespeichert und abgerufen werden müssen. Eine Zusammenführung der Dateien unter bestimmten Gesichtspunkten ist aber zulässig, wenn die zusammengefasste Datei wie hier außer in dringenden Ausnahmefällen als Indexdatei nur einen Kontakt zwischen Polizeibehörden und Geheimdiensten herstellen („Informationsanbahnung“), nicht aber einen unmittelbaren Zugang zu den Daten der anderen Behörde eröffnet (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 24. April 2013 - BvR 1215/07 -, www.bverfg.de, Rn. 115ff.).

- (3) Terroristische Straftaten richten sich gegen Grundpfeiler der Verfassungsordnung und das Gemeinwesen als Ganzes. Es ist jedoch Gebot unserer verfassungsrechtlichen Ordnung, terroristische Angriffe mit rechtsstaatlichen Mitteln zu bekämpfen. Das Gericht distanziert sich ausdrücklich vom Begriff eines „Kriegs gegen den Terrorismus“, wenn dieser von der Beachtung rechtsstaatlicher Anforderungen dispensieren soll (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 24. April 2013 - BvR 1215/07 -, www.bverfg.de, Rn. 133).
- (4) Die Definition von Terrorismus muss sich an konkreten Straftatbeständen orientieren; nicht des Terrorismus Verdächtige dürfen als Kontaktpersonen nur zum Zwecke des Auffindens Verdächtiger und unter deren Eintrag aufgeführt werden. Bloße unwillentliche Hilfe oder verbale Befürwortung von Gewalt reicht nicht aus, einen hinreichend konkreten Verdacht zu beschreiben (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 24. April 2013 - BvR 1215/07 -, www.bverfg.de, Rn. 105).
- (5) Da der Gespeicherte nur unter Mühen mittels eines Auskunftsanspruchs erfahren kann, wer von ihm welche Information gespeichert hat, müssen andere Kontrollmechanismen effektiv greifen, insbesondere durch unabhängige Datenschutzbeauftragte (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 24. April 2013 - BvR 1215/07 -, www.bverfg.de, Rn. 204ff.).
- (6) Besonders enge Voraussetzungen gelten für grundgesetzlich besonders (in Art. 10 bzw. 13 GG) geschützte Eingriffe in das Telekommunikationsgeheimnis und die

Unverletzlichkeit der Wohnung. Hier ist nur eine sog. verdeckte Speicherung zulässig, so dass keine unmittelbaren Informationen, sondern nur die Behörde angegeben wird, die solche Informationen hat. Diese kann dann nach ihren speziellen Vorschriften unter Beachtung verfassungsrechtlicher Anforderungen über die Datenherausgabe im Einzelfall entscheiden (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 24. April 2013 - BvR 1215/07 -, www.bverfg.de, Rn. 224ff.).

Sie werden einige dieser Bedingungen streng, vielleicht überstreng finden. Aber unsere Erfahrung ist, dass es auch unter strengen Anforderungen möglich ist, terroristische Anschläge effektiv zu verhindern, ohne bürgerliche Freiheiten bis zur Unkenntlichkeit einzuschränken.

IV. Lebenspartner

Lassen Sie mich schließlich noch ein Beispiel zum deutschen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG nennen, und zwar im Zusammenhang mit dem besonderen Schutz von Ehe und Familie, den Art. 6 Abs. 1 vorsieht, sowie mit dem Recht von Kindern auf eine Erziehung, das sich aus dem Persönlichkeitsrecht und aus Art. 6 Abs. 2 GG ableitet. In gewisser Hinsicht ist ein allgemeiner Gleichheitssatz, demzufolge auch der Gesetzgeber die unterschiedliche Behandlung gleicher Sachverhalte rechtfertigen muss, und dessen Einhaltung von einem Verfassungsgericht kontrolliert wird, auch in Europa nicht selbstverständlich. Nicht alle Mitgliedstaaten des Europarats haben das entsprechende 12. Zusatzprotokoll der Europäischen Menschenrechtskonvention ratifiziert (vgl. die Übersicht zum Ratifikationsstand, abrufbar unter

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=177&CM=7&DF=02/04/2014&CL=ENG>, zuletzt aufgerufen am 02. April 2014); und Art. 14 EMRK schützt nur im Rahmen der anderen Rechte der Konvention vor Diskriminierung. Das Bundesverfassungsgericht hat eine sehr ausdifferenzierte Rechtsprechung entwickelt, in der es gesetzgeberische Entscheidungen häufig nur geringen Anforderungen an eine Rechtfertigung von Unterscheidungen unterwirft – die sog. „objektive Willkür“ – beim Zusammenhang mit anderen Grundrechten oder bei Diskriminierung aufgrund von Merkmalen, die der Mensch selbst nicht beeinflussen kann aber sehr viel strengere Maßstäbe an die unterschiedliche Behandlung von Personen anlegt.

In seiner Entscheidung zur sog. Sukzessivadoption hat der Erste Senat entschieden, dass Kinder ein Recht darauf haben, auch dann, wenn sie in einer eingetragenen Partnerschaft von Menschen gleichen Geschlechts aufwachsen, von beiden Partnern adoptiert zu werden (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Februar 2013 - BvL 1/11, 1 BvR 3247/09 -, www.bverfg.de). Unterschiede an der Schutzbedürftigkeit von Kindern in klassischen Familien mit Vater und Mutter und in Familien eingetragener Partner konnte das Gericht insoweit nicht feststellen; auch Schäden für das Kind waren nicht belegbar, im Gegenteil, alle Untersuchungen weisen darauf hin, dass das Kind keinerlei Nachteile in solchen gesetzlich vorgesehenen Partnerschaften erleidet (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Februar 2013 - BvL 1/11, 1 BvR 3247/09 -, www.bverfg.de, Rn. 78ff.). Noch offen ist, ob der Staat von vornherein auch eingetragene Partner zur Adoption zulassen muss, oder ob dies nur für Situationen gilt, in denen ein Partner bereits eine Einzeladoption vorgenommen hat (BVerfG, Urteil des Ersten

Senats vom 19. Februar 2013 - BvL 1/11, 1 BvR 3247/09 -, www.bverfg.de, Rn. 92ff.).

Ganz ähnlich haben beide Senate mehrfach entschieden, dass der Staat Vorteile, die er verheirateten Ehepartnern im Steuerrecht gewährt, auch eingetragenen Partnern zukommen lassen muss (vgl. z.B. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 21. Juli 2010 - 1 BvR 611/07BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 07. Mai 2013 - 2 BvR 909/06, 2 BvR 1981/06, 2 BvR 288/07 -, DVBl 2013, S. 316).

Auch in Europa geht die Tendenz in Richtung auf eine Anerkennung von Adoptionen durch gleichgeschlechtliche Paare, wie das geänderte Europäische Adoptionsübereinkommen zeigt (vgl. Artikel 7 Absatz 2 und Artikel 8 a) des Europäischen Übereinkommens über die Adoption von Kindern in der revidierten Fassung vom 27. November 2008, in Kraft getreten am 01. September 2011, abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/202.htm> >, zuletzt aufgerufen am 02. April 2014). Außerdem hat das Gericht seine Folgerungen an eine gesetzgeberische Entscheidung geknüpft, überhaupt das Rechtsinstitut einer eingetragenen Partnerschaft für gleichgeschlechtliche Paare zu schaffen und die Rechte und Pflichten in einer solchen Partnerschaft praktisch wie eine Ehe ohne Kinder auszugestalten (BVerfG, Urteil des ersten Senats vom 19. Februar 2013 - BvL 1/11, 1 BvR 3247/09 -, www.bverfg.de, Rn. 54ff.). Dann muss er aber auch nach außen gleiche Rechtsfolgen gewähren, wenn es keinen besonderen Grund für eine Differenzierung gibt, zumal es sich nur um eine relativ kleine Gruppe (0,5 Prozent der Ehen) handelt, also soziale Leistungen für Ehepaare nicht gefährdet sind, wenn man an Partnerschaften identische Rechte gewährt.

V. Schluss

Das Bundesverfassungsgericht hat in mehr als 60 Jahren seiner Existenz eine sehr ausdifferenzierte Grundrechtsprechung geschaffen. Diese Rechtsprechung ist zum Markenzeichen des Gerichts als „Bürgergericht“ geworden, dem er sein Ansehen in der Bevölkerung als letztes rechtliches Mittel gegen staatliche Ungerechtigkeit verdankt. Stets ist dabei zu bedenken, dass die Einhaltung und behutsame Fortentwicklung der Menschen- und Bürgerrechte im Interesse des demokratischen und freiheitlichen Staates liegt. Der Staat verliert daher nicht, wenn er wegen Verstoßes gegen Menschen- und Bürgerrechte verurteilt wird, sondern er gewinnt das Vertrauen und die Hochachtung seiner Bürgerinnen und Bürger.

A. Paulus

*Justice of the Federal Constitutional Court of Germany,
BVR Prof. Dr.*

New Basic Law on the Federal Constitutional Court (predominantly of the First Senate, Stand 16.10.2013)

Summary

With a view to their fundamental human rights systems, Armenia and Germany share two important characteristics: They are both parties to the European Convention on Human Rights and they both have constitutional courts that oversee compliance with human rights obligations. Three recent deci-

sions of the German Constitutional Court may serve as vivid examples for the characteristics not only of the fundamental rights enshrined in the German constitution, but also of their interpretation and application by Karlsruhe.

In the first decision the German Constitutional Court held that the provisions governing basic benefits according to the Asylum Seekers Benefits Act are incompatible with the fundamental right to a minimum existence, protected as human dignity in Article 1 sec. 1 in conjunction with Article 20 sec. 1 of the Basic Law (Grundgesetz).

The second decision dealt with the compatibility of a joint Counter-Terrorism Database of police authorities and intelligence services with the German Basic Law.

In the third decision the court found that the refusal to allow for successive adoption of adopted children of one registered civil partner by the other civil partner - partnership being a special status for same-sex couples provided by law - violates the right to equal treatment of the children concerned (Article 3 sec. 1 of the Basic Law).

Those three decisions are only examples of the rich jurisprudence the Federal Constitutional Court developed in more than sixty years of existence, in which the Court has established itself as a citizens' court. The respect and the further development of human rights and individual freedoms constitute the essence of a democratic and free State that only wins when it effectively protects the rights of its citizens.



К О Н Ц Е П Ц И Я КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕФОРМ РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ* (проект)

(разработана Специализированной комиссией
по конституционным реформам
при Президенте Республики Армении)

ВВЕДЕНИЕ

Указом Президента Республики Армения от 4 сентября 2013 г. сформирована Специализированная комиссия по конституционным реформам – исходя из необходимости реализации принципа верховенства права, совершенствования конституционных механизмов гарантирования основных прав и свобод человека, обеспечения полноценного баланса властей и повышения эффективности публичного управления.

Специализированная комиссия по конституционным реформам, в системной целостности проанализировав историю и логику конституционных развитий Республики Армения, считает, что необходимо выделить следующие основные этапы этого развития.

1. Первый этап (1995-2005 гг.)

Принятая в 1995 г. Конституция Республики Армения сыграла существенную роль в деле утверждения демократии, укрепления основ правового государства, нахождения

* Представляется предварительный проект Концепции конституционных реформ Республики Армения для открытого обсуждения.

конституционных решений для кризисных ситуаций, постепенного становления институтов государственной власти, обеспечения конституционных гарантий защиты прав человека в Армении.

В то же время происходящие в общественной жизни процессы, опыт конституционной практики, новые задачи развития общественных отношений и укоренения демократии, а также обязательства по осуществлению правовых реформ, принятые в связи с членством в Совете Европы, продиктовали необходимость осуществления конституционных реформ. Эта необходимость как среди специалистов, так и в общественном и политическом мышлении считалась назревшей еще в конце 1990-х гг. и стала предметом широких обсуждений.

На этом этапе необходимость конституционных реформ была обусловлена, в первую очередь, наличием следующих проблем:

1. Процессы международной интеграции Республики Армения свидетельствовали о необходимости более глубокого осмысления тех основополагающих ценностей, которые, особенно в сфере прав человека, составляли основу внутригосударственных и межгосударственных правоотношений европейских стран. Более того, учитывая эти ценности, ряд стран классической демократии, а также многие страны Восточной Европы также внесли существенные изменения в свои конституции.

2. В Конституции Республики Армения отсутствовало четкое отношение к конституционному признанию и закреплению прав человека как наивысшей ценности, достоинство человека было закреплено как предмет защиты в рамках уголовно-правовых отношений, а не конституционного права, и не был преодолен присущий бывшей советской правовой системе подход к этому вопросу.

Главным направлением конституционных реформ рассматривалось укрепление конституционных гарантий обеспечения, гарантирования и защиты основных прав человека, уточнение рамок возможных ограничений этих прав – исходя из положений международного права, в частности Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

3. В Конституции Республики Армения не был последовательно реализован принцип разделения и баланса властей. В частности, не были четко определены место института Президента Республики в системе государственной власти и рамки ответственности в сфере исполнительной власти. Было необходимо более четко определить место и роль института Премьер-министра в системе исполнительной власти.

4. Эффективность законотворческой деятельности и действенная контрольная функция Национального Собрания были невысоки. Решить эту задачу можно было путем конституционных реформ – в частности, предоставив Национальному Собранию большую самостоятельность в деле реализации взятой на себя политической ответственности, преодолев почти исключительное дискреционное право Президента Республики на роспуск Национального Собрания, а также усилив противовесное влияние Национального Собрания в отношении функциональных полномочий других ветвей власти.

Требовались новые принципиальные подходы в вопросах обеспечения конституционных гарантий независимости и системной целостности судебной власти. В этой связи в пересмотре нуждались особенно те статьи Конституции, которые касались судебной власти (91, 92, 94, 95, 100-103). Реформы должны были быть направлены на укрепление конституционных гарантий независимости судебной власти, укоренение административного правосудия, обеспечение четких функциональных взаимоотношений институтов, осуществляющих судебную власть.

Возникла необходимость наличия Совета правосудия, который сформировался бы в соответствии с международными правовыми стандартами, на основе новых принципов и являлся бы гарантом самоуправления судебной власти.

5. Система конституционного правосудия должна была стать более действенной и эффективной, дополнив и придав целостность перечню объектов и субъектов конституционного контроля, создав эффективные гарантии защиты прав человека, а также необходимые процессуальные предпосылки для гарантирования верховенства Конституции.

6. Кардинально должны были быть пересмотрены методологические подходы, закрепленные в главе «Территориальное управление и местное самоуправление» Конституции. Первоочередной задачей стало рассмотрение местного самоуправления как самостоятельной демократической институциональной общественной системы, закрепив необходимые и достаточные конституционные гарантии обеспечения самостоятельности местного самоуправления.

7. Возникла также необходимость уточнения, редакционной поправки некоторых статей, а также преодоления ряда внутренних противоречий Конституции.

2. Второй этап (после 2005 года)

Осуществленная референдумом от 27 ноября 2005 г. конституционная реформа в вышеупомянутых вопросах обеспечила прогресс в аспекте системных решений, однако она содержала также половинчатые решения, которые и сегодня нуждаются в пересмотре. В частности, речь идет о следующих задачах, требующих новых принципиальных подходов:

а) создание необходимых конституционно-правовых предпосылок для гарантирования, обеспечения и реализации принципа верховенства права;

б) укрепление конституционных гарантий защиты прав человека;

в) более четкое гарантирование конституционного принципа социального государства;

г) более последовательное осуществление конституционного принципа разделения и баланса властей в системной целостности, в частности укрепление дееспособности и функциональной независимости различных ветвей власти;

д) реформирование избирательной системы и института референдума.

Концептуальные подходы относительно всех отмеченных проблем, исходя из оценки конкретной ситуации, уточняются в соответствующих разделах настоящей Концепции (далее - Концепция).

1. Основные принципы, заложенные в основу конституционных реформ

В основу конституционных реформ заложены основополагающие принципы, согласно которым:

1. Государство, признавая наивысшей ценностью человека, его достоинство, основные права и свободы, должно обеспечивать неуклонную реализацию принципа верховенства права и гарантировать ограничение власти правом.

2. Конституционные нормы должны не только провозглашать конституционные права человека, но и максимально четко устанавливать гарантии их реализации, обязательства государства, допустимые рамки ограничения отдельных прав. Права человека должны рассматриваться как реализуемые права, а их ограничения должны исходить из норм международного права, быть соразмерными, не должны искажать содержание и смысл права, должны быть четко установлены законом и сочетаться с равноценными обязанностями государства.

3. Должна быть гарантирована необходимая пропорциональность в вопросе реализации возможностей прямой и представительной демократии.

4. На основании принципов пропорциональности и сбалансированности функций, с учетом международного опыта и посредством системного подхода необходимо устранить пробелы и недочеты в вопросе реализации принципа разделения и баланса властей, гарантируя гармонию цепочки «функция – институт – полномочия», а также баланс функциональных, сдерживающих и противовесных полномочий ветвей власти, неизбежность публично-правовой ответственности - равноценной полномочию.

Одновременно необходимо гарантировать функциональную независимость всех ветвей власти. Взаимоотношения между ними должны быть построены на действенной системе сдержек и противовесов, а споры, возникающие в вопросе конституционных полномочий, должны иметь четкие механизмы правовых решений.

5. На конституционном уровне должны быть закреплены и гарантированы необходимые и достаточные предпосылки

для функциональной, институциональной, материальной и социальной независимости судебной власти.

6. Опираясь на последовательную реализацию основных принципов Европейской хартии местного самоуправления, необходим ясный методологический подход реформирования соответствующих положений Конституции с тем, чтобы обеспечить в Республике Армения формирование четкой демократической системы местного самоуправления.

7. Должны быть созданы необходимые предпосылки в вопросах укрепления конституционной стабильности, верховенства Конституции и установления конституционализма.

2. Концептуальные подходы конституционных реформ

Исходя из вышеупомянутых задач и принципов, предлагаются нижеизложенные концептуальные подходы, которые могут стать основой для разработки проекта конституционных реформ Республики Армения.

2.1. Гарантирование, обеспечение и реализация принципа верховенства права в конституционных решениях, укрепление конституционно-правовых предпосылок правового государства

В число ключевых задач конституционных реформ в Республике Армения входит последовательная реализация принципа верховенства права и совершенствование конституционных механизмов гарантирования основных прав и свобод человека. Конституционные реформы 2005 г. наряду с обеспечением позитивных подвижек в этих вопросах не предоставили завершенных и целостных решений. В частности, в ст. 3 Конституции четко было закреплено, что человек, его достоинство, основные права и свободы являются высшими ценностями. А также – «Государство ограничено основными правами и свободами человека и гражданина, являющимися непосредственно действующим правом». На современном этапе конституционных развитий важнейшей задачей являет-

ся гарантирование непосредственного действия основных прав и свобод и ограниченной реализации государственно-властных функций этими правами и свободами.

Эта задача требует системного решения и касается всех глав Конституции.

В то же время международный опыт конституционных развитий свидетельствует, что конкретные решения по закреплению и гарантированию в Конституции принципа верховенства права во многом обусловлены уровнем правовой и конституционной культуры, традициями государственного строительства, местом и ролью традиций и обычаев в правовой системе.

Концептуальный подход заключается в том, что, осуществляя власть, народ и государство должны быть ограничены основными правами и свободами человека и гражданина. Тут существенно то, каковы пределы этого ограничения, как они конкретизируются правовыми законами, гарантируя конституционность путем конституционализации правовой системы и правоприменительной практики.

Помимо этого, Конституция должна предусматривать необходимые и достаточные конституционно-правовые гарантии для обеспечения непосредственного действия прав. Это должно стать также главным критерием гарантирования верховенства Конституции.

Конкретные конституционные решения призваны создать такую среду, которая необходима, во-первых, для того, чтобы верховенство права стало стержнем социального поведения человека и гражданина, аксиологической основой его самовыражения и самореализации, во-вторых, для приведения в гармонию принципа верховенства права и публично-правового поведения власти.

Верховенство права, являясь сутью правового государства, предполагает, что:

- права человека должны быть конституционно признаны, законодательно гарантированы, обеспечены и защищены равноценными институциональными решениями;
- необходимо уважать и гарантировать принцип равенства всех перед правовым законом;

- законы и другие правовые акты должны соответствовать принципу правовой определенности, быть предсказуемыми, четкими, лишенными пробелов и двусмысленности;
- в основе осуществления власти должно лежать гарантированное сочетание функций и полномочий;
- в основе реализации публичной власти должен лежать принцип законности;
- должен быть гарантирован принцип запрета произвола и уточнены пределы усмотрения органов публичной власти;
- государство должно нести позитивные обязанности в вопросе гарантирования, обеспечения и защиты прав и нести равноценную публично-правовую ответственность;
- любое вмешательство в права и любые действия власти должны исходить из принципа соразмерности;
- правовые споры должны иметь необходимые механизмы эффективного решения исключительно правовым путем;
- правосудие должно быть независимым и беспристрастным.

Гарантирование принципа верховенства права предполагает одновременное наличие всех этих взаимообусловленных и взаимодополняющих правовых условий, обеспечение необходимых для них конституционных гарантий.

Подобный подход следует также из положений относительно верховенства права Резолюции № 1594 (2007) Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM (2008) 170 от 21 ноября 2008 года, доклада Венецианской комиссии Совета Европы CDL-AD (2011) 003rev. от 4 апреля 2011 года, Резолюции ООН «О верховенстве права», принятой 24 сентября 2012 года. Учитываются также результаты обсуждений на Конференции «Верховенство права как практическая концепция» (Лондон, 2 марта 2012 г.), прошедшей в рамках председательства Соединенного Королевства в Комитете министров Совета Европы, и Конференции «Европейские стандарты верховенства права и границы усмотрения нацио-

нальных властей» (Ереван, 3-4 июля 2013 г.), прошедшей в рамках председательства Республики Армения в Комитете министров Совета Европы.

В практическом аспекте верховенство права действует настолько, насколько базирующаяся на праве легитимность власти находится вне угрозы, законы являются правовыми и вытекают из объективных предпосылок, а судебная власть независима и беспристрастна.

Учитывая вышеизложенное и имея в виду, что в статье 3 Устава Совета Европы, подписанного 5 мая 1949 г. в Лондоне, четко установлено, что каждый член Совета Европы должен признавать принцип верховенства права, основные стандарты реализации данного принципа в европейской правовой системе подробно изложены в вышеотмеченном докладе Венецианской комиссии Совета Европы CDL-AD (2011) 003rev. «О верховенстве права» от 04.04.2011 г. Он будет иметь исходное значение также при выдвижении Комиссией подходов относительно конкретных конституционных решений.

2.2. Обеспечение непосредственного действия основных прав и свобод человека и гражданина, конституционные решения ограничения прав

В результате конституционных реформ 2005 г. в содержание и структуру главы 2 Конституции были внесены существенные изменения, которые являются необходимой конституционно-правовой основой для защиты основных прав. В то же время в 2005 г. не было сделано должных выводов из закрепленного в части 3 статьи 3 Конституции нового требования, согласно которому «государство ограничено основными правами и свободами человека и гражданина, являющимися непосредственно действующим правом». В сфере основных прав конституционные реформы 2005 г. были осуществлены в рамках логики недифференцированного закрепления прав и свобод. Вследствие этого проблема гарантирования непосредственного действия прав не получила принципиального разрешения, поскольку не были четко разграниче-

ны и закреплены непосредственно действующие права, а также особенности их защиты. Особенно это касается разграничения основных классических прав и основных социальных прав.

Конституционные реформы 2005 г. в системной целостности не гарантировали также четкую дифференциацию особенностей ограничения основных прав и приведение их в соответствие с международными стандартами. В ряде статей, касающихся основных прав, установлены как общие, так и специальные ограничения, что вызывает различные толкования их объема и содержания. Проблематично также то обстоятельство, что для некоторых основных прав не установлены возможности ограничения, хотя их необходимость очевидна.

Несмотря на наличие конституционного положения о том, что ограничения основных прав не могут превышать рамки, установленные международными обязательствами Республики Армения, вместе с тем действующая Конституция недостаточно четко определяет требования, предъявляемые к ограничениям прав, что создает проблемы с точки зрения реализации и защиты основных прав. Нынешние конституционные решения не конкретизируют также процедуры судебной защиты различных основных прав.

Не ясно также, кому адресованы отдельные положения главы 2 Конституции – только ограниченному основным правами государству или же обязательны и для других людей или граждан. Возложенная частью 1 ст. 47 действующей Конституции на каждого человека обязанность уважать права, свободы и достоинство других лиц дает возможность непосредственно, в силу Конституции распространить действие основных прав на отношения между частными лицами, что противоречит традиционным представлениям об основных правах.

Решение вышеупомянутых проблем, учитывая международный опыт и современные тенденции конституционных развитий, требует новых концептуальных подходов. Они в целом сводятся к следующему:

1) содержательные, структурные и редакционные уточнения прав, свобод и обязанностей;

2) гарантирование системной целостности объема, содержания, соотношения, способа закрепления, подхода общих и специальных ограничений;

3) уточнение ограничений прав и свобод – исходя из международных стандартов их классификации, в частности, имея в виду:

а) необходимость закрепления гарантии неприкосновенности сущности права - для исключения ее блокирования;

б) необходимость четкого закрепления принципа соразмерности;

в) допустимость ограничения права исключительно в соответствии с законом и принципом определенности.

Помимо уточнения содержания основных прав, свобод и обязанностей, с точки зрения более четкого толкования основных прав, необходимы такие структурные уточнения, которые сделают более систематизированным изложение и очередность положений основных прав. Разделение главы об основных правах на подглавы является одним из возможных решений, однако, учитывая, что идеальная классификация всего материала принципиально невозможна, можно достичь конкретизации главы об основных правах также посредством новой очередности изложения отдельных статей и их составляющих. Причем одной из важнейших задач является разграничение «классических» основных прав, с одной стороны, и социальных основных прав и целей государства – с другой. Подобное разграничение позволит выделить все те основные права, опираясь на которые лицо сможет защитить свои конституционные права, в том числе посредством конституционной жалобы.

Все положения, которые касаются основных прав, но не создают субъективные права лица и обязывают только публичные власти (в первую очередь законодателя), должны быть просто отделены от непосредственно действующих субъективных основных прав. Подобное разграничение, учитывая разные правовые последствия положений об основных правах и целях государства, желательно также в тех случаях, когда речь идет об одной и той же предметной основе (например, закрепленные в статье 40 Конституции, с одной стороны, свобода творчества, с другой стороны, право на

пользование научными достижениями или участие в культурной жизни).

Вопрос ограничения основных прав нуждается в кардинальном пересмотре. Это касается как основной формы ограничения основных прав – закрепления законодательной оговорки, так и оснований ограничений. Особое значение имеет также уточнение предъявляемых ограничениям требований. Предоставление возможности ограничения по закону наделяет законодателя правомочием разрешать проблемы предупреждения столкновения интересов общества или иных лиц и согласования друг с другом различных интересов и прав. Действующая Конституция в основном использует технику качественной законодательной оговорки, которая устанавливает определенные основы ограничения соответствующего основного права. Основная проблема здесь в том, как должны быть закреплены основы этих ограничений. Они могут быть: общими – для всех подлежащих ограничению прав (как предусматривает часть 1 ст. 43 Конституции); или специальными – для каждого основного права (как, например, в части 2 ст. 26 Конституции). Преимущество второго подхода заключается в том, что он позволяет учитывать особенности ограничения каждого основного права, что гораздо предпочтительнее с точки зрения защиты основных прав. Вместе с тем возникает вопрос – насколько возможно реализовать это таким образом, чтобы обеспечить необходимый баланс между интересами общества и других лиц.

Проблема ограничений основных прав тесно связана с предъявляемыми этим ограничениям требованиями. Помимо качественных оговорок закона необходимы также ограничивающие усмотрение законодателя дополнительные конституционно-правовые требования. Учитывая многообразие легитимных интересов, которые могут быть необходимы для ограничений основных прав, перечень этих требований не может быть исчерпывающим, однако Конституция как минимум должна закрепить те требования, которые получили всеобщее признание в современном конституционном праве, а также в части 1 ст. 52 Хартии Европейского союза об основных правах. Речь идет, в частности, о незыблемости сущно-

сти права и, особенно, о необходимости четкого закрепления принципа соразмерности. Дополнительной важной гарантией является закрепленное в части 2 ст. 43 действующей Конституции требование, которое, в частности, обеспечивает применение стандартов Европейского суда по правам человека в вопросе ограничений основных прав. Заслуживает внимания также установление таких требований к ограничивающим основным права законам, цель которых – создание процедурных предпосылок для эффективного действия и жизнедеятельности основных прав. К предъявляемым ограничениям основных прав требованиям можно причислить также принцип определенности и запрет обратной силы.

Ограничение непосредственного влияния основных прав на отношения государство-гражданин, то есть в силу Конституции исключение их непосредственного применения в правоотношениях между частными лицами, не ставит под сомнение то обстоятельство, что основные права, одновременно являясь нормами объективного права, действуют также в сфере частного права. В случае с классическими основными правами государство не только обязано воздержаться от вмешательства в эти права, но и обязано посредством законодательных регулирований защищать эти основные права от вмешательства третьих лиц. В сфере частного права это означает, что при противостоянии законодатель должен на основании принципа соразмерности сбалансировать основные права различных участников частных правоотношений, если нет никакой предметной причины для предпочтения одной из сторон. Для акцентирования воздействия основных прав в сфере частного права основанием может служить формулировка части 3 статьи 35 Конституции Швейцарии 1999 г., согласно которой “власти заботятся о том, чтобы основные права, поскольку они к этому пригодны, реализовывались также между частными лицами”.

2.3. Гарантии реализации конституционного принципа социального государства

Пересмотр и совершенствование гарантий реализации конституционно-правового принципа социального государства является одним из важных направлений конституционных реформ.

Статья 1 Конституции устанавливает, что «Республика Армения - суверенное, демократическое, социальное, правовое государство». Неизменяемой статьей Конституции Республика Армения признается социально-правовым государством. В подобном государстве, базирующемся на рыночной экономике, исходной точкой является концепция свободной личности, которая самостоятельна и ответственна за свои действия. Свободное развитие личности неизбежно связано с появлением неравенства. Социальное государство призвано различными мерами сокращать это неравенство, осуществляя целевую политику социального обеспечения, социального страхования и социальной помощи.

Так как принцип социального государства имеет широкое и неопределенное содержание, из него невозможно сделать точные правовые выводы. По причине этого конкретизация принципа социального государства – это, в первую очередь, задача законодателя. В самом широком смысле принцип социального государства направлен на социальную справедливость, он обязывает государство обеспечить справедливый социальный строй. Принцип социального государства – это не только общее программное положение или конституционно-правовое понятие, но и обязательная конституционная норма. Она, в первую очередь, адресована законодателю и обязывает его развивать и претворять в жизнь принцип социального государства не только в более узкой сфере социального права, но и во всех сферах права. Из принципа правового государства исходят определенные конституционно-правовые направления, которые законодатель должен учитывать посредством конкретных социальных регулирований, предоставления социальной помощи нуждающимся, развития социальных услуг и мер социального обеспечения.

В главе об основах конституционного строя действующей Конституции нет положения, которое хотя бы в самых общих чертах конкретизировало признание и провозглашение социального государства. Сдержанность Конституции в вопросе социального государства особенно очевидна на таком фоне, когда принципы правового государства и демократии уже конкретизированы в главе об основах конституционного строя. Следовательно, общая характеристика принципа социального государства в главе об основах конституционного строя может способствовать как более четкому толкованию этого принципа, так и его проявлению в законодательстве и правоприменительной практике.

Принцип социального государства – это объективная конституционная норма и как таковой пока не устанавливает субъективные права гражданина. Он находится в тесной связи с положениями об основных социальных правах и целях государства. Основные социальные права и цели государства без дифференциации закреплены во многих статьях главы 2 действующей Конституции, причем Конституция во многих случаях трактует социальные цели государства как основные социальные права.

Исходя из требований правовой определенности и четкости, следует четко разграничить основные социальные права и цели государства, поскольку они вызывают совершенно разные правовые последствия. Все касающиеся социальной сферы положения, которые обязывают только законодательную и исполнительную власть, должны быть сформулированы как цели государства, поскольку они не являются непосредственными правовыми требованиями индивидуума, а содержат только цели, которые государство должно реализовать «в рамках возможного». В отличие от основных прав, цели государства являются исключительно объективно-правовыми положениями и не порождают субъективные права.

Глава 2 действующей Конституции никак не разграничивает также основные социальные права и основные классические права. Их недифференцированное закрепление в перечне основных прав ставит под сомнение тот принципиальный подход, согласно которому основные права – это

непосредственно действующее право. Как правило, основные социальные права и основные права на свободу в структурном плане коренным образом отличаются друг от друга. Если основные классические права свободы требуют от государства в первую очередь воздержания от вмешательства в эти права, то большая часть основных социальных прав, напротив, требует позитивных действий государства – с целью реализации этих прав.

В то же время следует иметь в виду, что существуют многочисленные основные права, касающиеся социальной сферы, которые являются непосредственно действующими правами (например, право на свободный выбор труда или право на забастовку) и которые можно защитить путем конституционного правосудия.

Недифференцированное закрепление основных “классических” и социальных прав, с одной стороны, может привести к тому, что жесткая обязательность “классических” основных прав может вызвать неосуществимые ожидания также в случае социальных основных прав, с другой стороны, напротив, обязательность меньшей степени, которую имеют социальные основные права, может смягчить жесткие требования, предъявляемые к “классическим” основным правам.

2.4. Разделение и баланс властей

2.4.1. Имеющиеся проблемы

Конституционная задача разделения и баланса властей в Армении требует всесторонней оценки нынешней ситуации, раскрытия и системного анализа имеющихся упущений, спорных и несовершенных решений и создания механизмов их устранения.

Имеющиеся в этой сфере проблемы обусловлены как особенностями формы управления, непоследовательной реализацией принципа разделения и баланса властей, несовершенными решениями в системном аспекте, так и низким

уровнем политической и конституционной культуры, недостаточным становлением партийной системы.

На конституционном уровне в триединой цепочке “функция – институт – полномочие” еще не гарантирована необходимая гармония. Без этого невозможно обеспечить также желательный баланс между функциональными, противовесными и сдерживающими полномочиями. Отсутствие этого баланса ставит под угрозу стабильное развитие, в сфере реализации государственной власти приводит к теневым отношениям и опасному расширению рамок субъективного усмотрения.

В концептуальном плане среди стоящих задач следует выделить следующие:

1. В случае одновременных выборов Президента Республики и Национального Собрания оба эти института, имеющие первичный мандат, оказываются на разных уровнях общественного доверия, и в условиях отсутствия в парламенте примыкающего к Президенту Республики большинства существенно возрастает угроза политического кризиса и конфронтации.

Подобная система, согласно действующей Конституции, вызывает необходимость формирования за два года двух правительств, что вносит нестабильность в систему исполнительной власти, становится причиной неопределенности в экономической сфере и некоторого недоверия.

2. В условиях наличия в Национальном Собрании абсолютного большинства Президента Республики и отсутствия внутрипарламентских противовесов возрастает опасность политического единовластия. Это приводит к тому, что президентская власть становится абсолютной, не имея действенных противовесов ни со стороны законодательной, ни со стороны исполнительной власти.

3. Между функциями и полномочиями Президента Республики не обеспечена необходимая пропорциональность. В частности, в достаточной мере не уточнены полномочия Президента в сферах осуществления исполнительной власти и функций по соблюдению Конституции.

4. На конституционном уровне еще не обеспечены долж-

ные гарантии для полноценного осуществления законодательной и контрольной деятельности Национального Собрания.

5. Отсутствуют четкие конституционно-правовые механизмы разрешения споров по вопросу конституционных полномочий во взаимоотношениях Президент Республики – Национальное Собрание, Президент Республики – Правительство, Национальное Собрание – Правительство, а также разных институтов государственной власти. В правовом государстве такие споры должны разрешаться не в политическом, а в правовом поле.

6. Не уточнена система исполнительной власти. Требование не подлежащей изменению статьи 2 Конституции – “Свою власть народ осуществляет посредством свободных выборов, референдумов, а также через предусмотренные Конституцией государственные органы, органы местного самоуправления и должностных лиц” – выполняется непоследовательно.

Также имеются неточности между функциональной ролью, правомочиями и ответственностью исполнительной власти. Внутренняя раздвоенность исполнительной власти, обусловленная функциональными полномочиями Президента Республики и Правительства, в достаточной степени не уточнена, в результате чего Правительство не осуществляет присущие исполнительной власти функции с полной и комплексной ответственностью.

7. Несовершенство политической системы, недостаток правовой и политической культуры, неэффективное функционирование системы конституционных противовесов и сдержек стали причиной того, что отдельные статьи Конституции, в частности часть 3 статьи 3, части 2 и 3 статьи 7, часть 2 статьи 8, статья 14, часть 1 статьи 18, статья 27.1 и другие носят декларативный характер.

8. Противовесная роль судебной власти в отношении других ветвей власти не гарантирована в соответствии со стандартами правового государства.

Представленные проблемы тем более очевидны в условиях, когда демократические институты страны еще полностью не состоялись, политическая и конституционная

культура находятся на низком уровне, имеется ряд упущений в законодательной политике и правоприменительной практике.

2.4.2. Концептуальные подходы к решению имеющихся проблем

1. В концептуальном аспекте конституционные реформы должны гарантировать всем ветвям власти необходимую в триединой цепочке “функция - институт - полномочие” пропорциональность, а также баланс функциональных, противовесных и сдерживающих полномочий. Главная задача заключается в создании конституционных гарантий, необходимых для полноценного института главы государства, сильных и сбалансированных органов законодательной и исполнительной власти, независимого и беспристрастного суда.

2. Учитывая нестабильное положение в стране, сложившееся вследствие предвыборного, выборного и поствыборного напряжения, и негативное влияние фактора неопределенности, для смягчения вероятности значительного снижения общественного доверия к наделенным двумя приоритетными мандатами органам власти, а также обусловленного этим политического противостояния, для усиления гражданского контроля за избирательным процессом, обеспечения стабильности и нормальной деятельности исполнительной власти, возможным вариантом является организация выборов Президента Республики и Национального Собрания в один и тот же день, и для соблюдения этого принципа – разработка необходимых дополнительных механизмов.

3. Для нормального становления политической системы страны, укрепления общественного доверия к демократическим процессам, а также для преодоления угрозы политической автократии предлагается перейти к реформированной избирательной системе. Важной задачей является также создание правовых гарантий, необходимых для демократизации политических партий, обеспечения конституционного требования публичности их финансовой деятельности.

4. Считая дальнейшее укрепление законодательной деятельности Национального Собрания и его контрольной роли особо важной задачей, необходимо:

- укрепить роль органов Национального Собрания в сфере законодательной деятельности;
- усилить роль Национального Собрания в формировании органов государственной власти и управления;
- расширить рамки контрольных полномочий Национального Собрания;
- укрепить конституционные гарантии прав парламентского меньшинства.

5. Необходимо внедрить действенную систему правового разрешения споров по вопросам конституционных полномочий, возникших между органами государственной власти. Более того, на конституционном уровне должны быть максимально исключены системные конфликты, главной задачей правового регулирования должно быть гарантирование динамичной функциональной гармоничности.

6. Необходимо гарантировать общественно-правовую ответственность органов государственной власти и должностных лиц за исполнение своих полномочий. Конституцией и/или законом должны быть четко установлены функции, рамки полномочий всех конституционных институтов, порядок публичного подведения итогов их деятельности по результатам каждого года.

7. На конституционном уровне должна быть конкретизирована структурная система исполнительной власти, рамки ее системных взаимоотношений с Президентом Республики и Национальным Собранием. Должна быть преодолена ситуация, когда деятельность многих органов, осуществляющих исполнительную функцию, находится вне поля контрольного правомочия законодательного органа.

По мере возможности должна быть преодолена функциональная раздвоенность исполнительной власти. Функциональными полномочиями исполнительной власти должно быть наделено правительство, предоставив Президенту Республики полные и характерные для главы государства преимущественно противовесные и сдерживающие полномочия.

8. Президент Республики должен быть уполномочен в рамках соблюдения Конституции осуществлять в стране мониторинг конституционализма и с учетом этого способствовать обеспечению нормальной деятельности законодательной, исполнительной и судебной властей.

9. Конституция должна попытаться закрепить четкие нормы для гарантирования нормальной деятельности ветвей власти в случае отсутствия у Президента Республики политического большинства в Национальном Собрании. В частности, в подобных условиях полномочия Президента Республики могут быть ограничены в рамках полномочий, характерных парламентской системе правления.

10. Должны быть преодолены несоответствия между аксиологией Конституции, основополагающими принципами и конкретными правовыми регулированиями и созданы конституционные гарантии, необходимые для обеспечения гармоничного действия норм-принципов и норм, регулирующих конкретные правоотношения.

2.4.3. Возможная альтернатива

В условиях действующей системы правления выдвигаемые в рамках концептуальных подходов возможные изменения не гарантируют полноценного решения следующих задач:

1. Гарантирование системной целостности исполнительной власти: при полупрезидентской системе правления Президент Республики в сфере исполнительной власти имеет непротивовесные полномочия, не имея равноценной политической ответственности.

2. Преодоление политической автократии: политическое сосуществование президента, парламента и правительства на практике делает нереализуемым нормальное и эффективное действие системы конституционных сдержек и противовесов. Нарушается также принцип взаимного балансирования имеющих приоритетные мандаты двух институтов в деле формирования органов судебной власти и иных органов.

3. Не устраняется вероятность гиперперсонификации государственной власти наряду с разнохарактерными проявлениями субъективизма. Это в свою очередь становится

преградой реальному разделению и балансу властей, формируются необоснованные социальные ожидания.

4. Предлагаемые подходы относительно преодоления в условиях полупрезидентской системы правления возможного противостояния и обеспечения необходимой стабильности в случае отсутствия у Президента политического большинства в парламенте не гарантируют полноценного решения проблемы.

Решением указанных проблем может стать переход к парламентской системе правления.

Учитывая, что в международной практике имеется множество различных видов парламентской системы правления, исходя из конкретных реалий Республики Армения, предлагаются следующие подходы:

1) Президент Республики избирается Национальным Собранием сроком на 7 лет, без права переизбрания, из числа непартийных кандидатов, имеющих избирательное право. Избранный в таком порядке Президент Республики будет иметь возможность полноценно исполнять все характерные надпартийному президенту функции. Основной его миссией будет слежение за соблюдением Конституции, эффективное применение противовесных и сдерживающих полномочий, что возможно только в случае, когда он не имеет непосредственной вовлеченности в текущие политические вопросы, является надпартийным, беспристрастен и, в первую очередь, выполняет роль миротворца и посредника, имея важную миссию по обеспечению динамичного баланса в развитии страны. Это может стать самой действенной гарантией обеспечения системной стабильности.

2) Премьер-министр вступает в должность по результатам парламентских выборов, Правительство формируется Премьер-министром и несет ответственность только перед Национальным Собранием.

В данном случае функциональное разделение власти между тремя конституционными органами будет наиболее четким. Национальное Собрание как законодательная власть будет осуществлять контроль за высшим органом исполнительной власти – Правительством, а Президент Республики

будет следить за соблюдением законодательной и исполнительной властями закрепленных Конституцией правил.

Для эффективного решения вышеотмеченных задач подобная система должна предполагать наличие у руководителя исполнительной власти стабильного парламентского большинства. В такой системе:

а) будет единая исполнительная власть во главе с Премьер-министром без угрозы дуалистической исполнительной власти, особенно в таких жизненно важных для страны сферах, как внешняя политика, национальная безопасность и оборона;

б) не может быть конфронтации между парламентом и Президентом Республики, так как Президент будет надпартийным беспристрастным арбитром;

в) угроза прихода к власти “случайных” людей и гиперперсонификация власти резко сократятся, так как Премьер-министром может стать только руководитель самой сильной и признаваемой обществом политической партии;

г) не будет гиперцентрализации власти в руках руководителя исполнительной власти без равноценной политической ответственности перед парламентом;

д) политическая ответственность Правительства перед парламентом будет способствовать коллегиальному правлению;

е) повысится политическая роль парламента как законодательного, так и контрольного органа, в котором должна быть существенно усилена роль оппозиции;

ж) повышение политической роли парламента будет способствовать осуществлению партиями своих функций и постепенному формированию в стране двухполюсной классической политической системы;

з) страна сможет более гибко противостоять внешним политическим вызовам, так как весь процесс принятия политических решений будет более коллегиальным и менее персонифицированным.

2.5. Избирательное право и избирательная система

Исходные положения избирательного права, а также механизмы их осуществления в целом закреплены в Конституции. Однако они нуждаются в некотором уточнении и пересмотре.

Из конституционных положений относительно избирательного права нуждаются в пересмотре следующие задачи:

- рамки возможного ограничения избирательного права;
- основные черты избирательной системы Национального Собрания;
- установление статуса Центральной избирательной комиссии.

Согласно "Своду рекомендуемых норм при проведении выборов" Венецианской комиссии (CDL-AD (2002) 23 rev.) осужденные могут лишаться права избирать только в случае совершения ими тяжких преступлений. Установление в Конституции подобного ограничения целесообразнее, чем лишение несущего наказание осужденного права избирать вообще.

Действующая смешанная избирательная система не имеет конкретной направленности и является результатом взаимных политических компромиссов политических сил - сторонников, с одной стороны, мажоритарной, с другой стороны, пропорциональной избирательной системы. Жесткие партийные списки фактически предоставляют руководителям партий право решить вопрос выбора депутатов из списков своих партий, а избиратели в некотором смысле лишаются решающего влияния в вопросе выбора предпочитаемых кандидатов.

Для обеспечения стабильной избирательной системы во время выборов в Национальное Собрание ее основные установки должны быть закреплены именно в Конституции. Это, в частности, даст возможность избирательной системе со временем полностью продемонстрировать свой потенциал по стимулированию двухполюсной политической системы. Конституционное закрепление избирательной системы парламента широко применяется как в старых странах-членах Европейского союза (Бельгия,

Нидерланды, Люксембург, Дания, Швеция, Норвегия, Исландия, Ирландия, Австрия, Швейцария, Испания, Португалия), так и в новых странах-членах (Эстония, Латвия, Чехия).

Избирательная система должна служить стимулом для становления и демократизации партий, укрепления стабильной политической системы.

Основными целями избирательной системы являются:

- 1) обеспечение политического большинства в парламенте;
- 2) максимальное снижение решающего влияния руководства партии на то, кто из представителей партии будет представлять партию в парламенте, предоставив этот выбор избирателю, исходя из требований принципа представительной демократии;
- 3) предоставление избирателю возможности в рамках своей политической ориентации непосредственно выбирать предпочитаемого им кандидата, а, с другой стороны, обеспечить непосредственную связь между избирателем и избираемым, что рассматривается как основное преимущество мажоритарной избирательной системы".

Для укрупнения партий и стабилизации партийной системы необходимо установить отдельные барьеры для партий и партийных блоков.

Нужно конкретизировать также конституционный статус Центральной избирательной комиссии.

2.6. Судебная власть

2.6.1. В конституционной системе разделения и баланса властей судебная власть главным образом играет балансирующую и стабилизирующую роль. Основной предпосылкой реализации этой миссии является защищенность судебной власти от любого неправомерного воздействия или вмешательства - в виде ее независимости. Только судебная власть, наделенная необходимой и достаточной функциональной, структурной, материальной и социальной независимостью, может служить гарантом верховенства права, эффективнос-

ти правосудия и справедливого судебного разбирательства в стране.

Республика Армения, на основании международно признанных принципов, принятием Конституции 1995 г. инициировала, а проведенной в 2005 г. конституционной реформой продолжила осуществление шагов, направленных на формирование и развитие независимой судебной власти и эффективной системы правосудия. Однако в последние годы в условиях роста правосознания общества, развития гражданского общества в этой области появился ряд стержневых проблем, которые именно на уровне Конституции нуждаются в эффективных решениях в соответствии с лучшими традициями демократических и правовых государств.

Основной из этих проблем является низкий уровень дееспособности судебной власти, что обусловлено функциональными неточностями, структурной нестабильностью, неполноценной независимостью судебной власти, недостатками процессуальных процедур, а также обусловленных субъективными факторами рядом негативных проявлений. Вследствие этого низок также уровень доверия общества к судам.

Одной из конституционных причин вышеизложенного является то, что глава 6 Конституции РА в основном раскрывает не функциональные признаки и возможности судебной власти, а ее структурную сторону (судоустройство).

Следовательно, для обеспечения функциональной целостности судебной власти необходимо, чтобы понятие, миссия, основные функции судебной власти, основы организации и деятельности структуры, в которой она воплощается, были бы закреплены в Конституции. Такое правовое регулирование (с учетом общих процессуальных принципов и принципов судоустройства) послужит основой также для формирования системы органов судебной власти. Одновременно будут пресечены возможные попытки с помощью текущих законов изменить структуру судебной системы и нарушить системную целостность и стабильность судебной власти, исходя из политических, тактических, ситуативных или иных соображений.

2.6.2. Одной из первоочередных концептуальных задач конституционных реформ является становление независимой, самостоятельной и подотчетной судебной власти. В этом аспекте эффективность реформ увязывается не с созданием новых институтов, а с совершенствованием уже состоявшихся структур. В этом контексте обозначивается повышение роли и эффективности деятельности Совета правосудия. Этот конституционный орган в первую очередь должен иметь такой уровень структурной независимости, которым будет застрахован от неправомерного или дискреционного влияния. Помимо этого, Совет правосудия необходимо наделить такими конституционными функциями, с помощью которых он будет в состоянии выполнять действенную роль в обеспечении независимости и самостоятельности судебной власти. В этом аспекте, в числе прочего, в новом правовом регулировании нуждаются вопросы формирования Совета правосудия, его взаимоотношений с другими институтами власти (в том числе Национальным Собранием Республики Армения, Президентом Республики Армения, Правительством Республики Армения), а также состава и круга полномочий этого органа.

Что касается повышения эффективности осуществляемого судами правосудия, то на уровне конституционных регулирований это в первую очередь связана с выбором структуры судебной системы, то есть количества судебных инстанций и звеньев и оптимального формата их функциональной связи.

Ни одна современная модель судебной системы в мире не имеет подчеркнутого предпочтения или очевидного преимущества. Формирование судебных систем, имеющих двухступенчатую, трехступенчатую или сложную структуру, может быть обусловлено территориальными, историческими, экономическими, национальными или иными особенностями конкретной страны. Однако во всех случаях в демократическом и правовом государстве судебная система должна строиться на четких принципах, исходящих из определенных закономерностей.

Следовательно, при определении вида, количества, компетенции судебных инстанций или их соотношения необхо-

димо учитывать, насколько их целостность может гарантировать реализацию права на судебную защиту лица, доступность суда, экономичность и быстроту судебного процесса, эффективность судебного пересмотра, а в конечном итоге – также надлежащее качество осуществляемого в стране правосудия.

Концептуальные подходы относительно достижения вышеотмеченного результата (в отдельности или в совокупности) приводят к выводам, которые будут детально рассмотрены на этапе разработки пакета конституционных реформ. В частности, в суде первой инстанции могут быть созданы самостоятельные судебные звенья (например, местные суды), которые, осуществляя особые функции (например, судебный контроль за досудебным производством), разгрузят суды общей юрисдикции, обеспечив также надлежащее качество судебной деятельности по конкретным вопросам. Заслуживает внимания также сокращение количества судебных инстанций (от трехступенчатой до двухступенчатой), с условием предоставления второй инстанции апелляционных и кассационных полномочий. Предметом обсуждения является также внедрение в национальную систему правосудия такого еще не испробованного института, как, например, предусмотрение возможности осуществления судебного процесса с участием присяжных заседателей. Однако в любом случае учитывается, что основную нагрузку осуществления правосудия будет нести первая инстанция судебной системы – как суд, рассматривающий по существу любой правовой спор.

Новый методологический подход на концептуальном уровне предполагает в первую очередь конституционное закрепление необходимых и достаточных предпосылок, которые гарантируют функциональную целостность судебной власти и, исходя из общих процессуальных принципов и принципов судостроительства, послужат также основой для формирования системы органов судебной власти.

2.6.3. Одним из основных видов осуществляемой судебной властью государственной деятельности является конституционное правосудие. Реформы 2005 г. (в частности, предусмотрение института индивидуальной жалобы, расшире-

ние круга субъектов обращения в Конституционный Суд и т.д.) существенно усилили механизмы защиты конституционных прав и свобод личности. Однако раскрытие статуса Конституционного Суда ограничилось лишь формулировкой “конституционное правосудие в Республике Армения осуществляется Конституционным Судом”. Между тем, учитывая миссию и особую направленность деятельности Конституционного Суда, на конституционном уровне надо также четко закрепить основную функцию органа, осуществляющего конституционный контроль, – обеспечение верховенства и непосредственного действия Конституции, предусмотрев для этого необходимые и достаточные конституционно-правовые гарантии.

Одна из задач конституционных реформ – устранение пробелов в конституционных регулированиях. Подобные проблемы имеются также в конституционном правосудии. Так, Конституция РА не предусматривает возможность разрешения споров между конституционными органами относительно их конституционных полномочий. Хотя подобная ситуация еще не привела к практическим трудностям, однако, учитывая возможность увеличения в результате настоящей реформы количества конституционных органов и вероятность соотношения их полномочий, во избежание в дальнейшем кризисных ситуаций необходимо расширить круг полномочий Конституционного Суда, предоставив ему возможность разрешать споры между конституционными органами относительно их полномочий.

2.6.4. Конституционные реформы должны создать предпосылки ратификации Республикой Армения подписанного 17 июля 1998 г. Римского статута Международного уголовного суда, учитывая, что Постановлением Конституционного Суда от 13 августа 2004 г. ПКС-502 некоторые обязательства, принятые упомянутым Статутом, признаны противоречащими Конституции РА.

2.7. Конституционные гарантии референдума

Институт референдума действующей Конституцией Республики Армения рассматривается как исключительный правовой способ принятия Конституции и внесения в нее изменений, а также альтернативное средство принятия законов.

Законодательные развития привели также к частичному расширению элементов института референдума, в частности, изменениями, внесенными в Закон Республики Армения “О референдуме” 26 декабря 2008 г., закреплена следующая характеристика указанного института: “Референдум (всенародное голосование, далее - референдум) – это непосредственное осуществление народом власти посредством принятия Конституции или внесения в нее изменений, принятия законов, а также выражения общественного мнения относительно важнейших вопросов государственной жизни”.

Вместе с тем роль референдума как действенной формы непосредственной демократии нуждается в придании ей большей важности. В контексте нынешних конституционно-правовых развитий эту роль надо рассматривать в плоскости противовесов ветвей власти и, тем более, сдержек и противовесов институтов представительной демократии. Основная задача в том, чтобы максимально использовать противовесное влияние непосредственной демократии при осуществлении государственной власти. В частности, оно должно быть направлено на недопущение совершения представительной властью несбалансированных, имеющих негативное влияние на демократические процессы шагов. Параллельно развитию гражданского общества оно приобретает жизненно важное значение в становлении правового государства.

Основными задачами повестки развития института референдума являются:

- а) уточнение объектов и субъектов референдума;
- б) конкретизация круга полномочий органов государственной власти в вопросе референдума и гражданской инициативы;
- в) правовое закрепление структурных подходов к организации референдума.

Для развития института референдума основными являются следующие концептуальными подходы:

- отдать предпочтение тому варианту конкретизации круга референдумов, согласно которому на референдум выносятся такие вопросы присоединения к международным организациям, которые приводят к частичным ограничениям суверенитета государства;
- конституционно закрепить круг вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум;
- предусмотреть институт референдума по гражданской инициативе;
- создать конституционно-правовые предпосылки для дачи Национальным Собранием предварительного заключения относительно вопроса или проекта, вынесенного на референдум по гражданской инициативе.

Для стабильного конституционного развития страны существенное значение имеет раскрытие всех возможностей полноценного использования потенциала непосредственной демократии и его осознанная гармонизация с потенциалом представительной демократии. В этом аспекте, учитывая также новые информационные возможности самовыражения гражданского общества, эффективное задействование института общественной петиции также выдвигает задачу конституционно-правовых регламентаций.

2.8. Основные концептуальные положения конституционно-правовых реформ местного самоуправления

Конституционные основы местного самоуправления в целом соответствуют международным правовым критериям, в том числе Европейской хартии местного самоуправления. В то же время отдельные положения нуждаются в пересмотре или переосмыслении.

В частности, Конституция Республики Армения закрепляет правовую возможность создания межмуниципалитетных объединений, что полностью созвучно положениям статьи 10 Европейской хартии местного самоуправления. Однако международный опыт свидетельствует также, что в настоящее

время актуальна также идея создания таких межмуниципалитетных структур, которые позволят претворить в практику сотрудничество муниципалитетов, использовать человеческий и финансовый потенциал более целенаправленно и эффективно. Конституционно-правовые решения должны стимулировать этот процесс, сформировать новое качество межмуниципалитетного сотрудничества и интеграции.

Органы местного самоуправления, как независимые местные органы публичной власти, должны иметь четкий конституционный статус и четкие правовые механизмы взаимоотношений с органами государственной власти.

Концептуальные подходы к конституционно-правовой реформе института местного самоуправления в основном сводятся к следующему:

- укрепить роль совета старейшин в системе местного самоуправления, в частности, усилить его контрольные полномочия;
- обозначить роль межмуниципалитетных органов и организаций в повышении эффективности местного самоуправления;
- необходимо сделать целостным конституционный статус органов местного самоуправления в политической системе. В частности, необходимо предусмотреть также активную роль этих органов в реализации эффективного средства защиты прав;
- муниципальным объединениям также должны быть предоставлены полномочия местного самоуправления, тем самым сделав реальным и гарантированным право объединения органов местного самоуправления и обеспечив необходимое соответствие Европейской хартии местного самоуправления, согласно статье 10 которой объединение также осуществляет функции, характерные органу местного самоуправления.

2.9. Структура Конституции, устранение внутриконституционных неточностей, обеспечение мониторинга конституционализма

В международной конституционной практике структура Конституции формируется на основе либо функциональных, либо структурных принципов. Имеются также примеры, когда эти принципы совмещаются. Однако это совмещение не может привести к таким искусственным решениям, когда искажается сущность принципа разделения и баланса властей или совмещаются неоднородные конституционно-правовые отношения. Вообще структура Конституции является определенным отражением уровня конституционной культуры, а также гарантией последовательной реализации конституционной аксиологии. В этом причина, что важнейшим элементом конституционной архитектуры считается уточнение структуры Конституции, характер и содержание которой продиктованы также конкретными историческими реалиями, характером стоящих перед страной задач, историко-политическими приоритетами их решения.

Сопоставительный анализ структурных решений конституций многих стран свидетельствует, что:

- а) структура Конституции должна быть базирована на четких функциональных или структурных подходах;
- б) закрепляемые в данном разделе положения должны касаться однородных общественных отношений и обеспечить их регламентацию в системной целостности;
- в) включение какого-либо органа власти в тот или иной раздел должно быть обусловлено характером функций, их органической взаимообусловленностью.

Наличием подобных условий в основном обусловлена четкость противовесных и сдерживающих полномочий, системная целостность цепочки функция-полномочие и полномочие-ответственность.

В концептуальном аспекте предлагается в основу формирования структуры Конституции Республики Армения положить принцип структурного подхода, а задачу выбора конкретной структуры решить на первом этапе разработки пакета реформ. Это касается также конкретизации конститу-

ционно-правового статуса Совета правосудия РА, Контрольной палаты РА, Защитника прав человека РА, Центрального банка РА, Прокуратуры РА. Причем, при структурном подходе раскрывается характер конституционной функции этого института, устанавливается порядок его образования - если это предоставлено Конституции, уточняются полномочия или это предоставляется также закону. Независимо от функциональной роли различных органов в становлении вышеупомянутых институтов целесообразно рассматривать их как самостоятельные и имеющие характерные конституционно-правовые функции отдельные конституционные институты.

Учитывая, что Конституция регламентирует динамичные общественные отношения, которые находятся под влиянием различных факторов, Основной Закон должен иметь также необходимые и достаточные гарантии внутренней самозащиты конституционного баланса. Только благодаря этому в конституционных решениях можно обеспечить последовательную реализацию аксиологии Конституции. Характерная ситуация складывается в тех странах, которые конституционно закрепили неизменяемые статьи, приобретающие стержневое значение для конкретных конституционных решений и возможных дальнейших изменений. Следовательно, структура Конституции должна решить также задачу гарантирования внутриконституционной системной целостности. Это может быть осуществлено путем конкретизации внутренней структуры основ конституционного строя, закрепления принципов правовой системы, уточнения источников права, гарантирования целостности и однородности этого раздела.

С точки зрения устранения функциональных, структурных неточностей и внутренних противоречий Конституции исключительно важно гарантирование последовательности и четкости реализации конституционных полномочий. В действующей Конституции значительное число составляют примеры внутреннего несоответствия. Стержнем концептуального подхода преодоления подобной ситуации, наряду с уточнением структуры Конституции, должно стать максимальное устранение внутриконституционных несоответствий.

Принятие Конституции само по себе не решает конституционно-правовые задачи страны. Основная гарантия их решения – претворение Конституции в жизнь, установление в стране конституционализма. Последнее возможно при наличии таких конституционно-правовых гарантий, когда:

а) преодолены внутриконституционные неточности и гарантированы самодостаточность и гармоничное развитие Конституции;

б) созданы необходимые конституционные гарантии того, чтобы на уровне правотворческой деятельности не имели место искажения конституционной аксиологии;

в) конституционно закреплены необходимые и достаточные предпосылки конституционализации правоприменительной практики;

г) гарантирование верховенства Конституции стало приоритетом государственной политики, и политическая система в состоянии претворить это в жизнь.

У нас еще в системной целостности не решена задача гарантирования верховенства Конституции, между тем претворение Конституции в жизнь, постепенная конституционализация общественных отношений для сегодняшнего дня и будущего нашей страны являются первоочередной, сверхважной задачей. А достаточные и необходимые для этого гарантии должны быть закреплены самой Конституцией.

Исходной точкой является гарантирование верховенства и непосредственного действия Конституции, конституционализация общественных отношений, устранение несоответствий между Конституцией, правовой системой и правоприменительной практикой. Постоянные диагностика и мониторинг состояния конституционной законности и конституционализма в стране являются средством оценки объективной ситуации в общественной жизни и устранения несоответствий, пробелов и разнохарактерных искажений посредством эффективного использования функциональных полномочий органов государственной власти. Эта система выдвигает новые задачи особенно в аспекте усиления роли главы государства и Национального Собрания, а также предполагает активизацию роли гражданского общества с точки зрения разумной реализации противовесного и

сдерживающего потенциала непосредственной демократии. Существенной может быть также роль Общественного совета в этом вопросе.

3. Порядок разработки проекта конституционных реформ

Специализированная комиссия по конституционным реформам при Президенте Республики Армения на основании одобренной Президентом концепции разработает проект конституционных реформ по следующей процедуре:

1. Изменения будут представлены по главам и конкретным статьям, учитывая системную взаимосвязь.
2. Каждое изменение будет обосновано, учитывая:
 - а) его актуальность и злободневность для нашей страны;
 - б) международные обязательства Республики Армения;
 - в) общую логику международных конституционных развитий и имеющийся опыт;
 - г) международную и внутригосударственную судебную практику.
3. Предлагаемые в каждой главе изменения будут обсуждаться также с экспертами Венецианской комиссии и при участии тех лиц и организаций, которые представили конкретные предложения.



Резюме 8 решений Конституционного Суда Украины

Резюме Решения Конституционного Суда Украины от 11 июля 2013 года № 6-рп/2013 по делу по конституционному обращению Частного малого предприятия-фирмы „Максима“ об официальном толковании положений части первой статьи 59 Конституции Украины, части первой статьи 44 Хозяйственного процессуального кодекса Украины (дело о возмещении затрат на юридические услуги в хозяйственном судопроизводстве)

Выводы:

В аспекте конституционного обращения положение части первой статьи 44 Хозяйственного процессуального кодекса Украины, согласно которому к судебным издержкам отнесены, в частности, затраты, связанные с оплатой услуг адвоката, в контексте статьи 59 Конституции Украины следует понимать так, что в состав судебных издержек на юридические услуги, подлежащих возмещению юридическому лицу в хозяйственном судопроизводстве, входят суммы, уплаченные таким лицом, если иное не предусмотрено законом, только за услуги адвоката.

Краткое изложение:

Субъект права на конституционное обращение – Частное малое предприятие-фирма „Максима“ – обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством дать официальное толкование положений части первой статьи 59 Конституции Украины и части первой статьи 44 Хозяйственного процессуального кодекса Украины (далее – Кодекс) относительно судебных издержек, подлежащих уплате за юридические услуги, предоставленные не адвокатом, а другим специалистом в области права, и относительно того,

имеет ли субъект обращения в хозяйственный суд, в том числе юридическое лицо, право на возмещение судебных издержек на юридические услуги, предоставленные специалистом в области права, в случае удовлетворения иска по хозяйственному делу.

В части первой статьи 59 Конституции Украины закреплено право каждого на правовую помощь. Это право является одним из конституционных, неотъемлемых прав человека и носит общий характер; реализация права на правовую помощь не может зависеть от статуса лица и характера его правоотношений с другими субъектами права; выбор формы и субъекта предоставления такой помощи зависит от воли лица, желающего ее получить; конституционное право каждого на правовую помощь по своей сути является гарантией реализации, защиты и охраны иных прав и свобод человека и гражданина, и в этом состоит его социальная значимость. Обращение в суд для защиты конституционного права каждого на правовую помощь непосредственно на основании части третьей статьи 8 Конституции Украины гарантируется.

В соответствии с частью второй статьи 59 Конституции Украины для обеспечения права на защиту от обвинения и предоставления правовой помощи при разрешении дел в судах и других государственных органах в Украине действует адвокатура.

Согласно части первой статьи 12 Гражданского процессуального кодекса Украины, части второй статьи 16 Кодекса административного судопроизводства Украины правовая помощь может предоставляться адвокатами или другими специалистами в области права в порядке и случаях, установленных законом.

Из содержания части первой статьи 59 Конституции Украины усматривается, что правовая помощь может оказываться на платной или бесплатной основе.

Основания, границы и порядок возмещения судебных издержек на правовую помощь, предоставленную в суде как адвокатом, так и другим специалистом в области права, регламентированы в пункте 2 части третьей статьи 79, статьях 84, 88, 89 Гражданского процессуального кодекса Украины, пункте 1 части третьей статьи 87, статьях 90, 94-98 Кодекса

административного судопроизводства Украины. В отдельных случаях, предусмотренных законодательством, установлено возмещение судебных издержек на правовую помощь только адвоката (часть третья статьи 48, часть пятая статьи 49 Кодекса, пункт 1 части первой статьи 118, статьи 119, 120, 124, 125, 126 Уголовно-процессуального кодекса Украины).

Следовательно, анализ законодательных принципов предоставления правовой помощи и порядка возмещения судебных издержек на такую помощь дает Конституционному Суду Украины основания для вывода о том, что законодатель применяет дифференцированный подход к определению субъектов предоставления правовой помощи и к порядку возмещения судебных издержек на такую помощь.

Конституционный Суд Украины исходит из того, что юридическое лицо самостоятельно решает вопрос о выборе своего представителя в хозяйственном суде. Государство гарантирует такому лицу возмещение судебных издержек на юридические услуги, которые предоставляются только адвокатом (часть первая статьи 44 Кодекса). Затраты юридического лица на предоставленные ему в хозяйственном судопроизводстве услуги адвоката возмещаются в порядке, установленном процессуальным законом (часть пятая статьи 49 Кодекса).

Исследовав положения Кодекса, Конституционный Суд Украины считает, что в нем не предусмотрено возмещение юридическому лицу затрат на юридические услуги, предоставленные ему другим, кроме как адвокатом, специалистом в области права. Однако это не исключает возможности законодательного урегулирования вопроса о возмещении указанных расходов субъекту права на обращение в хозяйственный суд на услуги, предоставленные ему таким специалистом.

Следовательно, в аспекте конституционного обращения о возможности отнесения к судебным издержкам сумм, уплаченных юридическим лицом за услуги, предоставленные ему в хозяйственном судопроизводстве другим, кроме как адвокатом, специалистом в области права, положение части первой статьи 44 Кодекса, согласно которому к судебным издержкам отнесены, в частности, расходы, связанные с оплатой услуг адвоката, в контексте статьи 59 Конституции

Украины нужно понимать так, что в состав судебных издержек на юридические услуги, подлежащие возмещению юридическому лицу в хозяйственном судопроизводстве, входят суммы, уплаченные таким лицом, если иное не предусмотрено законом, только за услуги адвоката.

**Резюме Решения Конституционного Суда Украины
от 11 июля 2013 года № 7-рп/2013
по делу по конституционному обращению гражданина
Козлова Дмитрия Александровича об
официальном толковании положений второго
предложения преамбулы Закона Украины
„Об ответственности за несвоевременное
выполнение денежных обязательств“**

Выводы:

1. В аспекте конституционного обращения положения второго предложения преамбулы Закона Украины „Об ответственности за несвоевременное выполнение денежных обязательств“ от 22 ноября 1996 года № 543/96–ВР с последующими изменениями во взаимосвязи с положениями статей 1, 3 этого Закона следует понимать так, что ограничение пени в денежных обязательствах двойной учетной ставкой Национального банка Украины, действовавшей в период, за который уплачивается пеня, распространяется на правоотношения, субъектами которых являются только предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности и хозяйствования и физические лица – субъекты предпринимательской деятельности (предприниматели).

2. Рекомендовать Верховной Раде Украины законодательно урегулировать вопрос об установлении справедливого размера неустойки за просрочку выполнения заемщиками – физическими лицами денежных обязательств в отношениях потребительского кредитования.

Краткое изложение:

Гражданин Козлов Д.А. обратился в Конституционный

Суд Украины с ходатайством об официальном толковании положений второго предложения преамбулы Закона Украины „Об ответственности за несвоевременное выполнение денежных обязательств“ от 22 ноября 1996 года № 543/96–ВР с последующими изменениями (далее – Закон) в таком аспекте: распространяется ли действие Закона только на правоотношения, субъектами которых являются исключительно предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности и хозяйствования и физические лица – субъекты предпринимательской деятельности, или также на правоотношения, в которых они являются только одним из субъектов правоотношений между плательщиками и получателями средств.

Согласно преамбуле Закон регулирует договорные правоотношения между плательщиками и получателями средств в части ответственности за несвоевременное выполнение денежных обязательств; субъектами указанных правоотношений являются предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности и хозяйствования, а также физические лица – субъекты предпринимательской деятельности.

Согласно Закону плательщики денежных средств уплачивают в пользу получателей этих средств за просрочку платежа пеню в размере, устанавливаемом по согласию сторон (статья 1); размер пени, предусмотренный статьей 1 Закона, исчисляется от суммы просроченного платежа и не может превышать двойной учетной ставки Национального банка Украины, действовавшей в период, за который уплачивается пеня (статья 3).

На основании правовой оценки материалов дела и анализа законодательства Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что установление в Законе определенного перечня субъектов правоотношений, на которых распространяется его действие, обусловило исключение из общего правила о распространении действия Закона на всех участников соответствующих правоотношений. Таким образом, перечень субъектов правоотношений, установленный Законом, является исчерпывающим и не подлежит расширенному толкованию.

Принимая во внимание изложенное, Конституционный Суд Украины считает, что в аспекте конституционного обращения положения второго предложения преамбулы Закона следует понимать так, что действие Закона распространяется на правоотношения, субъектами которых являются только предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности и хозяйствования и физические лица – субъекты предпринимательской деятельности (предприниматели).

Рассматривая конституционное обращение, Конституционный Суд Украины считает необходимым подвергнуть конституционно-правовому анализу правоотношения по уплате пени, возникающие между физическими лицами – потребителями и банками и другими финансовыми учреждениями в правоотношениях потребительского кредитования.

Как указано в положениях пунктов 22, 23 статьи 1, части первой статьи 11 Закона Украины „О защите прав потребителей“ от 12 мая 1991 года № 1023–XII с последующими изменениями (далее – Закон о защите прав потребителей) потребитель – физическое лицо, приобретающее, заказывающее, использующее или намеревающееся приобрести либо заказать продукцию для личных потребностей, непосредственно не связанных с предпринимательской деятельностью или исполнением обязанностей нанятого работника; потребительский кредит – средства, предоставляемые кредитодателем (банком или другим финансовым учреждением) потребителю на приобретение продукции.

Согласно части первой статьи 11 Закона о защите прав потребителей между кредитодателем и потребителем заключается договор о предоставлении потребительского кредита, в соответствии с которым кредитодатель предоставляет средства (потребительский кредит) или берет обязательства предоставить их потребителю для приобретения продукции в размере и на условиях, установленных договором, а потребитель обязуется возвратить их вместе с начисленными процентами.

Гражданским кодексом (далее – Кодекс) также предусмотрено, что выполнение обязательства может обеспечиваться неустойкой, поручительством, гарантией, залогом,

удержанием, задатком (часть первая статьи 546). Если предметом неустойки является денежная сумма, ее размер устанавливается договором или актом гражданского законодательства. Размер неустойки, установленный законом, может быть увеличен в договоре. Стороны могут договориться об уменьшении размера неустойки, установленного актом гражданского законодательства, кроме случаев, предусмотренных законом (часть вторая статьи 551 Кодекса). Размер неустойки может быть уменьшен по решению суда, если он значительно превышает размер убытков, и при наличии других обстоятельств, имеющих существенное значение (часть третья статьи 551 Кодекса).

Таким образом, правоотношения о предоставлении потребительского кредита являются договорными, к которым должны быть применены, в частности, как общие положения Кодекса об обязательстве и договоре, так и предписания его части второй статьи 627 относительно необходимости учета требований законодательства о защите прав потребителей.

Положениями частей первой, второй статьи 18 Закона о защите прав потребителей установлено, что продавец (исполнитель, производитель) не должен включать в договоры с потребителем условия, являющиеся несправедливыми. Условия договора являются несправедливыми, если вопреки принципу добросовестности его результатом будет существенный дисбаланс договорных прав и обязанностей в ущерб потребителю.

Конституционный Суд Украины исходит из того, что требование о начислении и уплате неустойки по договору потребительского кредита, которая явно завышена, не соответствует предусмотренным в пункте 6 статьи 3, части третьей статьи 509 и частях первой, второй статьи 627 Кодекса принципам справедливости, добросовестности, разумности как составляющим элементам общего конституционного принципа верховенства права. Наличие у кредитора возможности взимать с потребителя чрезмерные денежные суммы как неустойку искажает ее действительное правовое назначение, поскольку из средства разумного стимулирования должника выполнять основное денежное обязательство неустойка

превращается в несправедливо непомерное бремя для потребителя и источник получения неоправданных дополнительных прибылей кредитором.

Конституционный Суд Украины считает, что, учитывая предписания части четвертой статьи 42 Конституции Украины, участие в договоре потребителя как слабой стороны, подлежащей особой правовой защите в соответствующих правоотношениях, сужает действие принципа равенства участников гражданско-правовых отношений и свободы договора, в частности в договорах о предоставлении потребительского кредита по уплате потребителем пени за просрочку возвращения кредита.

Таким образом, Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что условия договора потребительского кредита, его заключение и исполнение должны подчиняться таким принципам, согласно которым потребитель считается слабой стороной в договоре и подлежит особой правовой защите с учетом принципов справедливости, добросовестности и разумности. Исполнение государством конституционно-правовой обязанности по защите прав потребителей требует от него специального законодательного урегулирования вопросов, связанных с обеспечением действия указанных принципов в отношениях потребительского кредитования, в частности по установлению справедливого размера неустойки за просрочку исполнения денежных обязательств заемщиками – физическими лицами.

Резюме Заключения Конституционного Суда Украины от 19 сентября 2013 года № 2-в/2013 по делу по обращению Верховной Рады Украины о даче заключения относительно соответствия законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины относительно усиления гарантий независимости судей требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины

Выводы:

Признать соответствующим требованиям статей 157 и

158 Конституции законопроект о внесении изменений в Конституцию относительно усиления гарантий независимости судей (реестр. № 2522а) (далее - Законопроект), которые предлагаются изменения в статьи 55, 85, 106, 122, 125, 126, 127, 128, 129, 131 Конституции Украины.

Краткое изложение:

Верховная Рада Украины обратилась в Конституционный Суд Украины с ходатайством дать заключение относительно соответствия Законопроекта требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины.

В соответствии с пунктом 1 части первой статьи 85 Основного Закона Украины к полномочиям Верховной Рады Украины относится внесение изменений в Конституцию Украины в пределах и порядке, предусмотренных разделом XIII Конституции Украины.

Согласно статье 159 Основного Закона Украины законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины рассматривается Верховной Радой Украины при наличии заключения Конституционного Суда Украины относительно соответствия законопроекта требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины.

Осуществляя анализ Законопроекта на предмет его соответствия требованиям части первой статьи 157 Конституции Украины, Конституционный Суд Украины считает, что предлагаемые изменения не предусматривают отмену или ограничение прав и свобод человека и гражданина и не направлены на ликвидацию независимости или на нарушение территориальной целостности Украины по следующим основаниям.

Законопроектом предлагается статью 55 Основного Закона Украины после части второй дополнить новой частью. Предлагаемая норма фактически воспроизводит положение пункта 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, согласно которому каждый имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

Изменениями пункта 27 части первой статьи 85 Консти-

туции Украины вводятся дополнительные полномочия Верховной Рады Украины по определению сети, созданию, реорганизации и ликвидации судов общей юрисдикции по представлению Президента Украины. Предложенная редакция согласуется с положением пункта 14 части первой статьи 92 Основного Закона Украины.

Законопроектом предусматривается пункт 23 части первой статьи 106 Конституции Украины изложить в новой редакции, а часть первую статьи 128 Конституции Украины заменить двумя другими. Этими изменениями предусматривается предоставление Президенту Украины полномочий относительно назначения судей на должности и увольнения их с должностей по представлению Высшего совета юстиции, а относительно перевода – по представлению Высшей квалификационной комиссии судей Украины. Конституционный Суд Украины исходит из того, что Высший совет юстиции является независимым конституционным органом, ответственным за формирование высокопрофессионального судейского корпуса. Изменения в статью 131 Конституции Украины предполагают, что в состав Высшего совета юстиции входят преимущественно судьи. Решения Высшего совета юстиции принимаются коллегиально путем голосования. Таким образом, вопросы формирования судейского корпуса, перевод и продвижение по службе судей фактически будут решаться судебной ветвью власти, что будет гарантировать ее независимость от других государственных органов.

В связи с внесением изменений в пункт 23 части первой статьи 106 Конституции Украины Законопроектом предлагается исключить из части четвертой статьи 106 Конституции Украины цифры «23».

В Законопроекте предложено исключить часть вторую статьи 122 Конституции Украины. Конституционный Суд Украины считает, что предоставление Генеральному прокурору Украины возможности осуществлять свои полномочия без ограничения пятилетним сроком будет способствовать его беспристрастности и независимости, а также стабильной работе возглавляемой им прокуратуры Украины.

Законопроектом предлагается внести изменения в статью 125 Конституции Украины: аналогичные тем, которые

предлагаются в пункт 27 части первой статьи 85 Конституции Украины; дополнить принципы построения системы судов общей юрисдикции в Украине принципом инстанционности; предоставить Верховному Суду Украины полномочие обеспечивать единообразное применение норм законодательства Украины всеми судами общей юрисдикции, что позволит создать конституционно-правовой механизм формирования единой судебной практики в Украине.

Предложенная редакция статьи 126 Конституции Украины предусматривает:

- наделение Высшего совета юстиции полномочием давать согласие на задержание или арест судьи по представлению Высшей квалификационной комиссии судей Украины. Как считает Конституционный Суд Украины, дача согласия на задержание или арест судьи органами, состоящими преимущественно из судей, является дополнительной гарантией независимости судебной власти;
- согласно Законопроекту судьи занимают должности бессрочно, назначение на должность судьи впервые на пятилетний срок отменяется;
- дополнение и уточнение оснований для увольнения судей;
- установление предельного возраста – 70 лет – пребывания в должности судьи. Конституционный Суд Украины считает, что это вопрос целесообразности, обусловленный предложенным в Законопроекте одновременным повышением возраста, с которого гражданин Украины может быть рекомендован на должность судьи;
- изменения существующего порядка прекращения полномочий судьи Конституционного Суда Украины, направленные на обеспечение непрерывного функционирования и стабильности конституционного правосудия в Украине.

Давая оценку предложенным к статье 127 Конституции Украины изменениям, Конституционный Суд Украины указал, что определение на конституционном уровне Высшей квалификационной комиссии судей Украины как постоянно дей-

ствующего органа в системе правосудия, полномочного рекомендовать граждан Украины на должность судьи, закрепление положений о конкурсном отборе кандидатов на должность судьи и установление возраста 30 лет, с которого гражданин Украины может претендовать на занятие должности судьи, направлены на обеспечение судейского корпуса профессиональными кадрами высокого уровня квалификации с учетом их жизненного опыта, социальной зрелости, моральных качеств, необходимых для осуществления правосудия, а также на предоставление равных возможностей для занятия должности судьи на конкурсной основе.

Законопроектом предлагается дополнить перечень основных принципов судопроизводства, закрепленных в части третьей статьи 129 Основного Закона Украины, новым принципом – автоматизированное распределение дел между судьями.

Законопроектом предлагается новая редакция статьи 131 Конституции Украины, которая предусматривает:

- дополнение полномочий Высшего совета юстиции, в частности, полномочиями назначать судей на административные должности и увольнять судей с административных должностей в судах общей юрисдикции, кроме Верховного Суда Украины, по представлению соответствующих советов судей; изменение состава и порядка назначения членов Высшего совета юстиции;
- закрепление на конституционном уровне создания и функционирования Высшей квалификационной комиссии судей Украины и наделение ее полномочием вносить представление Высшему совету юстиции о даче последним согласия на задержание или арест судьи.

Законопроект содержит «Заключительные и переходные положения», которые являются его неотъемлемой частью, поскольку устанавливают порядок вступления его в силу и предусматривают меры, направленные на реализацию изменений в Конституцию Украины.

Таким образом, предлагаемые Законопроектом изменения не противоречат требованиям части первой статьи 157 Конституции Украины.

Согласно части второй статьи 157 Основного Закона

Украины Конституция Украины не может быть изменена в условиях военного или чрезвычайного положения. На момент предоставления Конституционным Судом Украины заключения в Украине таких условий не существует, поэтому в этой части Законопроект не противоречит части второй статьи 157 Основного Закона Украины.

В соответствии с частью первой статьи 158 Основного Закона Украины законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины, который рассматривался Верховной Радой Украины, и закон не был принят, может быть представлен в Верховную Раду Украины не ранее чем через год со дня принятия решения по этому законопроекту. Конституционный Суд Украины установил, что Законопроект в указанный срок не рассматривался Верховной Радой Украины и не был принят ею как закон.

Положением части второй статьи 158 Основного Закона Украины определено, что Верховная Рада Украины в течение срока своих полномочий не может дважды изменять одни и те же положения Конституции Украины. Верховная Рада Украины седьмого созыва в течение срока своих полномочий не изменяла положения статей 55, 85, 106, 122, 125, 126, 127, 128, 129, 131 Конституции Украины.

Конституционный Суд Украины считает, что Законопроект не противоречит требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины.

**Резюме Решения Конституционного Суда Украины
от 15 октября 2013 года № 8-рп/2013
по делу по конституционному обращению гражданки
Присяжнюк Людмилы Михайловны об
официальном толковании положений части второй
статьи 233 Кодекса законов о труде Украины, статей 1,
12 Закона Украины „Об оплате труда“**

Выводы:

В аспекте конституционного обращения положения части второй статьи 233 Кодекса законов о труде Украины в системной связи с положениями статей 1, 12 Закона Украины

„Об оплате труда“ от 24 марта 1995 года № 108/95-ВР с изменениями следует понимать так, что в случае нарушения работодателем законодательства об оплате труда не ограничивается каким-либо сроком обращение работника в суд с иском о взыскании подлежащей ему заработной платы, т.е. всех выплат, на которые работник имеет право согласно условиям трудового договора и в соответствии с государственными гарантиями, установленными законодательством, в частности и за время простоя, имевшего место не по вине работника, независимо от того, было ли осуществлено работодателем начисление таких выплат.

Краткое изложение:

Конституционный Суд Украины исходит из того, что Основной Закон Украины, провозгласив Украину социальным, правовым государством, определил содержание и направленность деятельности государства, в частности его обязанность по утверждению, обеспечению и гарантированию прав и свобод человека (статьи 1, 3). Составляющей этой обязанности является обеспечение государством социальной направленности экономики, создание условий и гарантирование возможностей для граждан зарабатывать себе на жизнь трудом и своевременно получать вознаграждение за труд (часть четвертая статьи 13, части первая, вторая, седьмая статьи 43 Конституции Украины). Конституционный Суд Украины в Решении от 29 января 2008 года № 2-рп/2008 указал, что право зарабатывать себе на жизнь неотъемлемо от права на саму жизнь, так как последнее реально лишь в том случае, если материально обеспечено (абзац второй подпункта 6.1.1 подпункта 6.1 пункта 6 мотивировочной части).

Регулирование оплаты труда работников независимо от форм собственности предприятия, организации, учреждения осуществляется путем установления размера минимальной заработной платы и других государственных норм и гарантий.

Кроме обязанности оплатить результаты труда работника, существуют также другие обязательства работодателя материального содержания. Эти обязательства касаются тех расходов, которые преимущественно направлены на охрану

труда или здоровья работника (служащего) или на обеспечение минимально надлежащего уровня его жизни, в том числе и в случае простоя – остановки работы, вызванной отсутствием организационных или технических условий, необходимых для выполнения работы, необратимой силой или другими обстоятельствами (форс-мажор) и т.п. Такие обязательства соответствуют минимальным государственным гарантиям, установленным статьей 12 Закона Украины „Об оплате труда“ от 24 марта 1995 года № 108/95-ВР (далее – Закон), в частности по оплате времени простоя, имевшего место не по вине работника.

Указанное дает основания для вывода, что объем заработной платы нанимаемого работника составляют вознаграждение за выполненную работу, о чем говорится в статье 94 Кодекса законов о труде Украины (далее – Кодекс) и статье 1 Закона, и гарантированные государством выплаты, предусмотренные в статье 12 Закона.

Праву работника на надлежащую заработную плату корреспондирует обязанность работодателя начислить ему указанные выплаты, гарантированные государством, и выплатить их. При этом право работника не зависит от начисления ему соответствующих денежных выплат. Поэтому независимо от того, было ли осуществлено работодателем начисление таких выплат, работник, в случае нарушения законодательства об оплате труда, имеет право обратиться в суд с иском о взыскании подлежащей ему заработной платы.

В соответствии с частью седьмой статьи 43, частью первой статьи 55 Конституции Украины право на своевременное получение вознаграждения за труд работник может защитить в суде.

Реализация права на судебную защиту неотъемлемо связана со сроками, в пределах которых истец может обратиться в суд за защитой своего нарушенного права.

Согласно части второй статьи 233 Кодекса „в случае нарушения законодательства об оплате труда работник имеет право обратиться в суд с иском о взыскании подлежащей ему заработной платы без ограничения каким-либо сроком“.

**Резюме Решения Конституционного Суда Украины
от 15 октября 2013 года № 9-рп/2013
по делу по конституционному обращению гражданина
Дзлбы Юрия Владимировича об
официальном толковании положения части второй
статьи 233 Кодекса законов о труде Украины**

Выводы:

В аспекте конституционного обращения положение части второй статьи 233 Кодекса законов о труде Украины следует понимать так, что в случае нарушения законодательства об оплате труда работник имеет право обратиться в суд с иском о взыскании сумм индексации заработной платы и компенсации потери части заработной платы в связи с нарушением сроков ее выплаты как составляющих надлежащей работнику заработной платы без ограничения каким-либо сроком независимо от того, были ли такие суммы начислены работодателем.

Краткое изложение:

Конституционный Суд Украины исходит из того, что Украина как социальное, демократическое, правовое государство создает условия для полного осуществления гражданами права на труд, что включает, в частности, возможность зарабатывать себе на жизнь трудом, который лицо свободно избирает или на который свободно соглашается; гарантирует равные возможности в выборе профессии и рода трудовой деятельности, а также право на надлежащие условия труда, своевременное получение вознаграждения (статья 1, части первая, вторая, четвертая, седьмая статьи 43 Конституции Украины).

Вознаграждение за выполненную работником работу является источником его существования и должно обеспечивать для него достаточный, достойный жизненный уровень. Это определяет обязанность государства создавать надлежащие условия для реализации гражданами права на труд, оптимизации баланса интересов сторон трудовых отношений, в частности, путем государственного регулирования оплаты труда.

Одной из мер государственного регулирования оплаты труда является установление минимальной заработной платы, размер которой согласно статье 9 Закона Украины „Об оплате труда“ от 24 марта 1995 года № 108/95-ВР (далее – Закон) определяется с учетом потребностей работников и их семей, стоимостной величины достаточного для обеспечения нормального функционирования организма трудоспособного человека, сохранения его здоровья набора продуктов питания, минимального набора непродовольственных товаров и минимального набора услуг, необходимых для удовлетворения основных социальных и культурных потребностей личности, а также общего уровня средней заработной платы, производительности труда и уровня занятости.

Кроме того, государство предусматривает меры, направленные на обеспечение реальной заработной платы, т.е. денежного вознаграждения за выполненную работу как эквивалента стоимости потребительских товаров и услуг. Согласно положениям части шестой статьи 95 Кодекса законов о труде Украины (далее – Кодекс), статей 33, 34 Закона такими мерами является индексация заработной платы и компенсация работникам потери части заработной платы в связи с нарушением сроков ее выплаты.

В соответствии со статьей 33 Закона в период между пересмотром размера минимальной заработной платы индивидуальная заработная плата подлежит индексации согласно действующему законодательству.

Индексация денежных доходов населения – это установленный законами и иными нормативно-правовыми актами Украины механизм повышения денежных доходов населения, что дает возможность частично или полностью возмещать удорожание потребительских товаров и услуг. Предприятия, учреждения и организации повышают размеры оплаты труда работникам в связи с индексацией за счет собственных средств (статья 1, часть первая статьи 5 Закона Украины „Об индексации денежных доходов населения“ от 3 июля 1991 года № 1282–XII с изменениями).

Положением статьи 34 Закона предусмотрена компенсация работникам потери части заработной платы в связи с нарушением сроков ее выплаты, которая производится в

соответствии с индексом роста цен на потребительские товары и тарифов на услуги в порядке, установленном действующим законодательством. Согласно статьям 1, 2 Закона Украины „О компенсации гражданам потери части доходов в связи с нарушением сроков их выплаты“ от 19 октября 2000 года № 2050–III предприятия, учреждения и организации всех форм собственности и хозяйствования осуществляют компенсацию гражданам потери части доходов в случае нарушения установленных сроков их выплаты, в том числе по вине собственника или уполномоченного им органа (лица), а именно в случае задержки на один и более календарных месяцев выплаты начисленных гражданам денежных доходов: пенсии, социальных выплат, стипендии, заработной платы (денежного обеспечения) и т.п.

На основании анализа указанных положений законодательства Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что средства, подлежащие начислению в порядке индексации заработной платы и компенсации работникам части заработной платы в связи с нарушением сроков ее выплаты, носят компенсаторный характер. Как составляющие надлежащей работнику заработной платы эти средства направлены на обеспечение реальной заработной платы с целью поддержания достаточного жизненного уровня граждан и покупательной способности заработной платы в связи с инфляционными процессами и ростом потребительских цен на товары и услуги.

Согласно части второй статьи 233 Кодекса в случае нарушения законодательства об оплате труда работник имеет право обратиться в суд с иском о взыскании надлежащей ему заработной платы без ограничения каким-либо сроком.

Конституционный Суд Украины исходит из того, что при рассмотрении в исковом производстве трудового спора о взыскании надлежащей работнику заработной платы положение части второй статьи 233 Кодекса подлежит применению в случаях предъявления требований о взыскании любых выплат, входящих в структуру заработной платы, и применение этого положения не связано с фактом начисления или неначисления работодателем спорных выплат.

Резюме Решения Конституционного Суда Украины от 19 ноября 2013 года № 10-рп/2013 по делу по конституционному представлению Верховного Суда Украины на соответствие Конституции Украины (конституционности) статей 103, 109, 131, 132, 135, 136, 137, подпункта 1 пункта 2 раздела XII "Заключительные положения", абзаца четвертого пункта 3, абзаца четвертого пункта 5 раздела XIII "Переходные положения" Закона Украины "О судоустройстве и статусе судей"

Выводы:

Признать соответствующими Конституции Украины (конституционными) положения статей 103, 109, 136, 137, абзаца четвертого пункта 3, абзаца четвертого пункта 5 раздела XIII "Переходные положения" Закона Украины "О судоустройстве и статусе судей" от 7 июля 2010 года № 2453-VI с последующими изменениями.

В остальной части ходатайства конституционное производство по делу прекращено.

Краткое изложение:

По мнению субъекта права на конституционное представление, оспариваемые положения Закона Украины "О судоустройстве и статусе судей" (далее – Закон № 2453) ограничили гарантии независимости судей, установленные Законом Украины "О статусе судей" (далее – Закон № 2862), что не соответствует части третьей статьи 22, частям первой, второй статьи 24, частям первой, второй, седьмой статьи 126, части первой статьи 130 Конституции Украины.

Утверждение о неконституционности статей 103, 109 Закона № 2453, которыми регулируются вопросы освобождения судьи от должности, Верховный Суд Украины обосновывает тем, что в них не предусмотрено право судей на отставку по состоянию здоровья, что препятствует продолжению исполнения обязанностей, которое им принадлежало согласно части первой статьи 43 Закона № 2862.

Как отметил Конституционный Суд Украины, в Основном Законе Украины (часть пятая статьи 126 Конституции Украины) закреплён исчерпывающий перечень оснований для увольнения судьи с должности, что делает невозможным законодательное расширение или сужение этого перечня. В соответствии с полномочиями, предусмотренными пунктом 3 части первой статьи 85, пунктом 14 части первой статьи 92 Конституции Украины, Верховная Рада Украины имеет право определять в законах Украины порядок, условия и последствия освобождения судьи от должности.

Анализ положений раздела VIII Конституции Украины и Закона № 2453 даёт Конституционному Суду Украины основания для вывода, что отставка судьи является особой формой освобождения его от должности по собственному желанию и обусловлена наличием у лица соответствующего стажа работы в должности судьи. Следствием отставки является, в частности, прекращение судьей своих полномочий с одновременным сохранением за ним звания судьи и гарантий неприкосновенности, а также приобретением прав на выплату выходного пособия и получения пенсии или ежемесячного пожизненного денежного содержания.

Освобождение судьи от должности по состоянию здоровья происходит из-за ухудшения состояния его здоровья, что не позволяет ему в течение длительного времени или постоянно осуществлять свои полномочия. Увольнение на таком основании происходит в случае, когда судья не приобрёл право на отставку. Судьи, освобожденные от должности вследствие невозможности выполнять свои полномочия по состоянию здоровья и на основании подачи заявления об отставке, имеют неодинаковый правовой статус и разные условия социального обеспечения.

По мнению Конституционного Суда Украины, разграничивая в статьях 103, 109 Закона № 2453 основания для освобождения судьи от должности из-за невозможности осуществлять полномочия по состоянию здоровья и по его заявлению об отставке, парламент действовал согласно пунктам 3, 9 части пятой статьи 126 Основного Закона Украины. Следовательно, оснований для признания статей 103, 109 Закона № 2453 несоответствующими Конституции Украины нет.

Неконституционность положений статьи 136 Закона № 2453 Верховный Суд Украины обосновывает уменьшением (по сравнению с частью третьей статьи 43 Закона № 2862) размера выходного пособия судьи в случае выхода его в отставку.

Конституционный Суд Украины считает, что по своей правовой природе выходное пособие является разовой формой материального вознаграждения при выходе судьи в отставку. Оно выплачивается в целях обеспечения ему надлежащих социально-бытовых условий, а также для стимулирования лиц, пребывающих в должности судьи, к долгосрочному исполнению ими профессиональных обязанностей. Выходное пособие не относится к таким конституционным гарантиям независимости судей, как судебское вознаграждение или пожизненное денежное содержание, поскольку не является основным источником материального обеспечения судей, не имеет постоянного характера и не покрывает социальных рисков, связанных, в частности, с болезнью, инвалидностью, старостью. В связи с этим парламент полномочен устанавливать выходное пособие и определять его размер. Средства, которые получают судьи в качестве выходного пособия, являются одним из видов их дохода, а поэтому законодатель может рассматривать их как объект налогообложения, что согласуется с требованиями части первой статьи 67 Основного Закона Украины.

Следовательно, оснований для признания неконституционными положений статьи 136 Закона № 2453 нет.

Неконституционность положений статьи 137 Закона № 2453 Верховный Суд Украины обосновывает тем, что ими не предусмотрено право лиц, пребывающих в должности судьи, и членов их семей на медицинское обслуживание, поскольку оспариваемая статья содержится в разделе X "Статус судьи в отставке", а потому относится только к судьям в отставке и членам их семей.

Анализируя положения части первой статьи 51, части пятой статьи 109 во взаимосвязи со статьёй 137 Закона № 2453, Конституционный Суд Украины пришёл к выводу, что законодатель не сужал действие оспариваемой статьи

исключительно до судей в отставке и членов их семей, поскольку термин "судья", использованный в положениях этой статьи, касается лиц, находящихся в должности судьи, и судей в отставке.

Таким образом, оснований для признания статьи 137 Закона № 2453 неконституционной нет.

Неконституционность следующих положений Верховный Суд Украины видит в том, что в них установлены привилегии для отдельной категории судей, в результате чего нарушен единый статус судьи.

Согласно абзацу четвертому пункта 3 раздела XIII "Переходные положения" Закона № 2453 судьи Верховного Суда Украины, переведённые в высшие специализированные суды или другие суды общей юрисдикции, приравниваются по статусу, в том числе по уровню денежного, социально-бытового обеспечения, к судьям Верховного Суда Украины. В случае если судья на день вступления в силу Закона № 2453 занимал административную должность, непредусмотренную этим законом, за ним сохраняются условия материального, социально-бытового и медицинского обслуживания по ликвидированной административной должности до истечения срока, на который он был назначен (абзац четвертый пункта 5 раздела XIII "Переходные положения" Закона № 2453).

По этому поводу Конституционный Суд Украины указал, что сохранение за судьями, которые вследствие законодательного установления меньшего количества судей в Верховном Суде Украины были переведены в состав других судов общей юрисдикции, а также за судьями, которые занимали ликвидированные административные должности надлежащего им согласно занимаемым должностям уровня материального, медицинского и социально-бытового обеспечения, не ставит их в привилегированное положение по сравнению с другими судьями, поскольку таким образом парламент обеспечил возможность реализации ими гарантий, установленных Законом № 2862.

Таким образом, нет оснований для признания неконституционными положений абзаца четвертого пункта 3, абзаца

четвертого пункта 5 раздела XIII "Переходные положения" Закона № 2453.

Проанализировав конституционное представление в части утверждений о несоответствии Конституции Украины положений статей 131, 132, 135, подпункта 1 пункта 2 раздела XII "Заключительные положения" Закона № 2453, Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что автор ходатайства не навёл правового обоснования неконституционности указанных положений Закона № 2453, что является основанием для отказа в открытии конституционного производства по делу в этой части в соответствии с пунктом 2 статьи 45 Закона Украины "О Конституционном Суде Украины".

**Резюме Решения Конституционного Суда Украины
от 26 ноября 2013 года № 11-рп/2013
по делу по конституционному
обращению гражданки Пастух Зинаиды Ивановны
об официальном толковании положений части
тринадцатой статьи 37 Закона Украины
"О государственной службе" в системной связи
с положениями пункта 2 части первой, части второй
статьи 40 Кодекса законов о труде Украины, статьи 21
Закона Украины "Об основных принципах социальной
защиты ветеранов труда и других граждан
преклонного возраста в Украине"**

Выводы:

Положение части тринадцатой статьи 37 Закона Украины "О государственной службе" (далее – Закон № 3723) в системной связи с положениями пункта 2 части первой, части второй статьи 40 Кодекса законов о труде Украины (далее – Кодекс), статьи 21 Закона Украины "Об основных принципах социальной защиты ветеранов труда и других граждан преклонного возраста в Украине" (далее – Закон № 3721) необходимо понимать так, что в случае досрочного выхода на

пенсию государственного служащего с должности в органах государственной власти в соответствии с действующим законодательством государственный служащий при наличии стажа государственной службы не менее 10 лет и страхового стажа, необходимого для назначения минимального размера пенсии по возрасту, предусмотренного абзацем первым части первой статьи 28 Закона Украины "Об всеобщем обязательном государственном пенсионном страховании", имеет право на получение денежной помощи в размере 10 месячных должностных окладов, что не связано с достижением пенсионного возраста, определенного в части первой статьи 37 Закона Украины "О государственной службе".

Краткое изложение:

Гражданка Пастух З.И. обратилась в Конституционный Суд Украины с ходатайством об официальном толковании положения части тринадцатой статьи 37 Закона № 3723, согласно которому государственным служащим в случае выхода на пенсию при наличии стажа государственной службы не менее 10 лет выплачивается пособие в размере 10 месячных должностных окладов, в системной связи с положениями пункта 2 части первой, части второй статьи 40 Кодекса, статьи 21 Закона № 3721. Необходимость в официальном толковании заявительница обосновывает неоднозначным применением этого положения судами Украины и Главным контрольно-ревизионным управлением Украины, что привело к нарушению её права на социальную защиту.

Конституционный Суд Украины, разрешая поставленные в конституционном обращении вопросы, отметил следующее.

Составляющей конституционного права на социальную защиту является право на пенсионное обеспечение (абзац первый пункта 5 мотивировочной части Решения Конституционного Суда Украины от 11 октября 2005 года № 8-рп/2005).

Право на пенсионное обеспечение, общие условия назначения пенсий, порядок их начисления и размеры определяются, в частности, Законами Украины "О пенсионном

обеспечении", "Об всеобщем обязательном государственном пенсионном страховании".

По смыслу указанных Законов право на пенсию по возрасту лицо приобретает не только после достижения общеустановленного пенсионного возраста или пенсионного возраста, установленного специальным законодательством, но и в случае досрочного выхода на пенсию при определенных обстоятельствах. Так, в статье 21 Закона № 3721 предусмотрены случаи, когда пенсионный возраст для определенного в ней круга лиц, в частности государственных служащих, снижен на полтора года по сравнению с общеустановленным.

Пенсионные правоотношения некоторых категорий лиц, в том числе имеющих статус государственного служащего, регулируются дополнительно специальными законами или отдельными положениями указанных законов.

Право на получение пенсии государственных служащих имеют мужчины, достигшие возраста 62-х лет, и женщины, достигшие пенсионного возраста, установленного статьёй 26 Закона Украины "Об всеобщем обязательном государственном пенсионном страховании", при наличии страхового стажа, необходимого для назначения пенсии по возрасту в минимальном размере, предусмотренного абзацем первым части первой статьи 28 этого же Закона, в том числе стажа государственной службы не менее 10 лет, и которые на время достижения указанного возраста работали на должностях государственных служащих, а также лица, имеющие не менее 20 лет стажа работы на должностях, отнесенных к категориям должностей государственных служащих, независимо от места работы на время достижения указанного возраста (часть первая статьи 37 Закона № 3723).

Государственным служащим в случае выхода на пенсию при наличии стажа государственной службы не менее 10 лет выплачивается пособие в размере 10 месячных должностных окладов (часть тринадцатая статьи 37 Закона № 3723).

Таким образом, денежная помощь в размере 10 месячных должностных окладов выплачивается государственному служащему при условии выхода на пенсию с должности государственного служащего и наличии страхового стажа, в том

числе стажа государственной службы не менее 10 лет. Никаких дополнительных условий для выплаты денежной помощи государственному служащему в случае выхода его на пенсию в части тринадцатой статьи 37 Закона № 3723 не установлено.

Конституционный Суд Украины считает, что денежная помощь, предусмотренная указанным законодательным положением, носит разовый характер. Право на её получение связано с определённым стажем работы лица в должности государственного служащего и прекращением этой работы в связи с выходом на пенсию государственного служащего. Поэтому расторжение трудового договора с государственным служащим не может нивелировать право государственного служащего на получение указанной денежной помощи при наличии стажа государственной службы не менее 10 лет.

Следовательно, государственный служащий в случае досрочного (не ранее чем за полтора года до установленного законодательством срока) выхода на пенсию государственного служащего на основании пункта 2 части первой статьи 40 Кодекса в связи с выявленным несоответствием занимаемой должности по состоянию здоровья и невозможностью перевода, с его согласия, на другую работу в соответствии с частью второй статьи 40 Кодекса, при наличии стажа государственной службы не менее 10 лет и страхового стажа, как и другие государственные служащие, которые выходят на пенсию с должностей государственных служащих по достижении возраста, указанного в части первой статьи 37 Закона № 3723, имеет право на получение денежной помощи в размере 10 месячных должностных окладов.

**Резюме Решения Конституционного Суда Украины
от 28 ноября 2013 года № 12-рп/2013
по делу по конституционному обращению ассоциации
"Дом авторов музыки в Украине" об официальном
толковании положений пункта 7 части первой статьи 5
Закона Украины "О судебном сборе"
во взаимосвязи с положениями пункта "г"
части первой статьи 49 Закона Украины
"Об авторском праве и смежных правах"**

Выводы:

В аспекте конституционного обращения положения пункта 7 части первой статьи 5 Закона Украины "О судебном сборе" от 8 июля 2011 года № 3674-VI (далее – Закон № 3674) во взаимосвязи с положениями пункта "г" части первой статьи 49 Закона Украины "Об авторском праве и смежных правах" от 23 декабря 1993 года № 3792-XII (далее – Закон № 3792) необходимо понимать так, что организации коллективного управления имущественными правами субъектов авторского права и (или) смежных прав, образованные в соответствии с частью второй статьи 47 Закона Украины "Об авторском праве и смежных правах", не относятся к плательщикам судебного сбора, освобождаемым от его уплаты при обращении в суд с заявлениями о защите прав и интересов других лиц в случаях, предусмотренных законодательством.

Краткое изложение:

Субъект права на конституционное обращение – неприбыльная, некоммерческая хозяйственная ассоциация "Дом авторов музыки в Украине" – обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством об официальном толковании положений пункта 7 части первой статьи 5 Закона № 3674 во взаимосвязи с положениями пункта "г" части первой статьи 49 Закона № 3792 в аспекте того, распространяются ли положения пункта 7 части первой статьи 5 Закона № 3674 об освобождении от уплаты судебного сбора на организации коллективного управления имущественными правами субъектов авторского права и (или) смежных прав (далее – организации коллективного управления) в случае их обращения в суд с

заявлением о защите имущественных прав и интересов субъектов авторского права и (или) смежных прав.

Разрешая поставленные в конституционном обращении вопросы, Конституционный Суд Украины отметил, в частности, следующее.

Право интеллектуальной собственности составляют личные неимущественные права и (или) имущественные права интеллектуальной собственности, содержание которых определяется Гражданским кодексом Украины (далее – Кодекс) и другим законом (часть вторая статьи 418 Кодекса).

Своими имущественными правами субъекты авторского права и (или) смежных прав могут управлять лично, через своего поверенного или на коллективной основе через организации коллективного управления, созданные такими субъектами (статья 45, часть вторая статьи 47 Закона № 3792). Организации коллективного управления являются юридическими лицами, осуществляющими управление на коллективной основе имущественными правами субъектов авторского права и (или) смежных прав и не имеют целью получение прибыли (абзац девятнадцатый части первой статьи 1, часть вторая статьи 48 Закона № 3792). Организации коллективного управления действуют на основании уставов, в пределах полномочий, полученных от субъектов авторского права и (или) смежных прав (абзац второй части первой статьи 48 Закона № 3792). Согласно Кодексу организации коллективного управления являются непредпринимательскими обществами – юридическими лицами частного права (абзац второй части второй статьи 81, статья 85, часть вторая статьи 87).

Полномочия на коллективное управление имущественными правами передаются организациям коллективного управления авторами и другими субъектами авторского права и (или) смежных прав на основе договоров, заключенных в письменной форме (часть третья статьи 48 Закона № 3792). При наличии полномочий, предусмотренных уставными документами, и поручений субъектов авторского права и (или) смежных прав организации коллективного управления могут совершать действия по защите прав этих субъектов, в

том числе путём обращения в суд (пункт "г" части первой статьи 49 Закона № 3792).

Судебная защита имущественных прав субъектов авторского права и (или) смежных прав организациями коллективного управления предусматривает их обращения в соответствующий судебный орган с целью восстановления или признания имущественных прав указанных субъектов, если эти права нарушены, не признаются или оспариваются. Такое обращение в суд связано с необходимостью уплаты судебного сбора, что влияет на возможность доступа лица к правосудию и получения им судебной защиты, гарантированной статьей 55 Конституции Украины.

Законом № 3674 определены правовые принципы взимания судебного сбора, плательщики, объекты и размеры ставок судебного сбора, порядок уплаты, освобождение от уплаты и возврат судебного сбора.

Согласно статье 2 Закона № 3674 плательщиками государственной пошлины являются: граждане Украины, иностранцы, лица без гражданства, предприятия, учреждения, организации, другие юридические лица (в том числе иностранные) и физические лица – предприниматели, которые обращаются в суд или в отношении которых принято судебное решение, предусмотренное этим Законом.

В части второй статьи 3 Закона № 3674 определён перечень объектов – заявлений в суд, при подаче которых судебный сбор не взимается, а в статье 5 этого Закона – исчерпывающий перечень субъектов, которые освобождаются от уплаты судебного сбора за подачу в суд исков, заявлений, жалоб и за выдачу судами документов, а также основания освобождения от уплаты судебного сбора лиц, обращающихся с заявлениями о защите не собственных прав, а охраняемых законом прав и интересов других лиц.

Защита в судах прав и интересов других лиц является одной из гарантий реализации конституционного права каждого на судебную защиту и заключается в обращении в суд государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц, которым законом предоставлено право обращаться с заявлениями о защите прав,

свобод и интересов других лиц (статья 45 Гражданского процессуального кодекса Украины, статья 60 Кодекса административного судопроизводства Украины, абзац третий части первой статьи 2, часть вторая статьи 21, статья 28 Хозяйственного процессуального кодекса Украины). В частности, согласно части пятой статьи 47 Закона № 3792 управлять имущественными правами субъектов авторского права и (или) смежных прав, в том числе обращаться в суд с заявлениями о защите этих прав, полномочны государственные организации, учредительные документы которых предусматривают осуществление таких функций.

Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что согласно пункту 7 части первой статьи 5 Закона № 3674 от уплаты судебного сбора освобождаются только государственные органы и государственные предприятия, учреждения и организации, которые обратились в суд с заявлениями о защите прав и интересов других лиц в случаях, предусмотренных законодательством. Суд считает, что на организации коллективного управления как юридических лиц частного права не распространяется указанное положение Закона № 3674.

Конституционный Суд Украины отметил, что согласно пункту 7 части первой статьи 5 Закона № 3674 от уплаты судебного сбора освобождаются также общественные организации, которые обратились в суд с заявлениями о защите прав и интересов других лиц в случаях, предусмотренных законодательством.

Правовые и организационные основы деятельности общественных организаций определены в Законе Украины "Об общественных объединениях". При этом Конституционный Суд Украины обратил внимание на то, что в соответствии с пунктом 6 части второй статьи 2 этого Закона его действие не распространяется на общественные отношения в сфере создания, регистрации, деятельности и прекращения, в частности, непредпринимательских обществ (которые не являются общественными объединениями), созданных на основании других законов. Суд указал, что поскольку организации коллективного управления создаются, подлежат регистрации, осуществляют и прекращают свою деятельность в соот-

ветствии с Законом № 3792, они не относятся к общественным организациям.

Таким образом, Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что созданные согласно части второй статьи 47 Закона № 3792 организации коллективного управления не относятся к государственным или общественным организациям, а потому не подлежат освобождению от уплаты судебного сбора на основании пункта 7 части первой статьи 5 Закона № 3674 при обращении в суд с заявлениями о защите имущественных прав и интересов субъектов авторского права и (или) смежных прав в случаях, предусмотренных пунктом "г" части первой статьи 49 Закона № 3792.



Резюме 3 решений Конституционного Суда Республики Беларусь

Резюме

Решения от 25 сентября 2013 г. № Р-846/2013 «Об установлении процессуального порядка освобождения от уплаты государственной пошлины за подачу в суд жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях»

Конституционный Суд рассмотрел вопрос о наличии пробела в законодательстве, устанавливающем порядок административного процесса, в части регулирования отношений, связанных с освобождением от уплаты государственной пошлины при обжаловании в суд постановлений по делам об административных правонарушениях.

Налоговым кодексом установлена обязанность граждан по уплате государственной пошлины за подачу в общие суды жалоб на судебные постановления. При этом в пункте 2 статьи 258 данного Кодекса закреплено право суда (судьи) полностью или частично освободить от государственной пошлины по судебным делам физических лиц исходя из их имущественного положения по объектам обложения государственной пошлиной, не связанным с осуществлением предпринимательской деятельности.

Согласно части 3 статьи 12.2 Процессуально-исполнительного кодекса об административных правонарушениях (далее – ПИКоАП) с жалоб, подаваемых в суд на постановления по делам об административных правонарушениях, взимается государственная пошлина в соответствии с законодательными актами, а неуплата государственной пошлины влечет возврат жалобы лицу, ее подавшему. В то же время данный Кодекс не содержит норм, которые устанавливали бы

Из практики органов конституционного правосудия

процессуальный порядок освобождения физических лиц от уплаты государственной пошлины.

При этом согласно части 2 статьи 1.1 ПИКоАП данный Кодекс является единственным законом, устанавливающим порядок административного процесса, действующим на территории Республики Беларусь. Нормы других законодательных актов, устанавливающих порядок административного процесса, права и обязанности его участников, подлежат включению в ПИКоАП.

Такое законодательное регулирование свидетельствует о наличии правового пробела, что приводит к противоречивой правоприменительной практике, когда в ряде случаев суды возвращают жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях без рассмотрения в связи с неуплатой государственной пошлины, а ходатайства об освобождении от ее уплаты в связи с тяжелым материальным положением оставляют без удовлетворения по причине отсутствия в ПИКоАП нормы, предусматривающей возможность принятия судьей такого решения.

По мнению Конституционного Суда, отсутствие у гражданина возможности оплатить государственную пошлину по причине его имущественного положения не должно препятствовать осуществлению им конституционного права на судебную защиту, в том числе в административном процессе.

В целях обеспечения конституционного принципа верховенства права, реализации конституционного права каждого на судебную защиту и устранения пробела в законодательстве, устанавливающем порядок административного процесса, Конституционный Суд признал необходимым внесение в Процессуально-исполнительный кодекс об административных правонарушениях дополнений в части определения порядка освобождения судом (судьей) физических лиц от уплаты государственной пошлины за подачу в суд жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях.

Конституционный Суд предложил Совету Министров подготовить проект закона о внесении соответствующих дополнений в Процессуально-исполнительный кодекс об административных правонарушениях и внести его в установленном порядке в Палату представителей Национального собрания.

Резюме

**Решения от 21 ноября 2013 г. № Р-855/2013
«О соответствии Конституции Республики Беларусь
Закона Республики Беларусь «О внесении изменений
и дополнений в Закон Республики Беларусь
«О регистре населения»**

Конституционный Суд рассмотрел в открытом судебном заседании в порядке обязательного предварительного контроля конституционность Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О регистре населения» (далее – Закон).

В целях оптимизации состава хранящихся в регистре населения персональных данных, совершенствования порядка их внесения, а также согласования норм Закона о регистре с нормами иных законодательных актов Законом вносятся изменения и дополнения в Закон «О регистре населения» (далее, если не указано иное, – Закон о регистре).

При оценке конституционности Закона Конституционный Суд исходит из следующего.

1. Согласно Конституции Республика Беларусь является правовым государством, в котором устанавливается принцип верховенства права (часть первая статьи 1, часть первая статьи 7). В статье 28 Конституции закреплено право каждого на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь.

Гарантии реализации приведенных конституционных положений установлены частями второй и третьей статьи 34 Конституции, в соответствии с которыми государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими их права и законные интересы; пользование информацией может быть ограничено законодательством в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав.

Исходя из гарантированности соблюдения конституционного права каждого на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь, Конституционный Суд отмеча-

Из практики органов конституционного правосудия

ет, что основу регистра населения составляет база персональных данных физических лиц, содержащая конфиденциальную информацию, которая в связи с ее характером, процедурой обработки или использования требует защиты, чтобы исключить возможность нарушения права на неприкосновенность личной жизни.

Необходимость защиты персональных данных основывается также на международных обязательствах Республики Беларусь в сфере соблюдения одного из фундаментальных прав человека и гражданина – права на защиту частной жизни, закрепленного в статье 12 Всеобщей декларации прав человека, статье 17 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Положения Закона направлены на дальнейшее развитие положений Конституции и указанных международно-правовых актов, совершенствование правовых механизмов внесения персональных данных в регистр населения, их актуализации и защиты.

2. В соответствии с пунктом 3 статьи 1 Закона из статьи 10 Закона о регистре исключаются подпункт 1.2 пункта 1 и подпункт 4.5 пункта 4, касающиеся соответственно персональных данных о группе крови и о том, является ли физическое лицо учредителем (участником, собственником имущества) юридического лица (за исключением открытых акционерных обществ, товариществ собственников, потребительских кооперативов, садоводческих товариществ, торгово-промышленных палат), индивидуальным предпринимателем. Одновременно в статье 12 Закона о регистре уточняется перечень государственных организаций, вносящих персональные данные в регистр.

По мнению Конституционного Суда, уточнение Законом перечня персональных данных граждан, которые должны накапливаться и храниться в регистре населения, направлено на их оптимизацию и исключение накопления в регистре населения сведений, предназначенных для хранения (уже хранящихся) в специальных информационных системах, взаимосвязанных с регистром, что делает излишним накопление таких же сведений и в регистре населения.

Устанавливаемое Законом правовое регулирование

обеспечивает создание условий для формирования рационального и эффективного механизма получения и накопления необходимой информации в соответствующих информационных системах, предназначенных для сбора такой информации, что будет способствовать включению в регистр населения только тех персональных данных, которые действительно необходимы для решения поставленных перед указанным регистром задач.

3. Статьей 30 Закона о регистре определен перечень сведений, которые исключаются из персональных данных при их обезличивании в научных, статистических, социологических, медицинских и других целях, – идентификационный номер, фамилия, собственное имя, отчество физического лица, его родителей, опекунов, попечителей, супруга (супруги), ребенка (детей), цифровой фотопортрет. Кроме указанных данных, при обезличивании могут быть исключены и другие персональные данные в порядке, установленном распорядителем регистра.

Законом (пункт 9 статьи 1) в статью 30 Закона о регистре вносится дополнение, согласно которому при обезличивании из персональных данных могут быть исключены составляющие таких данных.

Конституционный Суд считает, что указанное уточнение норм Закона о регистре направлено на возможность, с учетом конкретных целей использования, изъятия из персональных данных той части информации, которая отождествляется с конкретным гражданином. Такое регулирование отвечает современным тенденциям в сфере защиты информации, в том числе совершенствования правовых механизмов обеспечения конфиденциальности персональных данных граждан, исключая возможность идентификации личности при использовании обезличенных персональных данных, содержащихся в регистре, что согласуется с положениями статьи 28 и части третьей статьи 34 Конституции.

Конституционный Суд признал Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О регистре населения» соответствующим Конституции.

Резюме

Решения от 30 декабря 2013 г. № Р-913/2013 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Трудовой кодекс Республики Беларусь»

Конституционный Суд рассмотрел в судебном заседании в порядке обязательного предварительного контроля конституционность Закона «О внесении изменений и дополнений в Трудовой кодекс Республики Беларусь».

В Конституции закреплены положения о праве на отдых (статья 43); положение о том, что Республика Беларусь является социальным государством (часть первая статьи 1); брак, семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой государства (часть первая статьи 32); все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов (статья 22).

Статья 43 Конституции в системной взаимосвязи с частью первой статьи 1 и частью первой статьи 32 Конституции реализуется в Трудовом кодексе (далее – ТК) посредством установления права работников на социальные отпуска.

Законом в целях усиления социальной защиты работников, имеющих право на социальные отпуска, корректируются соответствующие нормы ТК. В частности, пунктом 116 статьи 1 Закона статья 266 ТК, регламентирующая вопросы предоставления социальных отпусков по беременности и родам, а также по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста женщинам, усыновившим (удочерившим) ребенка, излагается в новой редакции. При этом действие данной статьи распространяется на всех работников, усыновивших (удочеривших) детей, назначенных их опекунами, – как женщин, так и мужчин. Тем самым реализуется требование статьи 22 Конституции о равенстве всех перед законом в отношении предоставления указанных социальных отпусков, обеспечивая применение одинаковых подходов ко всем гражданам, усыновившим (удочерившим) детей, назначенным их опекунами и осуществляющим соответствующий уход за этими детьми.

Излагаемой в новой редакции статьей 185 ТК (пункт 82 статьи 1 Закона) закрепляется право на отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет не только работающих матерей, но и работающих отцов, других родственников, членов семьи. Законодателем учтена позиция Конституционного Суда, изложенная в решении от 4 октября 2011 г. «О некоторых вопросах правового регулирования предоставления отпуска по уходу за ребенком», о необходимости соблюдения конституционных принципов юридического равенства, пропорциональности ограничения прав и свобод граждан, норм, гарантирующих право на труд и социальное обеспечение, недопущения дискриминации в сфере трудовых и связанных с ними отношений, а также обеспечения социальной справедливости, действенных механизмов защиты семьи, материнства, отцовства и детства. Так, в указанной статье ТК предусматривается, что отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет предоставляется родственнику, члену семьи ребенка, фактически осуществляющему за ним уход, в случае занятости матери ребенка (работа, служба, учеба) либо осуществления ею самостоятельных видов деятельности, предусмотренных законодательством (то есть в случаях, когда мать является индивидуальным предпринимателем, нотариусом, адвокатом, творческим работником, лицом, осуществляющим ремесленную деятельность, деятельность в сфере агроэко-туризма).

Конституционный Суд признал Закон «О внесении изменений и дополнений в Трудовой кодекс Республики Беларусь» соответствующим Конституции.



Конституционное
ПРАВОСУДИЕ

Вестник Конференции
органов конституционного контроля
стран новой демократии

Выпуск 1 (63) 2014

Адрес редакции:

375019, Ереван, пр. Баграмяна 10

Тел.: 529991, 588189

Факс: 529991

Email: armlaw@concourt.am

URL: <http://www.concourt.am>

Сдано в набор 05.03.2014 г.
Подписано к печати 25.02.2014 г.

Печ. л. 7.75

Бумага офсетная

Печать офсетная

Формат 60x84 1/16

Тираж 750 экз.

Выходит ежеквартально

Статьи вестника «Конституционное правосудие» публикуются в авторской редакции

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

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