

Конституционное  
**ПРАВОСУДИЕ**

Вестник

Конференции

органов конституционного контроля

стран молодой демократии

Выпуск 2(44) 2009

ИЗДАЕТСЯ ЦЕНТРОМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ  
ЕРЕВАН · 2009

**Председатель редакционного совета**

Г.Г. Арутюнян  
*Председатель Конституционного Суда Республики Армения*

**Редакционный совет:**

А.М. Нурмагамбетов  
*член Конституционного Совета Республики Казахстан*

Б. Гарибов  
*судья Конституционного Суда Азербайджанской Республики*

Ч.А. Мусабекова  
*судья Конституционного Суда Кыргызской Республики*

А.А. Абдуллаев  
*судья Конституционного Суда Республики Таджикистан*

Ю.В. Баулин  
*судья Конституционного Суда Украины*

А.Г. Тиковенко  
*судья Конституционного Суда Республики Беларусь*

А.С. Янученко  
*судья Конституционного Суда Республики Молдова*

Н.С. Бондарь  
*судья Конституционного Суда Российской Федерации*

**Ответственный секретарь**

И.В. Даниелян

**ISSN 18290125**

© Центр конституционного права РА

## Содержание

**Актуальные проблемы конституционного правосудия**

**Бондарь Н.** Конституционное правосудие как фактор формирования политической многопартийности ..... 7

**Основному Закону Федеративной Республики Германия - 60 лет**

**Арутюнян Г.** Конституция Федеративной Республики Германия и ее роль в становлении европейского конституционализма..... 52

**Из материалов Международной конференции, посвященной 15-летию Конституции Республики Молдова**

**Стрижак А.** Конституционность- основа стабильности в государстве и обществе ..... 66

**Ненадич Б.** Конституционные ценности как основополагающие факторы стабильности демократического строя на примере Республики Сербия ..... 72

**Абдуллаев Ф.** Защита конституционных прав и свобод граждан в порядке подачи индивидуальных жалоб в Конституционный Суд Азербайджанской Республики ..... 93

**Обзор решений органов конституционного правосудия**

Резюме решений Конституционного Суда Республики Беларусь ..... 98

Резюме 16 решений Конституционного Суда Украины .....	105
--	-----

### **Информации, факты, сообщения**

<b>Арутюнян Г.</b> К 65-летию Джианни Букикио .....	180
Мероприятие в Конституционном Суде Республики Армения, посвященное 60-летию Конституции Федеративной Республики Германия .....	182

## **Contents**

### **Actual problems of the constitutional jurisdiction**

<b>Bondar N.</b> Constitutional justice as a factor of formation of political multi-parties. ....	7
--	---

### **Basic Law of the Federative Republic of Germany is 60 years old**

<b>Harutyunyan G.</b> Constitution of Federative Republic of Germany and its role in the establishment of the European constitutionalism .....	52
--	----

### **From the materials of the International Conference dedicated to the 15th anniversary Constitution of the Republic of Moldova**

<b>Strijak A.</b> Constitutionality as a basis for stability in the state and society .....	66
--	----

<b>Nenadich B.</b> Constitutional values as the fundamental factors of stability of the democratic order on the example of the Republic of Serbia .....	72
---	----

<b>Abdulajev F.</b> Protection of constitutional rights and freedoms of the citizens in the order of submitting individual applications to the Constitutional Court of the Republic of Azerbaijan .....	93
--	----

### **Summary of the decisions of the Constitutional Courts**

Summary of the decisions of the Constitutional Court of the Republic of Belarus .....	98
Summary of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine .....	105

**Information, facts, announcements**

<b>Harutyunyan G.</b> On Gianni Buquicchio's 65th anniversary .....	180
Reception in the Constitutional Court of the Republic of Armenia, dedicated to the 60th anniversary of the Constitution of the Federative Republic of Germany .....	182

**Н. Бондарь**

*судья Конституционного Суда  
Российской Федерации*

**Конституционное правосудие как фактор  
формирования политической  
многопартийности**

*(на основе практики Конституционного Суда РФ)<sup>1</sup>*

Для России проблема конституционно-правового утверждения политической многопартийности имеет особое значение. Это обусловлено, прежде всего, тем, что партийное строительство протекает в России в русле более общих политических процессов, которые изначально определялись – и сегодняшний день во многом является их продолжением – переходом от однопартийности, основанной в свое время на политической модели властвования в виде «государства-партии» к демократическому правовому государству и политическому плюрализму. И нет ничего удивительного, что в этих процессах сохраняются многие противоречия, которые объективно присущи *партийным системам переходного типа*. Представляется обоснованным именно таким образом определить нынешний этап зрелости партийной системы России.

Он характеризуется безусловными достижениями в формировании принципиально новой политической системы России и утверждении многопартийности – особенно если иметь в виду предельно короткий исторический отрезок времени, в течение которого эти результаты были достигнуты.

<sup>1</sup> По материалам выступления на Международном форуме «XI Баден-Баденский диалог между высшими судами России и Германии» (Санкт-Петербург, 21-23 мая 2009 г.).

Очевидными, однако, являются и те трудности, противоречия, многие из которых являются объективными и связаны, в частности, с наследием недавнего однопартийного прошлого. Как красноречиво заметил по этому поводу один из ярких политических деятелей новой эпохи России, бывший председатель Правительства РФ В.С. Черномырдин, *«приступаем к партийному строительству, создаем новую партию, а получается - КПСС»*.

Вместе с тем вполне очевидно, что без утверждения реальной многопартийности демократическая Россия в принципе не могла бы состояться. Причем, речь идет в данном случае не просто о неких количественных показателях, характеризующих множественность партий - хотя и это, безусловно, важно - а прежде всего, о формировании *демократического качества политической системы*, при котором партии в состоянии выполнять функции проводников действительной воли народа и в их деятельности могут получить реальное выражение политически значимые интересы.

Что же касается количественных показателей нынешнего состояния партийного строительства в России, то они – в обобщенном плане - таковы. В выборах депутатов Государственной Думы пятого созыва ( декабрь 2007 г.) приняли участие 11 политических партий<sup>2</sup>. Четыре из них стали парламентскими, а именно: «Единая Россия» - 315 мандатов (70% от общего числа мест в парламенте), «Коммунистическая партия Российской Федерации» - 57 мандатов (12,67%), «Либерально-демократическая партия России» - 40 мандатов (8,89%), «Справедливая Россия» - 38 мандатов (8,44%). Сравнение этих показателей с результатами предыдущих избирательных циклов позволяет утверждать, что при постепенном снижении общего числа зарегистрированных партий, прежде всего, за счет их слияния и консолидации, количество парламентских партий остается относительно устойчивым. Так, на выборах депутатов Государ-

<sup>2</sup> «Аграрная партия России», «Гражданская сила», «Демократическая партия России», «Коммунистическая партия Российской Федерации», «Союз правых сил», «Партия социальной справедливости», «Либерально-демократическая партия», «Справедливая Россия», «Патриоты России», «Единая Россия» и «Яблоко».

ственной Думы третьего созыва (1999-2003 гг.) было зарегистрировано 26 избирательных объединений и блоков, 6 из которых сформировали свои парламентские фракции<sup>3</sup>. Для участия в выборах депутатов Государственной Думы четвертого созыва (2003-2007 гг.) Центральная избирательная комиссия РФ зарегистрировала 18 политических партий и 5 избирательных блоков. В состав парламента вошли 4 политических партии<sup>4</sup>.

Очевидно, что партии в России образца 2007 г. – в гораздо большей степени институционализированные, имеющие организационно оформленную сеть региональных отделений и иных структурных подразделений и пользующиеся более широкой социальной поддержкой, чем это было в 90-е годы - период существования множества карликовых партий-однодневок.

Вместе с тем в данном случае для нас важны не столько социально-политические, но прежде всего, *конституционные-правовые характеристики процессов партийного строительства*, в том числе в аспекте роли Конституционного Суда РФ в их развитии и углублении, а стало быть, и в утверждении новой демократической российской государственности. Одновременно это является гарантией того, что по политической острой проблемы развития партийных систем будут оцениваться сквозь призму конституционного права и конституционного правосудия.

Именно под этим углом зрения представляется важным анализ роли Конституционного Суда РФ в утверждении ценностей политического плюрализма и многопартийности.

<sup>3</sup> «Коммунистическая партия Российской Федерации» - 86 мандатов, «Единство» - 84, «Отечество – Вся Россия» - 44, «Союз правых сил» - 32, «Яблоко» - 19, «Либерально-демократическая партия России» - 16.

<sup>4</sup> «Единая Россия» - 223 мандата, «Коммунистическая партия Российской Федерации» - 52, «Либерально-демократическая партия России» - 36, «Родина» - 37.

### 1. Конституционное правосудие в системе институциональных средств утверждения многопартийности

Конституционные оценки процессов утверждения многопартийности – с точки зрения как правоприменительной практики, так и законодательной основы этих процессов – предполагают, прежде всего, анализ соответствующих вопросов с точки зрения используемых в государстве средств и способов институционализации политических партий, обеспечения условий их интеграции в политическую систему.

Важно при этом учитывать, что институционализация политических партий - это процесс *правового оформления, юридического утверждения места и роли политических партий в государственном механизме, государственно-правовая регламентация порядка образования и деятельности политических партий как особого политико-правового института государственности*. Иными словами, речь идет о превращении политических партий из обычных ассоциаций граждан в *полноценный, реально работающий и востребованный как обществом, так и государством правовой институт политической системы, функционирующий на основе принципов политического и идеологического плюрализма*.

И еще один, чрезвычайно важный аспект: *институционализация политических партий - это - юридизация партийно-политических отношений, основанная на подчинении партийной системы верховенству права*. Возведение партийной системы на правовой уровень, ее подчинение принципу верховенства права имеет принципиальное, одинаково важное значение как для партийного строительства, так и для утверждения подлинно демократических ценностей во всей системе организации публичной власти в обществе и государстве. Достаточно отметить, что подчинение партийной системы верховенству права предполагает, например, исключение всяких представлений *об уставе или программе правящей партии как о неких «мета-конституционных» актах, о партийных нормах, конкурирующих с конституционными, а то и стоящих над ними*.

В этом плане систему институциональных средств утверждения политической многопартийности составляют:

***во-первых, сама Конституция, которая в Российской Федерации является весьма эффективным средством подчинения политических партий праву и закону.***

Это обеспечивается, в частности, путем двухуровневого конституционного регулирования политико-партийных отношений и установления в Основном Законе государства, с одной стороны, публично-правовых начал партийной системы как института конституционного строя (ст.13); с другой стороны, путем закрепления субъектно-личностных начал объединения в партию, что выражается в конституционном признании права граждан РФ на создание и участие в деятельности общественных объединений, включая политические партии (ст. 30). Этим, кстати, предопределяются и широкие возможности конституционного контроля за законодательными решениями в сфере политико-партийных отношений, которые подлежат оценке как в системе публичных, так и индивидуально-личностных ценностных (конституционных) критериев<sup>5</sup>.

Выделение политических партий в качестве особых объектов конституционно-правового обеспечения не случайно. Ведь именно они, как свидетельствует исторический опыт и современная практика, являют собой наиболее интенсивные каналы гражданской инициативы личности – через сопричастность к общей идеологии и политической практике. Это обуславливается также тем обстоятельством, что, будучи институтом гражданского общества, политические партии одновременно являются организационно-правовыми формами коллективной реализации основных прав и свобод человека и гражданина – права на участие в управлении делами государства, права избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

<sup>5</sup> Схожий подход к конституционному регулированию политических партий можно обнаружить и в других государствах. К примеру, Конституция Республики Армения, признавая многопартийность, свободу образования партий, указывая на их роль как субъектов формирования и выражения политической воли народа (ст. 7), предусматривает одновременно право каждого гражданина на создание с другими гражданами партий и право на вступление в них (ст. 25).

Тем самым предопределяется и специфика их конституционной ценности как правового института, опосредующего программно-политическую деятельность по выработке и реализации конституционных целей, направленных на сохранение либо преобразование конституционными средствами и методами основ конституционного строя государства. При этом выработка партийно-политического целеполагания, объективирующегося не только непосредственно в парламентско-фракционной, но и во внепарламентской деятельности, есть выражение частных интересов социальных коллективов и отдельных граждан.

Особая значимость института политических партий, заключенная в существе его социального предназначения, предполагает и специальный режим их деятельности, а также повышенную ответственность перед обществом. Это находит свое выражение, в частности, в конституционных положениях о запрете создания и деятельности общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13), что согласуется с общенормативными положениями и принципами демократического правового государства (ст. 4 (ч. 3), 17 (ч. 3), 19 (ч. 2), 29 (ч. 2) и ряд других статей Конституции РФ).

**Во-вторых, законодательная институционализация политических партии, которая осуществляется посредством текущего законодательного регулирования политико-партийных отношений,** определение гражданско-правового, административно-правового, избирательного (электорального) и иных отраслевых начал правового статуса партийных организаций.

В условиях действующего правового регулирования законодательная институционализация политических партий в РФ обеспечивается различными по уровню и характеру законодательными актами.

В отличие от ряда зарубежных стран, правовые системы которых относят регулирование деятельности политических

партий к предмету органических (конституционных) законов, Конституция РФ не предусматривает необходимость правового регулирования деятельности политических партий на уровне специального конституционного закона. Тем не менее действующие *Федеральные конституционные законы*, с учетом предметной сферы своего регулирования, содержат отдельные положения, имеющие значение в том числе для функционирования партий. Так, Федеральные конституционные законы «О чрезвычайном положении»<sup>6</sup> (п. 5 ч. 2 ст. 7, п. 6 ст. 11), «О военном положении»<sup>7</sup> (п. «в» ст. 12) предусматривают основания приостановления деятельности политических партий в условиях соответствующих правовых режимов. В Федеральном конституционном законе от 28 июня 2004 года №5-ФКЗ (в ред. от 24 апреля 2008 года) «О референдуме Российской Федерации»<sup>8</sup> раскрываются правила участия политических партий в референдарных процедурах. Федеральные конституционные законы «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>9</sup> (ст. 11) и «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>10</sup> (ст. 11) устанавливают запрет для судей Конституционного Суда РФ и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на занятие политической деятельностью и членство в политической партии или ином общественном объединении, преследующем политические цели.

Общие положения, касающиеся политических партий, можно найти также в *кодифицированных актах отраслевого законодательства*, в частности, в Гражданском кодексе РФ, который определяет гражданско-правовое положение некоммерческих организаций, включая политические партии, Гражданском процессуальном кодексе РФ, устанавливаю-

<sup>6</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 года №3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. №23. Ст.2277.

<sup>7</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 года №1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. №5. Ст.375.

<sup>8</sup> См.: СЗ РФ. 2004. №27. Ст.2710.

<sup>9</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года №1-ФКЗ в ред. от 5 февраля 2007 года «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. №13. Ст.1447.

<sup>10</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года №1-ФКЗ в ред. от 10 июня 2008 года «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. №9. Ст.1011.

щем подсудность и процедуру рассмотрения дел, связанных с приостановлением и ликвидации политических партий.

Однако основными законодательными актами в процессе институционализации политических партий являются специальные законы, предметно связанные с политико-партийными отношениями. Это, прежде всего, Федеральные законы от 11 июля 2001 года №95-ФЗ (в ред. от 12 мая 2009 года) «О политических партиях»<sup>11</sup>, от 19 мая 1995 года №82-ФЗ (в ред. от 23 июля 2008 года) «Об общественных объединениях»<sup>12</sup>, от 12 июня 2002 года №67-ФЗ (в ред. от 12 мая 2009 года) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>13</sup>, от 10 января 2003 года №19-ФЗ (в ред. от 12 мая 2009 года) «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>14</sup>, от 18 мая 2005 года №51-ФЗ (в ред. от 12 мая 2009 года) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>15</sup>, от 12 мая 2009 года №95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами»<sup>16</sup>.

Важнейшим из них является, конечно, *Федеральный закон «О политических партиях»*. Согласно ч.1 ст. 3 названного Федерального закона, политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления<sup>17</sup>. Основными целями политической партии являются: формирование общественного мнения; политическое образование и воспитание граждан; выражение мнений граждан

<sup>11</sup> См.: СЗ РФ. 2001. №29. Ст.2950.

<sup>12</sup> См.: СЗ РФ. 1995. №21. Ст.1930.

<sup>13</sup> См.: СЗ РФ. 2002. №24. Ст.2253.

<sup>14</sup> См.: СЗ РФ. 2003. №2. Ст.171.

<sup>15</sup> См.: СЗ РФ. 2005. №21. Ст.1919.

<sup>16</sup> См.: Российская газета. 2009. 15 мая.

<sup>17</sup> Возможны, конечно, и иные определения политической партии. Например, известный российский философ И. Ильин определял политическую партию как «союз людей, которые соединились для того, чтобы добиться нужных им всем законов».

по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти; выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах избираемых федеральных, региональных и муниципальных органов власти, а также участие в работе избранных органов (ч. 4 ст. 3). В целях компенсации финансовых затрат политических партий Федеральный закон предусматривает осуществление их государственной поддержки путем государственного финансирования, которое производится за счет средств федерального бюджета, в случае если на федеральных президентских или парламентских выборах кандидаты (список кандидатов) от партии набрали не менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В этом случае финансирование производится из расчета 20 руб. за один полученный голос (ст. 33). Федеральный закон определяет также основания и порядок приостановления деятельности и ликвидации политических партий.

*Приостановление деятельности политической партии* возможно не иначе как по решению Верховного Суда РФ в случае невыполнения политической партией предписаний федерального уполномоченного органа об устранении нарушений политической партией действующего законодательства (ст. 39). В случае приостановления деятельности политической партии на срок, установленный решением суда, приостанавливаются права политической партии как учредителя средств массовой информации, ей запрещается пользоваться государственными и муниципальными средствами массовой информации, организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия, принимать участие в выборах и референдумах, использовать банковские вклады, за исключением осуществления расчетов, связанных с хозяйственной деятельностью политической партии, возмещением причиненных их действиями убытков (ущерба), уплатой налогов и штрафов, и расчетов по трудовым договорам (контрактам) (ст. 40).

*Принудительная ликвидация политической партии* производится также строго по решению Верховного Суда РФ в случаях: а) невыполнения требований закона о создании подразделений партии только по территориальному признаку и фор-



мировании партийных структур в органах власти; б) неустранения в установленный решением суда срок нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности политической партии; в) неучастия политической партии в выборах; г) отсутствия более чем в половине субъектов Российской Федерации региональных отделений политической партии, в которых число членов политической партии соответствует установленному законом; д) отсутствия необходимого числа членов политической партии; е) неоднократного непредставления политической партией в установленный срок в федеральный уполномоченный орган обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в единый государственный реестр юридических лиц, за исключением сведений о полученных лицензиях (ст. 41). Законом определяется также порядок государственной регистрации (Гл. III), внутреннее устройство (Гл. IV), права и обязанности политических партий (Гл. V), принципы их участия в выборах и референдумах (Гл. VIII).

В качестве вспомогательной формы правовой институционализации политических партий можно расценивать также иные, в том числе подзаконные акты, касающиеся, например, процедуры регистрации политических партий, порядка ведения их финансовой отчетности и т.п..

**В-третьих, специфическим средством правовой институционализации политических партий является судебно-конституционная (или – если иметь в виду сторонников понимания решений Конституционного Суда как прецедентов – *судебно-прецедентная*) институционализация**, которая обеспечивается в процессе конституционно-контрольной деятельности Конституционного Суда РФ. Ее значение тем выше, чем ниже плотность и уже объем непосредственного конституционного регулирования политико-партийных отношений. Лаконичность конституционных норм в этой части приводит к расширению свободы усмотрения законодателя, что в свою очередь требует усиления конституционного контроля за его действиями по реализации этой свободы. Содержащиеся в решениях Конституционного Суда РФ правовые позиции оказывают значительное влияние на развитие партийной системы, своевременно указывают федеральному законодателю пределы конституционного поля,

в которых он свободен осуществлять законодательное регулирование деятельности партий<sup>18</sup>.

Проводя проверку тех или иных законодательных решений в области партийного строительства на соответствие конституционным принципам и нормам, Конституционный Суд РФ вместе с тем:

- а) формирует и развивает конституционно-доктринальное понимание политических партий как института российской государственности;
- б) реализует цели по правовой охране конституционного института политических партий;
- в) осуществляет защиту конституционного права граждан на объединение в политические партии и защиту конституционных прав самих политических партий как объединений граждан;
- г) оказывает идеологическое воздействие на индивидуальное и общественное политико-правовое сознание, способствуя формированию высокого уровня партийной культуры.

В то же время представляется, что конституционный потенциал Конституционного Суда РФ в области воздействия на политико-партийные отношений шире функции нормоконтроля. Предполагается возможность решения в порядке конституционного судопроизводства и более конкретных вопросов, связанных, в частности, с проверкой конституционности самих политических партий. В настоящее время эти полномочия фактически осуществляет Верховный Суд РФ (п. 2 ч. 1 ст. 27 ГПК РФ). Между тем, как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 21 марта 2007 года №3-П, все споры, которые по своей юридической природе, характеру и последствиям являются конституционными, разрешаются в порядке конституционного судопроизводства, что соответствует предназначению судебного конституционного контроля, - в противном случае нарушались бы закрепленные Конституцией РФ принципы, лежащие в основе организации и осуществления правосудия, разграничения видов судебной юрисдикции, обеспечения правосудием прав и

<sup>18</sup> См.: Заславский С.Е. Политические партии России: проблемы правовой институционализации. - М.: Институт права и публичной политики, 2003. - С.24.

свобод граждан (ст. 18, ч. 1 ст. 47, ч. 2 ст. 118, ст. 125, ст. 126 и ст. 127)<sup>19</sup>. В соответствии с этой позицией в названном Постановлении Конституционный Суд РФ пришел к выводу о противоречии Конституции РФ отнесения законодателем к подведомственности судов общей юрисдикции споров, возникающих в процессе подготовки и проведения референдума и имеющих по своей правовой природе конституционный характер. Эта правовая позиция, думается, в полной мере применима к политико-партийным отношениям, что, кстати, подтверждается и зарубежным опытом. Так, к компетенции органов конституционного правосудия вопросы приостановления и запрещения деятельности политических партий отнесены непосредственно, в частности, Основными Законами Армении (п. 9 ст. 100), Турции (ст. 69), ФРГ (ст. 21) и др.

Наглядным подтверждением активности Конституционного Суда РФ в этой сфере являются количественные показатели соответствующих дел и, прежде всего, тех из них, которые связаны с инициированием конституционного контроля самими политическими партиями и политическими общественными объединениями как наиболее заинтересованными субъектами. По состоянию на сегодняшний день Конституционным Судом РФ приняты решения по жалобам почти двух десятков таких организаций, среди которых: «Российское общенародное движение», «Союз Христианское Возрождение», «Союз соотечественников «Отчизна», «Российская партия защиты женщин», «Трудовая Россия», «Социал-демократы», экологическая партия России «Кедр», «Союз народовластия и труда», «Социалистическая партия трудящихся»<sup>20</sup>, «Православная партия России»<sup>21</sup>, «Балтийская республиканская

<sup>19</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 года №3-П по делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа // СЗ РФ. 2007. №14. Ст.1741.

<sup>20</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2000 N 234-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ряда общественных объединений на нарушение конституционных прав и свобод положениями Федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Архив КС РФ. 2000.

<sup>21</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 N 18-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина // СЗ РФ. 2004. №51. Ст.5260.

партия»<sup>22</sup>, «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов»<sup>23</sup>, «Союз правых сил»<sup>24</sup>, «Российская консервативная партия предпринимателей»<sup>25</sup>, «Народное движение против воровства и коррупции»<sup>26</sup>, «Народная партия Российской Федерации»<sup>27</sup>, «Российская партия труда»<sup>28</sup> и даже одно из региональных отделений правящей партии «Единая Россия»<sup>29</sup>.

<sup>22</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 N 1-П по делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // СЗ РФ. 2005. №6. Ст.491.

<sup>23</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 N 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов» // СЗ РФ. 2007. №30. Ст.3989.

<sup>24</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.03.2008 N 4-П по делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» // СЗ РФ. 2008. №11 (ч.2). Ст.1073; Определение Конституционного Суда РФ от 12.05.2003 N 174-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Оренбургского регионального отделения политической партии «Союз правых сил» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // ВКС РФ. 2003. №5.

<sup>25</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 04.05.2000 N 72-О по жалобе Общероссийской политической общественной организации «Российская Консервативная Партия Предпринимателей» на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 11 статьи 51 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Архив КС РФ. 2000.

<sup>26</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 23.04.2002 N 73-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Межрегионального политического общественного движения «Народное движение против воровства и коррупции» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1 статьи 36 и пунктом 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» // Архив КС РФ. 2002.

<sup>27</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 09.06.2004 N 215-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы политической партии «Народная партия Российской Федерации» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пунктов 1 и 2 статьи 71 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // ВКС РФ. 2005. №1.

<sup>28</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 19.04.2007 N 303-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Свердловского областного регионального отделения политической партии «Российская партия труда» на нарушение конституционных прав и свобод частью второй статьи 27 Закона РСФСР «О судостроительстве РСФСР» // Архив КС РФ. 2007.

<sup>29</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 25.12.2003 N 457-О об отказе в принятии к рассмотрению запросов Губернатора Вологодской области, Губернатора Ленинградской области, Правительства Мурманской области и обращения политсовета Мурманского регионального отделения политической партии «Единая Россия» о проверке конституционности пункта 2 статьи 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 2 статьи 49 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // ВКС РФ. 2004. №3.

Что же позволяет конституционному правосудию осуществлять соответствующие функции по отношению к партийной системе?

Ответ на этот вопрос следует искать в самой природе конституционного правосудия в демократическом правовом государстве, в нормативно-правовых и социально-политических характеристиках его решений, а также в особенностях его положения в системе разделения властей.

## **2. Конституционный Суд – «больше, чем суд» (в связи с ролью КС РФ в развитии политико-партийной системы России)**

Для уяснения тезиса о том, что «КС РФ больше, чем суд»<sup>30</sup>, важно понимание того обстоятельства, что КС, с одной стороны, является *органом судебной власти*, непосредственным и активным ее носителем. Соответствующий статус Конституционного Суда РФ получил свое выражение в содержании действующей Конституции РФ, которая: во-первых, предусматривает, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом (часть 1 статьи 118), одним из которых она прямо называет суд Конституционный; во-вторых, содержит широкую регламентацию правового статуса Конституционного Суда в специальной главе, посвященной судебной власти (глава 7); в-третьих, выделяет конституционное судопроизводство в качестве самостоятельной формы осуществления судебной власти, наряду с гражданским, административным и уголовным судопроизводством (часть 2 статьи 118), при том, что конституционное судопроизводство названо в указанной конституционной норме первым, чем подчеркивается особое место Конституционного Суда в системе судебной власти как по существу высшего судебного органа конституционного контроля в России.

С другой стороны, по самой своей природе, сущностным характеристикам и результатам деятельности органов конституционного правосудия, в том числе КС РФ, не исчерпыва-

<sup>30</sup> См. об этом подробнее: *Бондарь Н.С.* Конституционный Суд между Сциллой и Харибдой: место конституционного правосудия в системе разделения властей // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. Второй выпуск (№13). 2008. - С.5-14.

ется правоприменением. Она имеет значительно более сложный характер: получая институционное оформление прежде всего как правоприменительный юрисдикционный процесс, конституционное правосудие – и это становится все более очевидным для современной юриспруденции – в своих итогово-правовых характеристиках сближается с нормативно-установительной юридической практикой, с правотворчеством. Это – квазиправотворческий орган.

Специфическими характеристиками конституционных полномочий по конституционно-судебному контролю, а не наличием или отсутствием у Конституционного Суда правотворческих функций в их классическом проявлении – определяет его роль в нормативном правовом пространстве государства и, в конечном счете, в правотворческом процессе. Все это как раз и позволяет определить Конституционный Суд РФ в качестве квазиправотворческого органа, имея в виду, что «квази»-характеристикой подчеркивается не мнимый, а специфический, не классически-правотворческий статус данного органа.

Природа решений КС РФ, их *нормативность проявляется в единстве с доктринальным значением*, что, в свою очередь, значительно усиливает их потенциал как актов по выявлению, конституционной оценке и разрешению социально-политических противоречий. Нормативность и доктринальность – это не две самостоятельные характеристики решений Суда. Они существуют в единстве, что дает некое новое, интегральное качество данного вида актов – их нормативно-доктринальную природу.

Это означает, что, с одной стороны, *нормативные начала решений Конституционного Суда*, обладая высокой степенью информационно-правовой насыщенности и обобщенности, способностью отражать посредством своих конституционно-интерпретационных характеристик высшие конституционные ценности на основе выявленного в решении Суда баланса государственных (публичных) и частных интересов, воплощая в себе сплав концептуальных научно-теоретических подходов с реальной практикой современного конституционализма и международно-правовой регламентацией, во многом приобретают *признаки конституционной доктрины*.

С другой стороны, заложенные в решениях Конституционного Суда аксиологические оценки, идеи и принципы, сформулированные на основе Конституции РФ и опосредующие отношение органа конституционного контроля к социально-экономическому, политическому, социокультурному содержанию и юридическому оформлению реальных общественных отношений, придают доктринальным началам решений Конституционного Суда качества их *общеобязательности, нормативной доктринальности*. В этом, кстати, кроются глубинные характеристики конституционного правосудия как фактора модернизации российской политической системы, здесь находятся истоки *генерирования и развития посредством конституционного правосудия конституционной идеологии*, что не противоречит требованиям ч. 2 ст. 13 Конституции РФ о том, что «Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной».

Правовые позиции Конституционного Суда есть результат не только итогового вывода о конституционности проверяемого акта, но, прежде всего, истолкования конкретных положений законодательства, результат выявления конституционного смысла рассматриваемых положений в пределах компетенции Конституционного Суда. Тем самым обеспечивается своего рода «конституционная рихтовка» норм текущего законодательства в соответствии с требованиями наиболее высоких по уровню своего обобщения норм и институтов конституционного права без признания неконституционной той или иной отраслевой нормы. В конечном счете, это также есть специфическая форма правотворческой деятельности Конституционного Суда РФ, так как с помощью конституционного истолкования: а) уточняется нормативное содержание статьи проверяемого закона; б) преодолевается коллизия между несколькими нормами путем поиска баланса содержащихся в них конкурирующих конституционных ценностей; в) выявляются системные, иерархические связи и зависимости между отдельными нормами различных правовых институтов; г) придается новое, современное содержание норме «доконституционного» закона и так далее.

Вместе с тем *в методологическом плане* чрезвычайно важно для разрешения конкретных дел учитывать, что **де-**

**мократические принципы партийно-политического строительства и развития должны соотноситься с национальной культурой и традициями**, применяться на основе ответственности перед нынешним и будущими поколениями (Преамбула Конституции РФ).

Развивая эти конституционные подходы, Конституционный Суд РФ в одном из своих решений указал, что относящиеся к основам конституционного строя Российской Федерации принципы плюралистической демократии и многопартийности *не могут истолковываться и реализовываться без учета особенностей исторического развития России, вне контекста национального и конфессионального состава российского общества*, а также особенностей взаимодействия государства, политической власти, этнических групп и религиозных конфессий<sup>31</sup>. Не лишним будет заметить, что эта позиция Конституционного Суда РФ находится в известной корреляции с прецедентной практикой Европейского Суда по правам человека, который в своих решениях не раз обращал внимание, в частности, на то, что существует множество способов организации избирательных систем и обеспечения их функционирования и множество различий, *inter alia*, в историческом развитии, культурных особенностях и политических взглядах среди европейских государств, в силу чего каждая Договаривающаяся Сторона вправе сама формировать свое видение демократии (постановления от 6 октября 2005 года<sup>32</sup>, от 16 марта 2006 года<sup>33</sup>, от 19 июля 2007 года<sup>34</sup>).

Таким образом, институционализация демократической правовой системы российской государственности, включая в качестве важнейшего своего компонента плюралистическую политико-партийную систему, должна обеспечиваться на ос-

<sup>31</sup> См.: абз. первый п. 4 и п. 4.1 м.ч. Постановления Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 года №18-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина // СЗ РФ. 2004. №51. Ст.5260

<sup>32</sup> См.: Постановление ЕСПЧ от 6 октября 2005 года по делу «Херст против Соединенного Королевства» // КонсультантПлюс.

<sup>33</sup> См.: Постановление ЕСПЧ от 16 марта 2006 года по делу «Жданок против Латвии» // КонсультантПлюс.

<sup>34</sup> См.: Постановление ЕСПЧ от 19 июля 2007 года по делу «Краснов и Скуратов против Российской Федерации» // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2008. № 4. - С.115-132.

новании и в соответствии с Конституцией РФ и с учетом социокультурных особенностей многонационального народа Российской Федерации.

### **3. Основные направления воздействия Конституционного Суда РФ на институционализацию политических партий**

Выявленные место и роль Конституционного Суда РФ в национальной государственно-правовой системе, характеристики юридической природы его решений определяют многообразие направлений воздействия Конституционного Суда РФ на институционализацию политических партий. Основными среди них являются следующие.

*3.1. Департизация государственной системы, преодоление советской модели политического властвования «государство-партия».*

Первым и наиболее решительным шагом конституционного правосудия к институционализации политических партий как элемента демократической правовой государственности, основанной на плюрализме и многопартийности, стало *Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 года №9-П по «делу КПСС»* - о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года №79 «О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 года №90 «Об имуществе КПСС и коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 года №169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР<sup>35</sup>, процесс принятия которого порой не без оснований рассматривают как первую в отечественной истории «мягкую», судебную революцию, когда глубокие формационные преобразования, охватившие все сферы жизни общества, совершались не под гром пушек и винтовочную пальбу, а в спокойной, возможно, в чем-то даже скучной обстановке судебного заседания с присущими ему формальными атрибутами<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №11. Ст.400.

<sup>36</sup> См.: *Эбзеев Б.С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. - М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. - С.174.

Предметом рассмотрения по данному делу стали указы Президента РСФСР, которыми на территории РСФСР была приостановлена, а в последующем и прекращена деятельность Коммунистической партии РСФСР, а ее имущество обращено в собственность государства<sup>37</sup>. Принятие этих решений Президент РСФСР мотивировал тем, что Коммунистическая партия РСФСР, действовавшая на территории РСФСР без регистрации в установленном порядке, подержала так называемый Государственный комитет по чрезвычайному положению в СССР, совершивший государственный переворот и насильственно отстранивший от должности Президента СССР; в ряде регионов РСФСР при непосредственном участии республиканских, краевых и областных органов Компартии РСФСР были созданы чрезвычайные комитеты (комиссии), что является грубым нарушением Закона СССР «Об общественных объединениях»; органы Коммунистической партии РСФСР в республиках, краях и областях неоднократно вопреки Конституции РСФСР вмешивались в деятельность государственных органов, учреждений и организаций РСФСР, включая органы судебной власти. Кроме того, в деле был постановлен и вопрос о конституционности самой по себе Коммунистической партии РСФСР.

В своем Постановлении по данному делу Конституционный Суд РФ сформулировал принципиально значимые конституционно-правовые оценки сложившейся к тому времени политико-партийной системы, наметил базовые параметры правомерных взаимоотношений партий и государства в демократическом обществе, раскрыл – с учетом предмета рассмотрения – пределы воздействия государственных органов на политико-партийные организации в стране.

*Во-первых*, Конституционный Суд указал, что в стране в течение длительного времени господствовал режим неогра-

<sup>37</sup> См.: Указ Президента РСФСР от 23 августа 1991 года №79 «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №35. Ст.1149; Указ Президента РСФСР от 25 августа 1991 года №90 «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №35. Ст.1164; Указ Президента РСФСР от 6 ноября 1991 года №169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №45. Ст.1537.

ниченной, опирающейся на насилие власти узкой группы высших партийных функционеров, которые, действуя зачастую втайне от рядовых членов партии, фактически присвоили государственно-властные полномочия и активно их реализовывали. Это продолжалось и после изменения в марте 1990 года статьи 6 Конституции СССР, предусматривавшей, что КПСС является руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций. Оргструктуры КПСС, как и в прежние годы, решали многие вопросы, входящие в компетенцию соответствующих органов власти и управления, что препятствовало нормальной деятельности конституционных органов власти.

Осуществление политической партией такого рода деятельности, означающей по существу подмену партийными структурами конституционных органов государственной власти, Конституционный Суд признал конституционным основанием для прекращения ее деятельности.

Вместе с тем в процессе рассмотрения дела Конституционный Суд пришел к выводу, что фактическая концентрация государственно-властных полномочий осуществлялась прежде всего и главным образом на уровне руководящих структур коммунистической партии. Масса рядовых членов, включая руководство первичных организаций, государственной деятельностью практически заниматься не могла. Даже предусмотренное до 1990 года уставом КПСС право партийного контроля за деятельностью администрации предприятий и учреждений чаще всего оказывалось пустой формальностью, поскольку во главе администрации стояли представители номенклатуры упомянутых комитетов КПСС (КП РСФСР). Рядовые члены КПСС (КП РСФСР) одобряли на своих собраниях политические акции центральных и иных комитетов и их аппарата. Лишь в самое последнее время начала появляться критика с их стороны, однако решающего влияния рядовые члены КПСС (КП РСФСР) в своей организации добиться так и не смогли.

Соответственно, Конституционный Суд признал конституционным решение Президента РСФСР о прекращении деятельности коммунистической партии в той части, в какой оно

касается роспуска имевшихся на территории Российской Федерации руководящих организационных структур КПСС, а также КП РСФСР в той степени, в какой она являлась составной частью КПСС.

Решение же Президента РФ о роспуске первичных организационных структур коммунистической партии было признано не соответствующим Конституции, поскольку эти организации сохраняли свой общественный характер и не подменяли государственные структуры.

*Во-вторых*, Конституционный Суд пришел к выводу о возможности принятия Президентом РСФСР решения о приостановлении деятельности политической партии, если ее действия носят антиконституционный характер и, в частности, создают угрозу суверенитету, законности, государственной и общественной безопасности, нормальной деятельности государственных институтов. По мнению Конституционного Суда, такое решение Президент РСФСР мог принять и в отсутствие специально предусмотренных полномочий, поскольку характер его действий в данном случае определяется экстраординарным характером сложившейся фактической ситуации, а также уровнем тех конституционных ценностей, которые были поставлены под угрозу.

*В-третьих*, Конституционный Суд пришел к заключению о невозможности однозначной оценки решения Президента РСФСР о национализации имущества коммунистической партии, поскольку законодательством четко не определены субъекты права собственности на имущество, которое находилось в управлении КПСС и КП РСФСР.

Суд указал, что имущество легко трансформировалось из одной формы социалистической собственности в другую по воле органов КПСС, управлявших имуществом, но не формального собственника, а нормы гражданского законодательства не воплощались в конкретные имущественные правоотношения. Применительно к собственности КПСС использовалась система двойных стандартов: юридически имущество считалось собственностью общественной организации, фактически же в собственности КПСС собственность действительно общественная переплеталась с собственностью государственной; юридически распоря-

жаться собственностью КПСС могли только высшие органы партии (съезд КПСС, ЦК КПСС), а фактически ею распоряжались руководящие оргструктуры КПСС.

Во всяком случае, по мнению Конституционного Суда, нельзя признать правомерным безоговорочное объявление государственной собственностью той части находившегося в управлении КПСС имущества, право собственности на которое принадлежало ей как общественному объединению (членские взносы, доходы от издательской деятельности), а равно той части указанного имущества, собственником которой был неизвестен. Обращение такого имущества в государственную собственность не может по действующему праву производиться актом исполнительной власти. Объявление государственной собственностью имущества, которое в государственной собственности не находилось, не может входить в компетенцию исполнительной власти, если она не уполномочена на это специально актом власти законодательной. В данном случае такой уполномочивающий акт отсутствовал.

Таким образом, Конституционный Суд счел возможным использовать двойственный подход к оценке конституционности решения Президента: признал его *конституционным* применительно к той части имущества, собственником которой являлось государство, но которая на момент издания Указа фактически находилась во владении, пользовании и распоряжении органов и организаций КПСС и КП РСФСР, и *неконституционным* применительно к той части имущества, собственником которой являлась КПСС, а также к той части имущества, которая на момент издания Указа фактически находилась во владении, пользовании и распоряжении органов и организаций КПСС и КП РСФСР, но собственником которой не был определен.

### 3.2. Становление многопартийности - через конституционализацию избирательного законодательства.

Следующим направлением и историческим этапом воздействия конституционного правосудия на институционализацию политических партий явилось утверждение конституционных принципов политического плюрализма и многопар-

тийности через конституционализацию избирательного законодательства. В этом процессе ценность многопартийности получила свое утверждение через конституционное обоснование ценности избирательных прав<sup>38</sup>.

Так, еще в 1998 году Конституционный Суд РФ сформулировал базовую правовую позицию, касающуюся дискреции федерального законодателя при решении вопроса о выборе модели избирательной системы, указав, что Конституция РФ непосредственно не закрепляет тот или иной вид избирательной системы для выборов депутатов Государственной Думы; напротив, установление порядка формирования Совета Федерации и выборов депутатов Государственной Думы она относит к ведению федерального законодателя<sup>39</sup>. В этой связи Суд признал не противоречащим Конституции РФ введение федеральным законодателем *смешанной избирательной системы* (введена Федеральным законом от 21 июня 1995 года №90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации») <sup>40</sup>.

Эти подходы были положены Конституционным Судом РФ и в основу оценок произведенного в 2005 году перехода от смешанной к *пропорциональной, то есть по существу партийной, избирательной системе*<sup>41</sup>. В Определениях от 15 ноября 2007 года №845-О-О, от 18 декабря 2007 года №920-О-О, от 18 декабря 2007 года №921-О-О, от 15 апреля 2008 года

<sup>38</sup> См. об этом подробнее: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан Российской Федерации. - М.: Городец, 2005.

<sup>39</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 года №26-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. №48. Ст.5969; Определение Конституционного Суда РФ от 12 марта 1998 года №25-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Саратовской областной Думы о толковании статьи 95 Конституции Российской Федерации // Архив КС РФ. 1998.

<sup>40</sup> См.: СЗ РФ. 1995. №26. Ст.2398.

<sup>41</sup> См.: Федеральный закон от 17 мая 2005 года №51-ФЗ в ред. от 25 июля 2006 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. №21. Ст.1919.

№273-О-О и от 15 апреля 2008 года №276-О-О<sup>42</sup>, принятых по жалобам граждан, которые оспаривали новый порядок выборов депутатов Государственной Думы как исключающий возможность выдвижения кандидатом гражданина, не являющегося членом политической партии, Конституционный Суд указал, что, ставя такой вопрос, заявители по существу оспаривают переход к пропорциональной избирательной системе, не предполагающей избрание депутатов Государственной Думы по одномандатным избирательным округам и самовыдвижение кандидатов.

Между тем регламентация избирательных процедур, по мнению Конституционного Суда РФ, может иметь, как свидетельствует мировой и отечественный опыт, различные решения, причем определяются они, как правило, не в текстах конституций, а законодательным путем. От законодательного органа зависит, будет ли избирательная система мажоритарной, пропорциональной или смешанной. Выбор того или иного варианта и его закрепление в избирательном законе зависит от конкретных социально-политических условий и является вопросом политической целесообразности. Этот выбор осуществляет представительный орган - Федеральное Соб-

<sup>42</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2007 года №845-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гришкевича Владимира Филипповича на нарушение его конституционных прав Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Архив КС РФ. 2007; Определение Конституционного Суда РФ от 18 декабря 2007 года №920-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Миронова Валерия Валентиновича на нарушение его конституционных прав положениями Федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» // Архив КС РФ. 2007; Определение Конституционного Суда РФ от 18 декабря 2007 года №921-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Приятельчука Александра Викторовича на нарушение его конституционных прав статьями 3, 4, 7 и 37 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Архив КС РФ. 2007; Определение Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2008 года №273-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зубкова Владимира Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями частей 1 и 2 статьи 7 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Архив КС РФ. 2008; Определение Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2008 года №276-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шварцера Константина Аркадьевича на нарушение его конституционных прав статьей 37 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Архив КС РФ. 2008.

рание в соответствии с правилами законодательной процедуры. В силу конституционного принципа разделения властей Конституционный Суд РФ не вправе подменять законодателя; согласно ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» он решает исключительно вопросы права (часть третья статьи 3) и должен воздерживаться от рассмотрения дел, в которых, по сути, преобладают аспекты политической целесообразности.

В то же время Суд обратил внимание на то, что Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не исключает право граждан, не являющихся членами какой-либо политической партии, быть избранными депутатами Государственной Думы: гражданин может быть включен в федеральный список кандидатов от политической партии по своей инициативе или по инициативе политической партии с согласия гражданина. При этом, однако, поскольку в силу принципа свободных выборов (ч.3 ст.3, ч.2 ст.32 Конституции РФ) реализация избирательных прав осуществляется на добровольной, а не на принудительной основе, возможность для гражданина обратиться с просьбой о включении в список кандидатов в депутаты от политической партии, членом которой он не является (в которой он не состоит), - право гражданина, что не предполагает соответствующую обязанность политической партии (Определение Конституционного Суда РФ от 17 июня 2008 года №436-О-О)<sup>43</sup>.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ исходит из того, что *применение пропорциональной модели избирательной системы и присущих ей институтов, в частности, так называемого заградительного барьера, не должно приводить к нарушению принципа многопартийности, препятствовать формированию отражающих реальные волю и интересы населения органов народного представительства. Соответственно, следует положительно оценить установленную недавно в законодательстве по инициативе Президента РФ гарантию*

<sup>43</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 17 июня 2008 года №436-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шейхова Абдурашида Абдурахмановича на нарушение его конституционных прав положениями Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» // Архив КС РФ. 2008.



парламентского представительства для партий, которые хотя и не набрали необходимого для преодоления заградительного барьера числа голосов, но тем не менее получили поддержку значительного количества избирателей (более 5%). Согласно изменениям, внесенным в избирательное законодательство Федеральным законом от 12 мая 2009 года №94-ФЗ, федеральному списку кандидатов, получившему менее 6%, но не менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не допущенному к распределению депутатских мандатов, передается один депутатский мандат, а федеральному списку кандидатов, получившему менее 7%, но не менее 6% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не допущенному к распределению депутатских мандатов, передаются два депутатских мандата<sup>44</sup>.

Политические партии как разновидность общественных объединений создаются в целях обеспечения участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества путем формирования и выражения их политической воли на выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления. Следовательно, именно реальной способностью политических партий выполнять указанную публичную функцию, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в его Постановлении от 11 марта 2008 года №4-П, предопределяется выбор критериев, соответствие которым легитимирует их в качестве избирательных объединений<sup>45</sup>. Этим, в свою очередь, предопределяются характер и нормативное содержание обязанностей, которые могут быть возложены законом на политические партии как основных участников избирательного процесса, опосредующих осуществление избирательных прав граждан

<sup>44</sup> См.: Федеральный закон от 12 мая 2009 года №94-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 15 мая.

<sup>45</sup> См.: п.2.1 м.ч. Постановления Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 года №4-П по делу о проверке конституционности подпункта "л" пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» // СЗ РФ. 2008. №11 (ч.2). Ст.1073.

дан, и условий их участия в выборах. Вместе с тем, обеспечивая выполнение политическими партиями публичной функции участников избирательного процесса, важнейшим элементом которой является выдвижение кандидатов в депутаты в составе соответствующих списков кандидатов, законодатель связан конституционными положениями о праве на свободные выборы, а также о праве на объединение, гарантии которого распространяются и на политические партии. Это означает, что устанавливаемые законом условия участия политических партий в выборах не должны приводить к нарушению конституционных прав граждан.

Опираясь на эти подходы, Конституционный Суд РФ в названном Постановлении признал не соответствующими Конституции РФ отдельные положения Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области», допуская отказ в регистрации областного списка кандидатов в депутаты в случае, когда число региональных групп кандидатов в этом списке оказалось меньше установленного данным Законом Вологодской области (то есть при выбытии всех кандидатов не менее чем из одной региональной группы).

Принимая такое решение, Конституционный Суд РФ исходил из того, что законодатель вправе установить определенный процент выбытия кандидатов из зарегистрированного списка кандидатов, при котором избирательное объединение не может принять участие в выборах. Однако такой процент не может определяться произвольно. Он должен быть весьма значительным и свидетельствовать о фактической неспособности политической партии проявить при выдвижении и регистрации списка кандидатов должную организованность, необходимую в ходе быстротекущего избирательного процесса, когда правоприменительным органам, в том числе судам, ставятся весьма короткие сроки для проверки законности избирательных мероприятий. Между тем законодатель Вологодской области ввел такое регулирование избирательных отношений, при котором отказ в регистрации влечет выбытие даже незначительной части кандидатов из областного списка, а именно: предусмотрев разделение областного списка кандидатов, в который не может вхо-

дять более 60 человек, ровно на 17 региональных подгрупп, связал отказ в регистрации с выбытием всех кандидатов хотя из одной такой подгруппы. При этом законодатель Вологодской области не воспользовался предусмотренной федеральным законодательством возможностью предусмотреть минимальное и максимальное число региональных групп, на которые может быть разбит список кандидатов, либо определить максимальное число региональных групп, предоставив право избирательному объединению самостоятельно принимать решения о формировании той или иной группы, избегая неблагоприятных последствий в виде отказа в регистрации для предотвращения неправомерного ограничения права на свободные выборы.

Схожего подхода Конституционный Суд РФ придерживался и при оценке законоположений, допускающих возможность отказа в регистрации федерального списка, выдвинутого избирательным объединением, или ее отмену вследствие выбытия хотя бы одного из кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части списка (так называемые «политические локомотивы»). Конституционный Суд РФ считает, что такое правовое регулирование приводит к тому, что реализация или правомерное ограничение пассивного избирательного права одних граждан (занимающих первые три места в общефедеральной части списка), при которых соответствующие лица добровольно или принудительно прекращают участие в выборах, ограничивает пассивное избирательное право других кандидатов, входящих в список, что недопустимо, поскольку участие гражданина в выборах как в качестве избирателя, так и в качестве кандидата в депутаты является свободным и добровольным<sup>46</sup>. В то же время Суд указал, что отказ в регистрации федерального списка, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, или ее отмена вследствие выбытия хотя бы одного из кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части списка, необоснованно ограничивают активное из-

<sup>46</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 года №7-П по делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. №19. Ст.2102.

бирательное право граждан, лишают их возможности выразить свою волю в отношении кандидатов, выдвинутых соответствующим избирательным объединением, избирательным блоком, препятствуя тем самым достижению цели обеспечения представительного характера Государственной Думы как органа законодательной власти.

### 3.3. Конституционализация правового статуса политических партий.

Именно в решениях Конституционного Суда РФ были выявлены конституционные основы института политических партий и получили свое конституционное обоснование его важнейшие юридические свойства, характеризующие специфическое правовое положение политических партий в государственно-правовой системе.

Так, в частности, в *Постановлении Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 года №1-П* были разрешены вопросы, касающиеся:

**А) минимальной численности и территориального масштаба деятельности политических партий**<sup>47</sup>. Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что, признавая многопартийность и гарантируя право на свободу объединения в политические партии и свободу их деятельности, *Конституция РФ не предопределяет ни количество партий, ни их численный состав, как не предполагает она и невозможность установления требований о минимальной численности членов партии*. Во всяком случае, федеральный законодатель призван урегулировать эти вопросы таким образом, чтобы, с одной стороны, численный состав и территориальный масштаб деятельности политических партий не были чрезмерными и не посягали на само существо (основное содержание) права граждан на объединение, а с другой - чтобы они были способны выполнять свои уставные задачи и функции именно в качестве общенациональных (общероссийских) политических партий, т.е. в конечном счете должен руководствоваться критерием

<sup>47</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 года №1-П по делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // СЗ РФ. 2005. №6. Ст.491.

разумной достаточности, вытекающим из принципа соразмерности.

При решении вопроса о численном составе политических партий и территориальном масштабе их деятельности законодатель обладает достаточной степенью дискреции, учитывая, что данный вопрос в значительной степени связан с политической целесообразностью. Об этом свидетельствует далеко не одинаковое его регулирование в законодательстве зарубежных стран (требования к численности членов политической партии или заметно выше или ниже, чем предусмотренные статьей 3 Федерального закона «О политических партиях»), что обусловлено как задачами, которые в сфере развития политической системы решаются законодательными мерами, так и численностью населения конкретного государства. Определяя в Федеральном законе «О политических партиях» количественные критерии создания политической партии, федеральный законодатель, по мнению Конституционного Суда РФ, исходил из необходимости наличия у нее значительной поддержки в обществе, требуемой для выполнения основного предназначения политической партии в демократическом государстве, а именно формирования и выражения политической воли народа. Установление таких критериев само по себе не противоречит Конституции Российской Федерации. Эти количественные критерии могут приобрести неконституционный характер в том случае, если результатом их применения окажется невозможность реального осуществления конституционного права граждан на объединение в политические партии, в том числе если – в нарушение конституционного принципа многопартийности – на их основании будет создана лишь одна политическая партия.

Не лишним будет заметить, что в настоящее время по инициативе Президента РФ законодателем принято решение о поэтапном снижении минимальной численности членов политических партий: с 1 января 2010 года – с 50 до 45 тыс. человек, а с 1 января 2012 года – до 40 тыс. человек<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> См.: Федеральный закон от 28 апреля 2009 года №75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий» // СЗ РФ. 2009. №18 (ч.1). Ст.2155.

**Б)** Второй важный вопрос правового статуса политических партий – он был решен этим же Постановлением Конституционным Судом РФ – это *вопрос о возможности создания региональных партий*.

В зарубежной практике, как известно, такая возможность существует не только на уровне субфедеральных, но и даже на уровне муниципальных образований. Так, например, в Германии десятки партий действуют на уровне отдельных земель, в частности в Баварии; в Индии на несколько десятков общенациональных партий приходится около 300 партий, действующих в пределах нескольких штатов, на уровне отдельных штатов или на местном уровне; в Испании значительное число партий, действующих на региональном уровне, сосредоточено в основном в Каталонии и Стране басков; в Мексике существование региональных политических партий предусмотрено в ст. 41 Конституции; в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии имеются самостоятельные партии практически во всех составных частях Королевства (Шотландская национальная партия, Уэльсская национальная партия, Юнионистская партия Ольстера и др.); во Франции различные партии Корсики и заморских департаментов наделены правом принимать участие в выборах в национальный Парламент; в Японии из 10 тысяч зарегистрированных партий подавляющее большинство действуют на местном уровне (в префектурах и единицах местного самоуправления).

В российском законодательстве данный вопрос был решен принципиально иным образом, что и стало предметом конституционного контроля.

Прежде всего, Конституционный Суд РФ обратил внимание на тот факт, что Конституция РФ, закрепляя принцип многопартийности, не определяет, на каком территориальном уровне создаются политические партии – общероссийском, межрегиональном или местном; равным образом не содержит она и прямого запрета на создание региональных партий. Следовательно, установленное оспариваемым Законом ограничение правомерно только в том случае, если оно необходимо в целях защиты конституционных ценностей, как это предусмотрено ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

При этом деятельность политических партий, как отметил Конституционный Суд, непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти: они включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы. Данное обстоятельство позволяет федеральному законодателю устанавливать – в развитие конституционных положений о праве каждого на объединение – дополнительные требования к созданию политических партий, их устройству и осуществлению уставной деятельности.

По смыслу Федерального закона «О политических партиях», политические партии создаются для обеспечения участия граждан в политической жизни всей Российской Федерации, а не только ее отдельной части, они призваны формировать политическую волю многонационального российского народа как целого, выражать прежде всего общенациональные интересы, цели их деятельности не должны ассоциироваться исключительно с интересами отдельных регионов. В то же время, осуществляя свою деятельность непосредственно в регионах, политические партии должны обеспечивать сочетание общенациональных и региональных интересов.

В этом плане структурирование политического пространства посредством увязывания возможности получения статуса политической партии лишь теми общественными объединениями, которые выражают интересы значительной части граждан независимо от региона проживания и действуют на всей или большей части территории Российской Федерации, направлено против дробления политических сил, проявления множества искусственно создаваемых (особенно в период избирательных кампаний) малочисленных партий, деятельность которых рассчитана на непродолжительное время и которые в силу этого не способны выполнить свое предназначение в качестве общественного объединения в политической системе общества.

Учитывая эти обстоятельства, Конституционный Суд, принимая решение по соответствующему делу, исходил из того, что в современных условиях, при том что российское общество еще не приобрело прочный опыт демократического существования, когда имеют место серьезные вызовы со стороны сепаратистских, националистических, террористических сил, создание региональных политических партий — поскольку они стремились бы к отстаиванию преимущественно своих, сугубо региональных и местных, интересов — могло бы привести к нарушению государственной целостности и единства системы государственной власти как основ федеративного устройства России. Кроме того, размывалась бы правовая грань между региональными политическими партиями и партиями, которые фактически формировались бы по признакам национальной или религиозной принадлежности.

В условиях сложносоставного характера Российской Федерации создание в каждом субъекте Российской Федерации региональных и местных политических партий могло бы привести также к образованию множества региональных партийных систем, что чревато превращением формирующейся партийной системы как части политической системы страны в фактор ослабления развивающейся российской демократии, системы народовластия, федерализма, единства страны и тем самым ослабления конституционных гарантий прав и свобод, в том числе самого права на свободу объединения в политические партии, равенства прав граждан на создание и участие в деятельности политических партий на всей территории Российской Федерации.

В то же время данная позиция Конституционного Суда РФ, думается, не исключает возможности такой законодательной регламентации партийно-политических отношений, при которой даже в условиях существования обстоятельств, которые, по мнению Конституционного Суда РФ, препятствуют образованию региональных и местных политических партий, в настоящее время допускалось бы создание межрегиональных партийно-политических образований<sup>49</sup>. При этом

<sup>49</sup> См.: Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. - М.: Юстициформ, 2005. - С-206-207.

конкретные территориальные масштабы деятельности соответствующих партийных организаций могли бы быть установлены законодателем исходя из объективных критериев, связанных, в частности, как с учетом процессов укрупнения самих по себе субъектов Российской Федерации, так и, например, наличием семи федеральных округов как специфической территориально-политической основы создания и функционирования федеральных властно-управленческих структур в Российском государстве и т.п. В рамках данного подхода вполне может учитываться конституционно значимая цель, связанная с обеспечением целостности Российской Федерации посредством консолидации политических интересов взаимосвязанных крупных территориальных общностей. Этим подходом не только не отрицается, но, напротив, в полной мере учитывается то обстоятельство, что политические партии, будучи активными участниками публично-властных отношений, являются одной из основных форм политико-правовой институционализации гражданского общества, самоорганизация которого непосредственным образом не связана с государственно-территориальными основами устройства публичной власти в государстве.

При этом введенное федеральным законодателем ограничение, как это следует из постановления Конституционного Суда, носит временный характер и с отпадением лежащих в его основе обстоятельств может быть снято.

**В)** В практике Конституционного Суда РФ рассматривались и вопросы, связанные с *приобретением партиями парламентского статуса*. В частности, в *Постановлении от 17 ноября 1998 года №26-П* по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>50</sup> Конституционным Судом РФ были затронуты вопросы, касающиеся использования так называемого процентного барьера при формировании федерального парламента.

По мнению Конституционного Суда РФ *заградительный пункт (процентный барьер)* представляет собой некоторое

<sup>50</sup> См.: СЗ РФ. 1998. №48. Ст.5969.

ограничение пропорциональности представительства, которое предусмотрено в законодательстве ряда стран со смешанной избирательной системой. Оно позволяет избежать раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп, к образованию которых может привести пропорциональная избирательная система при отсутствии процентного барьера, с тем, чтобы обеспечить нормальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом.

Поскольку равенство применительно к избирательному праву не может означать равенство результатов, так как выборы - это возможность для избирателей определить свои предпочтения и голосовать за соответствующего кандидата или список кандидатов и, следовательно, наличие победивших и проигравших, Конституционный Суд РФ указал, что введение правила о заградительном барьере как одинакового для всех участников выборов условия не может считаться нарушением Конституции РФ. Конституция РФ не исключает возможность для законодателя установить определенный процент голосов избирателей, который необходимо собрать на выборах в поддержку федерального списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, с тем, чтобы избирательное объединение, избирательный блок имели право участвовать в распределении депутатских мандатов. Вместе с тем Конституционный Суд РФ указал, что процентный барьер (на тот момент он составлял пять процентов) недопустимо использовать вопреки предназначению пропорциональных выборов. Поэтому законодатель должен стремиться к тому, чтобы при его применении была обеспечена максимально возможная реализация принципа пропорционального представительства. Во всяком случае применение пятипроцентного барьера недопустимо, если избирательные объединения, преодолевшие этот барьер, тем не менее все вместе не получают хотя бы абсолютного большинства голосов избирателей (т.е. 50 процентов плюс один голос), принявших участие в голосовании. Кроме того, следует учесть, что, по смыслу статей 1 и 13 Конституции РФ, демократия, основанная на политическом многообразии и многопартийности, исходит из необходи-

мости существования оппозиции и не допускает монополии на власть. Поэтому, если пятипроцентный барьер будет преодолен лишь одним избирательным объединением, избирательным блоком, даже при условии, что за него подано большинство голосов, ему не могут быть переданы все депутатские мандаты по федеральному округу, так как это противоречило бы принципу пропорциональности выборов в условиях демократии и, следовательно, делает применение пятипроцентной оговорки недопустимым. Для подобных случаев Федеральному Собранию надлежит определить механизм правового регулирования, позволяющий соблюсти требования, вытекающие из демократического характера основ конституционного строя Российской Федерации. Установление конкретных положений, закрепляющих такой механизм (введение «плавающего» барьера, анонсированное блокирование объединений и т.п.), является прерогативой законодателя.

В этом контексте следует положительно оценивать установленную недавно в законодательстве (Федеральным законом от 12 мая 2009 года №94-ФЗ) гарантию парламентского представительства для партий, которые хотя и не набрали необходимого для преодоления заградительного барьера числа голосов, но, тем не менее, получили поддержку значительного количества избирателей (более 5%). Так, федеральному списку кандидатов, получившему менее 6%, но не менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не допущенному к распределению депутатских мандатов, передается один депутатский мандат, а федеральному списку кандидатов, получившему менее 7%, но не менее 6% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не допущенному к распределению депутатских мандатов, передаются два депутатских мандата<sup>51</sup>.

Г) В практике Конституционного Суда РФ решались также вопросы соотношения политических партий с иными общественными объединениями в контексте оценки *конституцион-*

<sup>51</sup> См.: Федеральный закон от 12 мая 2009 года №94-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 15 мая.

*ности запрета на создание политических партий по национальному или религиозному признаку. В Постановлении от 15 декабря 2004 года №18-П Конституционный Суд РФ признал такой запрет не противоречащим Конституции РФ*<sup>52</sup>.

Согласно этому решению, *политические партии* как необходимый институт представительной демократии, обеспечивающий участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, в открытой легальной борьбе на основе принципов равноправия и политического плюрализма стремятся решающим образом влиять на государственную власть, участвовать в формировании органов власти и в контроле за их деятельностью. В отличие от других объединений, действующих на политической арене (профессиональных и предпринимательских союзов, так называемых групп давления и т.п.), партии, преследуя собственные политические цели, открыто борются за места в парламенте и правительстве, дающие возможность осуществлять управление государством, а через него - всем обществом. Консолидируя политические интересы граждан, они способствуют формированию политической воли народа. В конкурентной борьбе партий за политическую власть создается та необходимая демократическая среда, которая позволяет многонациональному российскому народу как носителю суверенитета и единственному источнику власти в Российской Федерации осознанно выбрать оптимальные направления развития общества и государства и достичь гражданского согласия.

В отличие от политических партий *религиозные объединения*, как следует из ст. 28 и 30 Конституции РФ, создаются с целью реализации свободы вероисповедания, права каждого объединяться с другими для исповедания определенной религии, что предполагает и возможность совершения в соответствии с избранными убеждениями религиозных обрядов и церемоний, распространения своих религиозных

<sup>52</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. №18-П по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда г. Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина // СЗ РФ. 2004. №51. Ст.5260.

убеждений, религиозное обучение и воспитание, благотворительность, миссионерскую, подвижническую и иную деятельность, определяемую соответствующим вероучением. Конституционно-правовой основой создания и деятельности религиозных объединений наряду со ст.13 Конституции РФ, закрепляющей идеологический и организационный плюрализм, служит также ее ст.14, согласно которой Российская Федерация - светское государство; никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ч. 1); религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом (ч. 2).

В силу ст. 14 Конституции РФ во взаимосвязи с ее ст. 11, 12 и 13 и в соответствии с конкретизирующими их положениями ст. 4 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» конституционный принцип светского государства и отделения религиозных объединений от государства означает, что государство, его органы и должностные лица, а также органы и должностные лица местного самоуправления, т.е. органы публичной (политической) власти, не вправе вмешиваться в законную деятельность религиозных объединений, возлагать на них выполнение функций органов государственной власти и органов местного самоуправления; религиозные объединения, в свою очередь, не вправе вмешиваться в дела государства, участвовать в формировании и выполнять функции органов государственной власти и органов местного самоуправления, участвовать в деятельности политических партий и политических движений, оказывать им материальную и иную помощь, а также участвовать в выборах, в том числе путем агитации и публичной поддержки тех или иных политических партий или отдельных кандидатов. Это не препятствует приверженцам того или иного вероисповедания, в том числе священнослужителям, наравне с другими гражданами участвовать в народном волеизъявлении путем голосования. Сторонники той или иной религии имеют свободу выбора и выражения своих политических убеждений и политических интересов, принятия решений и осуществления соответствующей деятельности, но не в качестве членов религиозных объединений, а непосредственно в качестве граждан или членов политических партий.

Таким образом, в Российской Федерации, как демократическом и светском государстве, религиозное объединение не может подменять политическую партию, оно надпартийно и неполитично, партия же в силу своей политической природы не может быть религиозной организацией, она надконфессиональна, внеконфессиональна. Во всяком случае партия, исходя из своего политического предназначения, создается не для выражения и защиты тех или иных религиозных интересов – в этих целях могут создаваться соответствующие общественные объединения в иных установленных законом организационно-правовых формах.

Создание партий по религиозному признаку открыло бы путь к политизации религии и религиозных объединений, политическому фундаментализму и клерикализации партий, что в свою очередь повлекло бы отторжение религии как формы социальной идентичности и вытеснение ее из системы факторов, консолидирующих общество. Создание партий по национальному признаку могло бы привести к преобладанию в выборных органах власти представителей партий, отражающих интересы больших этнических групп в ущерб интересам малых этнических групп, и тем самым к нарушению установленного Конституцией РФ принципа правового равенства независимо от национальной принадлежности (ч. 2 ст. 6, ч. 4 ст. 13, ч. 2 ст. 19).

**Д)** Некоторые значимые правовые позиции сформулированы Конституционным Судом РФ также применительно к *внутреннему устройству политических партий*. Так, в частности, в Постановлении от 3 апреля 1998 года №10-П Конституционным Судом РФ выражен его общий подход, согласно которому любое объединение, его структура и организационно-правовые формы управления им должны быть основаны на личной инициативе, добровольном волеизъявлении и, следовательно, на добровольном членстве в таком объединении<sup>53</sup>. Это означает невозможность принуждения к

<sup>53</sup> См.: абз.2 п.4 мотив. части Постановления Конституционного Суда РФ от 3 апреля 1998 года №10-П по делу о проверке конституционности пунктов 1, 3 и 4 статьи 32 и пунктов 2 и 3 статьи 49 Федерального закона от 15 июня 1996 года «О товариществах собственников жилья» в связи с запросом Советского районного суда города Омска // СЗ РФ. 1998. №15. Ст.1794.

вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. В соответствии с этим Федеральный закон «О политических партиях» предусматривает, что право граждан Российской Федерации на объединение в политические партии включает в себя право создавать на добровольной основе политические партии в соответствии со своими убеждениями, право вступать в политические партии либо воздерживаться от вступления в политические партии, право участвовать в деятельности политических партий в соответствии с их уставами, а также право беспрепятственно выходить из политических партий (статья 2); политическая партия создается свободно (пункт 1 статьи 11); членство в политической партии является добровольным и индивидуальным, оно не может быть ограничено по признакам профессиональной, социальной, расовой, национальной или религиозной принадлежности, а также в зависимости от пола, происхождения, имущественного положения, места жительства (пункты 1 и 10 статьи 23).

#### 4. Конституционный Суд о пределах интеграции институтов политических партий в систему государственной власти

Важное значение для обеспечения демократической организации партийной системы имеют решения Конституционного Суда РФ, в которых раскрываются принципы взаимоотношений политических партий с органами публичной власти и определяются пределы государственного вмешательства в партийные дела.

По мнению Конституционного Суда РФ, любая попытка со стороны исполнительной власти ограничить инициативную деятельность по созданию общественного объединения является нарушением конституционного права граждан на объединение<sup>54</sup>. Вместе с тем Конституционный Суд РФ исходит из того, что государство вправе устанавливать дополнительные требования к созданию, устройству и осуществлению

<sup>54</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 февраля 1993 года №3-П // ВВС РФ. 1993. N 9. Ст. 344.

ствлению уставной деятельности политических партий (Постановление от 1 февраля 2005 года №1-П<sup>55</sup>), поскольку политические партии представляют собой особый вид общественных объединений, их деятельность непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти и они включены в процесс властных отношений.

**4.1.** Особый правовой статус политических партий определяет и *необходимость судебного контроля за законностью их организации и деятельности*, что имеет значение, в том числе для обеспечения соблюдения принципа внутрипартийной демократии. Соответственно, практика Конституционного Суда РФ основана на том, что *граждане, чьи права оказались нарушенными в результате решений политической партии, могут обратиться в судебные органы за защитой своих прав*<sup>56</sup>. Это касается, в том числе, вопросов, связанных с прекращением членства в политической партии. Конституционный Суд РФ исходит из того, что обязанность соблюдать права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ, возложена, в том числе, на общественные объединения (политические партии) и распространяется также на их отношения с гражданами – членами политических партий. Это означает, кроме прочего, недопустимость постановки граждан в ситуацию правовой и фактической неопределенности, а потому исключение членов партии из нее, оставаясь прерогативой партии, не может основываться на неопределенных основаниях, носить произвольный характер. Поэтому, как указал Конституционный Суд РФ в Определении от 5 февраля 2009 года, в условиях действующего правового регулирования не исключается возможность судебного обжалования решений и действий (бездей-

<sup>55</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 года №1-П по делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // СЗ РФ. 2005. №6. Ст.491.

<sup>56</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2007 года №506-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дедегкаева Виталия Борисовича на нарушение его конституционных прав положениями Федеральных законов «О политических партиях» и «Об общественных объединениях» // Архив КС РФ. 2007.



ствия) политических партий, в том числе решений и действий ее руководящих органов как нарушающих права и свободы лиц, включая самих членов общественного объединения (партии)<sup>57</sup>.

**4.2. Важная гарантия демократических начал интеграции политических партий в государственную систему публичной власти - обеспечение их равенства перед законом.**

Поэтому вопросам равенства политических партий уделяется в решениях Конституционного Суда РФ особое внимание; равенство политических партий вытекает из самого существования их конституционно-правового статуса и их значения в демократическом обществе, служит важнейшей гарантией реального многопартийного устройства политической системы государства.

В своей практике Конституционный Суд РФ исходит из того, что равенство политических партий перед законом означает, прежде всего, равную защиту закона без всякой дискриминации в ходе выборов и не предполагает равенства результатов выборов; правила, по которым проводятся выборы, и законодательные условия избрания должны быть для всех политических партий одинаковыми и известными заранее, каждый избиратель должен иметь возможность проголосовать за любой список кандидатов (Определение Конституционного Суда РФ от 9 июня 2004 года №215-О)<sup>58</sup>. По этим причинам Конституционный Суд РФ не рассматривает как нарушение принципа равенства установление законодателем определенных последствий для политических партий, принявших участие в выборах, в зависимости от количества полученных ими голосов избирателей. Так, в частности, в упомянутом Определении Суд признал правомерным введе-

<sup>57</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2009 года об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Тимофеева Алексея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 19 Федерального закона «Об общественных объединениях» и пункта 5 статьи 23 Федерального закона «О политических партиях» // Архив КС РФ. 2009.

<sup>58</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 9 июня 2004 года №215-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы политической партии «Народная партия Российской Федерации» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пунктов 1 и 2 статьи 71 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // ВКС РФ. 2005. №1.

ние для всех политических партий, набравших менее 2 процентов голосов избирателей, на равных основаниях обязанности возместить в полном объеме стоимость предоставленных им бесплатно эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации.

Вместе с тем принцип равенства в интерпретации Конституционного Суда РФ не сводится лишь к негативным (запретительным) аспектам, то есть к запрету дискриминации, а предполагает и обеспечение для политических партий равных возможностей участия в политическом (для парламентских партий – также в парламентском) процессе, защиту прав меньшинства перед большинством. Так, в Определениях от 4 июня 2007 года №384-О-О и от 18 декабря 2007 года №963-О-О<sup>59</sup> Конституционный Суд РФ применительно к вопросу о порядке принятия законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений об определении конкретного состава депутатов, осуществляющих свои полномочия на профессиональной постоянной основе, указал, что процедура принятия этих решений должна обеспечивать учет мнения депутатских объединений (фракций), которые включают в себя всех депутатов, избранных в составе соответствующего списка кандидатов, представляющих политические партии в законодательном (представительном) органе, в том числе относящихся к меньшинству, в целях реализации конституционных принципов политического плюрализма и равенства общественных объединений перед законом, а также обеспечения прав граждан, включая избирательные права.

<sup>59</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 4 июня 2007 года №384-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Репяхова Сергея Николаевича на нарушение его конституционных прав рядом положений Закона Ивановской области «О внесении изменений в Закон Ивановской области «О статусе депутата Законодательного Собрания Ивановской области», Регламента Законодательного Собрания Ивановской области, Положения о фракциях в Ивановской областной Думе, Положения о депутатских группах в Ивановской областной Думе, а также распоряжением Председателя Законодательного Собрания Ивановской области от 16 декабря 2005 года №83-к и решением Законодательного Собрания Ивановской области от 28 декабря 2005 года // Архив КС РФ. 2007; Определение Конституционного Суда РФ от 18 декабря 2007 года №963-О-О по жалобе граждан Белоногова Анатолия Николаевича, Гамзы Геннадия Ефимовича и других на нарушение их конституционных прав частью второй статьи 1 Закона Амурской области «О регулировании отдельных вопросов деятельности областного Совета народных депутатов» // ВКС РФ. 2008. №2.

Эта позиция может рассматриваться как выражение общего подхода к пониманию демократической организации парламентской деятельности в условиях пропорциональной избирательной системы и, в частности, в полной мере применима к вопросам формирования парламентского руководства, определению внутренней структуры парламента (парламентских комитетов, комиссий) и т.д.

В условиях действующего правового регулирования равенство парламентских партий осуществляется различным образом: путем применения как геометрического, так и арифметического равенства. Так, например, согласно Регламенту Государственной Думы<sup>60</sup>, как правило, на основе принципа пропорциональности представительства фракций Государственная Дума образует комитеты (ст.21); Комиссию Государственной Думы по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики (ст.31); временную депутатскую рабочую группу, действующую до начала работы Государственной Думы нового созыва (ст.32.1), которая, в свою очередь, также на началах пропорциональности готовит предложения по составу Счетной комиссии Государственной Думы, Временной комиссии Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы, Временного секретариата Государственной Думы (ст.32.2). В то же время Федеральный закон от 12 мая 2009 года №95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами»<sup>61</sup> устанавливает, что освещение деятельности парламентских партий государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами осуществляется на основе принципа распространения информации о деятельности каждой парламентской партии в равном объеме (п.1 ст.3), то есть безотносительно к их численному составу. Тем самым даже малочисленная парламентская партия имеет право на освещение ее деятельности по государственным каналам теле- и радиовещания в одинаковом объеме со все-

<sup>60</sup> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года №2134-II ГД в ред. от 24 апреля 2009 года «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. №7. Ст.801.

<sup>61</sup> См.: Российская газета. 2009. 15 мая.

ми другими парламентскими партиями, включая «правлящую» партию.

Таковы основные направления деятельности Конституционного Суда РФ по утверждению многопартийности в условиях российской государственности. Очевидно, что строительство в России реальной, устойчивой, эффективной многопартийной системы – задача долгая и многотрудная. Однако именно от качества ее решения во многом зависит будущее российской государственности, перспективы развития России как свободного демократического правового государства.



## G. Harutyunyan

*Präsident des Verfassungsgerichts  
der Republik Armenien*

### Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und seine Rolle in den Entwicklung des europäischen Konstitutionalismus<sup>1</sup>

Sehr geehrte Teilnehmer der Jubiläumskonferenz,  
sehr geehrte Frau Botschafterin der Bundesrepublik  
Deutschland,

meine Damen und Herren,

im Namen des Verfassungsgerichts der Republik  
Armenien möchte ich allen Anwesenden zum 60. Jahrestag der  
Verabschiedung des Grundgesetzes der Bundesrepublik  
Deutschland gratulieren. Am 23. Mai 1949 stellte der  
Parlamentarische Rat Deutschlands fest, dass das am 8. Mai  
vom Parlamentarischen Rat angenommene Grundgesetz an  
Tagen zuvor von mehr als 2/3 der Volksvertretungen der  
Länder gebilligt worden war. An diesem Tag entstand ein ganz  
besonderer Rechtsakt, der eine außerordentlich große Rolle  
nicht nur für die Wiedergeburt und Entwicklung der deutschen  
Gesellschaft, sondern auch für die spätere Entwicklung des  
europäischen Konstitutionalismus spielen sollte.

Über das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland  
wurde viel gesprochen und geschrieben. Es wurde unter ver-

<sup>1</sup> Vortrag aus dem Anlass des 60. Jahrestags der Verabschiedung des Grundgesetzes  
der Bundesrepublik Deutschland, Jerewan, 27. Mai 2009

schiedenen Gesichtspunkten bewertet. In meiner heutigen  
kurzen Analyse werde ich auf einige wenige Grundfragen  
eingehen, die für unsere Zeit mehr als aktuell sind und den  
Eckpfeiler des Gebäudes des Konstitutionalismus eines jeden  
Landes darstellen.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland **zeich-  
net sich vor allem durch ein festes Gefüge von Werten und  
die Vollständigkeit der systematischen Regelung der ver-  
fassungsrechtlichen Verhältnisse aus.** Seinem Wesen nach  
ist es keine so genannte «Modelverfassung», was für die  
internationalen verfassungsrechtlichen Entwicklungen der  
letzten Jahrzehnte charakteristisch ist, es baut nicht auf einer  
Einführung und Verpflanzung verfassungsmäßiger Werte auf,  
sondern **bei diesem Grundgesetz handelt es sich um ein  
logisches Fazit historischer Entwicklungen, um einen  
gesellschaftlichen Konsens um Werte, die die Prüfungen  
der Zeit bestanden haben, gelebt wurden und zu einem  
sinnvollen Kanon des Seins geworden sind.**

Der gegenwärtige deutsche Konstitutionalismus ist in  
dem reichen Erbe der deutschen Philosophie des Staates und  
des Rechts verankert. Zu gleicher Zeit wurden für die  
Entwicklungen des deutschen Konstitutionalismus in der  
Epoche nach Napoleon (insbesondere nach der  
Unterzeichnung des Akts über die Gründung des Deutschen  
Bundes am 8. Juni 1815), die auch vom fortschrittlichen kon-  
stitutionellen Gedankengut anderer europäischer Staaten bee-  
influsst waren, freiheitlich-demokratische Qualitäten charak-  
teristisch, die eine Grundlage für die künftigen Entwicklungen  
des Konstitutionalismus bildeten<sup>2</sup>.

Eine wichtige Etappe für das Verständnis der  
Rechtsphilosophie und rechtswissenschaftliche Auslegungen

<sup>2</sup> Sieh *Баев В. Г.* Европейский конституционализм после Наполеона (на примере Гер-  
мании) // Журнал российского права. 2005. N7. - С. 113-124.

hatte bereits Mitte des 17. Jahrhunderts in Europa begonnen. Eine der für jene Epoche charakteristischen Besonderheiten bestand darin, dass eine ganzheitliche Weltanschauung hinsichtlich des Naturrechts im Entstehen begriffen war und die so genannte feudalistische rechtswissenschaftliche Weltanschauung abgelehnt wurde. Unter den Trägern der neuen Ansichten sind N. Macchiavelli (1469-1527), H. Grotius (1583-1645), B. Spinoza (1632-1677), Th. Hobbes (1588-1679), J. Locke (1632-1704), Ch. Montesquieu (1689-1755), J.-J. Rousseau (1712-1778), Th. Jefferson (1743-1826), Th. Paine (1737-1809), I. Kant (1724-1804), G. F. Hegel (1770-1831) und andere hervorzuheben. Sie fanden u. a., dass sich das Naturrecht aus dem Wesen des Menschen ergibt, welches den Letzteren zu wechselseitigen Beziehungen drängt. Die Anerkennung des Naturrechts **verlieh der Rechtswissenschaft einen wissenschaftlichen Charakter**. Das auf Willkür beruhende Recht war nicht im Stande, seine wissenschaftlichen Wurzeln zu erreichen<sup>3</sup>.

Die Entwicklung ökonomischer Verhältnisse, die Entstehung eines freien Konkurrenzfelds, die Anerkennung der Menschenrechte als **Kriterium für Beschränkung der Macht** sowie die allmähliche Verankerung anderer Elemente des freiheitlichen Wertesystems haben sich in den letzten drei Jahrhunderten in solchen Verfassungsnormen und –prinzipien herauskristallisiert, die seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht mehr lediglich Losungen sind, sondern lebende Werte. A. Tichomirow hat Recht, wenn er sagt, dass während das 17. Jahrhundert die Ideen des Naturrechts hervorgebracht hat, das 18. Jahrhundert die Notwendigkeit eines freiheitlichen Staates auf die Tagesordnung gebracht hat, und zwar über die Ideen der Volksvertretung (Rousseau) und der

<sup>3</sup> Гроций, Гуго де Гроот. О праве войны и мира // Антология мировой правовой мысли. Т. IIII. - М., 1999. - С. 21-26

Gewaltentrennung (Montesquieu), und im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts in Deutschland die Theorie des Rechtsstaats entstanden ist<sup>4</sup>.

Die Grundlage des deutschen Konstitutionalismus bilden die Würde des Menschen, seine Rechte und Freiheiten, die Garantie des Vorrangs des Rechts und der Aufbau eines Rechtsstaats auf der Basis der freiheitlichen Rechtsverhältnisse. Die Hauptcharakteristik des freiheitlichen Konstitutionalismus ist gerade die, dass das Individuum mit seinen Rechten und Freiheiten, den Voraussetzungen seiner natürlichen Selbstentfaltung zum Maßstab aller sozialen und politischen Phänomene wird<sup>5</sup>.

Der deutsche Konstitutionalismus wird häufig als radikal freiheitlich (liberal) bezeichnet<sup>6</sup>. Und zwar mit der Begründung, der Vorrang würde nicht der Rolle des Staates, sondern den Menschenrechten und –freiheiten gegeben. Aber es ist eine tiefe Orientierung auf das Wertesystem, bei dem es sich nicht nur um die Achse der Entwicklung des modernen europäischen Konstitutionalismus, sondern auch um eine Besonderheit des ganzen europäischen Rechts handelt.

Allerdings trat der deutsche Konstitutionalismus nicht isoliert auf den Plan, sondern er konnte die Errungenschaften des fortschrittlichen abendländischen rechtlichen Gedankenguts in sich aufnehmen, ohne seine Eigenart einzubüßen. Dies betrifft in erster Linie die Ausgangsprinzipien des Konstitutionalismus.

Während die Menschenrechte in zahlreichen Ländern nicht vom Anfang an in der Verfassung festgeschrieben waren, sondern in späteren Gesetzen (Bills) geregelt wurden, haben

<sup>4</sup> Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. - М., 2004. - С. 10

<sup>5</sup> Розенфельд М., Шайо А. Распространение либерального конституционализма: изучение развития права на свободу слова в новых демократиях // Сравнительное конституционное обозрение. 2007, N1. - С. 103

<sup>6</sup> Sieh: Теория конституционализма и философия государства в ФРГ // Закон и право. N5. - С. 41

wir es in Deutschland mit einer völlig anderen Qualität zu tun: Den Menschenrechten ist hier gleich der erste Abschnitt des Grundgesetzes gewidmet. Das ist nicht lediglich ein symbolischer oder Konstruktionsgriff, sondern eine gewichtige Orientierung auf ein bestimmtes Wertesystem.

Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland erklärt, dass die Würde des Menschen unantastbar ist. „Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“, heißt es da. Absatz 2 desselben Artikels lautet: „Das deutsche Volk bekennt sich ... zu **unverletzlichen und unveräußerlichen** Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.“ Absatz 3 ergänzt den konzeptionellen Ansatz, indem er erklärt, dass die nachfolgenden Grundrechte **Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht binden.**

**Die Beschränkung der Macht durch das Recht ist das Hauptcharakteristikum eines Rechtsstaats.** Dieser grundlegende Grundsatz, der zum ersten Mal im deutschen Grundgesetz festgeschrieben wurde, wurde zum Eckpfeiler des europäischen Konstitutionalismus. Die Verfassung kann eine Sammlung schöner Worte werden, wenn in der Kette „Verfassungsgrundsatz – Recht – Macht“ keine harmonische Korrelation da ist und die Glieder der Kette einander nicht ergänzen, denn nur dank dieser Korrelation und dieser wechselseitigen Ergänzung wird **die Garantie der Rechts zum Wesen der Tätigkeit der Machthaber.** Letzten Endes werden Verfassungen ins Leben gerufen, um drei Grundgebote Wirklichkeit werden zu lassen: Sie sollen

- die Menschenrechte und –freiheiten garantieren;
- der Macht und denjenigen, die diese Macht ausüben, eine Grenze ziehen;
- die Grundlagen der Staatsordnung festlegen und die

Ausübung der Machtbefugnisse regeln.

Zu dem Ausgangspunkt des deutschen Konstitutionalismus wurden die nachfolgenden unumstößlichen Wahrheiten, die in der Rechtsphilosophie ihren Ausdruck gefunden haben:

- Der Mensch als ein soziales Phänomen tritt mit seinen natürlichen und unveräußerlichen Rechten in gesellschaftliche Verhältnisse ein.
- Der Staat muss die Menschenrechte als den höchsten und unveräußerlichen Wert, als ein verfassungsmäßig festgeschriebenes unmittelbar geltendes Recht anerkennen.
- Jedes Gesetz ergibt sich aus diesen Rechten, schützt diese Rechte und beschränkt diese einzig und allein, soweit das für die Anerkennung und Gewährleistung der Rechte anderer und die harmonische Koexistenz in der Gesellschaft notwendig ist.
- Die natürlichen Rechte des Menschen liegen der Ausübung der Macht durch das Volk und den Staat zu Grunde. Es ist die Macht, die durch das Recht beschränkt wird, und nicht das Recht durch die Macht<sup>7</sup>.
- Die unmittelbare Geltung der Verfassungsrechte des Menschen wird durch die Verfassung, die Gesetze und die Praxis der Rechtsanwendung gewährleistet.

In dem Grundgesetz ist die Hervorhebung der Grundrechte so bestimmt und eindeutig (wie erwähnt, ist es eine der ganz wenigen Verfassungen, in denen das erste Kapitel nicht den Grundlagen der Verfassungsordnung, sondern den Menschenrechten gewidmet ist), dass manche Verfassungsrechtler das Grundgesetz der Bundesrepublik

<sup>7</sup> Bei W. Nerssesjan heißt es: "... das Gesetz (das, was als positives Recht definiert wird) kann dem Recht sowohl entsprechen als auch widersprechen... **Nur als eine Ausdrucksform des Rechts ist das Gesetz (das positive Recht) ein rechtliches Phänomen...** Nicht das Recht ist eine Folge des ....., sondern das Gegenteil ist der Fall..." (W. S. Nerssesjan. Theorie des Rechts und des Staates. Jerewan, „Nairi“, 2001, S. 41-43 /armenisch/)

Deutschland als einen Fall der „gesetzlichen Festschreibung des Egoismus“ betrachten<sup>8</sup>.

Indem sie eine bestimmte methodologische Einstellung zu der Anerkennung und dem Schutz der Menschenrechte festschreibt, bestimmt die Verfassung gesetzlich deren Materialisierung, institutionelle Sicherstellung und systemhafte Gewährleistung voraus. Die Verfassung darf nicht zu einer Bremse für eine vollständige und adäquate Anwendung des Grundsatzes des Vorrangs des Rechts werden.

Eine weitere Besonderheit des deutschen Konstitutionalismus besteht darin, dass die Rechte in einer Dynamik und in der Ganzheit ihrer Entwicklungstendenzen und der Garantie der Verantwortung gesehen werden. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Erwähnung des Missbrauchs der Rechte in dem deutschen Grundgesetz bemerkenswert, sie ist singular in der europäischen Verfassungspraxis, aber sie hat eine wichtige Warnfunktion. Die Rede ist von Artikel 18 des Grundgesetzes, der folgenden Wortlaut hat: «Wer die Freiheit der Meinungsäußerung, insbesondere die Pressefreiheit (Artikel 5 Abs. 1)<sup>9</sup>, die Lehrfreiheit (Artikel 5 Abs. 3), die Versammlungsfreiheit (Artikel 8), die Vereinigungsfreiheit (Artikel 9), das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Artikel 10), das Eigentum (Artikel 14) oder das Asylrecht (Artikel 16 a) zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung missbraucht, verwirkt diese Grundrechte. Die Verwirkung und ihr Ausmaß werden durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen.»

Selbst wenn diese Herangehensweise durch Geschichtslehren und Prüfungen des öffentlichen Lebens bedingt war, handelte es sich dabei um ein Alarmsignal, das

<sup>8</sup> Теория конституционализма и философия государства в ФРГ // Закон и право. №5. 2001. - С. 42

<sup>9</sup> Es sollte hervorgehoben werden, dass der amerikanische Konstitutionalismus in dieser Frage einen besonders liberalen Ansatz hat. So wurde in der ersten Änderung der Verfassung der USA festgehalten, dass der Kongress keine Gesetze verabschieden soll, die die Rede- oder Pressefreiheit beschränken.

besagen sollte, dass das Maß und die Harmonie auch in den gesellschaftlichen Verhältnissen in einer Wechselbeziehung zueinander stehen, weshalb es möglich ist, die Akkumulation negativer sozialer Energien, die Formierung derer kritischer Masse und soziale Katastrophen abzuwenden.

In Deutschland wurden zum ersten Mal auf der Verfassungsebene auch die Grundsätze der Beschränkung der Grundrechte festgeschrieben (Artikel 19). Diese Herangehensweise wurde später zu einem Ausgangspunkt für eine Theorie der Beschränkung von Rechten und die Formulierung der so genannten drei goldenen Regeln. Diese Regeln lauten: Beschränkung der Rechte nur durch Gesetz, Verhältnismäßigkeit der Beschränkung, Wesensgehaltsgarantie oder eine solche Beschränkung, die das Wesen des Rechts nicht verzerrt.

Die Menschenrechte wurden zu einem grundlegenden Wert auch für das deutsche Bundesverfassungsgericht. Für seine Rechtsauffassung ist von zentraler Bedeutung das grundlegende Prinzip, dass alle Rechtsnormen auf dem Grundsatz des Vorrangs des Rechts beruhen und sich daraus ergeben müssen. Das Grundgesetz zwingt jedes staatliche Institut, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen, seine Rechte als einen höchsten und unveräußerlichen Wert, als eine Grenze der Macht und als unmittelbar geltendes Recht anzuerkennen. Dieser letzte Umstand ist ebenfalls von einer außerordentlich großen Bedeutung für unsere Zeit und er wird in den Rechtssystemen, die transformiert werden, leider nicht gebührend verstanden und bewertet.

Ohne zu zögern, können wir zusammenfassend feststellen, dass **im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts in Deutschland eine kohärente, wissenschaftlich begründete und geprüfte Theorie des Rechtsstaats entstanden war, die im Jahre 1949 im Grundgesetz festgeschrieben wurde und**

einen Weg bedeutet, der in dem gegenwärtigen Paradigma der Entwicklung der Zivilisationen keine Alternative hinsichtlich des sozialen Fortschritts hat.

Die Werte, die die Zivilgesellschaft charakterisieren, die Qualitäten des demokratischen Rechtsstaates haben sich während mehrerer Jahrhunderte herausgebildet, aber sie sind zu systemhaften Reglern des gesellschaftlichen Lebens besonders in den letzten Jahrzehnten des letzten Jahrhunderts geworden. Seit den 1950er Jahren finden die allgemeinen demokratischen Werte und die rechtsstaatlichen Grundsätze in den Verfassungen der europäischen Länder ihren systemhaften und konkreten Ausdruck, und zwar unter Berücksichtigung zahlreicher Besonderheiten, die für das betreffende System charakteristisch sind. Recht hat Professor D. Howard, wenn er schreibt, dass der Konstitutionalismus, die Demokratie und die Macht des Gesetzes nach dem Zweiten Weltkrieg in Westeuropa so oder so dominant geworden sind<sup>10</sup>.

Zusammenfassend lässt sich Folgendes feststellen: Die Grundlage der modernen europäischen Verfassungskultur bilden die reiche griechisch-römische, englische, deutsche, französische Rechtskultur und die einer Reihe anderer europäischer Länder, die Verabschiedung von Verfassungen in Polen und Frankreich (1791), Norwegen (1814), Belgien (1831), Schweden (1866), Luxemburg (1868), in der Schweiz (1874), in Australien (1901) und danach in anderen Ländern – und sehr viele von diesen Verfassungen gelten bis heute und haben stabile Traditionen des Konstitutionalismus hervorgebracht – aber für das Europa, das im 20. Jahrhundert zwei Weltkriege erlebt, daraus bestimmte Lehren gezogen und die Demokratie und den Vorrang des Rechts zu grundlegenden

<sup>10</sup> Ховард Д. Конституционализм и развивающаяся демократия // Конституционное правосудие. 2004. №3. - С. 20

Werten gemacht hat, ist ein allgemeiner Grundsatz und die Hauptdevise der Verfassungskultur das Bekenntnis, dass das Gesetz und der Staat rechtlich sein, die Gleichheit, Freiheit und Gerechtigkeit gewährleisten müssen, deren axiologische Grundlage der Vorrang der Würde des Menschen, seiner unveräußerlichen Rechte bildet<sup>11</sup>. Das Rechtssystem ist dabei integral und lebensfähig, wenn diese Werte zu Verfassungswerten werden, verfassungsmäßige Garantien der Anerkennung und des Schutzes erhalten. Die Rolle des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland ist diesbezüglich unbestritten sehr groß.

Ein weiterer wichtiger Umstand: Bekanntlich haben bei den Theoretikern des 17./18. Jahrhunderts – John Locke, Montesquieu, Jean-Jaques Rousseau und später Immanuel Kant u. a. – nicht nur die Auffassung vom Vorrang des Rechts und das Verständnis der Substanz des Naturrechts eine neue Qualität bekommen, und zwar unter Beibehaltung des Leitgedankens, dass **das Gesetz die Verkörperung des Rechts sein muss**, sondern die genannten Denker haben auch die Idee der Gewaltentrennung klar hervorgehoben.

Später bekam die praktische Anwendung der Theorie der Gewaltentrennung in Amerika eine neue Qualität. Zum Kern des amerikanischen Konstitutionalismus wurde nämlich die Schaffung eines wirksamen Systems von Dämpfungen und Gegengewichten, hier wurde der Gewaltentrennung auf der Verfassungsebene ein dynamisches Gleichgewicht mitgeteilt. Unter Berücksichtigung dieses reichen Erbes betrachten viele Theoretiker des Verfassungsrechts (namentlich der deutsche Staatsrechtler K. Hesse) die Regelung und Disziplinierung der gemeinsamen Tätigkeit der Menschen, die Präzisierung der funktionalen Befugnisse der Gewalten, die Bestimmung und Beschränkung ihrer Rechtsfähigkeit, die Regelung der gemein-

<sup>11</sup> Sieh darüber in: Политико-правовые ценности: история и современность / под ред. В. С. Нерсесянца. - М., 2000. - С. 5-29.

samen Arbeit, das Gleichgewicht zwischen den Befugnissen der staatlichen Organe und als Ergebnis die begrenzte Einheitlichkeit der Staatsgewalt als die wichtigsten Charakteristiken des Grundsatzes der Gewaltentrennung<sup>12</sup>. Die Sache ist die, dass die Gewaltentrennung unter Bedingungen der freiheitlichen Rechtsverhältnisse nicht verabsolutiert wird. Dieser Grundsatz setzt auch eine Wechselwirkung und einen Ausgleich zwischen verschiedenen Zweigen der einheitlichen Gewalt voraus, deren Funktionen klar abgegrenzt sind und die ihre Befugnisse unabhängig voneinander ausüben. In dieser Hinsicht wird in der internationalen Praxis versucht, die Beschränkungen der Machtausübung auf der Verfassungsebene festzulegen, ein System der Wechselverbindung, der «erzwungenen» Abstimmung der Handlungen der Gewalten zu schaffen (die Genehmigung des Programms der Regierung durch das Parlament; das Vetorecht des Präsidenten; das Recht des Parlaments, das Veto des Präsidenten zu überwinden; das Recht des Präsidenten, das Parlament aufzulösen; das Recht des Parlaments, der Regierung Misstrauen auszusprechen u. a.). Seinerseits ist die Existenz eines wirksamen Systems der Aufdeckung und Bewertung der Verstöße gegen die Balance der verfassungsmäßigen Befugnisse der Zweige der Gewalt und der Wiederherstellung dieser Balance durch eine Verfassungsgerichtsbarkeit ist die wichtigste Bedingung für die Aufrechterhaltung der Ausgeglichenheit der staatlichen Gewalt. Dies ist aber nur möglich, wenn jede der drei Gewalten mindestens so viele Befugnisse hat, dass ihr Wesen zur Geltung kommt.

Daher ist der nächste wesentliche Umstand, auf den ich Sie aufmerksam machen möchte, der, dass es sich bei dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland um einen wirklich integren Gesetzgebungsakt handelt, der ein wirksames

<sup>12</sup> Siehe: Хесце К. Основы Конституционного права ФРГ. - М., 1981. - С. 237

System für die Gewährleistung des Vorrangs der Verfassung sowie für die Aufdeckung und Bewertung des gestörten verfassungsmäßigen Gleichgewichts und dessen Wiederherstellung enthält<sup>13</sup>. Sicher könnte man mehr als einen Vortrag den Systembesonderheiten der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland widmen, um die vorbildliche Rolle und Bedeutung dieses Systems auf der gegenwärtigen Etappe der internationalen Entwicklungen der Verfassungskontrolle zu veranschaulichen. Wir möchten aber ein Problem hier hervorheben, welches unserer Meinung nach außerordentlich wichtig und bei uns nicht verstanden ist.

Die Formulierung des Artikels 93 Absatz 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland ist hinsichtlich seiner Tiefe und umfassender Lösung des Problems bis heute unübertroffen geblieben. Er lautet: «Das Bundesverfassungsgericht entscheidet... über die Auslegung dieses Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind».

Absätze 2 bis 4 desselben Artikels 93 des Grundgesetzes erfassen alle anderen Verfassungsstreitigkeiten, deren Entscheidung durch die Rechtsprechung die wichtigste Gewähr für eine dynamische und stabile Entwicklung des Landes ist. Dies betrifft insbesondere die Harmonisierung der Interessen und die Gewährleistung der Stabilität in einem Land, das einen föderalen Aufbau hat.

Zum ersten Mal wurde der wichtige Grundsatz, dass jeder politische Streit im Staat über Grundfragen des Staatswesens

<sup>13</sup> Beim deutschen Bundesverfassungsgericht waren im Jahre 1951 481 Beschwerden eingegangen, 1955 waren es 594 Beschwerden, hier nun Zahlen für weitere Jahre: 1955 – 594, 1960 – 1382, 1970 – 1677, 1980 – 3107, 1990 – 3400, 2000 – 4831, 2005 – 5105.



eine Lösung durch die Rechtsprechung finden soll, in einer Verfassung festgeschrieben; dieser Grundsatz hat sich im Laufe der Jahrzehnte bewährt. Nicht die Rechtsstreitigkeiten müssen auf der politischen Ebene beigelegt werden, sondern die politischen Streitigkeiten auf der rechtlichen. Das ist eines der wesentlichen Merkmale des Rechtsstaates, eine der Hauptvoraussetzungen für die Gewährleistung des Vorrangs der Verfassung. Es handelt sich dabei um einen weiteren wichtigen Beitrag des deutschen Konstitutionalismus zu den europäischen Verfassungsentwicklungen.

Eine andere wesentliche Besonderheit des deutschen Konstitutionalismus besteht darin, dass die Gewährleistung des Vorrangs der Verfassung unter dem Gesichtspunkt der systemhaften Vollständigkeit ein klassisches Vorbild für andere Länder wurde. Dies war die praktische Verankerung der goldenen Regel, dass alle verfassungsmäßigen Institute, darunter jede Person, zu Subjekten wurden, die das Verfassungsgericht anrufen dürfen, und die Rechtsakte aller verfassungsmäßigen Institute wurden zum Objekt der Verfassungskontrolle. Dadurch wurde es möglich, eine dreifache Aufgabe zu lösen, d. h. die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsakte sicherzustellen, die verfassungsmäßigen Rechte des Menschen als unmittelbar geltendes Recht zu schützen und die zwischen den Machtorganen entstehenden Streitigkeiten über verfassungsmäßigen Befugnisse beizulegen. All das bildet zusammen das Wesen und den Inhalt der Garantie des Vorrangs der Verfassung. Ohne zu übertreiben kann man feststellen, dass das, was in Deutschland im Jahre 1949 mit der Verabschiedung des Grundgesetzes und mit späteren Änderungen, insbesondere denen aus dem Jahr 1969, erreicht wurde, unter dem systemhaften Gesichtspunkt unübertroffen ist und ein Vorbild für jedes Land, das einen Rechtsstaat aufbaut, sein kann. Die verfassungsmäßigen Lösungen in der Bundesrepublik

Deutschland haben in überzeugender Weise bewiesen, dass solche Voraussetzungen einer verfassungsimmanenten Stabilität notwendig sind, die die Funktionsfähigkeit des festen rechtlichen Systems der Aufdeckung und Bewertung der gestörten verfassungsmäßigen Balance zwischen den verfassungsmäßigen Garantien der Menschenrechte und den Befugnissen der Machtorgane und derer Wiederherstellung sicherstellen und die Verfassungsordnung mit einem lebensfähigen „**Immunsystem**“ ausstatten werden, wobei unter den Menschenrechten eine besondere Bedeutung dem Recht auf eine Verfassungsgerichtsbarkeit beizumessen ist.

Abschließend möchte ich unterstreichen, dass im Ergebnis solcher verfassungsmäßigen Lösungen **die gegenwärtige deutsche Gesellschaft sich durch ein besonders hohes Niveau der Konstitutionalisierung auszeichnet. Die Verfassungswerte sind im öffentlichen Leben tief verwurzelt. Das Grundgesetz ist nicht nur eine lebende Realität geworden, sondern es ist eine große axiologische Kraft, die das Volk einigt. Das ist ein lehrreiches Beispiel besonders für die Länder und Völker, die eine gesellschaftliche Transformation durchmachen.**

Ich beglückwünsche nochmals uns alle anlässlich des 60. Geburtstages des Grundgesetzes, das einen großen Beitrag zum Konstitutionalismus in der ganzen Welt geleistet hat, und wünsche dem freundschaftlichen deutschen Volk weitere große Erfolge.



**Из материалов Международной конференции,  
посвященной 15-летию Конституции  
Республики Молдова.**

*Кишинев, 22-23 июля 2009 г.*

**А. Стрижак**

*Председатель  
Конституционного Суда Украины*

**Конституционность - основа  
стабильности в государстве и обществе**

Уважаемый господин председательствующий, уважаемые участники Конференции!

Прежде всего, разрешите выразить благодарность за приглашение принять участие в Международной конференции “Конституционные ценности, основные факторы стабильности демократического строя” и предоставленную мне возможность выступить на ней.

Как следует из темы моего выступления, **конституционность**, то есть учреждение в государстве и обществе режима соблюдения конституции как высшего закона, служит основой **стабильности** – постоянства, неизменности и стойкости политических, экономических, а также социальных принципов организации деятельности этого государства.

Следует отметить, что конституционность является характерным признаком конституционного государства. То есть государства, в котором, в соответствии с теорией “конституционного государства”, учредительные и законодательные полномочия должны быть юридически и институционально разграничены. Учредительные полномочия юридически являются неограниченными и осуществляются самим народом в форме учредительной власти (конвента, учредительно-

Из материалов Кишиневской международной конференции

го собрания, конституционной ассамблеи и т.п.). Именно эта власть принимает Конституцию и формирует “верховное право” в государстве, в свою очередь, “верховное право” является юридической основой для решения любых вопросов организации и деятельности государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной).

Учредительная власть принятием Конституции устанавливает для государственной власти в ее отношениях с гражданином соответствующие юридические ограничения структурного и функционального характера. Эти ограничения не требуют предварительного согласия государственной власти.

Таким образом, с учреждением во второй половине XX века в большинстве демократических государств концепции конституционного государства, защита прав граждан приобрела принципиально новые признаки, а традиционный принцип законности был дополнен принципом конституционности, который, в свою очередь, получил дополнительные гарантии в институте конституционной юрисдикции – судебного конституционного контроля.

В соответствии с теорией конституционного государства, Конституция является наивысшим законом. Как указал в свое время выдающийся американский политический деятель Александр Гамильтон, “конституции должны состоять только из общих положений по той причине, что они должны быть неизменными, так как не могут предусмотреть вероятного изменения порядка вещей”.

В этом смысле, как утверждают некоторые украинские ученые-правоведы, значительная часть конституционных норм имеет форму “норм-принципов”, дающих лишь общие основания для правового регулирования, а не непосредственные ответы на конкретные проблемные ситуации.

Что касается конституционализации, то есть воздействия конституционных положений на конкретные правоотношения, возникающие в определенных сферах деятельности государства и общества, то она должна осуществляться либо путем принятия на основании и в соответствии с Конституцией законов и иных нормативно-правовых актов, либо путем внесения изменений в саму Конституцию.

Вместе с тем следует отметить, что спецификой Конституции Украины является то, что она позволяет достичь опреде-

ленного консенсуса в сфере политической жизни – некоторые ее “нормы-принципы” являются понятной и взаимоприемлемой основой для принятия конкретных политико-правовых решений (даже в случаях, если они еще не получили соответствующей конкретизации в действующем законодательстве).

Кстати, именно в этом состоит также и правовая позиция Конституционного Суда Украины, который в решении от 28 марта 2001 года N 2-рп разъяснил что “неурегулированность на законодательном уровне определенных процедур не может быть основанием для неприменения положений Конституции Украины, поскольку ее нормы являются нормами прямого действия”.

Рассматривая вопрос стабильности политических и социально-экономических процессов в конституционном государстве и обществе, следует иметь в виду, что эта стабильность не в последнюю очередь зависит от стабильности самой Конституции.

Например в Конституцию США на протяжении более чем двухсот лет было внесено лишь 27 поправок, а в Конституцию Японии – ни одной, начиная с 1947 года. Наверное, не в последнюю очередь это поспособствовало лидерству указанных стран среди экономически развитых государств.

То есть с тем, чтобы деятельность государства носила системный и целостный характер, необходимо с самого начала иметь определенный набор надежно защищенных правил и принципов, чтобы не возникало никаких двусмысленных политических интерпретаций того, каким именно способом и на каких принципах должна реализовываться внешняя и внутренняя государственная политика.

К таким правилам относятся:

- а) тип политического режима;
- б) способ организации государственной власти;
- в) основные политические институты, наличие которых обеспечивает нормальное развитие государственного механизма;
- г) базовые ценности и задачи, которые должны реализовываться в ходе государственного и общественного развития.

По сути, универсальным способом данной фиксации указанных норм и правил, который широко применяется в современной правовой и политической практике, является ме-

тод конституционного определения. Имеется в виду то, что, придавая этим правилам и принципам императивное значение, благодаря статусу Конституции как правового акта высшей юридической силы, государство выступает гарантом того, что все участники общественно-политических отношений будут их придерживаться. Одновременно государство как механизм институционализованного принуждения будет действовать в соответствии с определенными стандартами, нарушить или изменить которые оно не вправе.

Конституцией Украины такая защита обеспечивается, прежде всего, особой процедурой принятия изменений Основного Закона Украины. В частности, законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины может быть представлен в Верховную Раду Украины Президентом Украины или не менее чем одной третью народных депутатов от конституционного состава Верховной Рады Украины.

Такой законопроект, кроме раздела I “Общие положения”, раздела III “Выборы. Референдум” и раздела XIII “Внесение изменений в Конституцию Украины”, предварительно одобренный большинством от конституционного состава Верховной Рады Украины, считается принятым, если на следующей очередной сессии Верховной Рады Украины за него проголосовало не менее двух третей от конституционного состава Верховной Рады Украины. Законопроект о внесении изменений в раздел I “Общие положения”, раздел III “Выборы. Референдум” и раздел XIII “Внесение изменений в Конституцию Украины” представляется в Верховную Раду Украины Президентом Украины или не менее чем двумя третями от конституционного состава Верховной Рады Украины и, при условии его принятия не менее чем двумя третями от конституционного состава Верховной Рады Украины, утверждается всеукраинским референдумом, назначенным Президентом Украины.

Повторное представление законопроекта о внесении изменений в разделы I, III и XIII настоящей Конституции по одному и тому же вопросу возможно только в Верховную Раду Украины следующего созыва.

Законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины рассматривается Верховной Радой Украины при наличии заключения Конституционного Суда Украины о его соответствии требованиям статей 157 и 158 Основного Закона Украины.

Указанные статьи содержат обязательные требования относительно содержания и процедуры принятия такого законопроекта, которые состоят в следующем:

1. Конституция не может быть изменена, если предлагаемые изменения предусматривают отмену или ограничение прав и свобод человека и гражданина.

В частности, как указал Конституционный Суд Украины, такие изменения не могут осуществляться:

а) путем изменения статуса либо полномочий органов государственной власти, что означало бы сужение содержания и объема закрепленного в статье 38 Конституции права граждан принимать участие в управлении государственными делами (Заключение от 25 марта 1999 года N 1);

б) внесением изменений, имеющих следствием разбалансированность конституционной системы, их несогласованность с другими положениями Основного Закона Украины, отсутствие системного подхода в оценке изменений в Конституцию Украины и действующих ее положений (Заключение от 14 марта 2001 года N 1-в);

в) ограничением гарантий права на справедливый и беспристрастный суд, связанный с содержанием конституционных прав и свобод, например: отменой существующего права граждан обращаться в Конституционный Суд Украины по вопросам официального толкования Конституции и законов Украины (Заключение от 14 марта 2001 года N 1-в);

г) изменением порядка волеизъявления избранных гражданами представителей органов государственной власти (Заключение от 14 марта 2001 года N 1-в);

д) ограничением полномочий органов местного самоуправления (Заключение от 15 января 2008 года N 1-в) и др.

2. Конституция Украины не может быть изменена, если предлагаемые изменения направлены на ликвидацию независимости, либо на нарушение территориальной целостности Украины.

3. Конституция Украины не может быть изменена в условиях военного или чрезвычайного положения.

4. Законопроект, который рассматривается 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.

5. Верховная Рада Украины на протяжении срока своих полномочий не может дважды изменять одни и те же положения Конституции Украины.

По этому поводу следует отметить, что на протяжении почти тринадцати лет своей деятельности Конституционный Суд Украины дал 17 заключений по указанным вопросам, из них:

- в шести случаях законопроекты признаны полностью или частично не соответствующими Конституции Украины, что сделало невозможным их дальнейшее рассмотрение парламентом;

- в 11 случаях законопроекты признаны такими, что соответствуют требованиям Конституции, при этом Верховной Радой Украины принят только один.

Таким образом, Конституция Украины содержит довольно надежный механизм защиты конституционных ценностей и ее основополагающих правил и принципов.

В заключение, хочу заметить, что не случайно немецкий писатель Карл Берне на вопрос: “Какая Конституция является наилучшей?” в свое время ответил: “Та, что лучше всего выполняется!”.

Действительно, можно напечатать Конституции на дорогой бумаге, украсить обложку золотыми узорами и ценными камнями, но если она не будет выполняться, то она не будет стоить и той бумаги, на которой напечатана.

Что же касается Конституции Украины, то и после внесения указанных изменений она содержит достаточно положений, гарантирующих соблюдение права и свободы человека и гражданина, независимость и территориальную целостность государства, которые, при условии добросовестного их выполнения, способны поддерживать стабильность политической, экономической и социальной жизни в государстве и обществе.

Благодарю за внимание.



**Б. Ненадич**

*Председатель Конституционного  
Суда Республики Сербия*

**Конституционные ценности как  
основополагающие факторы стабильности  
демократического строя на примере  
Республики Сербия**

I

Заданная тема настоящего собрания, а в связи с этим и моего доклада, содержит в себе презумпцию последовательности действий или, иными словами, имплицитно существование демократического режима как предпосылки, в рамках которой создается Конституция государства, закрепляющая ценности, создающие, стимулирующие и защищающие демократическое общество.

Процесс демократических перемен конституционного строя в Республике Сербия начался с Конституцией 1990 года, установлением разделения властей и политического плюрализма. Уже та Конституция, в значительной мере, уважала ценности, утверждаемые конституциями современных либерально-демократических государств, а также основополагающими актами международного права, как, например, Всеобщей декларацией прав человека ООН 1948 года, Международным пактом о гражданских и политических правах и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, а также Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод.

Определенное таким образом направление развития демократических перемен в нашей стране в нормативном пла-

не осуществлялось одновременно с крупными переменами и потрясениями внутри югославского сообщества народов, то есть югославских республик. С момента принятия Конституции 1990 года до принятия Конституции 2006 года Республика Сербия была в составе нескольких государственных образований. И так, Конституция 1990 года представляла Республику Сербия в качестве государства – члена СФР Югославии, как федерации, в состав которой входило шесть государств-членов. За этим последовало ее членство в государстве СР Югославии, в состав которого входили Сербия и Черногория, и, наконец, создание Государственного сообщества Сербия и Черногория. Значит, в период с 1990 по 2006гг. государство Сербия и ее конституционно-правовой строй искали свое место в сложных компромиссных отношениях с другими государствами-членами, конституционно-правовые системы которых также развивались и искали свое место в направлении, ведущем к прекращению существования югославской федерации и становлению независимых государств.

Процесс преобразования общества в нашей стране, который сам по себе включает множество перемен в сфере экономических отношений и политических реформ, через который прошли все страны ближнего зарубежья, был, можно сказать, гораздо сложнее, чем в других европейских странах. И, к сожалению, в то время, как сейчас, экономические и политические преобразования общества уже вошли в свою колею, для государства Сербии на международном плане продолжается борьба за признание неделимости и интегритета ее территории, которая приобрела статус международно-правового спора, решаемого Международным судом ООН в Гааге. Как вам известно, действуя на основе инициативы Республики Сербия и уважая данную инициативу, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла решение 10 октября 2008 года обратиться к Международному суду с требованием дать заключение о законности провозглашенной в одностороннем порядке независимости автономного края Косово и Метохия, входящего в состав Республики Сербия. Результат данного спора, на котором настаивала наша страна, уверенная в том, что в ущерб ей нарушено международное право, надеемся, будет справедливым и

непрерывно приведет к исторической проверке достижений международного права и повороту в определении взаимоотношений между государствами и народами в мире, сохранению целостности международно признанных государств и их конституционного строя, и все это на благо стабильности международных отношений и всеобщего мира.

При таких весьма сложных и динамичных, так сказать, непрерывных сменах конституционно-правовой обстановки созревала и в самом государстве Сербия необходимость принятия новой Конституции как верховного политического правового акта Сербии как самостоятельного государства после длительного исторического периода времени. Это и осуществилось в ноябре 2006 года принятием Конституции, продолжающей и объединяющей конституционно-правовую традицию государства Сербия и основывающей внутренний конституционный строй на демократических достижениях развитой европейской системы демократических ценностей, в которую интегрируется через начатый процесс присоединения к европейскому сообществу народов. На заседании Народной скупщины в сентябре 2008 года ратифицировано Соглашение о стабилизации и присоединении между Европейским сообществом и ее государствами-членами, с одной стороны, и Республикой Сербия, с другой стороны.

Полностью уверены, что не ошибемся в оценке, когда скажем, что в периоды как ближайшего, так и далекого прошлого, в результате влияния разного рода внутренних и внешних неблагоприятных факторов не было обстановки, способствующей более быстрому внедрению демократических ценностей в реальные отношения, в Республике Сербия, то есть государстве Сербия, не только поддерживалась, но и укреплялась тенденция к принятию демократических достижений. Результатом этой тенденции на формально-правовом поле явилось принятие конституционных актов, отражающих стремление следовать или хотя бы не отставать от стран в завоевании демократического строя общества, не только формальным утверждением – провозглашением этих ценностей, но и обеспечением гарантий их осуществления и защиты. Одним из показателей бесспорной демократической ориентации непременно является факт, что Сербия (как и страны, с которыми она была в составе

федерации Югославии) уже в 1963 году приобрела свойство одного из первых государств Европы, в котором существует Конституционный Суд как отдельный государственный орган, на который в институциональном смысле возложена защита конституционности и законности как основной ценности, на которой базируются государства, опирающиеся на верховенство права.

Роль и значение Конституционного Суда в Республике Сербия варьировали на отдельных этапах развития общества, разделяя судьбу этапов его подъемов, стагнаций и кризисов. Однако существование этого института всегда усиливало надежду граждан и других лиц, и даже самих государственных органов, на то, что Конституционный Суд в ключевых ситуациях, требующих первоклассного правового, то есть политически нейтрального, но в правовом смысле объективного разрешения проблем, скажет свое слово.

## II

Конституционно-правовые рамки деятельности Конституционного Суда по защите конституционности и законности непосредственно определены Конституцией Республики Сербия 2006 года, положения которой, каждое в отдельности и в соотношении между собой, провозглашают ценности демократического общества, которые каждый должен уважать, исполнять и защищать. В этом смысле Конституция Республики Сербия признает:

### **1. В качестве общих принципов Конституции:**

- обоснованность Республики Сербия как государства на принципах верховенства права и социальной справедливости, гражданской демократии, прав и свобод человека и меньшинств и следование европейским принципам и ценностям;
- волю граждан как источник суверенности государства и запрет любому, в том числе государственному органу, политической организации, группе или личности, присваивать суверенность или устанавливать власть помимо свободно выраженной воли граждан;

- верховенство права, осуществляемое путем свободных и прямых выборов, конституционных гарантий прав человека и меньшинств, разделения власти, независимой судебной власти и подчинения власти Конституции и закону;
- разделение власти в едином правовом порядке на законодательную, исполнительную и судебную, которые между собой находятся в состоянии равновесия и взаимного контроля, при гарантии независимости судебной власти;
- гарантирование и признание роли политических партий в демократическом формировании политической воли граждан и их свободного создания, и при запрете их деятельности, направленной на подрыв конституционного строя насильственным путем, посягательства на гарантированные права человека и меньшинств или разжигание расовой, национальной и религиозной розни, а также при запрете непосредственно осуществлять власть или подчинять ее себе;
- запрещение конфликта интересов в виде запрещения любому лицу одновременного выполнения государственных или общественных функций, противостоящих его другим функциям, работе или личным интересам;
- ограничение государственной власти правом граждан на краевую автономию и местное самоуправление;
- защиту национальных меньшинств в виде особой защиты в целях осуществления полного равноправия и сохранения их самобытности;
- гендерное равноправие и развитие политики равных возможностей;
- обоснованность внешней политики на общепризнанных принципах и правилах международного права, при гарантии, что общепринятые правила международного права и подтвержденные международные договоры являются неотъемлемой частью правового порядка Республики Сербия<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См. ст.ст. 1-17 Конституции Республики Сербия 2006 года (далее – Конституция)

## **2. Принципы осуществления прав и свобод человека и меньшинств:**

Конституция утверждает непосредственное применение гарантируемых Конституцией прав, при гарантии, что при определении способа осуществления данных прав законом нельзя затрагивать суть права; что положения Конституции о гарантированных правах и свободах человека и меньшинств должны толковаться на благо совершенствования ценностей демократического общества в соответствии с действующими в области прав человека и меньшинств международными стандартами, а также практикой международных институтов, осуществляющих контроль за их выполнением; что целью конституционного гарантирования прав человека и меньшинств является сохранение достоинства человека и осуществление полной свободы и равенства каждой личности в справедливом, открытом и демократическом обществе, основывающемся на принципе верховенства права; что ограничения гарантированных Конституцией прав человека и меньшинств могут быть ограничены законом в случае, если Конституцией допускается ограничение, и с целью, с которой допускается ограничение и в объеме, необходимом для выполнения цели ограничения в демократическом обществе без затрагивания сути права; что достигнутый уровень прав человека и меньшинств нельзя сокращать; что государственные органы должны учитывать суть права, которое ограничивается, значение цели ограничения, природу и объем ограничения, соотношение ограничения и цели ограничения, а также существует ли способ осуществления цели ограничения путем ограничения права в меньшем объеме; что гарантия запрета дискриминации утверждается гарантией равенства всех перед Конституцией и законом, правом каждого на равную законную защиту и запретом любого вида прямой или косвенной дискриминации по любым признакам, наряду с утверждением прав государства на введение специальных мер ради достижения полного равноправия лиц или групп лиц, находящихся по сути в неравном положении по сравнению с другими гражданами; что каждый имеет право на судебную защиту из-за нарушения или ущемления права человека и меньшинств, гарантированного Конституцией, право на лик-

видацию последствий, возникших в результате данного нарушения и право граждан обращаться в международные институты ради защиты своих свобод и прав, гарантируемых Конституцией<sup>2</sup>.

### **3. Реестр прав и свобод человека**

Конституция, помимо положений о том, что международные акты о правах и свободах человека являются неотъемлемой частью правового порядка Республики Сербии и непосредственно применяются, о запрещении дискриминации и исключительной гарантии судебной защиты прав человека и меньшинств<sup>3</sup>, поименно защищает: достоинство и свободное развитие личности; право на жизнь; физическую и психическую неприкосновенность; запрещает рабство, аналогичное рабству положение и принудительный труд; защищает право на свободу и безопасность, отношение к лишенному свободы лицу; дополнительные права в случае лишения свободы без судебного решения; заключение под стражу; срок заключения; право на справедливое судопроизводство; особые права обвиняемого; правовую надежность в карательном праве; право на реабилитацию и возмещение ущерба; право на равную защиту прав и обжалование; право на правовую личность; право на гражданство; защищает свободу передвижения; неприкосновенность жилища; тайну переписки и иных средств общения; личные данные; право на свободу мысли, совести и вероисповедания; свободу мышления и выражения мысли; свободу выражения национальной принадлежности; свободу средств массовой информации; право на получение информации; избирательное право; право на принятие участия в управлении государственными делами; право на свободу собраний и объединений; право на петицию; право на убежище; право собственности; право наследования; право на труд; право на забастовку; право на бракосочетание и равноправие между супругами; свободу принятия решения о родах; права ребенка; права и обязанности родителей; право на особую защиту семьи, матерей, родителей-одиночек и де-

<sup>2</sup> См. ст.ст. 18-22 Конституции.

<sup>3</sup> См. ст.ст. 18-22 Конституции.

тей; право на правовую помощь; защиту здоровья; социальную защиту; право на образование; свободу научной и художественной работы; право на здоровую окружающую среду<sup>4</sup>.

### **4. Права представителей национальных меньшинств**

Кроме прав, гарантируемых всем гражданам, Конституцией гарантируются дополнительные индивидуальные и коллективные права представителям национальных меньшинств в сфере культуры, образования, получения информации и служебного употребления языка и алфавита; право на создание и избрание национальных советов; запрещение дискриминации национальных меньшинств; равноправие в управлении государственными делами; запрещение насильственной ассимиляции; право на сохранение самобытности; право на объединение и право на беспрепятственную связь и сотрудничество с соотечественниками за пределами Республики Сербия<sup>5</sup>.

### **5. Защита нарушенного или ущемленного права человека или меньшинств**

Конституцией каждому гарантируется право на судебную защиту и право на ликвидацию последствий, возникших в результате нарушения прав, а также право граждан обращаться в международные институты в целях защиты своих прав и свобод. В качестве особого вида правовой защиты Конституцией обеспечен институт конституционной жалобы, которая может быть предъявлена против отдельных актов и действий государственных органов или организаций, наделенных общественными полномочиями, которые нарушают или ущемляют гарантированные Конституцией права и свободы человека или меньшинств в случае, если исчерпаны или не предусмотрены другие правовые средства их защиты<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> См. Вторая часть Конституции под названием «Права и свободы человека и меньшинств» с положениями ст.ст. 23-74 Конституции.

<sup>5</sup> См. ст.ст. 75-81 Конституции.

<sup>6</sup> См. ст.ст. 22-170 Конституции.



**6. Инструменты обеспечения конституционности и законности**

Определением полномочий Конституционного Суда (1) и общими гарантиями конституционности и законности в отношении правовых актов (2) Конституцией обеспечивается защита конституционности и законности:

**(1) Полномочия Конституционного Суда:** осуществлять нормативный контроль по отношению к Конституции всех общих правовых актов; общепринятых правил международного права и подтвержденных международных договоров; выносить решения о соответствии подтвержденных международных договоров Конституции; выносить решения о соответствии общих актов закону; разрешать споры о компетенции между судами и другими государственными органами, а также споры о компетенции между республиканскими органами и краевыми органами, то есть органами единиц местного самоуправления, споры о компетенции между краевыми органами и органами единиц местного самоуправления и споры о компетенции между органами различных автономных краев или различных единиц местного самоуправления; выносить решения по возникающим в связи с выборами спорами, в отношении которых законом не определена компетенция судов; выносить решения по делу о смещении Президента Республики; выносить решения о запрещении деятельности политической партии, профсоюзной организации, религиозной общины или объединения граждан; оценивать конституционность законов до их вступления в силу; выносить решения по жалобам органов автономного края против отдельных актов и действий органов республики или органов единиц местного самоуправления, которые препятствуют осуществлению компетенций автономного края; выносить решения по жалобам муниципальных органов против отдельных актов и действий государственных органов или органов единиц местного самоуправления, которые препятствуют осуществлению компетенций муниципалитета; выносить решения по конституционным жалобам; выносить решения по жалобам против решения о подтверждении мандатов народных депутатов; выносить решения по жалобам против реше-

Из материалов Кишиневской международной конференции

ния о прекращении судебной функции и функций прокурора, заместителя прокурора, а также жалоб против решений Высшего совета правосудия<sup>7</sup>.

**(2) Общими гарантиями** конституционности и законности в правовом порядке Республики Сербия Конституцией обеспечиваются:

- иерархия внутренних и международных общих правовых актов в рамках единого правового порядка Республики путем утверждения Конституции как высшего правового акта Республики Сербия; возложения обязательства о соответствии Конституции всех законов и иных общих актов; утверждения, что подтвержденные международные договоры и общепринятые правила международного права являются неотъемлемой частью правового порядка Республики Сербия, что подтвержденные международные акты не должны противоречить Конституции, что законы и иные общие акты не должны противоречить подтвержденным международным договорам и общепринятым принципам международного права;
- иерархия внутренних правовых актов определяется Конституцией путем возложения обязательного соответствия всех подзаконных и иных общих актов закону и обязательного соответствия общих актов автономных краев и единиц местного управления их уставам;
- обязательство, порядок и действие опубликования общих правовых актов;
- запрещение обратного действия законов и иных общих актов;
- законность деятельности администрации и подчиненность административных актов судебному контролю.

### III

Деятельность Конституционного Суда является ключевым фактором, способствующим тому, чтобы ценности демократического общества, зафиксированные Конституцией,

<sup>7</sup> См. ст.ст. 44, 101, 148, 155, 161, 166, 169, 170, 186, 187 и 193 Конституции.

получили свое отражение на практике путем их воплощения в жизнь и через принятые Конституционным Судом решения.

Крупные и деликатные общественные вопросы возникали перед Конституционным Судом при обязанности эффективно действовать по защите гарантируемых Конституцией демократических ценностей. Некоторые из них можем обозначить как традиционные подлинные конституционные споры, требующие устранения из правовой системы несоответствия между общими актами различного уровня, в то время как другие вопросы в большей или меньшей степени касаются, по сути, вопросов политической системы и ее функционирования в конституционном строе государства, что придает им более широкое и растущее общественное значение. На примере весьма богатой практики Конституционного Суда Республики Сербия, представляя дела, поступившие в последнее время, покажем разнообразие тем, которыми занимается Конституционный Суд с одной и той же последовательностью на широком поле своих конституционных полномочий:

**(1) Вопрос процедуры принятия новой Конституции 2006 года.** Принятию указанной Конституции предшествовала большая политическая борьба мнений в обществе не только в отношении содержания, но и порядка внесения изменений в Конституцию. Это, в первую очередь, потому, что Конституция 1990 года, действующая в то время, категорически определяла порядок изменения Конституции путем сложной процедуры, которую нельзя было провести быстро и легко. Законодательный орган выбрал «кратчайший путь», приняв в 2003 году Закон «**О порядке и процедуре изменения Конституции Республики Сербия**». Конституционный Суд в 2004 году принял решение о неконституционности такого закона. Таким образом, Конституционный Суд, выполняя свою определенную Конституцией функцию, обеспечил, чтобы будущая Конституция, которая должна быть гарантом законности и демократии, «явилась на свет» необремененная возражением о недемократичном порядке ее появления. У нас, наряду с сентенциями римского права, юристам о их должности напоминает и поговорка с наших просторов, которая гласит: «Горбатого время не исправит» (Решение IY-168/03 от 25 мая 2004 года).

**(2) Установлением неконституционности и незаконности положений нескольких приказов, принятых во время действия чрезвычайного положения в Республики Сербия в 2003 году после убийства Премьер-министра д-р Зорана Джинджича, а именно: Приказа о специальных мерах, применяемых во время чрезвычайного положения, положений Приказа о воспрепятствовании массовому информированию, распространению прессы и других сообщений о причинах введения чрезвычайного положения и применении мер во время чрезвычайного положения и положений Приказа о специальных мерах в области правосудия, применяемых во время чрезвычайного положения,** Конституционный Суд защитил принцип конституционности и законности, принцип разделения власти и гарантированные Конституцией права граждан тем, что установил, что без обоснования Конституцией и законом приказами исполняющего обязанности Президента Республики произвольно утверждено основание для определения специальных полномочий государственных органов, для лишения свободы без решения суда и без права на защитника, отклонения от принципа неприкосновенности тайны переписки и других средств общения без решения компетентного органа, отмены права на забастовку, ограничения свободы прессы, а также было осуществлено назначение и.о. Председателя Верховного Суда и и.о. Республиканского прокурора с полномочиями предпринимать меры временного отстранения от должности и назначения непосредственно председателей нижестоящих судов и прокуроров (Решение IY-93/03 от 8 июля 2004 года).

**(3) Защищая избирательное право граждан,** Конституционный Суд решал проблемы в области избирательного законодательства:

- установлением неконституционности положений Закона «**Об избрании народных депутатов**», регламентирующих прекращение мандата депутата Народной скупщины Республики Сербия до истечения срока его избрания в результате прекращения членства в политической партии или коалиции, в списке кандидатов которой он состо-

- ял. Суд, в отсутствие непосредственного конституционного определения основ и причин прекращения мандата народных депутатов, в своей оценке предоставил толкование конституционных гарантий о парламентском (народном, гражданском) представительстве, избирательном праве, прямых выборах и свободном мандате народных депутатов (Решение ІУ-197/02 от 27 мая 2003 года).
- установлением неконституционности положений Закона «**О местном самоуправлении**» и Закона «**О местных выборах**», которые предусматривали прекращение мандата депутатов местных скупщин до истечения срока их избрания в результате прекращения членства в политической партии, предложившей их в депутаты, прекращения членства в политической партии или коалиции, в списке кандидатов которой они состояли, исключением из реестра компетентного органа политической партии, то есть иной политической организации, в списке кандидатов в депутаты которой они состояли. Суд оценил, что лишением свойства народного представителя в скупщинах общин в результате последовательного разрыва отношений с политической партией, обесцениваются утвержденные Конституцией содержание избирательного права, право прямых выборов, смысл представительской демократии граждан в общине, равные права и обязанности граждан независимо от политического убеждения или любого личного свойства (Решение ІУ-66/02 от 25 сентября 2003 года).
  - установлением неконституционности положения Закона «**Об избрании Президента Республики**», закрепляющего за Председателем Парламента возможность, в случае несостоявшихся выборов Президента Республики, принимать решение о том, будут ли назначены и когда новые выборы, вместо того, чтобы в соответствии с конституционной обязанностью и в определенный Конституцией срок назначить новые выборы. Суд оценил, что таким образом не только напрямую нарушается конституционная норма, гарантирующая осуществление избирательного права, но и ставится под угрозу принцип разделения власти с учетом того, что в период до избрания

Президента Республики его функции выполняет Председатель Парламента (Решение ІУ-23/03 от 18 сентября 2003 года).

- возбуждением дела по оценке конституционности положений Закона «**Об избрании народных депутатов**», Конституционный Суд выразил обоснованное сомнение в том, основываются ли на Конституции положения Закона, определяющие условия подтверждения и провозглашения списка кандидатов для участия в выборах народных депутатов и порядок распределения и предоставления мандатов, а в аспекте конституционной гарантии гендерного равноправия и особой защиты национальных меньшинств, непосредственного применения гарантируемых Конституцией прав человека и меньшинств, общепринятого международного права и подтвержденных международных договоров, а также конституционного обязательства в отношении обеспечения равноправия и представительности национальных меньшинств в Народной скупщине, учитывая, в том числе, положения Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, которая как подтвержденный международный договор обязывает законодательный орган (Решение ІУ-42/08 от 8 апреля 2008 года). Также, возбуждением дела по оценке конституционности положений Закона «**О местных выборах**» Конституционный суд выразил обоснованное сомнение в том, основываются ли на Конституции положения Закона, предписывающие количественные квоты необходимых подписей избирателей в поддержку кандидата и количество кандидатов как условие для подтверждения списка кандидатов, институт заключения договора с кандидатом в депутаты местной скупщины, то есть между депутатом местной скупщины и предъявителем списка кандидатов, на основании которого предъявитель списка кандидатов в депутаты имеет право от имени депутата местной скупщины подать заявление о прекращении его мандата в скупщине единицы местного самоуправления, а также предписывающие право предъявителя списка кандидатов в депутаты предоставлять полученные мандаты кандидатам,

состоящим в списке по своему усмотрению. Конституционный Суд эти положения Закона поставил под сомнение в аспекте положений Конституции, гарантирующих особую защиту национальных меньшинств, то есть закрепляющих обязательство обеспечения в единицах местного самоуправления, в которых проживает население смешанного национального состава, пропорционального представления национальных меньшинств в скупщинах этих единиц, а также в аспекте Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, а другие положения Закона в аспекте защиты конституционных гарантий суверенности граждан и верховенства права, которое осуществляется на свободных и прямых выборах, конституционного права граждан на местное самоуправление, осуществляемое через их свободно избранных представителей, конституционного запрещения политическим партиям непосредственно осуществлять власть или подчинять ее себе, конституционных гарантий непосредственной представительности граждан и непосредственности выборов, мирного пользования осуществленным избирательным правом, права на свободу мышления и выражения мысли, и все это в контексте обязывающих положений Международного пакта о гражданских и политических правах (Решение Юз-2/08 от 2 июля 2009 года).

**(4)** Защищая принципы разделения власти и **независимости судебной власти**, Конституционный Суд находился в ситуации три раза выносить решения по установлению неконституционности положений **Закона «О судьях»**, определяющих такого рода полномочие министра как экспонента исполнительной власти, который предлагает отстранение судей. В последнем решении, вынесенном недавно (июнь 2009 года), Конституционный Суд повторил причины неконституционности, которые остались одинаковыми как в аспекте Конституции 2006 года, так и Конституции 1990 года. Последний раз Конституционный Суд своим решением установил и то, что повторение неконституционности является нарушением также положения Конституции, которое определя-

ет, что решения Конституционного Суда являются окончательными, исполнительными и обязательными, то есть, что каждый должен уважать и исполнять решение Конституционного Суда. И в этом случае Конституционный Суд искал и находил опору для своей позиции в письменных позициях, которые создало развитие демократического мышления, влеченного и в Европейскую хартию о статусе судей, принятую в Страсбурге в июле 1998 года (Решение Юз-42/09 от 17 июня 2009 года). Одновременно, обсуждая конституционность **Закона «О судьях»**, Конституционный Суд имел возможность отстоять, защитить и обеспечить и конституционную гарантию запрещения конфликта интересов. Он это сделал установлением неконституционности положения Закона, дающего возможность судьям быть членами избирательной комиссии, которая в соответствии с другим законом, определяющим процесс принятия решения о нарушении прав в ходе избирательного процесса, принимает решения о законности действий в ходе избирательного процесса. Из соотношения положений указанных законов вытекало, что судья может находиться в ситуации, когда в одном и том же избирательном споре сначала участвует в принятии решения как член избирательной комиссии, а затем по тому же делу является членом судебной коллегии, устанавливающей законность решения избирательной комиссии, членом которой он является (Решение Ю-42/09 от 17 июня 2009 года).

**(5)** Установлением неконституционности положения **Закона «О телекоммуникациях»** Конституционный Суд защитил гарантированную Конституцией тайну переписки и других средств общения, ликвидируя норму, не включающую конституционное требование того, что отклонение от указанной гарантии допускается только на основании решения суда (Решение Юз-149/08 от 28 мая 2009 года). Также, установлением неконституционности **Положения о предоставлении для ознакомления определенных досье, создаваемых о гражданах Республики Сербия в Службе государственной безопасности**, которое без полномочий, основанных на законе, принято Правительством, а не Парламентом, Суд защитил гарантируемый Конституцией принцип разделения

власти, гарантируемую защиту тайны личных данных, авторитет закона как акта, в соответствии с Конституцией определяющего сбор, обработку и использование личных данных, то есть определяющего случаи, в которых ограничивается или исключается участие общественности в работе государственных органов (Решение ИУ-142/01 от 19 июня 2003 года).

**(6)** Особым, можно сказать довольно частым видом нарушения конституционных гарантий конституционности и законности и права граждан на ознакомление в разумный срок с новыми принятыми предписаниями, является факт неуважения конституционного запрета вступления в силу закона до истечения так называемого *vacatio legis*, составляющего семь дней, то есть определения *обратного действия* общими актами, а также неуважения конституционного требования *обязательного опубликования* общих актов до их вступления в силу, особенно со стороны предъясвителя акта более низкой юридической силы. В этом отношении существуют многочисленные решения Конституционного Суда, устанавливающие неконституционность положений общих актов, содержащих в себе указанные нарушения Конституции, в частности, положений тех актов, определяющих материальные обязательства для граждан на основании добровольных вкладов граждан в строительство объектов, представляющих общий интерес в местных сообществах, а также положений актов акционерных обществ, то есть других организаций, которыми по общему принципу определяются права и обязанности членом (Решение ИУ-201/06 от 15 мая 2008 года, ИУ-110/07 от 11 июня 2009 года и т.п.)

Невыполнение конституционной процедуры в процессе принятия законов, вступающих в силу до истечения так называемого стандартного определенного Конституцией *vacatio legis* (который составляет семь дней), явилось поводом установления Конституционным Судом неконституционности нормы Закона «О пенсионном и инвалидном страховании», предусматривающей вступление в силу Закона с даты опубликования, а из-за установленного упущения законодательного органа в процессе принятия Закона конкретно определить существование особых обоснованных причин для вступ-

ления в силу закона до истечения восьмого дня со дня опубликования (Решение ИУ-134/03 от 22 апреля 2004 года).

**(7)** С таким же подходом и целью Конституционный Суд решал и конституционность норм, не имеющих, условно говоря, самое широкое общественное значение, но важных с точки зрения гарантируемых Конституцией **прав личности, то есть юридических лиц**. Из числа таких случаев, например, можем привести:

- приостановление исполнения отдельного акта или действия, которые были бы приняты или предприняты на основании положений **Закона «О правах обвиняемого в заключении Международного уголовного трибунала и членов его семьи»**. Конституционный Суд применил меру в пределах его полномочий, действие которой равно эффективности решения, устанавливающего неконституционность Закона. Конституционный Суд приостановил применение положений Закона, защищая гарантируемое Конституцией равенство граждан в правах и должностях, право на равную защиту в государственных и других органах, несмотря на личное свойство, право на равную защиту для всех в производстве перед судом, другим государственным органом или любым органом или организацией, а также конституционный принцип, в соответствии с которым права и свободы человека и гражданина и равноправие перед законом являются основой и мерой полномочий и ответственности республиканских органов (Решение ИУ-152/04 от 15 апреля 2004 года);
- установление неконституционности положения **Закона «О финансировании политических партий»**, которым утверждается обязательство политической партии перевести прибыль от собственного имущества, которая превышает определенную квоту, на благотворительную организацию, которую сама выбирает, Конституционный Суд защитил конституционную гарантию права мирного пользования имуществом и других имущественных прав, приобретенных на основании закона, гарантируемых и статьей 1 Первого Протокола к Европейской конвенции (Решение ИУ-216/04 от 25 июня 2009 года);

- установление неконституционности положения **Закона «О наследии»**, которым исключалось право наследия по любому основанию военнообязанного гражданина, покинувшего страну во избежание обязанности ее защиты. Суд защитил гарантируемое Конституцией право граждан на наследие, право на распоряжение имуществом и «вернул» полномочия законодательного органа в утвержденные Конституцией рамки (Решение ИУ-358/95 от 25 сентября 2003 года);
- установление неконституционности положения **Закона «О трудовых отношениях в государственных органах»**, которым государственным служащим запрещалось членство в органах политических организаций. Суд оценил, что этим нарушается конституционный принцип равенства граждан в правах и должностях, то есть свобода политического объединения и деятельности в пределах Конституции (Решение ИУ-353/95 от 14 апреля 2005 года);
- установление неконституционности положения **Закона «О внутренних делах»**, которым определялось, что в дисциплинарном производстве, возбужденном в отношении сотрудника полиции, в котором исключена общественность, защитником может быть только лицо, которое работает в полиции. Суд защитил конституционные права граждан на защиту в суде и свободный выбор защитника (Решение ИУ-10/01 от 9 октября 2003 года) и т.п.

Из вышеуказанного вытекает, что, защищая непосредственно ценности демократического общества, Конституционный Суд своими решениями, касающимися конкретных законов или других правовых актов, и авторитетом их обоснования одновременно предупреждал и давал импульс государственным органам и другим предьявителям общих актов, чтобы ими, уже при создании правовых норм, обеспечивалось максимальное уважение гарантируемых Конституцией ценностей, и при этом осознал и обеспечивался реальный и действенный механизм осуществления прав граждан и других лиц.

Однако, несмотря на то, насколько важна функция Конституционного Суда для защиты основополагающих конституционных ценностей, все-таки необходимо отметить, что конституционно-судебный контроль конституционности законов и других правовых актов, сам по себе, не порождает ни «хорошие законы», ни верховенство права, а менее всего «здоровое общество», то есть демократическое общество. Его роль, как уже сказано, заключается в «создании помех» законодательной власти, то есть ее большинству принимать законы, несоответствующие Конституции. Иными словами, Конституционный Суд, осуществляя данное полномочие, защищает и хранит Конституцию от неконституционных актов органов законодательной, исполнительной и судебной власти, но не может действовать от имени и вместо этих органов, основная задача которых и каждого, в рамках его компетенции, путем законов, их выполнения и применения – вдохнуть новую жизнь Конституции и воплотить ее в конституционную действительность.

#### IV

Надеюсь, что этот краткий обзор системы конституционного устройства основных ценностей, на которые опирается Республика Сербия, вместе с описанием наглядных примеров решений Конституционного Суда, вычерчивает картину о том, как посредством нормативного контроля, являющегося традиционным полномочием Конституционного Суда, Конституцией гарантируются, а деятельностью Конституционного Суда защищаются ценности и достижения демократического общества.

Несмотря на то, что и результат проведенного нормативного контроля, завершающегося установлением неконституционности закона или другого общего акта, производит эффект и на индивидуальные права граждан, и именно двойной: косвенный, в виде «тушения» источника неконституционности «на будущее», и прямой - в виде возможности требования репарации прав, поврежденных применением неконституционного или незаконного правового акта (при условиях и в соответствии с процедурой, определенной Законом «О Конституционном Суде»), остается фактом, что введением института

конституционной жалобы Конституцией 2006 года проложена новая дорога к непосредственной защите прав и свобод человека, ущемленных актами государственной власти. Конституционный Суд тем самым стал и местом прямой, индивидуальной защиты конституционных гарантий прав и свобод человека, которые в ходе подготовки Конституции, больше всего впитали в себя ценности и гарантии, содержащиеся в актах международного сообщества, защищающие отдельно взятые права и свободы граждан и других лиц от их ущемления или повреждения. Хотя в этом деле за нами чуть больше года эффективной работы, можем уже сейчас прийти к выводу, что, имея в виду большое количество поступивших жалоб, требующих такого вида правовой защиты, и судя по подъему, с которым Конституционный Суд приступил к решению этих дел, данный вид конституционно-судебного контроля и защиты ознаменует будущую работу Конституционного Суда, которую он осуществляет и будет осуществлять при применении высших правовых стандартов толкования прав человека.

\* \* \*

Считаем, что опыт, высказанный в докладах, подготовленных для данной Конференции, и познания, приобретенные в ходе взаимного обмена опытом, будут способствовать дальнейшему строительству надежного европейского укрепления гражданских прав и свобод.



**Ф. Абдуллаев**

*Председатель Конституционного Суда  
Азербайджанской Республики*

### **Защита конституционных прав и свобод граждан в порядке подачи индивидуальных жалоб в Конституционный Суд Азербайджанской Республики**

Уважаемый господин Председатель!  
Уважаемые участники Конференции!  
Дамы и господа!

Прежде всего, хотелось бы еще раз поздравить всю общественность Республики Молдова с 15-летием Конституции страны, а также выразить благодарность Председателю Конституционного Суда Молдовы за теплый, дружественный прием и возможность участвовать на данной Конференции.

Уважаемые коллеги.

Обеспечение прав и свобод граждан является высшей целью каждого государства. Согласно статьям 12 и 26 Конституции Азербайджанской Республики государство гарантирует защиту прав и свобод каждого лица. В числе конституционных гарантий предусматривается возможность каждого обжаловать в судебном порядке решения и действия (или бездействие) государственных органов, политических партий, профсоюзных и других общественных организаций, а также должностных лиц. Реальные гарантии конституционных прав и свобод человека закреплены в статье 71 Конституции, согласно которой любое лицо имеет право на эффективное восстановление прав компетентными судами в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов.

Свободный доступ в суд подразумевает также и свободный доступ к конституционному правосудию. В свою очередь, рассмотрение конституционных споров существенно увеличивает степень защиты основных прав и свобод.

Право граждан на обращение в Конституционный Суд изначально было закреплено в Законе “О Конституционном Суде”. Однако такое право было обременено тем, что гражданин с жалобой обращался в Конституционный Суд не напрямую, а через Верховный Суд. В результате, за пять с лишним лет деятельности Конституционного Суда ни одна жалоба в нашем Суде рассмотрена не была.

24 августа 2002 года был проведен референдум и в текст Конституции Азербайджана внесены важные изменения, которые позволили гражданам, судам общей юрисдикции, а также Омбудсмену непосредственно обращаться в Конституционный Суд, что способствовало существенной активизации деятельности Суда по защите прав и свобод человека и гражданина.

Согласно изменениям, внесенным в Конституцию, каждый имеет право обжаловать в Конституционный Суд нормативно-правовые акты органов законодательной и исполнительной власти, акта муниципалитета, а также судебные акты, которые по мнению заявителя, нарушили его конституционные права или свободы.

После внесения изменений в Конституцию возникла необходимость в принятии нового Закона “О Конституционном Суде”.

В этом законе, разработанном с участием экспертов Венецианской Комиссии, нашел свое отражение механизм и порядок подачи и рассмотрения частной жалобы. Должен сказать, что на сегодняшний день ни одной жалобы на неконституционность актов законодательной и исполнительной власти, а также муниципалитетов подано не было. Что же касается судебных актов, то одним из важнейших условий подачи частной жалобы является исчерпание всех доступных средств судебной защиты, а также удовлетворение таких требований, как необходимость подачи жалобы в течение 6 месяцев с момента вступления в силу решения последней судебной инстанции.

При рассмотрении жалоб Конституционный Суд не осуществляет проверку фактических обстоятельств, установленных судами общей юрисдикции, а рассматривает только правовые вопросы, связанные с нарушением прав и свобод человека, и решает исключительно вопросы соответствия оспариваемого акта Конституции или нормативно-правовому акту, обладающему большей юридической силой в порядке законодательной иерархии.

Кроме того, гражданин может обратиться в Конституционный Суд в случае нарушения его права на доступ в суд, когда суды общей юрисдикции вместо принятия процессуального документа отказывают, например, в удовлетворении требования гражданина декларативным документом, например письмом.

Гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд напрямую и в случае, если его обращение в суды общей юрисдикции за восстановлением нарушенных прав может привести к тяжким и непредсказуемым последствиям.

После принятия Закона “О Конституционном Суде” в наш Суд поступило большое количество частных жалоб. С 2004 по 2008 годы в Конституционный Суд было подано свыше 11 тысяч жалоб граждан и по 85 жалобам приняты соответствующие решения.

Большое число жалоб в Конституционный Суд, особенно в первые годы после внесения изменений в Конституцию, объясняется тем, что граждане, не обладая соответствующими правовыми знаниями, обращались к нам по всем наиболее важным вопросам, в том числе и не отнесенным к компетенции Конституционного Суда.

Должен отметить, что конституционное судопроизводство по индивидуальным жалобам стало эффективным средством защиты прав и свобод. В случае нарушения конкретных норм Конституции и законов Конституционный Суд выражает свою правовую позицию, обязательную для всех органов и должностных лиц и признает утратившим силу оспариваемый судебный акт.

Права и свободы человека и гражданина толкуются Конституционным Судом в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, и поэтому



деятельность Конституционного Суда развивается в общем русле европейского конституционализма.

Практически во всех своих решениях Конституционный Суд в подтверждение своих выводов относительно прав и свобод человека и их ограничений обращается к судебной практике Европейского Суда, как к источнику формирования внутреннего правового убеждения и как к дополнительному аргументу в отношении принимаемых решений.

Проведя анализ вопросов, поднятых во многих обращениях, Конституционный Суд констатировал частое нарушение Уголовно-процессуального Кодекса, прав собственности, социальных прав, трудовых прав, права на объединение и других прав. Почти в каждом рассматриваемом Конституционным Судом деле приходится в той или иной мере сталкиваться с вопросами законности, объективности, справедливости и равенства.

Решения Конституционного Суда непосредственно защищают права человека и гражданина в том виде, в котором они закреплены в Конституции. Они дают ориентиры для всех ветвей власти и, прежде всего, для судов. Эти решения являются наглядным примером для граждан и служат восстановлению нарушенных конституционных прав посредством механизма конституционного правосудия. Постановления Конституционного Суда признаются без исключения всеми органами власти, а обязательность их исполнения закреплена непосредственно в законодательном порядке.

Во вчерашних выступлениях звучала мысль о том, что конституционные суды на основании частных жалоб не могут рассматривать вопросы соответствия судебных актов Конституции, а также ставился вопрос о месте Конституционного Суда в системе государственных органов. В этой связи хотел бы поделиться своими мыслями по этому вопросу.

Согласно нашей Конституции Конституционный Суд входит в систему судебных органов страны и является высшим органом конституционного правосудия. То, что по нашему законодательству это судебный орган – не вызывает никакого сомнения, поскольку обладает всеми характеристиками, присущими суду – а именно: он формируется также как и суды общей юрисдикции, рассматривает дела в том же поряд-

ке и на основании тех же принципов, что и суды общей юрисдикции.

Вставал вопрос о том, вправе ли Конституционный Суд отменять по частным жалобам решения судов общей юрисдикции?

Нет, не вправе, поскольку он не является судом четвертой инстанции. Однако, констатируя факт нарушения судами общей юрисдикции конституционного права гражданина, Конституционный Суд оставляет вне правового поля решения суда общей юрисдикции. Иными словами, судебные решения, вынесенные с нарушением конституционных прав и свобод граждан, не имеют юридической силы. Поэтому, по нашему законодательству Конституционный Суд признает такое решение утратившим силу, но вопрос об отмене этого судебного акта решается в судах общей юрисдикции.

Резюмируя свое выступление, мне хотелось бы отметить, что институт частной жалобы позволяет гражданам более активно участвовать в правовых процессах общества, определять себя в качестве важнейшего участника в построении гражданского общества и социального государства, а также повышать уровень правосознания каждого индивида, а следовательно, и его ответственности за демократическое развитие страны. Хотелось бы выразить уверенность, что Конституционный Суд, оставаясь вне политических конъюктур и тенденций, будет поднимать вектор конституционной защиты прав и свобод человека.



**РЕЗЮМЕ  
РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

**РЕЗЮМЕ  
РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ  
от 18 декабря 2008 г. № Р-303/2008**

**«О реализации субъективного права при прекращении  
действия правовых норм»**

Конституционный Суд рассмотрел обращение гражданина по вопросу реализации Декрета Президента Республики Беларусь от 13 июня 2001 г. № 17 «О порядке обеспечения жилыми помещениями военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, финансовых расследований, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям». В соответствии с названным Декретом было принято решение о предоставлении заявителю безвозмездной финансовой помощи на погашение льготного кредита, полученного на строительство жилого помещения. Впоследствии Декрет был признан утратившим силу. Финансовая помощь заявителем получена не в полном объеме. Гражданин считает, что он имеет право на получение финансовой помощи в полном объеме, так как обратился за ней и решение о ее предоставлении было принято еще до признания указанного Декрета утратившим силу.

Рассматривая проблему реализации субъективного права при прекращении действия правовых норм, Конституционный Суд в своем решении выразил следующую правовую позицию.

В случае утраты юридической силы нормативным правовым актом, установившим определенные права и обязаннос-

ти гражданина или организации, в ряде случаев существует необходимость регулирования в течение определенного времени отношений, возникших до утраты нормативным правовым актом юридической силы. Такое переживание закона во времени способствует реализации субъективных прав и юридических обязанностей в полном объеме. Это согласуется с конституционными принципами гарантированности прав человека и взаимной ответственности государства и гражданина. Поэтому, если при отмене нормативного правового акта прекращается право, реализация которого уже началась, законодателю следует определить возможность, порядок и условия полной реализации этого субъективного права.

С учетом изложенного, Конституционный Суд признал необходимым внести в Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» соответствующие дополнения, предложив Совету Министров подготовить законопроект.

**РЕЗЮМЕ  
РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

**от 27 декабря 2008 г. № Р-308/2008  
«О соответствии Конституции Республики Беларусь  
Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и  
дополнений в некоторые законы Республики Беларусь  
по вопросам государственного и мобилизационного  
материальных резервов»**

Конституционный Суд в порядке обязательного предварительного контроля проверил конституционность Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам государственного и мобилизационного материальных резервов». Проверяемым Законом вносятся изменения и дополнения в Военную доктрину Республики Беларусь (утверждена Законом от 3 января 2002 г.), Законы Республики Беларусь «Об обороне», «Об объектах, находящихся только в собственнос-

ти государства», «О мобилизационной подготовке и мобилизации», «О чрезвычайном положении», «О военном положении», «О гражданской обороне». Конституционный Суд отметил, что указанные изменения и дополнения способствуют более точному определению полномочий государственных органов по созданию, использованию и сохранению материальных ценностей в государственном и мобилизационном материальных резервах. Данные изменения и дополнения по своему содержанию не противоречат Конституции.

При этом Конституционный Суд обратил внимание, что согласно части четвертой статьи 104 Конституции программные законы требуют особого порядка их принятия, внесения в них изменений и дополнений. Программными законами в соответствии с конституционными нормами являются закон об основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Беларусь и закон о Военной доктрине Республики Беларусь. Программные законы считаются принятыми, если за них проголосовало не менее двух третей от полного состава палат Парламента. По мнению Конституционного Суда, закон о внесении изменений и дополнений в программный закон должен быть также принят не менее чем двумя третями голосов депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики от полного состава палат.

В связи с этим Конституционный Суд отмечает, что изменение в Военную доктрину Республики Беларусь, утвержденную Законом от 3 января 2002 г., следовало вносить отдельным законом.

Конституционный Суд учел то обстоятельство, что Закон был принят более чем двумя третями голосов от полного состава палат Парламента. В связи с этим, по мнению Конституционного Суда, основания для признания порядка его принятия не соответствующим Конституции отсутствуют.

**РЕЗЮМЕ**  
**РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА**  
**РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**  
**от 29 декабря 2008 г. № Р-312/2008**

**«О применении более продолжительных сроков  
наложения административных взысканий»**

Конституционный Суд рассмотрел запрос об обоснованности применения более продолжительных сроков наложения административных взысканий, которые предусмотрены пунктом 4 части 1 статьи 7.6 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях.

Данным пунктом предусмотрены более продолжительные сроки наложения административных взысканий по сравнению с обычными за совершение административных правонарушений в определенных областях деятельности. В частности, в области финансов, рынка ценных бумаг, банковской и предпринимательской деятельности, против порядка налогообложения и таможенного регулирования. Также установлено, что административное взыскание может быть наложено в указанные более продолжительные сроки и за совершение «иных административных правонарушений, выразившихся в неисполнении или ненадлежащем исполнении актов законодательства, регулирующих экономические отношения». Законодательство Республики Беларусь не раскрывает понятия «экономические отношения», что влечет неоднозначное понимание положения «иные административные правонарушения».

Конституционный Суд в своем решении признал, что неконкретная формулировка указанного пункта может привести к его расширительному толкованию. Также его действие может быть распространено на неоправданно большой перечень административно наказуемых деяний по усмотрению правоприменителя.

Конституционный Суд считает, что норма, устанавливающая исключение из общего правила, должна быть максимально определенной с целью недопущения ее расширительного понимания и применения. Перечень конкретных

составов административных правонарушений, за совершение которых установлены более продолжительные сроки наложения административных взысканий, должен быть закреплен непосредственно в указанном Кодексе. В связи с этим Конституционный Суд предложил Палате представителей внести в данный Кодекс необходимые изменения и дополнения.

**РЕЗЮМЕ  
РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ  
от 4 февраля 2009 г. № Р-313/2009**

**«О состоянии конституционной законности  
в Республике Беларусь в 2008 году»**

4 февраля 2009 г. на заседании Конституционного Суда Республики Беларусь принято Послание Президенту Республики Беларусь, Палате представителей и Совету Республики Национального собрания Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2008 году».

В Послании отмечено, что деятельность Конституционного Суда в 2008 году была направлена на обеспечение верховенства Конституции и прямое действие ее норм, дальнейшее утверждение конституционной законности в нормотворчестве и правоприменении, защиту конституционных прав и свобод граждан. Решению этих задач способствуют принятые на государственном уровне меры по совершенствованию конституционного контроля.

Наиболее значительное событие прошлого года для развития конституционного правосудия в нашем государстве – введение обязательного предварительного конституционного контроля всех законов, принятых Парламентом, на стадии до подписания их Президентом. Предварительный контроль введен на основании Декрета Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершен-

ствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь». Тем самым вектор дальнейшего развития конституционного правосудия сегодня направлен на упреждение нарушений конституционности в нормотворчестве, исключение возможных негативных социальных последствий действия норм законов, противоречащих Конституции.

В порядке обязательного предварительного конституционного контроля Конституционный Суд рассмотрел 102 закона, в том числе 3 кодекса, 24 общих и специальных закона, 40 законов о внесении изменений и дополнений и о признании утратившими силу законодательных актов, 35 законов о ратификации международных договоров Республики Беларусь. В проверенных законах, признанных соответствующими Конституции, нашли развитие основополагающие принципы и нормы Конституции. Вместе с тем по ряду законов Конституционный Суд сформулировал правовые позиции, направленные на выявление конституционно-правового смысла положений законов, недопущение неконституционной правоприменительной практики.

По результатам рассмотрения обращений граждан, государственных органов и организаций Конституционный Суд принял более 20 решений, в которых содержатся предложения Парламенту, Правительству по устранению пробелов и коллизий в законодательстве, в том числе в отношении норм Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь, Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях и др.

В 2008 году исполнен ряд решений Конституционного Суда, включая и принятые в предыдущие годы:

законодательные предложения Конституционного Суда о деятельности организаций застройщиков и потребительских кооперативов, садоводческих товариществ нашли реализацию в указах Главы государства от 28 января 2008 г. № 43 и № 50;

правовая позиция по вопросу предоставления инвалидам земельных участков для размещения гаражей – в Кодексе о земле;

решение по вопросу включения в стаж госслужбы определенных периодов работы – в Законе «О государственной службе в Республике Беларусь» и др.

Задача правового государства, каким провозглашена Республика Беларусь в Конституции, заключается в обеспечении конституционности правового регулирования общественных отношений, установлении единообразной практики применения правовых норм всеми государственными органами, в том числе судами, контрольными и надзорными органами. При решении данной задачи должны использоваться правовые позиции Конституционного Суда, сформулированные в его решениях.



## РЕЗЮМЕ 16 РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА УКРАИНЫ

**Решение Конституционного Суда Украины  
от 13 января 2009 года № 1- рп/2009**

**по делу об официальном толковании положений абзаца тринадцатого пункта 1 части первой статьи 20 Закона Украины „О Кабинете Министров Украины“, части второй статьи 52, части третьей статьи 53 и части второй статьи 54 Бюджетного кодекса Украины в аспекте положений части первой статьи 93, части второй статьи 96, пункта 6 статьи 116 Конституции Украины по конституционному представлению 54 народных депутатов Украины (дело о праве законодательной инициативы о внесении изменений в закон о Государственном бюджете Украины)**

### **Выводы:**

Положения части второй статьи 52, части третьей статьи 53 и части второй статьи 54 Бюджетного кодекса Украины в аспекте положений части первой статьи 93, части второй статьи 96 Конституции Украины следует понимать как то, что представление в Верховную Раду Украины проектов законов о внесении изменений в закон о Государственном бюджете Украины не является исключительным правом Кабинета Министров Украины.

Право подавать в Верховную Раду Украины проекты законов о внесении изменений в закон о Государственном бюджете Украины имеют все субъекты права законодательной инициативы, определенные в части первой статьи 93 Конституции Украины.

### **Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление - 54 народных депутата Украины - обратился в Конституционный

Суд Украины с ходатайством дать официальное толкование положений абзаца тринадцатого пункта 1 части первой статьи 20 Закона Украины „О Кабинете Министров Украины“ (далее - Закон), части второй статьи 52, части третьей статьи 53 и части второй статьи 54 Бюджетного кодекса Украины (далее - Кодекс) в аспекте положений части первой статьи 93, части второй статьи 96, пункта 6 статьи 116 Конституции Украины.

В части первой статьи 93 Конституции Украины закреплено, что право законодательной инициативы в Верховной Раде Украины принадлежит Президенту Украины, народным депутатам Украины и Кабинету Министров Украины. Настоящее конституционное положение не предусматривает отличий в содержании и объеме этого права указанных субъектов. Вместе с тем в других нормах Конституции Украины устанавливается исчерпывающий перечень законопроектов, которые могут подавать в Верховную Раду Украины лишь отдельные субъекты права законодательной инициативы, определенные в части первой статьи 93 Конституции Украины. В частности, проект закона о Государственном бюджете Украины на следующий год подает Кабинет Министров Украины (часть вторая статьи 96 Конституции Украины), законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины могут подавать Президент Украины или не менее трети либо двух третей народных депутатов Украины от конституционного состава Верховной Рады Украины (статья 154, часть первая статьи 156 Конституции Украины).

Конституция устанавливает общие положения бюджетного процесса и определяет его участников на отдельных стадиях этого процесса.

Кабинет Министров Украины разрабатывает проект закона о Государственном бюджете Украины на следующий год и подает в Верховную Раду Украины, обеспечивает исполнение утвержденного Верховной Радой Украины Государственного бюджета Украины, отчитывается перед Верховной Радой Украины о его исполнении (часть вторая статьи 96, часть вторая статьи 97, пункт 6 статьи 116 Конституции Украины).

Верховная Рада Украины утверждает Государственный

бюджет Украины и вносит в него изменения, осуществляет контроль за исполнением Государственного бюджета Украины, принимает решение по отчету о его исполнении (пункт 4 части первой статьи 85, часть первая статьи 96 Конституции Украины).

Основы бюджетного процесса и регламентация его стадий нормализованы также Кодексом:

- глава 6 „Составление проекта Государственного бюджета Украины“ регламентирует деятельность Кабинета Министров Украины по реализации его конституционных полномочий на данной стадии бюджетного процесса;
- глава 7 „Рассмотрение и принятие Государственного бюджета Украины“ регламентирует деятельность Верховной Рады Украины по реализации ее конституционных полномочий на данной стадии бюджетного процесса;
- глава 8 „Исполнение Государственного бюджета Украины“ регламентирует деятельность Кабинета Министров Украины по его конституционной обязанности обеспечивать исполнение Государственного бюджета Украины;
- глава 9 „Внесение изменений в закон о Государственном бюджете Украины“ регламентирует эту процедуру как отдельную самостоятельную стадию бюджетного процесса по корректированию составных частей Государственного бюджета Украины в период его исполнения.

Каждая из указанных стадий имеет соответствующее конституционное основание (пункт 4 части первой статьи 85, статьи 96, 97, пункт 6 статьи 116 Конституции Украины).

Положения части первой статьи 93 Конституции Украины предусматривают исчерпывающий перечень субъектов права законодательной инициативы на начальной стадии законодательного процесса - инициирование законопроекта путем внесения его на рассмотрение Верховной Рады Украины.

Разработка проекта закона является отдельным видом деятельности, которая предшествует стадии представления (внесения) законопроекта, и, таким образом, не касается непосредственно субъектов, определенных в части первой статьи 93 Конституции Украины.

Исходя из этого, Конституционный Суд Украины считает, что разработка проекта закона о Государственном бюджете Украины (пункт 6 статьи 116 Конституции Украины, часть первая статьи 32 Кодекса) и его представление в Верховную Раду Украины (часть вторая статьи 96 Конституции Украины, часть вторая статьи 37 Кодекса) - это самостоятельные стадии бюджетного процесса.

Следовательно, имеются основания для вывода, что положения абзаца тринадцатого пункта первой части первой статьи 20 Закона не могут быть предметом официального толкования в аспекте положений пункта 6 статьи 116 Конституции Украины, поскольку определяют стадию разработки проектов законов о Государственном бюджете Украины и о внесении изменений в Государственный бюджет Украины, а не этап их представления в Верховную Раду Украины.

В положениях главы 9 Кодекса определены полномочия Кабинета Министров Украины на такой стадии бюджетного процесса, как внесение изменений в закон о Государственном бюджете Украины, в частности: „Кабинет Министров Украины проводит ежеквартальную оценку соответствия прогнозных макропоказателей экономического и социального развития Украины показателям, учтенным при утверждении Государственного бюджета Украины на соответствующий бюджетный период“ (третье предложение части первой статьи 52); Кабинет Министров Украины на протяжении двух недель со дня оглашения заключений о перевыполнении доходной части Государственного бюджета Украины обязан подать Верховной Раде Украины соответствующий проект закона о внесении изменений в закон о Государственном бюджете Украины (часть третья статьи 53); Кабинет Министров Украины в случае недополучения доходов общего фонда Государственного бюджета Украины больше чем на 15 процентов суммы, предусмотренной росписью государственного бюджета на квартал, по предложению Министерства финансов Украины разрабатывает и подает в Верховную Раду Украины проект закона о внесении изменений в закон о Государственном бюджете Украины (часть вторая статьи 54).

Однако системный анализ положений статей 52, 53, 54 Кодекса подтверждает, что эти нормы не предусматривают

исключительного права законодательной инициативы Кабинета Министров Украины о внесении изменений в закон о Государственном бюджете Украины. Указанные полномочия Кабинета Министров Украины не ограничивают права других субъектов, предусмотренных в статье 93 Конституции Украины, подавать в Верховную Раду Украины законопроект о внесении изменений в закон о Государственном бюджете Украины.

**Решение Конституционного Суда Украины  
от 15 января 2009 года № 2 - рп/2009**

**по делу о соответствии Конституции Украины  
(конституционности) Указа Президента Украины  
„О некоторых вопросах руководства  
внешнеполитической деятельностью государства“  
по конституционному представлению 53 народных  
депутатов Украины**

**Выводы:**

Признать соответствующим Конституции Украины (конституционным) Указ Президента Украины „О некоторых вопросах руководства внешнеполитической деятельностью государства“ от 4 июня 2008 года № 513.

**Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление - 53 народных депутата Украины - обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством рассмотреть вопрос о соответствии Конституции Украины (конституционности) Указа Президента Украины „О некоторых вопросах руководства внешнеполитической деятельностью государства“ от 4 июня 2008 года № 513 (далее - Указ), которым предусмотрено: кандидатуры на должности первого заместителя, заместителя Министра иностранных дел Украины, руководителя структурного подразделения Министерства иностранных дел Украины, генерального консула, советника-посланника, советника дипломатического представительства Украины в

иностранном государстве, при международной организации, ректора, первого проректора, проректора Дипломатической академии Украины при Министерстве иностранных дел Украины предварительно согласовываются в установленном порядке с Президентом Украины; материалы о согласовании кандидатур на должности первого заместителя, заместителя Министра иностранных дел Украины подаются Президенту Украины Министром иностранных дел Украины до внесения Кабинету Министров Украины представлений о назначении соответствующих лиц на указанные должности (статьи 1, 2).

Согласно статье 18 Конституции Украины внешнеполитическая деятельность Украины направлена на обеспечение ее национальных интересов и безопасности путем поддержания мирного и взаимовыгодного сотрудничества с членами международного сообщества на основе общепризнанных принципов и норм международного права.

Внешняя политика является важным направлением деятельности государства, а ее эффективность требует стабильности внешнеполитического курса, координации и согласованности действий органов государственной власти.

Верховная Рада Украины исключительно законами определяет основы внешней политики государства и внешних сношений, заслушивает ежегодные и внеочередные послания Президента Украины о внутреннем и внешнем положении Украины, дает законом согласие на обязательность международных договоров Украины и осуществляет их денонсацию (пункты 5, 8, 32 части первой статьи 85, пункт 9 части первой статьи 92 Конституции Украины).

Президент Украины в соответствии с определенным в Конституции Украины статусом является главой государства и выступает от его имени, является гарантом государственного суверенитета, территориальной целостности Украины, соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина (статья 102).

Согласно статье 106 Конституции Украины в сфере внешней политики Президент Украины обеспечивает государственную независимость, национальную безопасность и

правопреемство государства, представляет государство в международных отношениях, осуществляет руководство внешнеполитической деятельностью государства, ведет переговоры и заключает международные договоры Украины, принимает решения о признании иностранных государств, назначает и освобождает глав дипломатических представительств Украины в других государствах и при международных организациях, принимает верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей иностранных государств, вносит в Верховную Раду Украины представление о назначении Министра иностранных дел Украины, присваивает высшие дипломатические ранги (пункты 1, 3, 4, 5, 10, 24 части первой).

Кабинет Министров Украины обеспечивает осуществление внешней политики государства, направляет и координирует работу министерств, других органов исполнительной власти (пункты 1, 9 статьи 116 Конституции Украины).

Таким образом, Верховная Рада Украины, Президент Украины и Кабинет Министров Украины имеют отдельные конституционные полномочия в сфере внешнеполитической деятельности, но только Президент Украины как глава государства наделен полномочиями осуществлять руководство этой деятельностью. Положения Конституции Украины, в которых установлены указанные полномочия Президента Украины и других субъектов внешнеполитической деятельности государства, являются нормами прямого действия (часть третья статьи 8). Это значит, что глава государства не только осуществляет общую направленность внешнеполитического курса государства в соответствии с определенными Верховной Радой Украины основами внешней политики Украины, но и применяет соответствующие средства влияния на деятельность субъектов внешнеполитической деятельности с целью обеспечения национальных интересов и безопасности Украины.

Реализация определенных Верховной Радой Украины основных принципов внешней политики государства, которая проводится под руководством Президента Украины и обеспечивается Кабинетом Министров Украины и Министерством иностранных дел Украины, требует координации деятельнос-



ти этих органов исполнительной власти главой государства, в том числе и в вопросах кадрового обеспечения в данной сфере. Осуществляя руководство внешнеполитической деятельностью государства, Президент Украины оказывает влияние на деятельность Кабинета Министров Украины и Министерства иностранных дел Украины через соответствующие указы, распоряжения.

Указ, которым предусмотрено предварительное согласование кандидатур на должности в Министерстве иностранных дел Украины и Дипломатической академии Украины при этом министерстве, направлен, как указано в его преамбуле, на выполнение пункта 3 части первой статьи 106 Конституции Украины, в котором, в частности, определены полномочия Президента Украины осуществлять руководство внешнеполитической деятельностью государства. Реализация данного конституционного полномочия обуславливает участие главы государства в подборе кадров, в том числе через предварительное согласование кандидатур на соответствующие должности в Министерстве иностранных дел Украины и Дипломатической академии Украины при этом министерстве, которая обеспечивает подготовку, переподготовку и повышение квалификации дипломатических и консульских кадров.

Следовательно, установленный в Указе порядок предварительного согласования кандидатур на указанные в данном акте главы государства должности следует рассматривать как одно из средств реализации Президентом Украины конституционного полномочия по осуществлению руководства внешнеполитической деятельностью государства.

В Конституции Украины, в частности в пункте 25 части первой статьи 85, пункте 11 части первой статьи 106, предусмотрено дача Верховной Радой Украины согласия на назначение Президентом Украины кандидатур на отдельные должности, а в части третьей статьи 136 - согласование с Президентом Украины кандидатуры на должность Председателя Совета министров Автономной Республики Крым. Следовательно, при решении вопросов государственного управления это согласование имеет целью координацию действий органов государственной власти, является формой реализации их полномочий.

Указ, как следует из его содержания, направлен на усовершенствование реализации внешней политики государства, улучшение координации в этой сфере, в частности в вопросах профессиональной подготовки и подбора кадров на должности в Министерстве иностранных дел Украины, которые обеспечивают и непосредственно осуществляют внешнюю политику.

Примененное в Указе словосочетание „предварительное согласование“ означает, что процедура согласования кандидатур на должности в Министерстве иностранных дел Украины происходит на стадии подбора кадров, до момента принятия уполномоченным должностным лицом или органом решения о назначении этих лиц на должности, и одновременно указывает, с кем должны быть согласованы эти вопросы. Такое согласование с Президентом Украины осуществляется Министром иностранных дел Украины, который либо вносит Кабинету Министров Украины представление о назначении соответствующих кандидатур, либо сам их назначает.

Следовательно, предварительное согласование кандидатур на должности в Министерстве иностранных дел Украины, предусмотренное в Указе, является процедурой согласования действий Министра иностранных дел Украины с Президентом Украины относительно назначения этих должностных лиц. Она не подменяет решение о назначении этих лиц на должности как волевой акт должностных лиц или органов, к чьей компетенции отнесено принятие таких решений, и не может рассматриваться как обязательная составляющая данного решения.

Поэтому предварительное согласование с Президентом Украины кандидатур на указанные должности не препятствует Кабинету Министров Украины в реализации своих полномочий по обеспечению осуществления внешней политики государства, направления и координации работы министерств, определенных в пунктах 1, 9 статьи 116 Конституции Украины, и относительно назначения на должности первых заместителей и заместителей министров - по представлению министров, предусмотренному статьей 22 Закона Украины „О Кабинете Министров Украины“. Выдав Указ, Прези-

дент Украины не вмешался в компетенцию вышестоящего органа исполнительной власти.

Установленное в Указе предварительное согласование кандидатур на должности в Министерстве иностранных дел Украины касается решения Президентом Украины отдельного аспекта внешнеполитической деятельности и не касается общих вопросов организации и порядка деятельности данного министерства. Поэтому у Конституционного Суда Украины нет оснований связывать положение Указа, как отмечается в конституционном представлении, с организацией и деятельностью органов исполнительной власти, в частности Кабинета Министров Украины, урегулированием основ государственной или дипломатической службы, определением основных принципов внешней политики, что относится к сфере законодательного регулирования.

**Решение Конституционного Суда Украины  
от 3 февраля 2009 года № 3- рп/2009**

**по делу о соответствии Конституции Украины  
(конституционности) отдельного положения части  
второй статьи 211 Семейного кодекса Украины  
по конституционному представлению  
Уполномоченного Верховной Рады Украины по  
правам человека (дело о разнице в возрасте между  
усыновителем и ребенком)**

**Выводы:**

Положение второго предложения абзаца первого части второй статьи 211 Семейного кодекса Украины относительно разницы в возрасте между усыновителем и ребенком признать соответствующим Конституции Украины (конституционным).

**Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление - Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека - обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством

признать не соответствующим Конституции Украины, в частности статьям 21, 22, 24, 51, отдельное положение части второй статьи 211 Семейного кодекса Украины (далее - Кодекс). Автор ходатайства считает, что дополнение абзаца первого части второй статьи 211 Кодекса вторым предложением о том, что разница в возрасте между усыновителем и ребенком не может быть более сорока пяти лет в соответствии с Законом Украины „О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно усыновления“ от 10 апреля 2008 года (далее - Закон), нарушает конституционные права граждан Украины. По мнению Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, указанное дополнение является дискриминационной по возрастному признаку нормой права, которой ограничено право граждан на усыновление выбранного ребенка и право ребенка быть усыновленным, а также нарушен конституционный принцип равенства прав человека, по которому потребности всех без исключения лиц имеют одинаково важное значение и каждый имеет равные возможности.

Конституционный Суд Украины, разрешая вопрос о соответствии Конституции Украины (конституционности) отдельного положения части второй статьи 211 Кодекса, исходит из следующего.

В Украине детство охраняется государством (часть третья статьи 51 Конституции Украины). Государство должно обеспечивать надлежащие условия для воспитания, физического, психического, социального, духовного и интеллектуального развития детей, их социально-психологической адаптации и активной жизнедеятельности, роста в семейном окружении в атмосфере мира, достоинства, взаимоуважения, свободы и равенства (статья 4 Закона Украины „Об охране детства“). Приоритетом в правовом регулировании семейных отношений является обеспечение каждого ребенка семейным воспитанием, возможностью духовного и физического развития (часть вторая статьи 1 Кодекса).

Создание условий для реализации права каждого ребенка на воспитание в семье, содействие усыновлению детей, создание системы поощрения и поддержки усыновителей относится к основным принципам государственной по-

литики в сфере социальной защиты детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения (статья 3 Закона Украины „Об обеспечении организационно-правовых условий социальной защиты детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения“).

Государство обязано заботиться о детях-сиротах и детях, лишенных родительского попечения, в частности обеспечить их содержание и воспитание (часть третья статьи 52 Конституции Украины). Обязанность государства обеспечить ребенку защиту и попечение, необходимые для его благополучия, согласовывается с позициями, изложенными в признанных в Украине международно-правовых актах, в частности в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 года (пункт три статьи 10), Конвенции о правах ребенка 1989 года (статья 3).

Правоотношения, связанные с усыновлением, не являются предметом непосредственного конституционного нормирования, однако государство на выполнение положений статей 51, 52 Конституции Украины и международно-правовых актов, заботясь о детях-сиротах и детях, лишенных родительского попечения, определяет процедуру усыновления. При этом оно осуществляет контроль за данной процедурой путем принятия норм, обеспечивающих регулирование указанных общественных отношений. Согласно положениям Принципа 2 Декларации прав ребенка 1959 года при принятии с этой целью законов приоритетным должно быть наилучшее обеспечение интересов ребенка. Европейский суд по правам человека также придает особое значение при решении дел об усыновлении принципу приоритета интересов ребенка (Решение по делу „Пини и Бертани а также Манера и Атрипальди против Румынии“ от 22 июня 2004 года).

Основы охраны детства определяются исключительно законами Украины (пункт 6 части первой статьи 92 Конституции Украины). Положения, касающиеся института усыновления, в том числе такой процедуры, правового статуса усыновителя и усыновленного ребенка, закреплены в главе 18 Кодекса. Анализ данных положений приводит к выводу, что намерение лица к усыновлению означает именно возможность усыновить ребенка. Реализация такого намерения зависит

от решения уполномоченного органа (суда), который разрешая вопросы усыновления, учитывает установленные государством условия и требования к лицам, желающим усыновить ребенка.

Обосновывая неконституционность оспариваемого положения статьи 211 Кодекса, субъект права на конституционное представление исходит прежде всего из интересов лиц, желающих усыновить ребенка, не учитывая при этом приоритет интересов усыновляемых детей и правовых последствий усыновления. Вместе с тем усыновление предоставляет усыновителям соответствующие права и налагает на них обязанности относительно усыновленного ребенка в таком же объеме, который имеют родители в отношении ребенка (часть четвертая статьи 232 Кодекса), а усыновленным детям - права и обязанности в таком же объеме, который имеют дети относительно своих родителей (статья 172, часть первая статьи 202, часть пятая статьи 232 Кодекса). Установление требования о разнице в возрасте между усыновителем и усыновляемым относится к законодательным полномочиям парламента. Оно обусловлено ответственностью государства за судьбу детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, в соответствии с закрепленными в Конституции Украины принципами взаимоотношений между родителями и детьми (статьи 51, 52).

Определенное Законом требование о разнице в возрасте между усыновителем и ребенком является одинаково обязательным для всех лиц, желающих усыновить ребенка, и фактически касается возможности усыновления ребенка определенного возраста, а потому не нарушает принципа равенства граждан перед законом, закрепленного статьей 24 Конституции Украины.

**Решение Конституционного Суда Украины  
от 3 февраля 2009 года № 4- рп/2009**

**по делу о соответствии Конституции Украины  
(конституционности) пунктов 1, 4, 8, 10, подпункта „б“  
подпункта 2 пункта 13, пунктов 14, 17 раздела I Закона  
Украины „О внесении изменений в некоторые  
законодательные акты Украины по осуществлению  
государственного архитектурно-строительного  
контроля и содействию инвестиционной деятельности  
в строительстве“ по конституционному представлению  
Верховной Рады Автономной Республики Крым**

**Выводы:**

1. Признать соответствующими Конституции Украины (конституционными) положения законов Украины, в которые внесены изменения Законом Украины „О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по осуществлению государственного архитектурно-строительного контроля и содействию инвестиционной деятельности в строительстве“ от 16 мая 2007 года № 1026-V, а именно:

- статьи 244б Кодекса Украины об административных правонарушениях, по которым Государственная архитектурно-строительная инспекция Украины и ее территориальные органы признаются субъектами права рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных со строительством, а право налагать административные взыскания за правонарушения признано также за заместителями начальников инспекций государственного архитектурно-строительного контроля (пункт 1 раздела I);
- статьи 13 Закона Украины „Об основах градостроительства“, согласно которым из компетенции местных государственных администраций исключены полномочия по осуществлению государственного архитектурно-строительного контроля за строительством объектов независимо от формы их собственности (пункт 4 раздела I);
- статьи 2 Закона Украины „Об ответственности предприятий, их объединений, учреждений и организаций за

правонарушения в сфере градостроительства“, согласно которым дела о правонарушениях, предусмотренных указанным законом, уполномочены рассматривать Государственная архитектурно-строительная инспекция Украины и ее территориальные органы, а право налагать штрафы предоставлено также заместителям начальников инспекций государственного архитектурно-строительного контроля (пункт 8 раздела I);

- статьи 10 Закона Украины „Об архитектурной деятельности“, по которым государственный архитектурно-строительный контроль и надзор должен осуществляться центральным органом исполнительной власти по вопросам строительства, градостроительства и архитектуры и, в частности, Государственной архитектурно-строительной инспекцией Украины и ее территориальными органами (подпункт „б“ подпункта 2 пункта 13 раздела I);
- статей 24, 31 Закона Украины „О планировании и застройке территорий“, согласно которым разрешение на начало выполнения строительных работ должно предоставляться Государственной архитектурно-строительной инспекцией Украины или ее территориальными органами, а государственный контроль за планированием, застройкой и другим использованием территорий, кроме иных специально уполномоченных органов, осуществляется Государственной архитектурно-строительной инспекцией Украины и ее территориальными органами (пункт 14 раздела I);
- статьи 4 Декрета Кабинета Министров Украины „О государственной пошлине“, согласно которым от уплаты государственной пошлины по искам в хозяйственный суд о взыскании штрафа за нарушение в сфере градостроительства освобождаются также территориальные органы Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины (пункт 17 раздела I).

2. Прекратить конституционное производство по делу о проверке конституционности части второй статьи 31 Закона Украины „О местном самоуправлении в Украине“ относительно исключения из ведения исполнительных органов го-

родских советов (за исключением городов районного значения) предоставления разрешения на проведение определенных работ, связанных со строительством (пункт 10 раздела I Закона Украины „О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по осуществлению государственного архитектурно-строительного контроля и содействию инвестиционной деятельности в строительстве“ от 16 мая 2007 года № 1026-V), на основании неподведомственности Конституционному Суду Украины данного вопроса.

**Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление - Верховная Рада Автономной Республики Крым - обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством признать несоответствующими Конституции Украины (неконституционными) пункты 1, 4, 8, 10, подпункт „б“ подпункта 2 пункта 13, пункты 14, 17 раздела I Закона Украины „О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по осуществлению государственного архитектурно-строительного контроля и содействию инвестиционной деятельности в строительстве“ от 16 мая 2007 года № 1026-V (далее - Закон).

Согласно части второй статьи 10 Закона Украины „Об архитектурной деятельности“ (в редакции от 20 мая 1999 года) государственный архитектурно-строительный контроль осуществляли Государственная архитектурно-строительная инспекция Украины, инспекции государственного архитектурно-строительного контроля в Автономной Республике Крым, областях, районах, городах Киеве и Севастополе, городах областного подчинения.

Инспекция государственного архитектурно-строительного контроля в Автономной Республике Крым входила в состав Министерства строительной политики и архитектуры Автономной Республики Крым и ему подчинялась. Инспекции государственного архитектурно-строительного контроля в областях, городах Киеве и Севастополе, районах и городах областного подчинения входили в состав соответствующих органов местных государственных администраций, исполнительных комитетов городских советов.

Государственная архитектурно-строительная инспекция Украины осуществляла методическое руководство и нормативное обеспечение деятельности местных инспекций государственного архитектурно-строительного контроля, рассматривала возникающие спорные вопросы, проводила выборочные проверки соблюдения установленного порядка принятия в эксплуатацию завершённых строительством объектов (Положение о государственном архитектурно-строительном контроле, утверждённое Постановлением Кабинета Министров Украины № 225 от 25 марта 1993 года с последующими изменениями).

Во исполнение Указа Президента Украины „О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 29 июня 2005 года „О состоянии соблюдения требований законодательства и мероприятиях по повышению эффективности государственной политики в сфере регулирования земельных отношений, использования и охраны земель“ от 21 ноября 2005 года № 1643 Кабинет Министров Украины 5 апреля 2006 года издал Постановление № 428, которым образовал Государственную архитектурно-строительную инспекцию и признал ее правительственным органом государственного управления, действующим в составе Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Украины и ему подчиняющимся. Постановлением Кабинета Министров Украины от 26 сентября 2007 года № 1182 внесены изменения в соответствующие нормативно-правовые акты Правительства Украины и определена система органов государственного архитектурно-строительного контроля, в которую входят Государственная архитектурно-строительная инспекция Украины, ее территориальные органы в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе.

В связи с усовершенствованием осуществления государственного архитектурно-строительного контроля Верховная Рада Украины 16 мая 2007 года Законом „О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по осуществлению государственного архитектурно-строительного контроля и содействию инвестиционной деятельности в строительстве“ внесла изменения в некоторые законодательные акты Украины.

Верховная Рада Автономной Республики Крым в пределах своей компетенции осуществляет представительные, нормотворческие и контрольные функции и полномочия (абзац первый пункта 3 статьи 1 Конституции Автономной Республики Крым). Нормативно-правовые акты Верховной Рады Автономной Республики Крым должны отвечать Конституции Украины, законам Украины и являются обязательными к исполнению в Автономной Республике Крым.

Совет министров Автономной Республики Крым в пределах своей компетенции выполняет исполнительные функции и полномочия (абзац второй пункта 3 статьи 1 Конституции Автономной Республики Крым), а также государственные исполнительные функции и полномочия, делегированные законами Украины. При этом для осуществления делегированных государственных исполнительных функций и полномочий Автономной Республике Крым передаются соответствующие финансовые и материальные ресурсы, объекты государственной собственности. В вопросах выполнения государственных функций и полномочий Совет министров Автономной Республики Крым, его Председатель, его заместители, руководители соответствующих министерств и республиканских комитетов Автономной Республики Крым подотчетны и подконтрольны Кабинету Министров Украины (пункты 3, 5 статьи 35 Конституции Автономной Республики Крым).

Основоположными в осуществлении публичной власти органами власти Автономной Республики Крым являются предписания части второй статьи 135 Конституции Украины относительно того, что нормативно-правовые акты Верховной Рады Автономной Республики Крым и решения Совета министров Автономной Республики Крым не могут противоречить Конституции и законам Украины, принимаются в соответствии с Конституцией Украины, законами Украины, актами Президента Украины, Кабинета Министров Украины и во их исполнение.

Статьей 137 Конституции Украины Автономная Республика Крым наделена полномочиями по осуществлению нормативного регулирования ряда вопросов, в частности, градостроительства и жилищного хозяйства. Эти полномочия

согласно статье 9 Закона Украины „О Верховной Раде Автономной Республики Крым“ реализует Верховная Рада Автономной Республики Крым (пункт 4 части первой).

Нормативное регулирование является формой приведения упорядочения общественных отношений и должно осуществляться его субъектами в определенных законом пределах. Однако Автономной Республике Крым Конституцией Украины, законами Украины не предоставлены полномочия по нормативному регулированию государственного контроля в сфере градостроительства. Этот вопрос является предметом законодательного регулирования. Так, согласно части четвертой статьи 4 Закона Украины „Об основных началах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности“ исключительно законами устанавливаются виды хозяйственной деятельности, являющиеся предметом государственного надзора (контроля), и органы, уполномоченные его осуществлять. Орган государственного надзора (контроля) не может осуществлять государственный контроль в сфере хозяйственной деятельности, если закон прямо не уполномочивает его на это и не определяет полномочий такого органа.

В отличие от нормативного регулирования государственного контроля его осуществление в сфере градостроительства следует рассматривать как одну из государственных исполнительных функций. Анализ положений статьи 138 Конституции Украины и пункта 3 статьи 35 Конституции Автономной Республики Крым дает основания считать, что такие полномочия могут быть делегированы Автономной Республике Крым. В частности, право Автономной Республики Крым осуществлять государственный контроль в сфере градостроительства предусмотрено статьей 10 Закона Украины „Об основах градостроительства“.

Делегирование полномочий является важным конституционно-правовым институтом, представляющим собой передачу полномочий от одного субъекта властных полномочий другому. Делегирование полномочий не является формой окончательной их передачи. Они остаются полномочиями органа, от которого делегированы, и могут быть возвращены или изменены.

Делегирование законом полномочий органам власти Автономной Республики Крым вытекает из конституционных принципов осуществления государственной власти и обусловлено социально-экономическими, политическими и иными факторами. При этом ни на уровне органов власти Автономной Республики Крым, ни на уровне органов местного самоуправления Конституция Украины не установила ограничений, касающихся изменений или возвращения законом органам исполнительной власти делегированных полномочий.

Исходя из правовой природы делегированных полномочий и учитывая, что предоставление Автономной Республике Крым полномочий по осуществлению архитектурно-строительного контроля является правом государства и осуществляется путем принятия закона, а возвращение их органам исполнительной власти - Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины и ее территориальным органам - осуществлено также законом, Конституционный Суд Украины не усматривает оспариваемые положения Закона противоречащими статье 134, части четвертой статьи 136 Конституции Украины.

Делегирование законами Украины Автономной Республике Крым иных полномочий, кроме определенных Конституцией Украины, или их изменение не противоречит конституционному принципу сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти (статья 132 Конституции Украины).

Образование в составе Украины Автономной Республики Крым и наделение ее полномочиями является формой децентрализации государственной власти в унитарном государстве. Согласно статье 133 Конституции Украины Автономная Республика Крым является административно-территориальной единицей Украины и составляет систему ее административно-территориального устройства. Функционирование Автономной Республики Крым основывается также на конституционных принципах единства и целостности государственной территории, сбалансированности и социально-экономического развития регионов с учетом их исторических, экономических, экологических, географических

ческих и демографических особенностей, этнических и культурных традиций.

Принцип сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти в отношении Автономной Республики Крым отображается установленным Конституцией Украины правовым статусом Автономной Республики Крым, полномочиями и вопросами, отнесенными к ее ведению, что является незыблемым и может изменяться только путем внесения изменений в Основной Закон Украины. Делегированные законами Украины полномочия Автономной Республике Крым определяют необходимое соотношение государственного управления и участия региона в решении тех или иных вопросов внутренней политики государства на определенном этапе ее социально-экономического развития и могут изменяться.

Действующее законодательство предусматривает осуществление градостроительного и архитектурно-строительного государственного контроля. Уяснив суть положений статьи 1 Закона Украины „Об основах градостроительства“, статей 1, 10 Закона Украины „Об архитектурной деятельности“, можно сделать вывод, что государственный архитектурно-строительный контроль является отдельной частью государственного градостроительного контроля и отображает потребность в соблюдении всеми субъектами государственных стандартов, норм, правил, архитектурных требований и технических условий при утверждении и реализации градостроительной документации и проектов конкретных объектов.

Проанализировав положения Закона, Конституционный Суд Украины констатирует, что Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины и ее территориальному органу в Автономной Республике Крым предоставлены полномочия по осуществлению государственного контроля в сфере градостроительства в архитектурно-строительной части. Иные делегированные Автономной Республике Крым законами Украины полномочия, касающиеся государственного контроля градостроительства, остаются в ее компетенции.

**Решение Конституционного Суда Украины  
от 25 февраля 2009 года № 5 - рп/2009**

**по делу о соответствии Конституции Украины  
(конституционности) Указа Президента Украины  
„О некоторых вопросах осуществления руководства  
в сферах национальной безопасности и обороны“  
по конституционному представлению 49 народных  
депутатов Украины**

**Выводы:**

Признать соответствующим Конституции Украины (конституционным) Указ Президента Украины „О некоторых вопросах осуществления руководства в сферах национальной безопасности и обороны“ № 516 от 4 июня 2008 года.

**Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление - 49 народных депутатов Украины - обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством признать несоответствующим Конституции Украины (неконституционным) Указ Президента Украины „О некоторых вопросах осуществления руководства в сферах национальной безопасности и обороны“ (далее - Указ).

Указом, как указано в его преамбуле, с целью обеспечения внедрения единой государственной политики в сферах национальной безопасности и обороны, улучшения координации в этих сферах и в соответствии с пунктами 1, 17 части первой статьи 106 Конституции Украины, статьями 2, 5, 13 Закона Украины „О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства“ Президент Украины постановил утвердить Перечень должностей руководителей военных формирований, правоохранительных органов, кандидатуры для назначения на которые согласовываются с Президентом Украины (далее - Перечень) (статья 1).

Кроме того, в статье 2 Указа определено, что:

- материалы о согласовании кандидатур на должности первого заместителя, заместителя Министра обороны

Украины подаются Президенту Украины Министром обороны Украины до внесения Кабинету Министров Украины представлений о назначении соответствующих лиц на указанные должности (абзац второй);

- Служба безопасности Украины, Министерство обороны Украины, другие центральные органы исполнительной власти, осуществляющие руководство военными формированиями, в случае необходимости подают до 1 мая Президенту Украины предложения об изменениях общей структуры, численности соответственно Службы безопасности Украины, Вооруженных Сил Украины, иных воинских формирований на следующий календарный год (абзац третий);
- планы и сроки проведения учений, тренировок с привлечением объединений, соединений, воинских частей Вооруженных Сил Украины, иных воинских формирований (кроме обучений, тренировок, проводящихся с участием подразделений вооруженных сил других государств) согласовываются с Президентом Украины (абзац четвертый).

В Конституции Украины установлено, что защита суверенитета и территориальной целостности Украины, обеспечение ее экономической и информационной безопасности являются важнейшими функциями государства, делом всего Украинского народа; оборона Украины, защита ее суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности возлагаются на Вооруженные Силы Украины; обеспечение государственной безопасности и защита государственной границы Украины возлагаются на соответствующие воинские формирования и правоохранительные органы государства, организация и порядок деятельности которых определяются законом (части первая, вторая, третья статьи 17).

Национальная безопасность как защищенность жизненно-важных интересов человека и гражданина, общества и государства, обеспечивающая постоянное развитие общества, своевременное выявление, предотвращение и нейтрализацию реальных и потенциальных угроз национальным интересам (абзац второй статьи 1 Закона Украины „Об основах национальной безопасности Украины“), и оборона Украины как



система политических, экономических, социальных, военных, научных, научно-технических, информационных, правовых, организационных, иных мероприятий государства по подготовке к вооруженной защите и его защита в случае вооруженной агрессии или вооруженного конфликта (абзац второй статьи 1 Закона Украины „Об обороне Украины“) являются важными сферами деятельности государства, эффективность которой требует координации и согласованности действий органов власти.

Верховная Рада Украины объявляет по представлению Президента Украины состояние войны и заключение мира, одобрение решения Президента Украины об использовании Вооруженных Сил Украины и иных воинских формирований в случае вооруженной агрессии против Украины; исключительно законами Украины определяет основы национальной безопасности, организации Вооруженных Сил Украины и обеспечения общественного порядка; устанавливает порядок направления подразделений Вооруженных Сил Украины в другие государства, порядок допуска и условия пребывания подразделений вооруженных сил других государств на территории Украины (пункт 9 части первой статьи 85, пункт 17 части первой, пункт 2 части второй статьи 92 Конституции Украины).

Президент Украины как глава государства, гарант государственного суверенитета, территориальной целостности Украины согласно своему конституционно-правовому статусу обеспечивает государственную независимость, национальную безопасность государства; является Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил Украины; назначает на должности и освобождает от должностей высшее командование Вооруженных Сил Украины, иных воинских формирований; осуществляет руководство в сферах национальной безопасности и обороны государства; возглавляет Совет национальной безопасности и обороны Украины (пункты 1, 17, 18 части первой статьи 106 Конституции Украины).

Кабинет Министров Украины осуществляет меры по обеспечению обороноспособности и национальной безопасности Украины, общественного порядка, борьбы с преступностью (пункт 7 статьи 116 Конституции Украины).

Таким образом, системный анализ положений Конституции Украины дает основания считать, что Верховная Рада Украины, Президент Украины, Кабинет Министров Украины имеют отдельные конституционные полномочия в сферах национальной безопасности и обороны государства, но лишь Президент Украины наделен конституционными полномочиями осуществлять руководство в этих сферах. Это означает, что Президент Украины, осуществляя такое руководство, направляет деятельность субъектов обеспечения национальной безопасности и обороны государства, в частности Вооруженных Сил Украины, Службы безопасности Украины, Службы внешней разведки Украины, Государственной пограничной службы Украины, иных воинских формирований, образованных в соответствии с законами Украины, на реализацию основ (принципов), определенных в пункте 17 части первой статьи 92 Конституции Украины и Законе Украины „Об основах национальной безопасности Украины“.

В Перечне, утвержденном Указом, установлена необходимость согласования с Президентом Украины кандидатур на должности первого заместителя, заместителя Министра обороны Украины, а также руководителей отдельных структурных подразделений в Министерстве обороны Украины, Вооруженных Силах Украины, воинских формированиях, правоохранительных органах, то есть должностных лиц субъектов обеспечения национальной безопасности и обороны государства, определенных статьей 17 Конституции Украины, осуществляющих деятельность в сферах, руководство которыми принадлежит к полномочиям Президента Украины согласно пункту 17 части первой статьи 106 Основного Закона Украины.

Согласование кандидатур на должности первого заместителя, заместителя Министра обороны Украины в соответствии с абзацем вторым статьи 2 Указа осуществляется до внесения Министром обороны Украины соответствующих представлений Кабинету Министров Украины и является процедурой согласования действий Министра обороны Украины с Президентом Украины по назначению данных лиц, если другое не предусмотрено законом. Эта процедура не подменяет решение о назначении данных лиц на указанные

должности Кабинетом Министров Украины и не может рассматриваться как обязательная составляющая данного решения, следовательно, не нарушает его права, закрепленного в пункте 3 части девятой статьи 22 Закона Украины „О Кабинете Министров Украины“. Придерживаясь принципа четкого разграничения полномочий и взаимодействия органов государственной власти в обеспечении национальной безопасности (абзац шестой части первой статьи 5 Закона Украины „Об основах национальной безопасности Украины“), Кабинет Министров Украины самостоятельно решает вопросы о назначении соответствующих кандидатур на должности.

Согласование кандидатур на все другие должности, кроме первого заместителя, заместителя Министра обороны Украины, касается отдельного аспекта осуществления руководства Президентом Украины в сферах национальной безопасности и обороны государства и не связано с организацией и деятельностью органов исполнительной власти, в частности Кабинета Министров Украины, как об этом утверждает субъект права на конституционное представление. Президент Украины, имея конституционные полномочия по осуществлению руководства в указанных сферах, может утверждать Перечень должностей, кандидатуры для назначения на которые согласовываются с ним.

Утверждение общей структуры, численности, определение функций Службы безопасности Украины, Вооруженных Сил Украины, иных образованных в соответствии с законами Украины воинских формирований, а также Министерства внутренних дел Украины согласно пункту 22 части первой статьи 85 Конституции Украины относится к полномочиям Верховной Рады Украины.

Предложения по этим вопросам на утверждение Верховной Рады Украины в соответствии с абзацем вторым части первой статьи 13 Закона Украины „О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства“ вносит Президент Украины. А потому Президент Украины, как считает Конституционный Суд Украины, имеет право устанавливать срок, до которого в случае потребности указанные органы обязаны внести ему соответствующие предложения.

Президент Украины, реализуя конституционные полномочия по руководству в сферах национальной безопасности и обороны государства, должен принимать меры для повышения боевой и мобилизационной готовности, боеспособности Вооруженных Сил Украины, иных воинских формирований и подготовки их к обороне Украины, защите ее суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности, в том числе через непосредственное участие и осуществление контроля за проведением учений и тренировок, о которых говорится в абзаце четвертом статьи 2 Указа. Учитывая это, Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что установленное в Указе согласование с Президентом Украины как Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил Украины планов и сроков проведения обучений и тренировок находится в пределах его полномочий, а, следовательно, отвечает Конституции Украины.

### **Решение Конституционного Суда Украины от 26 февраля 2009 года**

#### **№ 6 - рп/2009 по делу об официальном толковании положения пункта 18 части первой статьи 85 Конституции Украины по конституционному представлению Президента Украины**

#### **Выводы:**

Положение пункта 18 части первой статьи 85 Конституции Украины в аспекте конституционного представления следует понимать как то, что Верховная Рада Украины полномочна освободить от должности Председателя Национального банка Украины только при условии внесения на ее рассмотрение соответствующего представления Президентом Украины.

#### **Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление - Президент Украины - обратился в Конституционный Суд Украины

с ходатайством дать официальное толкование положения пункта 18 части первой статьи 85 Конституции Украины.

Практическую необходимость в официальном толковании указанного положения Конституции Украины глава государства аргументирует принятием Верховной Радой Украины Постановления „О деятельности Национального банка Украины в период финансового кризиса и состоянии выполнения решений Верховной Рады Украины по этим вопросам“ от 26 января 2009 года № 904-VI, в пункте 5 которого признано утратившим силу Постановление Верховной Рады Украины „О назначении Стельмаха В.С. на должность Председателя Национального банка Украины“ от 16 декабря 2004 года № 2244-IV.

Конституция Украины определила правовой статус Национального банка Украины как центрального банка государства, основной функцией которого является обеспечение стабильности денежной единицы Украины (статья 99). Особенность юридического статуса Национального банка Украины заключается в том, что, с одной стороны, он имеет публично-правовой статус особого центрального органа государственного управления, самостоятельного и независимого в своей деятельности от органов государственной власти (статьи 6, 7, 24, 25, 53 Закона Украины „О Национальном банке Украины“ от 20 мая 1999 года № 679-XI (далее - Закон), а с другой – гражданско-правовой статус как юридического лица, которое имеет обособленное имущество, являющееся объектом права государственной собственности и находящееся в его полном хозяйственном ведении, и может совершать определенные гражданско-правовые сделки с коммерческими банками, государством (статьи 4, 29, 31, 42 Закона). С целью обеспечения самостоятельности в проведении единой денежно-кредитной политики Закон не допускает вмешательства органов законодательной и исполнительной власти либо их должностных лиц в выполнение функций и полномочий Национального банка Украины иначе, чем в пределах, определенных Законом (статья 53). Согласно статье 51 Закона Национальный банк Украины подотчетен Президенту Украины и Верховной Раде Украины в пределах их конституционных полномочий.

Председатель Национального банка Украины возглавляет Правление центрального банка государства, руководит его деятельностью, единолично несет ответственность перед Верховной Радой Украины и Президентом Украины за данную деятельность (статьи 16, 19 Закона).

Одной из конституционно-правовых гарантий деятельности Национального банка Украины по обеспечению стабильности денежной единицы Украины является предусмотренный пунктом 18 части первой статьи 85 Конституции Украины особый порядок назначения на должность и освобождения от должности Председателя Национального банка Украины Верховной Радой Украины по представлению Президента Украины.

Конституция Украины устанавливает различную процедуру освобождения для должностных лиц, назначенных на должности при наличии общего согласия Президента Украины и Верховной Рады Украины. Конституционный Суд Украины признал, что системное сравнение положения пункта 12 части первой статьи 85 Конституции Украины с предписаниями пунктов 12№, 18, 21 части первой этой статьи, как указано в Решении Конституционного Суда Украины от 11 декабря 2007 года № 12-рп/2007 (дело о порядке прекращения полномочий членов Кабинета Министров Украины), свидетельствует, что представление Президента Украины не требуется для осуществления Верховной Радой Украины своего конституционного полномочия освобождать от должностей Премьер-министра Украины, Министра обороны Украины, Министра иностранных дел Украины либо решать вопрос об их отставке. В положениях пунктов 12№, 18, 21 части первой статьи 85 Конституции Украины четко определены полномочия Верховной Рады Украины назначать на должности и освобождать от должностей по представлению Президента Украины, Председателя Службы безопасности Украины, Председателя Национального банка Украины, членов Центральной избирательной комиссии (абзац четвертый пункта 5 мотивировочной части этого Решения).

Таким образом, положения Конституции Украины о назначении Верховной Радой Украины лиц на определенные должности и освобождение от этих должностей по представ-

лению Президента Украины предусматривают достижение согласия между Президентом Украины и Верховной Радой Украины в решении кадровых вопросов (абзац четвертый пункта 4 мотивировочной части Решения Конституционного Суда Украины от 27 апреля 2000 года № 7- рп/2000 (дело о временном исполнении обязанностей должностных лиц).

Верховная Рада Украины является органом законодательной власти в Украине (статья 75 Основного Закона Украины). Назначение на должность и освобождение от должности Председателя Национального банка Украины является ее конституционным полномочием (пункт 18 части первой статьи 85 Конституции Украины).

Согласно части второй статьи 6, части второй статьи 19 Конституции Украины Верховная Рада Украины как орган государственной власти должна действовать на основании, в пределах полномочий и способом, которые определены Конституцией и законами Украины. Конституция Украины установила императивный порядок назначения на должность и освобождения от должности Председателя Национального банка Украины Верховной Радой Украины только по представлению Президента Украины. Основной Закон Украины не предусматривает иного способа прекращения пребывания на должности Председателя Национального банка Украины, кроме закрепленного в пункте 18 части первой статьи 85, а именно освобождение его Верховной Радой Украины от этой должности по представлению Президента Украины.

В связи с приведенным Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что по смыслу пункта 18 части первой статьи 85 Конституции Украины Верховная Рада Украины полномочна принимать решение об освобождении от должности Председателя Национального банка Украины только по представлению Президента Украины, т.е. лишь способом, предусмотренным Конституцией Украины.

**Решение Конституционного Суда Украины  
от 16 апреля 2009 года № 7- рп/2009**

**по делу об официальном толковании положений  
части второй статьи 19, статьи 144 Конституции  
Украины, статьи 25, части четырнадцатой статьи 46,  
частей первой, десятой статьи 59 Закона Украины  
„О местном самоуправлении в Украине“  
по конституционному представлению Харьковского  
городского совета (дело об отмене актов органов  
местного самоуправления)**

**Выводы:**

1. В аспекте конституционного представления положения части второй статьи 19, статьи 144 Конституции Украины, статьи 25, частей первой, десятой статьи 59 Закона Украины „О местном самоуправлении в Украине“ от 21 мая 1997 года № 280/ 97-ВР (с последующими изменениями) о праве органа местного самоуправления отменять свои ранее принятые решения и вносить в них изменения необходимо понимать как то, что орган местного самоуправления имеет право принимать решения, вносить в них изменения и/или отменять их на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренными Конституцией и законами Украины.

2. Прекратить конституционное производство по делу об официальном толковании положений части четырнадцатой статьи 46 Закона Украины „О местном самоуправлении в Украине“ на основании пункта 2 статьи 45 Закона Украины „О Конституционном Суде Украины“ - несоответствие конституционного представления требованиям, предусмотренным Конституцией Украины, Законом Украины „О Конституционном Суде Украины“.

**Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление - Харьковский городской совет - обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством об официальном толковании положений части второй статьи 19, статьи 144 Конститу-

ции Украины, статьи 25, части четырнадцатой статьи 46, частей первой, десятой статьи 59 Закона Украины „О местном самоуправлении в Украине“ от 21 мая 1997 года № 280/ 97-ВР с последующими изменениями (далее - Закон) относительно права органа местного самоуправления отменять свои ранее принятые решения и вносить в них изменения по любому вопросу, что является компетенцией органа местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией Украины народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (часть вторая статьи 5). В Основном Законе Украины указано, что местное самоуправление является правом территориальной громады - жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города - самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины (часть первая статьи 140).

Гарантированное государством местное самоуправление осуществляется территориальной громадой через сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы и предусматривает правовую, организационную и материально-финансовую самостоятельность, имеющую определенные конституционно-правовые рамки, установленные, в частности, предписаниями статей 19, 140, 143, 144, 146 Основного Закона Украины. Из анализа указанных конституционных положений усматривается, что эти органы местного самоуправления, осуществляя власть и самостоятельно решая вопросы местного значения, отнесенные законом к их компетенции, и принимая решения, являющиеся обязательными к исполнению на соответствующей территории, обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренными Конституцией и законами Украины.

В Основном Законе Украины предусмотрены формы и средства реализации права территориальных общин на местное самоуправление и указано, что органы местного самоуправления в пределах полномочий, определенных законом, принимают решения, являющиеся обязательными к ис-

полнению на соответствующей территории (часть первая статьи 144). На основе этого положения Конституции Украины в Законе определено, что в форме решений совет принимает нормативные и другие акты (часть первая статьи 59). Проанализировав функции и полномочия органов местного самоуправления, урегулированные Конституцией Украины и другими законами Украины, Конституционный Суд Украины пришел к заключению, что органы местного самоуправления, разрешая вопросы местного значения, представляя общие интересы территориальных громад сел, поселков и городов, принимают нормативные и ненормативные акты. К нормативным относятся акты, устанавливающие, изменяющие или прекращающие нормы права, имеющие локальный характер, рассчитанные на широкий круг лиц и применяющиеся неоднократно, а ненормативные акты предусматривают конкретные предписания, обращенные к отдельному субъекту или юридическому лицу, применяются единовременно и после реализации исчерпывают свое действие.

Закрепленные в статье 144 Конституции Украины и статье 59 Закона нормы об актах органов местного самоуправления, кроме юридической формы реализации задач и функций, определяют порядок принятия и проверки решений органов местного самоуправления. В Законе установлено, что советы правомочны рассматривать и решать вопросы, отнесенные Конституцией Украины и законами Украины к их ведению, и что решение соответствующего совета может быть внесено на повторное рассмотрение этого же совета (статья 25, часть четвертая статьи 59). В Законе предусмотрено, что решения исполнительного комитета совета по вопросам, относящимся к компетенции исполнительных органов совета, могут быть отменены соответствующим советом, и что советам принадлежит право отменять акты исполнительных органов совета, не отвечающие Конституции или законам Украины, иным актам законодательства, решениям соответствующего совета, принятым в рамках его полномочий (часть девятая статьи 59, пункт 15 части первой статьи 26).

В других положениях Закона также определено право совета отменять свои ранее принятые решения и вносить в

них изменения, в частности отменять разрешения на специальное использование природных ресурсов местного значения (пункт 36 части первой статьи 26), вносить изменения в местный бюджет (пункт 23 части первой статьи 26).

Из содержания части второй статьи 144 Конституции Украины и части десятой статьи 59 Закона усматривается, что решения органов местного самоуправления и их должностных лиц по мотивам несоответствия Конституции или законам Украины признаются незаконными по инициативе заинтересованных лиц судом общей юрисдикции, то есть в судебном порядке. Однако, как считает Конституционный Суд Украины, это не лишает орган местного самоуправления права по собственной инициативе или инициативе других заинтересованных лиц изменить или отменить принятый им правовой акт (в том числе и по мотивам несоответствия Конституции или законам Украины).

Конституционный Суд Украины отмечает, что в Конституции Украины закреплен принцип, по которому права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства, отвечающего перед человеком за свою деятельность (статья 3). Органы местного самоуправления являются ответственными за свою деятельность перед юридическими и физическими лицами (статья 74 Закона). Таким образом, органы местного самоуправления не могут отменять свои предыдущие решения, вносить в них изменения, если согласно предписаниям этих решений возникли правоотношения, связанные с реализацией определенных субъективных прав и охраняемых законом интересов, и субъекты этих правоотношений возражают против их изменения или прекращения. Это является „гарантией стабильности общественных отношений“ между органами местного самоуправления и гражданами, порождая у граждан уверенность в том, что их существующее положение не будет ухудшено принятием более позднего решения, согласовывающегося с правовой позицией, изложенной в абзаце втором пункта 5 мотивировочной части Решения Конституционного Суда Украины от 13 мая 1997 года № 1- зп в деле несовместимости депутатского мандата.

Ненормативные правовые акты органа местного само-

управления являются актами одноразового применения, исчерпывают свое действие фактом их выполнения, поэтому они не могут быть отменены или изменены органом местного самоуправления после их выполнения.

### **Решение Конституционного Суда Украины от 28 апреля 2009 года**

#### **№ 8 - рп/2009 по делу об официальном толковании положения части восьмой статьи 83 Конституции Украины в системной связи с положениями частей шестой, седьмой статьи 83, пункта 9 части первой статьи 106, частей третьей, четвертой статьи 114 Конституции Украины по конституционному представлению Президента Украины**

#### **Выводы:**

В аспекте конституционного представления положение части восьмой статьи 83 Конституции Украины в системной связи с положениями частей шестой, седьмой статьи 83, пункта 9 части первой статьи 106, частей третьей, четвертой статьи 114 Конституции Украины следует понимать как то, что внесение предложений в соответствии с Конституцией Украины Президентом Украины по кандидатуре Премьер-министра Украины и по кандидатурам в состав Кабинета Министров Украины относится исключительно к полномочиям коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины, сформированной в соответствии с частями шестой, седьмой статьи 83 Конституции.

#### **Краткое изложение:**

Украина является республикой; носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ, осуществляющий власть непосредственно и через органы государственной власти (части первая, вторая статьи 5 Конституции Украины). Определяющее значение для функционирования демократического государства, его

республиканских принципов имеет установленный Основным Законом Украины порядок формирования органов государственной власти, в частности периодичность их избрания и назначения.

Конституция Украины после внесения в неё изменений Законом Украины от 8 декабря 2004 года № 2222- IV закрепила новый порядок назначения Премьер-министра Украины и формирования состава Кабинета Министров Украины, по которому Премьер-министр Украины назначается Верховной Радой Украины по представлению Президента Украины; кандидатуру для назначения на должность Премьер-министра Украины вносит Президент Украины по предложению коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины, сформированной в соответствии со статьёй 83 Конституции Украины, или депутатской фракции, в состав которой входит большинство народных депутатов Украины от конституционного состава Верховной Рады Украины; Министр обороны Украины, Министр иностранных дел Украины назначаются Верховной Радой Украины по представлению Президента Украины, другие члены Кабинета Министров Украины назначаются Верховной Радой Украины по представлению Премьер-министра Украины (части вторая, третья, четвертая статьи 114).

Согласно пункту 9 части первой статьи 106 Конституции Украины Президент Украины вносит по предложению коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины представление о назначении Верховной Радой Украины Премьер-министра Украины в срок не позднее чем на пятнадцатый день после получения такого предложения.

Таким образом, Конституция Украины определила коалицию депутатских фракций в Верховной Раде Украины как отдельного субъекта, принимающего участие в формировании Кабинета Министров Украины, с самостоятельными конституционно определенными полномочиями. Основной Закон уполномочивает коалицию депутатских фракций в Верховной Раде Украины, сформированную в соответствии с частями шестой и седьмой статьи 83 Конституции Украины, вносить Президенту Украины предложения относительно кандидатуры Премьер-министра Украины и предложения

Премьер-министру Украины по кандидатурам в состав Кабинета Министров Украины.

Согласно Конституции Украины в Верховной Раде Украины по результатам выборов и на основе согласования политических позиций формируется коалиция депутатских фракций, в состав которой входит большинство народных депутатов Украины от конституционного состава Верховной Рады Украины (часть шестая статьи 83).

Конституционный Суд Украины в Решении от 17 сентября 2008 года № 16 - рп/2008 (дело о коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины) установил, что определение словосочетания „коалиция депутатских фракций в Верховной Раде Украины“ должно базироваться на конституционной основе, объединяя в себе политические и правовые аспекты формирования коалиции депутатских фракций, организации и прекращения ее деятельности, в частности, учитывать и основную цель ее создания, закрепленную в части восьмой статьи 83, пункте 9 части первой статьи 106, части третьей статьи 114 Конституции Украины, - формирование Правительства Украины (абзац второй подпункта 3.2 мотивировочной части).

Именно участие коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины в формировании Кабинета Министров Украины, предусмотренное частью восьмой статьи 83 Конституции Украины, относится исключительно к ее конституционным полномочиям.

Согласно части седьмой статьи 83 Конституции Украины коалиция депутатских фракций в Верховной Раде Украины формируется на протяжении одного месяца со дня открытия первого заседания Верховной Рады Украины, которое проводится после очередных или внеочередных выборов Верховной Рады Украины, или на протяжении месяца со дня прекращения деятельности коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины.

Следовательно, этой нормой предусмотрена возможность формирования коалиции депутатских фракций как в новоизбранной Верховной Раде Украины, так и в случае прекращения деятельности коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины (следующая коалиция), то есть в

течение периода деятельности Верховной Рады Украины соответствующего созыва.

Системный анализ положений частей шестой, седьмой статьи 83, пункта 9 части первой статьи 106, части третьей статьи 114 Конституции Украины свидетельствует, что понятие „коалиция депутатских фракций в Верховной Раде Украины, сформированная в соответствии со статьей 83 Конституции Украины“, включает как коалицию депутатских фракций, созданную в новоизбранной Верховной Раде Украины, так и коалицию депутатских фракций, сформированную в случае прекращения деятельности предыдущей коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины.

Основной Закон также предусматривает участие коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины, созданной в случае прекращения деятельности предыдущей коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины, в формировании Кабинета Министров Украины, что осуществляется путем реализации ею определенных частью восьмой статьи 83 полномочий по внесению в соответствии с Конституцией Украины предложений Президенту Украины по кандидатуре Премьер-министра Украины, а также согласно Конституции Украины по кандидатурам в состав Кабинета Министров Украины через определенный Конституцией механизм назначения Премьер-министра Украины, других членов Кабинета Министров Украины (пункт 9 части первой статьи 106, части третья, четвертая статьи 114).

Именно таким образом воплощается основная цель создания коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины, ее конституционные полномочия как субъекта формирования правительства и обеспечивается политико-правовая связь существующей коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины и Кабинета Министров Украины.

### **Решение Конституционного Суда Украины от 28 апреля 2009 года**

#### **№ 9 - рп/2009 по делу о соответствии Конституции (конституционности) подпункта 13 пункта 4 раздела I Закона Украины „О внесении изменений в некоторые законы Украины по ослаблению влияния мирового финансового кризиса на сферу занятости населения“ по конституционному представлению Президента Украины (дело о помощи по безработице уволенным по соглашению сторон)**

#### **Выводы:**

1. Признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) положения пункта 9 статьи 1 Закона Украины „Об общеобязательном государственном социальном страховании на случай безработицы“ в редакции Закона Украины „О внесении изменений в некоторые законы Украины по ослаблению влияния мирового финансового кризиса на сферу занятости населения“ от 25 декабря 2008 года № 799-VI в части изъятия в указанной редакции пункта 1 статьи 36 Кодекса законов о труде.

2. Признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) положения части третьей статьи 23 Закона Украины „Об общеобязательном государственном социальном страховании на случай безработицы“ в редакции Закона Украины „О внесении изменений в некоторые законы Украины по ослаблению влияния мирового финансового кризиса на сферу занятости населения“ от 25 декабря 2008 года № 799-VI касательно дополнения после слов „уважительных причин“ словами „либо по соглашению сторон“.

#### **Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление - Президент Украины - обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством признать не соответствующим Конституции Украины, в частности статьям 22, 46, положение части третьей статьи 23 Закона Украины „Об общеобязательном государственном социальном страховании на слу-



чай безработицы“ от 2 марта 2000 года (далее - Закон) в редакции Закона Украины „О внесении изменений в некоторые законы Украины по ослаблению влияния мирового финансового кризиса на сферу занятости населения“ от 25 декабря 2008 года № 799-VI (далее - Закон № 799 - VI).

Украина является суверенным и независимым, демократическим, социальным, правовым государством (статья 1 Конституции Украины). Права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства. Государство отвечает перед человеком за свою деятельность. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства (часть вторая статьи 3 Конституции Украины).

Конституция Украины гарантирует право на социальную защиту граждан, включающее право на обеспечение их в случае полной, частичной или временной потери трудоспособности, потери кормильца, безработицы по независящим от них обстоятельствам, а также в старости и в иных случаях, предусмотренных законом (часть первая статьи 46). Таким образом, перечень случаев, с которыми эта конституционная норма связывает право гражданина на социальную защиту, не является исчерпывающим.

Социальная защита связана с невозможностью иметь заработок (трудовой доход), его потерей или недостаточным уровнем жизненного обеспечения гражданина и нетрудоспособных членов его семьи, в частности в случае безработицы как социально-экономического явления. Общеобязательное государственное социальное страхование представляет систему прав, обязанностей и гарантий, предусматривающую оказание социальной защиты, которая включает материальное обеспечение граждан в случае болезни, полной, частичной или временной потери трудоспособности, потери кормильца, безработицы по независящим от них обстоятельствам, а также в старости и в иных случаях, предусмотренных законом, за счет денежных фондов, формируемых путем уплаты страховых взносов владельцем или уполномоченным им органом, гражданами, а также бюджетных и иных источников, предусмотренных законом (статья 1 Основ законодательства Украины об общеобязательном государственном социальном страховании) (далее - Основы).

Государство является гарантом обеспечения застрахованных лиц и предоставления им соответствующих социальных услуг (часть вторая статьи 8 Закона). Государственные гарантии реализации застрахованными гражданами своих прав и законодательное определение условий и порядка осуществления общеобязательного государственного социального страхования являются принципами общеобязательного государственного социального страхования (статья 5 Основ).

В редакции пункта девять статьи 1 Закона до внесения изменений был закреплен перечень оснований потери работы по независящим от застрахованных лиц обстоятельствам - прекращение трудового договора в соответствии со статьей 36 (пункты 1, 2, 3) и статьей 38 (в случае невозможности продолжения работы, а также невыполнение владельцем или уполномоченным им органом законодательства о труде, условий коллективного договора или трудового договора), статьи 39, статьи 40 (пункты 1, 2, 5, 6) Кодекса законов о труде Украины (далее - Кодекс).

Предписаниями абзаца седьмого подпункта 1 пункта 4 раздела I Закона № 799-VI пункт 9 статьи 1 Закона изложен в новой редакции. Эта редакция не предусматривает в перечне оснований потери работы по независящим от застрахованных лиц обстоятельствам прекращения трудового договора согласно пункту 1 статьи 36 Кодекса - по соглашению сторон.

Статьей 22 Закона определены условия и продолжительность выплаты помощи по безработице. По содержанию этой статьи, устанавливающей общее правило об условиях предоставления помощи по безработице, лица, прекратившие трудовой договор, в частности согласно пункту 1 статьи 36 Кодекса, до внесения изменений в часть третью статьи 23 Закона, принадлежали к категории лиц, уволившихся по уважительным причинам. Право на выплату помощи по безработице согласно общему правилу, закрепленному в части третьей статьи 22 Закона, у этих лиц возникало с восьмого дня после регистрации их в установленном порядке в государственной службе занятости.

Новой редакцией пункта 9 статьи 1 Закона и изменениями к части третьей статьи 23 Закона из категории граждан, имеющих право на выплату помощи по безработице на общих основаниях в соответствии с положениями статьи 22 Закона, изъята категория лиц, уволившихся по соглашению сторон (пункт 1 статьи 36 Кодекса), и включена в число лиц, определенных частью третьей статьи 23 Закона. То есть они приравнены к лицам, утратившим работу без уважительных причин. Соответственно граждане, уволившиеся по соглашению сторон до вступления в силу новой редакции пункта 9 статьи 1 и внесения изменений в часть третью статьи 23 Закона согласно статье 22 Закона, имели право по общему правилу, закрепленному в части третьей статьи 22 Закона, на выплату помощи по безработице с восьмого дня после их регистрации в установленном порядке в государственной службе занятости на общих основаниях, а с внесением указанных изменений в Закон такое право у них возникает с 91-го календарного дня.

Конституционный Суд Украины исходит из того, что вследствие изменений, внесенных в пункт 9 статьи 1 и часть третью статьи 23 Закона, граждане Украины, уволенные с последнего места работы по соглашению сторон, потеряли право на выплату помощи по безработице с восьмого дня после их регистрации в установленном порядке в государственной службе занятости (статья 22 Закона), а, значит, - и право на помощь по безработице на протяжении 90 календарных дней после увольнения с работы. Конституция Украины не допускает при принятии новых законов или внесении изменений в действующие законы сужения содержания и объема существующих прав и свобод (часть третья статьи 22 Конституции Украины). Право на социальную защиту является неотъемлемым конституционным правом граждан. Конституционные права и свободы человека и гражданина не могут быть ограничены, кроме случаев, предусмотренных Конституцией Украины; отдельные ограничения прав и свобод могут устанавливаться лишь в условиях военного или чрезвычайного положения с указанием срока действия этих ограничений (части первая, вторая статьи 64 Конституции Украины).

Предписаниями Закона Украины „О занятости населения“ установлено, что выплата в установленном порядке помощи по безработице является одним из видов компенсаций, что обеспечиваются государством (подпункт „в“ части первой статьи 25); лица, признанные в установленном законом порядке безработными, имеют право на получение этой компенсации - пособия по безработице (часть вторая статьи 11). В решениях Конституционного Суда Украины неоднократно подчеркивалось, что льготы, компенсации, гарантии являются видом социальной помощи и необходимой составляющей конституционного права на достаточный жизненный уровень, по которому каждый имеет право на достаточный жизненный уровень для себя и своей семьи (статья 48 Конституции Украины), поэтому сужение содержания и объема этого права путем принятия новых законов или внесения изменений в действующие законы согласно статье 22 Конституции Украины не допускается.

Конституционный Суд Украины считает, что редакцией Закона до внесения изменений не ограничивалось право указанной категории лиц на социальную защиту, а потому Законом № 799-VI не могли быть введены ограничения относительно уже определенных в Законе прав на получение социальной помощи, поскольку такие ограничения лишают эту категорию лиц возможности получения помощи по безработице на протяжении определенного периода. При принятии новых законов или внесении изменений в действующие законы не допускается сужение содержания и объема существующих прав и свобод (часть третья статьи 22 Конституции Украины), иначе ухудшается положение лица в обществе через ограничение прав и свобод, закрепленных в законах Украины. Невыполнение государством своих социальных обязательств по отдельной категории лиц приводит к нарушению принципов социального, правового государства, ставит граждан в неравные условия, подрывает принцип доверия лица к государству.

При таких обстоятельствах Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что указанные изменения к Закону ограничили права граждан, прекративших трудовой договор согласно пункту 1 статьи 36 Кодекса. Следовательно, поло-

жение части третьей статьи 23 Закона в редакции Закона № 799-VI не отвечает статье 22 Конституции Украины. Поскольку положение части третьей статьи 23 Закона находится в системной связи с положением пункта 9 статьи 1 Закона, то в соответствии с частью третьей статьи 61 Закона Украины „О Конституционном Суде Украины“ есть основания для признания положения пункта 9 статьи 1 Закона в редакции Закона № 799-VI неконституционным.

**Решение Конституционного Суда Украины  
от 12 мая 2009 года № 10 - рп/2009**

**по делу о соответствии Конституции Украины  
(конституционности) части первой статьи 17 Закона  
Украины „О выборах Президента Украины“ и  
Постановления Верховной Рады Украины  
„О назначении очередных выборов Президента  
Украины“ по конституционному представлению  
Президента Украины**

**Выводы:**

1. Признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) часть первую статьи 17 Закона Украины „О выборах Президента Украины“ от 5 марта 1999 года № 474- XI в редакции Закона от 18 марта 2004 года № 1630-IV и Постановление Верховной Рады Украины „О назначении очередных выборов Президента Украины“ от 1 апреля 2009 года № 1214-VI.

2. Часть первая статьи 17 Закона Украины „О выборах Президента Украины“ от 5 марта 1999 года № 474- XI в редакции Закона от 18 марта 2004 года № 1630- IV и Постановление Верховной Рады Украины „О назначении очередных выборов Президента Украины“ от 1 апреля 2009 года № 1214-VI, признанные неконституционными, утрачивают силу со дня принятия Конституционным Судом Украины настоящего Решения.

**Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление - Президент Украины - обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) часть первую статьи 17 Закона Украины „О выборах Президента Украины“ (далее - Закон) и Постановление Верховной Рады Украины „О назначении очередных выборов Президента Украины“ (далее - Постановление).

В Основном Законе закреплено, что Украина является правовым государством (статья 1), органы законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляют свои полномочия в установленных настоящей Конституцией пределах и в соответствии с законами (часть вторая статьи 6), законы и иные нормативно-правовые акты принимаются на основе Конституции и должны соответствовать ей (часть вторая статьи 8), органы государственной власти обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины (часть вторая статьи 19).

Указанные основополагающие нормы Конституции Украины являются обязательными для соблюдения всеми органами государственной власти при реализации своих полномочий.

Назначение выборов Президента Украины в сроки, предусмотренные Конституцией Украины, относится к полномочиям Верховной Рады Украины (пункт 7 части первой статьи 85 Конституции Украины). Обеспечение соблюдения установленной действующим законодательством периодичности выборов Президента Украины имеет определяющее значение для функционирования демократического государства, его республиканских основ (абзац первый подпункту 3.1 пункта 3 мотивировочной части Решения Конституционного Суда Украины № 8- рп/2009 от 28 апреля 2009 года).

Системный анализ конституционных норм, регулирующих назначение очередных выборов Президента Украины, указывает на то, что они связаны с установлением сроков их проведения. По Основному Закону Украины Президент Укра-

ины избирается гражданами Украины на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на пять лет (часть первая статьи 103); новоизбранный Президент Украины вступает на пост не позднее чем через тридцать дней после официального объявления результатов выборов, с момента принесения присяги народу на торжественном заседании Верховной Рады Украины (часть первая статьи 104); Президент Украины исполняет свои полномочия до вступления на пост новоизбранного Президента Украины (часть первая статьи 108); очередные выборы Президента Украины проводятся в последнее воскресенье последнего месяца пятого года его полномочий (часть пятая статьи 103).

Таким образом, Верховная Рада Украины, назначая очередные выборы Президента Украины и определяя дату их проведения, должна руководствоваться нормами Конституции, а именно пунктом 7 части 1 статьи 85, частью первой статьи 103 и частью пятой статьи 103.

Верховная Рада Украины Постановлением назначила очередные выборы Президента Украины на воскресенье 25 октября 2009 года.

В Постановлении содержится ссылка на статью 58 Конституции Украины, по которой законы и иные нормативно-правовые акты не имеют обратного действия во времени, кроме случаев, когда они смягчают или отменяют ответственность лица; пункт 7 части первой статьи 85 Конституции Украины, которым определены полномочия Верховной Рады Украины назначать выборы Президента Украины в сроки, предусмотренные Основным Законом; статью 16 Закона, которой установлено, что выборы Президента Украины назначаются Верховной Радой Украины путем принятия постановления на основаниях, определенных Конституцией Украины и Законом; часть первую статьи 17 Закона, которой определено, что очередные выборы Президента Украины проходят в последнее воскресенье октября пятого года полномочий Президента Украины, и часть вторую статьи 17, по которой Верховная Рада Украины назначает очередные выборы Президента Украины не позднее чем за сто тридцать дней до дня выборов и обеспечивает опубликование реше-

ния о назначении очередных выборов Президента Украины в средствах массовой информации.

Конституционный Суд Украины исходит из того, что при исчислении срока полномочий Президента Украины и определении даты его очередных выборов должны применяться положения частей первой, пятой статьи 103, части первой статьи 104 Конституции Украины, поскольку в соответствии с пунктом 7 части первой статьи 85 Основного Закона Украины к полномочиям Верховной Рады Украины относится „назначение выборов Президента Украины в сроки, предусмотренные настоящей Конституцией“. Раздел II „Заключительные и переходные положения“ Закона № 2222 не содержит предписаний о применении при определении даты выборов Президента Украины, которые будут проходить после вступления в силу Закона № 2222, положений части пятой статьи 103 Основного Закона Украины в предыдущей редакции, поэтому ссылка в Постановлении на статью 58 Конституции является безосновательной.

Часть первая статьи 17 Закона воссоздает норму части пятой статьи 103 Конституции Украины в ее редакции от 28 июня 1996 года. Однако с 1 января 2006 года эта норма Конституции Украины действует в новой редакции, в соответствии с которой очередные выборы Президента Украины проводятся в последнее воскресенье последнего месяца пятого года полномочий Президента Украины. В связи с этим положения части первой статьи 17 Закона противоречат Конституции.

Согласно пункту 7 части первой статьи 85 Конституции Украины к полномочиям Верховной Рады Украины относится назначение выборов Президента Украины в сроки, предусмотренные Конституцией Украины.

Вопрос проведения очередных выборов Президента Украины урегулирован частью пятой статьи 103 Конституции Украины.

Согласно Основному Закону Украины срок полномочий Президента Украины исчисляется с момента принесения им присяги народу на торжественном заседании Верховной Рады Украины (часть первая статьи 104).

Следовательно, Постановление не основывается на ука-

занных положениях, что дает основания Конституционному Суду Украины для вывода о его несоответствии части второй статьи 6, части второй статьи 8, части второй статьи 19, пункту 7 части первой статьи 85 и части пятой статьи 103 Конституции Украины.

**Решение Конституционного Суда Украины  
от 20 мая 2009 года № 11 - рп/2009**

**по делу о соответствии Конституции Украины  
(конституционности) положений статьи 57 Закона  
Украины „О Государственном бюджете Украины на  
2009 год“ по конституционному представлению  
55 народных депутатов Украины**

**Выводы:**

1. Признать соответствующими Конституции Украины (конституционными) положения статьи 57 Закона „О Государственном бюджете Украины на 2009 год“ от 26 декабря 2008 года.

**Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление - 55 народных депутатов Украины - обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством рассмотреть вопрос о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений статьи 57 Закона Украины „О Государственном бюджете Украины на 2009 год“ от 26 декабря 2008 года (далее - Закон), которыми установлено, что „областным и районным советам при утверждении соответствующих бюджетов исходить из того, что среднемесячная заработная плата работников исполнительного аппарата совета не должна превышать среднемесячную заработную плату работников аппарата соответствующей местной государственной администрации“.

В Украине в соответствии с Конституцией Украины признается и гарантируется местное самоуправление (статья 7), осуществляемое территориальной громадой как непосред-

ственно, так и через сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы (часть третья статьи 140). Органами местного самоуправления, представляющими общие интересы данных территориальных громад, являются районные и областные советы, уполномоченные утверждать районные и областные бюджеты, формируемые из средств государственного бюджета для их соответствующего распределения между территориальными громадами или для выполнения совместных проектов и из средств, привлеченных на договорных началах из местных бюджетов для реализации совместных социально-экономических и культурных программ, и контролировать их выполнение (часть четвертая статьи 140, часть вторая статьи 143 Конституции Украины).

В Основном Законе Украины заложены правовые основы законодательного урегулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления и установлены обязательства для районных и областных советов придерживаться положений Конституции и законов при решении вопросов, отнесенных к их полномочиям (часть вторая статьи 19, часть первая статьи 140).

Согласно Закону Украины „О местном самоуправлении в Украине“ от 21 мая 1997 года № 280/ 97-ВР (далее - Закон № 280) органы местного самоуправления, в частности областной и районный советы, руководствуются в своей деятельности Конституцией и законами Украины, актами Президента Украины, Кабинета Министров Украины, а в Автономной Республике Крым - также нормативно-правовыми актами Верховной Рады и Совета министров Автономной Республики Крым, принятыми в пределах их компетенции (часть третья статьи 24), утверждают в установленном порядке районные и областные бюджеты (пункт 17 части первой статьи 43, часть вторая статьи 61).

Определяя содержание права на оплату труда должностного лица органа местного самоуправления, Закон Украины „О службе в органах местного самоуправления“ от 7 июня 2001 года № 2493- III (далее - Закон № 2493) устанавливает, что такая оплата труда зависит от должности, которую оно занимает, ранга, который ему присвоен, качества, опыта и стажа работы (абзац третий статьи 9).

Согласно статье 21 Закона № 2493 условия оплаты труда должностных лиц местного самоуправления определяются органом местного самоуправления, исходя из условий оплаты труда, установленных для государственных служащих соответствующей категории (часть третья); группы по оплате труда работников исполнительных аппаратов областных советов устанавливаются Кабинетом Министров Украины (часть восьмая), а местный бюджет в контексте этих норм является источником формирования фонда оплаты труда должностных лиц местного самоуправления (часть четвертая).

Согласно статье 8 Закона Украины „Об оплате труда“ от 24 марта 1995 года № 108 / 95-ВР (далее - Закон № 108) государство осуществляет регулирование оплаты труда работников предприятий, учреждений и организаций, которые финансируются или дотируются из бюджета (часть первая статьи 8).

Таким образом, исходя из положений статьи 21 Закона № 2493, статей 8, 10 Закона № 108, размер оплаты труда должностных лиц местного самоуправления может регулироваться государством путем принятия законов либо нормами, которые при определенных условиях устанавливаются Кабинетом Министров Украины. Урегулировав определенные вопросы условий оплаты труда соответствующей категории служащих, Верховная Рада Украины не нарушила основные принципы процесса формирования заработной платы работников исполнительных аппаратов районных и областных советов.

В Конституции Украины закреплено, что исключительно законом о Государственном бюджете Украины определяются любые расходы государства на нужды всего общества, размер и целевое направление этих расходов (часть вторая статьи 95). В соответствии с пунктом первым статьи 2 Бюджетного кодекса Украины бюджет - план формирования и использования финансовых ресурсов для обеспечения задач и функций, осуществляемых органами государственной власти, органами власти Автономной Республики Крым и органами местного самоуправления в течение бюджетного периода.

Законодатель обозначил определенную приоритетность некоторых бюджетных законов, указав в части второй статьи 4 Бюджетного кодекса Украины, что „при осуществлении бюджетного процесса в Украине положения нормативно-правовых актов применяются лишь в части, не противоречащей положениям Конституции Украины, настоящего Кодекса и закона о Государственном бюджете Украины“.

Процесс составления проектов местных бюджетов унормирован статьей 75 Бюджетного кодекса Украины. При планировании расходов районных и областных бюджетов должны быть учтены предписания законов, постановлений Кабинета Министров Украины и нормативных актов Министерства финансов Украины, которые регламентируют процесс составления бюджетов. В частности, при определении объема межбюджетных трансфертов учитываются расходы на государственное управление, в том числе на органы местного самоуправления районного значения (подпункт „б“ пункта 1 части первой статьи 89 Бюджетного кодекса Украины), на областные советы (подпункт „б“ пункта 1 части первой статьи 90 Бюджетного кодекса Украины).

Следовательно, право на самостоятельное утверждение бюджетов соответствующего уровня не освобождает областные и районные советы от обязанности следовать положениям законов, регламентирующих процесс составления, рассмотрения и выполнения данных бюджетов.

В статье 43 Конституции Украины установлено, что каждый имеет право на заработную плату не ниже той, которая определена законом (часть четвертая) и своевременно выплаченную (часть седьмая). Согласно положениям статьи 10 Закона № 108 размер заработной платы не может быть меньше размера минимальной заработной платы, которая устанавливается в ежегодном законе о Государственном бюджете Украины.

Согласно статье 2 Закона № 108 заработная плата работников исполнительного аппарата районных и областных советов включает как постоянные составляющие, так и дополнительные, которые не являются гарантированными и носят индивидуальный характер (премии, отдельные надбавки и т.п.).

Указанное подтверждает, что заработная плата соответствующей категории работников не имеет максимально определенной размера и может изменяться в зависимости от конкретных обстоятельств, обуславливающих составляющие в оплате их труда.

Кроме того, Верховная Рада Украины, устанавливая в статье 57 Закона областным и районным советам обязанность при утверждении бюджетов исходить из того, что среднемесячная заработная плата работников исполнительного аппарата совета не должна превышать среднемесячную заработную плату работников аппарата соответствующей местной государственной администрации, не закрепила иного правового регулирования, чем предусмотрено частью третьей статьи 21 Закона № 2493.

Таким образом, Конституционный Суд Украины считает, что определение размера среднемесячной заработной платы работников исполнительного аппарата районного, областного совета способом, предусмотренным статьей 57 Закона, не является нарушением статей 22, 24, 95, 140, 143 Конституции Украины.

**Решение Конституционного Суда Украины  
от 27 мая 2009 года № 12 - рп/2009**

**по делу о соответствии Конституции Украины  
(конституционности) положений пункта 4 статьи 9,  
пунктов 4, 5 статьи 10, подпункта „г“ пункта 1 статьи  
24, пункта 3 статьи 26 Закона Украины  
„Об организационно-правовых основах борьбы с  
организованной преступностью“ по конституционному  
представлению Президента Украины**

**Выводы:**

1. Признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) положения пункта 4 статьи 9, пунктов 4, 5 статьи 10, подпункта „г“ пункта 1 статьи 24, пункта 3 статьи 26 Закона Украины „Об организационно-

правовых основах борьбы с организованной преступностью“ от 30 июня 1993 года с последующими изменениями относительно согласования с Комитетом Верховной Рады Украины по вопросам борьбы с организованной преступностью и коррупцией:

- назначения на должность начальника Главного управления по борьбе с организованной преступностью Министерства внутренних дел Украины;
- назначения на должности и освобождения от них начальника Главного управления по борьбе с коррупцией и организованной преступностью Центрального управления Службы безопасности Украины, начальников отделов по борьбе с коррупцией и организованной преступностью в Автономной Республике Крым и в областях;
- создания и ликвидации специальных подразделений по борьбе с коррупцией и организованной преступностью, назначения на должности и освобождения от нее руководителей этих специальных подразделений;
- назначения руководителей управления по надзору за выполнением законов специальными подразделениями по борьбе с организованной преступностью Генеральной прокуратуры Украины и его отделов.

2. Положение Закона Украины „Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью“ от 30 июня 1993 года с последующими изменениями, признанные неконституционными, теряют силу со дня принятия Конституционным Судом Украины этого Решения.

**Краткое изложение:**

Президент Украины обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством признать не соответствующими Конституции (неконституционными) положения пункта 4 статьи 9, пунктов 4, 5 статьи 10, подпункта „г“ пункта 1 статьи 24, пункта 3 статьи 26 Закона Украины „Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью“ с последующими изменениями (далее - Закон).

В соответствии с Основным Законом государственная власть в Украине осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную; орга-

ны государственной власти, в частности законодательной, осуществляют свои полномочия в установленных Конституцией Украины пределах и обязаны действовать лишь на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины (статья 6, часть вторая статьи 19).

Согласно Основному Закону Верховная Рада Украины для осуществления законопроектной работы, подготовки и предварительного рассмотрения вопросов, отнесенных к ее полномочиям, исполнения контрольных функций в соответствии с Конституцией Украины создает из числа народных депутатов Украины комитеты Верховной Рады Украины, организация и порядок деятельности которых определяются законом (части первая, пятая статьи 89).

Правовой статус, функции и организационные основы деятельности комитетов Верховной Рады Украины закрепляются Законом „О комитетах Верховной Рады Украины“. В статье 1 данного Закона воспроизведены положения части первой статьи 89 Конституции Украины и указано, что комитет ответственен перед Верховной Радой Украины и подотчетен ей. В нем также определены функции комитетов Верховной Рады Украины, а именно: законопроектная, организационная и контрольная. К организационной функции комитетов принадлежит предварительное обсуждение в соответствии с предметами их ведения кандидатур должностных лиц, которые согласно Конституции Украины избирает, назначает, утверждает Верховная Рада Украины или дает согласие на их назначение, подготовка к рассмотрению Верховной Радой Украины заключений по этим кандидатурам (пункт 3 части первой статьи 13).

Среди контрольных функций комитетов, определенных статьей 14 данного закона, функции по разрешению кадровых вопросов нет.

Таким образом, анализ конституционных и законодательных положений, регулирующих вопросы деятельности комитетов Верховной Рады Украины, свидетельствует об отсутствии в них полномочий согласовывать назначение на должности и освобождение от них должностных лиц, а также давать согласие на создание и ликвидацию специальных

подразделений, указанных в оспариваемых положениях Закона.

Деятельность комитетов связана с решением только на стадии подготовки и предварительного рассмотрения вопросов, отнесенных к полномочиям Верховной Рады Украины. Они не могут исполнять свои организационные функции по кадровым вопросам иначе, как путем осуществления подготовительной работы по назначению, освобождению, утверждению и даче согласия на назначение должностных лиц Верховной Радой Украины.

Оценивая эти положения, Конституционный Суд Украины усматривает, что функции, касающиеся кадровых вопросов, отнесены законодателем не к контрольным, а к организационным.

По Конституции Украины к ведению Верховной Рады Украины не относится решение вопросов относительно назначения на должности и освобождения от должностей, указанных в Законе, руководителей подразделений правоохранительных органов, ответственных за борьбу с организованной преступностью и коррупцией. Следовательно, функция Комитета, предусмотренная оспариваемыми положениями Закона, по согласованию назначения на должности и освобождения от должностей руководителей этих подразделений выходит за пределы полномочий Верховной Рады Украины, установленных Конституцией Украины.

Учитывая то, что в соответствии с пунктом 22 части первой статьи 85, пунктом 14 части первой статьи 92 Конституции Украины Верховная Рада Украины утверждает общую структуру, численность, определяет функции Службы безопасности Украины, Министерства внутренних дел Украины, а организация и деятельность прокуратуры, органов дознания и следствия определяются исключительно законами, Конституционный Суд считает, что положение подпункта „г“ пункта 1 статьи 24 Закона по даче Комитетом согласия на создание и ликвидацию в структурах правоохранительных органов специальных подразделений по борьбе с коррупцией и организованной преступностью противоречит данным конституционным предписаниям. Такие полномочия относительно утверждения структуры правоохранительных органов (соз-



дания и ликвидации отдельных подразделений) осуществляет согласно Конституции Украины непосредственно Верховная Рада Украины.

Конституционный Суд Украины также принимает во внимание, что Закон был принят 30 июня 1993 года, поэтому оспариваемые положения противоречат предписаниям принятой в 1996 году Конституции Украины относительно осуществления власти в Украине по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную, исполнение полномочий в пределах и способом, предусмотренными Конституцией и законами Украины, утверждения Верховной Радой Украины общей структуры, определения функций правоохранительных органов и т.д. Проверяя конституционность этих положений Закона, следует исходить из предписания пункта 1 раздела XV „Переходные положения“ Основного Закона Украины относительно того, что законы и иные нормативные акты, принятые до вступления в силу Конституции Украины, являются действующими в части, не противоречащей Конституции Украины.

Таким образом, нормы Закона (пункт 4 статьи 9, пункты 4, 5 статьи 10, подпункт „г“ пункта 1 статьи 24, пункт 3 статьи 26), наделяющие Комитет полномочиями согласовывать назначение на должности и освобождение от должностей соответствующих должностных лиц, давать согласие на создание, ликвидацию специальных подразделений по борьбе с коррупцией и организованной преступностью, не отвечают части второй статьи 6, части второй статьи 19, пунктам 22, 33 части первой статьи 85, части первой статьи 89, пункту 14 части первой статьи 92 Конституции Украины.

**Решение Конституционного Суда  
от 4 июня 2009 года № 13 - рп/2009**

**по делу об официальном толковании положений  
частей первой, второй статьи 141 Конституции  
Украины по конституционному представлению  
Киевского городского совета**

**Выводы:**

1. Положение частей первой, второй статьи 141 Конституции Украины, устанавливающие сроки, на которые избираются депутаты в состав сельского, поселкового, городского, районного, областного совета или сельский, поселковый, городской голова, следует понимать как то, что при избрании этих лиц на предусмотренных Конституцией Украины очередных и внеочередных выборах на них распространяются соответственно пятилетний и четырехлетний сроки полномочий.

2. Признать не соответствующим Конституции Украины (неконституционным) положение статьи 2 Закона Украины „О порядке исчисления созывов представительных органов местного самоуправления (советов)“ от 24 июня 2004 года № 1866- IV.

3. Прекратить конституционное производство по делу о предоставлении официального толкования положений частей первой, второй статьи 141 Конституции Украины относительно определения срока, на который избираются депутаты сельского, поселкового, городского, районного, областного совета и сельский, поселковый, городской голова по результатам проведения повторных, промежуточных, первых местных выборов, на основании пункта 2 части первой статьи 45 Закона Украины „О Конституционном Суде Украины“ - несответствие конституционного представления в этой части требованиям, предусмотренным Конституцией Украины, Законом Украины „О Конституционном Суде Украины“.

4. Прекратить конституционное производство по делу относительно предоставления официального толкования частей первой, второй статьи 141 Конституции Украины в аспекте возможности применения при назначении местных выборов абзаца второй части второй статьи 14 Закона Ук-

раины „О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов“ от 6 апреля 2004 года № 1667- IV на основании пункта 4 части первой статьи 45 Закона Украины „О Конституционном Суде Украины“ - неподведомственность в этой части Конституционному Суду вопросов, поднятых в конституционном представлении.

5. Положение статьи 2 Закона Украины „О порядке исчисления созывов представительных органов местного самоуправления (советов)“ от 24 июня 2004 года № 1866- IV, признанное неконституционным, теряет силу со дня принятия Конституционным Судом Украины данного Решения.

#### **Краткое изложение:**

Украина согласно Основному Закону является демократическим государством (статья 1), носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ, который осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (часть вторая статьи 5), граждане имеют право принимать участие в управлении государственными делами, во всеукраинском и местных референдумах, свободно избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (часть первая статьи 38).

Представительными органами местного самоуправления являются сельские, поселковые, городские, районные, областные советы, формирование которых осуществляется по результатам народного волеизъявления, осуществляемое через выборы, которые согласно статье 69 Конституции Украины являются одной из форм непосредственной демократии. При этом волеизъявление народа обеспечивается путем закрепления на конституционном уровне сроков реализации полномочий избранными лицами.

В Конституции Украины установлены сроки полномочий Верховной Рады Украины, Президента Украины, депутатов сельского, поселкового, городского, районного, областного совета и сельского, поселкового, городского головы (часть первая статьи 76, часть первая статьи 103, части первая, вторая статьи 141) и урегулированы отдельные вопросы по

назначению и проведению очередных и внеочередных выборов органов представительного характера (часть первая, вторая статьи 77, пункты 7, 28, 30 части первой статьи 85, пункт 1 части первой статьи 138).

В Украине признается и гарантируется местное самоуправление как право территориальной громады самостоятельно решать вопросы местного значения в рамках Конституции и законов Украины (статья 7, часть первая статьи 140 Конституции Украины). Местное самоуправление согласно Основному Закону Украины осуществляется территориальной громадой в порядке, установленном законом, как непосредственно, так и через органы местного самоуправления: сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы; районный и областной советы являются органами местного самоуправления, представляющие общие интересы территориальных громад сел, поселков и городов (часть третья, четвертая статьи 140); в состав сельского, поселкового, городского, районного, областного совета входят депутаты, которых избирают жители села, поселка, города, района, области на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на пять лет; территориальные громады на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования избирают сроком на четыре года соответственно сельского, поселкового и городского голову, возглавляющего исполнительный орган совета и председательствующего на его заседаниях (часть первая, вторая статьи 141).

Согласно Основному Закону Украины организация и порядок проведения выборов определяются исключительно законами (пункт 20 части первой статьи 92). На реализацию этого предписания Верховная Рада Украины приняла Закон, в статье 14 которого установила, что очередные местные выборы проводятся с истечением определенного Конституцией Украины срока полномочий Верховной Рады Автономной Республики Крым, местного совета и сельского, поселкового, городского головы (часть вторая); внеочередные местные выборы назначаются в случае досрочного прекращения полномочий Верховной Рады Автономной Республики Крым, местного совета, сельского, поселкового, городского головы (часть третья).

По результатам проведения очередных и внеочередных выборов формируется правомочный состав сельского, поселкового, городского, районного, областного совета и избирается сельский, поселковый, городской голова.

Конституция Украины закрепляет сроки осуществления полномочий представительными органами. В частности, согласно части пятой статьи 76 срок полномочий Верховной Рады Украины составляет пять лет, согласно части первой статьи 103 Президент Украины избирается сроком на пять лет, согласно части первой статьи 141 в состав сельского, поселкового, городского, районного, областного совета входят депутаты, избранные сроком на пять лет, согласно части второй статьи 141 сельский, поселковый, городской голова избирается сроком на четыре года. Таким образом, указанные конституционные нормы не содержат положений, выделяющих сроки осуществления полномочий парламентом, главой государства, депутатами, которые входят в состав сельского, поселкового, городского, районного, областного совета, и сельским, поселковым, городским головой в зависимости от вида выборов, по результатам проведения которых они были избраны.

Принимая во внимание, что конституционные положения, устанавливающие сроки полномочий представительных органов, имеют общий характер, Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что исчисление этих сроков осуществляется одинаково, независимо от того, на очередных или внеочередных выборах избран состав представительного органа или должностное лицо.

Исключения из конституционных положений, предусматривающие осуществление полномочий представительными органами на протяжении закрепленного в них срока, могут быть установлены только путем внесения соответствующих изменений в Основной Закон Украины.

Таким образом, положения частей первой, второй статьи 141 Конституции Украины, устанавливающие сроки, на которые избираются депутаты в состав сельского, поселкового, городского, районного, областного совета или сельский, поселковый, городской голова, следует понимать как то, что при избрании этих лиц на предусмотренных Конс-

титущией Украины очередных и внеочередных выборах на них распространяются соответственно пятилетний и четырехлетний сроки полномочий.

Согласно статье 2 Закона „О порядке исчисления созывов представительных органов местного самоуправления (советов)“ от 24 июня 2004 года № 1866- IV избрание нового состава представительного органа местного самоуправления (совета) на внеочередных выборах не считается новым созывом данного представительного органа.

Одним из представительных органов власти в Украине является Верховная Рада Украины, порядок исчисления созывов которой усматривается из анализа положений Конституции Украины. Верховная Рада Украины, полномочия которой досрочно прекращены, является Верховной Радой Украины предыдущего созыва, а Верховная Рада Украины, сформированная по результатам проведения внеочередных выборов, является Верховной Радой Украины нового созыва.

Поскольку Конституция Украины и законы устанавливают одинаковые правовые подходы к организации и деятельности органов, имеющих представительный характер, то к исчислению созывов сельского, поселкового, городского, районного, областного совета, Верховной Рады Автономной Республики Крым, что формируются по результатам проведения внеочередных выборов, должны применяться такие же подходы, как и к исчислению созывов Верховной Рады Украины. Следовательно, законодательно определенный порядок исчисления созывов сельского, поселкового, городского, районного, областного совета имеет следствием обретение полномочий депутатами на другой срок, чем это предусмотрено Конституцией. Поэтому, порядок исчисления созывов представительного органа местного самоуправления (совета), закрепленный в статье 2 Закона Украины „О порядке исчисления созывов представительных органов местного самоуправления (советов)“, не соответствует части первой статьи 141 Конституции Украины, что согласно части третьей статьи 61 Закона Украины „О Конституционном Суде Украины“ является основанием для признания данного положения неконституционным.

**Решение Конституционного Суда Украины  
от 10 июня 2009 года № 14 - рп/2009**

**по делу о соответствии Конституции Украины  
(конституционности) Постановления Верховной Рады  
Украины „О признании утратившим силу  
Постановления Верховной Рады Украины  
„О назначении внеочередных выборов депутатов  
Тернопольского областного совета“  
по конституционному представлению  
Президента Украины**

**Выводы:**

Признать не соответствующим Конституции Украины (неконституционным) Постановление Верховной Рады Украины „О признании утратившим силу Постановления Верховной Рады Украины „О назначении внеочередных выборов депутатов Тернопольского областного совета“ от 3 марта 2009 года № 1058-VI.

**Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление - Президент Украины - обратился в Конституционный Суд с ходатайством признать не соответствующим Конституции Украины (неконституционным) Постановление Верховной Рады Украины „О признании утратившим силу Постановления Верховной Рады Украины „О назначении внеочередных выборов депутатов Тернопольского областного совета“ от 3 марта 2009 года № 1058-VI (далее - Постановление).

Согласно Конституции Украины вся полнота и верховенство власти в Украине принадлежит народу, осуществлять которую он может как непосредственно - через выборы и референдум, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (часть вторая статьи 5, статья 69); органами местного самоуправления, представляющими общие интересы территориальных громад сел, поселков и городов, являются районные и областные советы (часть четвертая статьи 140); в Украине гарантируется местное самоуправление (статья 7).

Конституция Украины, обеспечивая возможность осуществления власти народом, закрепила право граждан свободно избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (часть первая статьи 38).

Верховная Рада Украины 18 декабря 2008 года приняла Постановление „О назначении внеочередных выборов депутатов Тернопольского областного совета“ № 771-VI, которым в соответствии с пунктом 30 части первой статьи 85 Конституции Украины, частей первой, четвертой статьи 78 Закона „О местном самоуправлении в Украине“, частью третьей статьи 14, частями второй, шестой статьи 15, статьей 82, 83 Закона Украины „О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов“ назначила на 15 марта 2009 года внеочередные выборы депутатов Тернопольского областного совета и обязала Центральную избирательную комиссию определить объем бюджетных расходов, необходимых для проведения этих выборов, а Кабинет Министров Украины - принять меры по обеспечению их финансирования.

3 марта 2009 года Верховная Рада Украины, ссылаясь на пункт 30 части первой статьи 85 Конституции Украины, часть вторую статьи 48 Регламента Верховной Рады Украины, приняла Постановление, которым признала данное Постановление утратившим силу.

Верховная Рада Украины как единственный орган законодательной власти, кроме законотворческой деятельности, осуществляет и иные закрепленные в Конституции Украины полномочия, в частности связанные с реализацией народного волеизъявления, - назначение всеукраинского референдума, выборов Президента Украины и выборов в органы местного самоуправления.

Осуществляя свои полномочия, Верховная Рада Украины принимает законы, постановления и иные акты (статья 91 Конституции Украины). Нормативно-правовые акты Верховной Рады Украины устанавливают, изменяют либо приостанавливают правовые нормы; акты правоприменительного характера влекут за собой возникновение, изменение либо

приостановку юридических прав и обязанностей. Приостановка юридических прав или обязанностей субъектов права, в том числе через признание акта утратившим силу, может осуществляться Верховной Радой Украины только в пределах ее полномочий.

Изучив Постановление Верховной Рады Украины „О назначении внеочередных выборов депутатов Тернопольского областного совета“, Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что оно является актом применения права. На основаниях, установленных законом, в нем определена дата проведения выборов в орган местного самоуправления, т.е. дата реализации гражданами избирательных прав.

Актом применения права является также оспариваемое Постановление. Его правовая сущность обусловлена актом, который признается парламентом недействующим. Признание недействующим Постановления Верховной Рады Украины „О назначении внеочередных выборов депутатов Тернопольского областного совета“ является прекращением реализации прав граждан, в частности права избирать и быть избранными в орган местного самоуправления. Таким образом, Верховная Рада Украины утвердила решение об отмене внеочередных выборов в Тернопольский областной совет.

Принимая Постановление, Верховная Рада Украины сослалась на положения пункта 30 части первой статьи 85 Основного Закона. Данные положения предусматривают полномочия Верховной Рады Украины назначать очередные и внеочередные выборы в органы местного самоуправления. Исходя из них и учитывая правовую природу выборов в органы местного самоуправления как одну из основных форм непосредственной демократии, Конституционный Суд Украины считает, что их назначение при наличии законных оснований носит для Верховной Рады Украины обязательный характер, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией и законами Украины. Вместе с тем указанные положения Конституции Украины не дают оснований Верховной Раде Украины отменять уже назначенные очередные либо внеочередные выборы в органы местного самоуправления.

При этом Конституционный Суд Украины отмечает, что

статьей 64 Основного Закона в условиях военного или чрезвычайного положения допускаются отдельные ограничения права избирать и быть избранными. Такие ограничения согласно статье 19 Закона „О правовом режиме военного положения“, статье 21 Закона „О правовом режиме чрезвычайного положения“ состоят в том, что проведение выборов в органы местного самоуправления в случае окончания срока их полномочий на период действия данных режимов запрещается, а ранее сформированные органы продолжают свою деятельность. Поэтому при условии введения в Украине или отдельных ее местностях военного или чрезвычайного положения Верховная Рада Украины имеет право отменить на это время на соответствующих территориях уже назначенные ею очередные или внеочередные выборы в органы местного самоуправления.

Таким образом, Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что согласно пункту 30 части первой статьи 85 Конституции Украины Верховная Рада Украины не имела полномочий отменять внеочередные выборы в Тернопольский областной совет.

В статье 141 Конституции Украины установлен пятилетний срок, на который избираются депутаты сельских, поселковых, городских, районных, областных советов. Этим сроком обозначена и периодичность проведения выборов в органы местного самоуправления. Вместе с тем пунктом 30 части первой статьи 85 Конституции Украины и действующим законодательством предусмотрено проведение внеочередных выборов в местные советы, что указывает на возможность наступления при определенных обстоятельствах других сроков проведения выборов.

В частности, такие обстоятельства и сроки установлены в законах „О местном самоуправлении в Украине“ (часть первая, четвертая статьи 78) и „О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов“ (часть третья статьи 14, часть вторая, шестая статьи 15). В соответствии с этими законами Верховной Радой Украины было принято решение о назначении внеочередных выборов в Тернопольский областной совет.

Конституционный Суд Украины считает, что сроки проведения выборов являются важным институтом гарантии реализации избирательных прав граждан. Отмена выборов в органы местного самоуправления или перенос сроков их проведения на основаниях, не предусмотренных законом, является нарушением этих прав граждан. Поэтому оспариваемое Постановление противоречит также части первой статьи 38 Конституции Украины.

**Решение Конституционного Суда Украины  
от 23 июня 2009 года № 15- рп/2009**

**по делу о соответствии Конституции Украины  
(конституционности) подпунктов 3.5, 3.6 пункта 3  
статьи 3 “Заключительных положений” Закона Украи-  
ны “О Таможенном тарифе Украины”, абзаца восьмого  
части второй статьи 9 Закона Украины  
“О внешнеэкономической деятельности”  
по конституционному представлению Президента  
Украины (дело о временной надбавке к действующим  
ставкам ввозной пошлины)**

**Выводы:**

1. Признать не соответствующими Конституции (неконституционными):

- подпункт 3.5 пункта 3 статьи 3 “Заключительные положения” Закона Украины “О Таможенном тарифе Украины” от 5 апреля 2001 года № 2371- III в редакции Закона Украины от 4 февраля 2009 года № 923-VI;
- положение подпункта 3.6 пункта 3 статьи 3 “Заключительных положений” Закона Украины “О Таможенном тарифе Украины” от 5 апреля 2001 года № 2371- III в редакции Закона Украины от 4 февраля 2009 года № 923-VI в части делегирования полномочий Кабинета Министров Украины по продолжению временной процедуры (процедуры внедрения, изменения и отмены временной надбавки к действующим ставкам ввозной пошлины на некоторые товары);

- абзац восьмой части второй статьи 9 Закона Украины “О внешнеэкономической деятельности” от 16 апреля 1991 года № 959-XII в редакции Закона Украины от 4 февраля 2009 года № 923-VI.

**Краткое изложение:**

Субъект права на конституционное представление - Президент Украины - обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством рассмотреть вопрос о соответствии Конституции Украины (конституционности) подпунктов 3.5, 3.6 пункта 3 статьи 3 “Заключительные положения” Закона Украины “О Таможенном тарифе Украины” от 5 апреля 2001 года № 2371- III (далее - Закон № 2371), в соответствии с которыми Кабинет Министров Украины имеет право уменьшать (отменять) размер временной надбавки к действующим ставкам ввозной пошлины путем издания постановления, а также может принимать решение о продолжении процедуры внедрения, изменения и отмены временной надбавки к действующим ставкам ввозной пошлины на некоторые товары (далее - временная процедура), и абзаца восьмой части второй статьи 9 Закона Украины “О внешнеэкономической деятельности” от 16 апреля 1991 года № 959- XII (далее - Закон № 959), согласно которым Кабинету Министров Украины предоставлено право в соответствии со своей компетенцией уменьшать и отменять временную надбавку к действующим ставкам ввозной пошлины на некоторые товары по процедуре, определенной международными соглашениями Украины.

Конституционный Суд Украины исходит из того, что согласно Конституции Украины каждый обязан платить налоги и сборы в порядке и размерах, установленных законом (абзац первый статьи 67); система налогообложения, налоги и сборы устанавливаются исключительно законами (пункт 1 абзаца второй статьи 92).

Согласно Закону Украины “О системе налогообложения” пошлина относится к общегосударственным налогам и сборам (пункт 5 части первой статьи 14). Пошлина, которая взимается таможеней, представляет собой налог на товары и другие предметы, которые перемещаются через таможен-

ную границу Украины (статья 6 Закона Украины “О едином таможенном тарифе”).

Законом № 2371 установлено, что временная надбавка к действующей ставке ввозной пошлины считается ввозной пошлиной в понимании Закона Украины “О едином таможенном тарифе” (подпункт 3.3 пункта 3 статьи 3 “Заключительных положений”).

Следовательно, конституционные положения об обязательности закрепления в законе системы налогообложения, налогов и сборов определяют и правовой режим временной надбавки к действующей ставке ввозной пошлины.

Общепризнанными элементами правового механизма регулирования налогов и сборов (обязательных платежей) являются субъект или налогоплательщик, объект налогообложения, единица налогообложения, источник уплаты налога, налоговая ставка, налоговый период, сроки и порядок уплаты налога, налоговая квота, налоговые льготы.

Анализ содержания подпункта 3.5 пункта 3 статьи 3 “Заключительных положений” Закона № 2371 свидетельствует, что его предписаниями Кабинету Министров Украины предоставляется право уменьшать (отменять) такой элемент правового механизма регулирования ввозной пошлины, как налоговая ставка, что является законодательно установленным размером налога на единицу налогообложения. В соответствии с данной нормой Кабинет Министров Украины имеет право осуществлять такое уменьшение (отмену) временной надбавки путем издания соответствующего постановления, которое вступает в силу на десятый календарный день после официального оглашения и утрачивает силу в день окончания действия временной процедуры. Аналогичное право предоставлено Кабинету Министров Украины положением абзаца восьмого части второй статьи 9 Закона № 959. Этим предписанием закрепляется право Кабинета Министров Украины уменьшать и отменять временную надбавку к действующим ставкам ввозной пошлины на некоторые товары по процедуре, определенной международными соглашениями Украины.

По Закону № 2371 Кабинет Министров Украины может принимать решение о продлении временной процедуры, но

не более чем на последующие шесть месяцев. Такое решение оформляется постановлением, которое должно быть официально обнародовано не позднее, чем за 30 календарных дней до дня окончания первого шестимесячного периода. В этом случае восстанавливается порядок нотификации Комитета по вопросам ограничения платежного баланса Всемирной торговой организации и консультации в его рамках, если иное решение не было принято во время предыдущих консультаций с этим Комитетом (подпункт 3.6 пункта 3 статьи 3 “Заключительных положений”). Из анализа этой нормы усматривается, что Кабинету Министров Украины предоставляется право на определенный срок устанавливать отдельный вид ввозной пошлины - временную надбавку к действующей ставке ввозной пошлины, исходя из ее определения в подпункте 3.3 пункта 3 статьи 3 “Заключительных положений” Закона № 2371.

Следовательно, согласно оспариваемым нормам Закона № 2371 и Закона № 959 за Кабинетом Министров Украины закреплены полномочия определять элементы правового механизма регулирования относительно такого вида налога, как ввозная пошлина.

Принятие законов относится к полномочиям парламента – Верховной Рады Украины как единого законодательного органа в Украине (статья 75, пункт 3 части первой статьи 85, статья 91 Конституции Украины).

Делегирование законодательной функции парламентом другому органу власти нарушает требования Основного Закона Украины, в соответствии с которым органы законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляют свои полномочия в установленных этой Конституцией рамках и в соответствии с законами Украины (часть вторая статьи 6), а органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и путем, предусмотренными Конституцией и законами Украины (часть вторая статьи 19).

Следовательно, в соответствии с конституционными положениями право устанавливать (отменять) общегосударственные налоги и сборы (обязательные платежи), включая

ввозную пошлину и размер временной надбавки к действующим ставкам ввозной пошлины, принадлежит к законодательным полномочиям Верховной Рады Украины. Это исключительное полномочие предусматривает и право парламента определять все элементы правового механизма регулирования налогов и сборов (обязательных платежей), в том числе налоговую ставку (размер налога на единицу налогообложения) и сроки взыскания налога.

Конституцией Украины к полномочиям Кабинета Министров Украины отнесено, в частности, обеспечение проведения налоговой политики (пункт 3 статьи 116). Учитывая конституционно определенные полномочия Верховной Рады Украины в сфере налогообложения, Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что это конституционное полномочие Кабинета Министров Украины не предусматривает права устанавливать общегосударственные налоги и сборы (обязательные платежи) либо определять отдельные элементы их правового механизма регулирования.

Учитывая указанные Конституцией Украины полномочия Верховной Рады Украины и Кабинета Министров Украины в сфере налогообложения, Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что в подпунктах 3.5, 3.6 пункта 3 статьи 3 Закона № 2371, абзаце восьмом части второй статьи 9 Закона № 959 законодателем делегировано полномочие Кабинету Министров Украины определять отдельные элементы правового механизма регулирования ввозной пошлины.

Таким образом, оспариваемыми положениями этих законов нарушен конституционный принцип разделения государственной власти, что не соответствует требованиям статьи 6, части второй статьи 8, части второй статьи 19, статей 67, 75, пункта 3 части первой статьи 85, статьи 91, пункта 1 части второй статьи 92 Конституции Украины.

**Решение Конституционного Суда Украины  
от 30 июня 2009 года № 16- рп/2009**

**по делу о соответствии Конституции  
Украины (конституционности) положений частей  
седьмой, девятой, пункта 2 части шестнадцатой  
статьи 2368 Уголовно-процессуального кодекса  
Украины по конституционному представлению  
Верховного Суда Украины**

**Выводы:**

1. Признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) положения статьи 2368 Уголовно-процессуального кодекса Украины (далее - Кодекс):

- “в случае непредоставления без уважительных причин суду материалов, на основании которых были приняты решения о возбуждении дела, в установленный судьей срок, судья вправе признать отсутствие данных материалов основанием для отмены постановления о возбуждении дела” (часть седьмая);
- “неявка которого в судебное заседание не препятствует рассмотрению дела” (содержится в части девятой);
- “если он явился в судебное заседание” (используемое в пункте 3 части двенадцатой);
- “и выносит постановление об отказе в возбуждении дела” (содержится в пункте 2 части шестнадцатой).

2. Положения частей седьмой, девятой, пункта 3 части двенадцатой, пункта 2 части шестнадцатой статьи 2368 Уголовно-процессуального кодекса Украины, признанные неконституционными, утрачивают силу со дня принятия Конституционным Судом Украины настоящего Решения.

**Краткое изложение:**

В Конституции Украины закреплено, что человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей социальной ценностью; права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства; государство отвечает перед человеком за свою деятельность; утверждение и обеспечение прав и свобод человека является



главной обязанностью государства (статья 3); Конституция Украины имеет высшую юридическую силу. Законы и иные нормативно-правовые акты принимаются на основе Конституции Украины и должны соответствовать ей (часть вторая статьи 8); права и свободы человека и гражданина защищаются судом; каждому гарантируется право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц (части первая, вторая статьи 55).

Суды осуществляют правосудие с целью обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов юридических лиц, интересов общества и государства. Вынесение судом законного, обоснованного и справедливого решения невозможно без проведения им всестороннего, полного, объективного исследования всех обстоятельств дела. При этом судебное решение должно основываться на принципах верховенства права, беспристрастности, независимости, состязательности сторон и равенства всех участников судебного процесса.

Уголовное судопроизводство осуществляется судами общей юрисдикции, к полномочиям которых принадлежит как решение в процессе рассмотрения уголовного дела по сути вопроса виновности (невиновности) лица в совершении преступления, так и судебный контроль за соблюдением законности в деятельности правоохранительных органов во время проведения ими дознания и предварительного следствия. Целью судебного контроля является своевременное обеспечение защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина.

Постановление органа дознания, следователя, прокурора о возбуждении уголовного дела в отношении конкретного лица или по факту совершения преступления может быть обжаловано в местном суде по месту расположения органа или работы должностного лица, вынесшего постановление, с соблюдением правил подсудности (часть первая статьи 2367 Кодекса).

Согласно положениям Конституции Украины судебные решения являются обязательными к исполнению на всей территории Украины; обязательность решений суда является одним из основных принципов судопроизводства, что гарантирует эффективное осуществление правосудия; за неуважение к суду и судье виновные лица привлекаются к юридической ответ-

ственности (часть пятая статьи 124, пункт 9 части третьей, часть пятая статьи 129).

В соответствии с пунктом 4 части третьей статьи 2368 Кодекса в постановлении об открытии производства по жалобе на постановление о возбуждении уголовного дела указывается срок предоставления в суд материалов, на основании которых было принято решение о возбуждении дела. Постановление судьи об открытии производства приобретает законную силу с момента его вынесения и подлежит немедленному исполнению; орган дознания, следователь или прокурор, в производстве которого находится дело, обязан в установленный судьей срок направить в суд указанные материалы (часть пятая, шестая статьи 2368 Кодекса).

Предоставление материалов, согласно которым было принято решение о возбуждении уголовного дела, является обязанностью органов дознания, следователя, прокурора, которые, учитывая сроки рассмотрения жалоб на постановления о возбуждении дела, должны предпринять все необходимые меры для своевременного их направления в суд. Невыполнение или ненадлежащее выполнение данного обязательства может быть основанием для привлечения виновных лиц к юридической ответственности.

Наличие в распоряжении указанных материалов дает суду возможность проверить доводы сторон касательно законности постановления о возбуждении уголовного дела, поскольку сведения о наличии поводов, достаточности оснований и источников получения данных для его вынесения содержатся исключительно в этих материалах. В соответствии с положениями части седьмой статьи 2368 Кодекса в случае непредоставления без уважительных причин суду материалов, на основании которых было принято решение о возбуждении дела, в установленный судьей срок судья вправе признать отсутствие этих материалов основанием для отмены постановления о возбуждении дела.

Законодательное закрепление права суда отменять постановления о возбуждении уголовного дела в порядке, указанном частью седьмой статьи 2368 Кодекса, предопределяет вынесение судом решения, которое основывается не на всестороннем, объективном, полном исследовании всех материалов, на основании которых было принято решение о возбуждении уголовного дела, а лишь на юридическом факте непредос-

тавления без уважительных причин суду этих материалов в установленный судьей срок.

Рассмотрение дела при отсутствии материалов, согласно которым было принято решение о возбуждении уголовного дела, лишает участников процесса права на судебную защиту, что усматривается из содержания положений части первой статьи 55 Конституции Украины. Кроме этого, отмена постановления о возбуждении уголовного дела по указанному основанию исключает состязательность сторон, а также свободу в предоставлении ими суду своих аргументов, касающихся предмета спора, и в доказывании перед судом их убедительности для обоснования правомерности или неправомерности возбуждения дела.

Согласно части девятой статьи 2368 Кодекса обязанность доказывания правомерности возбуждения дела возлагается на прокурора, неявка которого в судебное заседание не препятствует рассмотрению дела.

Конституционный Суд Украины считает, что данная обязанность вытекает из конституционно определенной функции прокуратуры Украины по осуществлению надзора за соблюдением законов органами, которые проводят оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Целью участия прокурора в процессе судебного разбирательства жалоб на постановления о возбуждении уголовного дела есть предоставление доводов и аргументов для подтверждения правомерности возбуждения дела и возможного опровержения утверждений другой стороны судебного процесса о незаконности или необоснованности постановления, которое обеспечивает соблюдение состязательности сторон как основного принципа судопроизводства (пункт 4 части третьей статьи 129 Конституции Украины).

Органы прокуратуры Украины обязаны принять все необходимые меры для обеспечения участия прокурора в процессе судебного разбирательства дел указанной категории. Ненадлежащая организация участия прокурора в процессе, а также его отсутствие в судебном заседании без уважительных причин может быть основанием для привлечения виновных лиц к юридической ответственности. Допуская рассмотрение дел при отсутствии в судебном заседании прокурора, законодатель, по сути, освободил прокурора от надлежащего исполне-

ния функции, предусмотренной пунктом 3 статьи 121 Конституции Украины.

Участие прокурора во время судебного разбирательства дела по жалобе на постановление о возбуждении уголовного дела должно быть обязательным.

Рассматривая жалобу на постановление о возбуждении дела, суд должен проверять наличие поводов и оснований для вынесения указанного постановления, законность источников получения данных, которые стали основанием для вынесения постановления о возбуждении дела, и не вправе рассматривать и заранее решать те вопросы, которые решаются судом при рассмотрении дела по сути (часть пятнадцатая статьи 2368 Кодекса).

По результатам рассмотрения жалобы, в зависимости от того, были ли при возбуждении дела соблюдены требования статей 94, 97, 98 Кодекса, судья своим мотивированным постановлением оставляет жалобу без удовлетворения или удовлетворяет жалобу, отменяет постановление о возбуждении дела и выносит постановление об отказе в возбуждении дела (пункты 1, 2 части шестнадцатой статьи 2368 Кодекса).

Наделение судов общей юрисдикции полномочием выносить постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в порядке, предусмотренном пунктом 2 части шестнадцатой статьи 2368 Кодекса, противоречит закреплению в статье 6 Конституции Украины принципу разделения власти, поскольку проведение дознания, следствия и составление досудебных процессуальных документов по делам публичного обвинения не является предметом судопроизводства в уголовных делах (часть третья статьи 124 Основного Закона Украины).

Конституционный Суд Украины выявил признаки несоответствия Конституции Украины отдельного положения пункта 3 части двенадцатой статьи 2368 Кодекса: судья в судебном заседании, проверив явку сторон, заслушивает мнение прокурора, если он явился на судебное заседание.

Положение Кодекса “если он явился в судебное заседание” допускает отсутствие прокурора на судебном заседании во время рассмотрения дела по жалобе на постановление о возбуждении уголовного дела, поэтому оно не отвечает требованиям пункта 3 статьи 121, пункта 4 части третьей статьи 129 Конституции Украины.

### On Gianni Buquicchio's 65th anniversary

It is incontestable that a person is happy when he is born and acts the right time in the right place, and if that person is understood. Secretary General of the Venice Commission Gianni Buquicchio is one such exceptionally lucky person. One may hardly find another professional in the world today who may size up to Gianni Buquicchio in his merits and initiatives of many decades, his efforts in promoting and strengthening European values, and his mission of a visionary, anticipated and welcomed in dozens of countries.

Armenian history has taught us many a memorable lesson: in 301 AD, when Christianity was proclaimed state religion in our country, the need arose to prepare an entire generation of apostles who would spread Christian values among the people, for the nation to embrace them as one's own. In the 1990s a challenge of the same magnitude arose before transforming Europe: to make the values of democracy and the rule of law universal cornerstones of social fabric in newly independent countries, their principal bearing in the system of values.

This preponderant task was the core rationale for the establishment of the Venice Commission, and it became its main mission. Thanks to almost two decades of well-organized, targeted and persistent work, the Venice Commission not only brilliantly succeeded in its historical mission on the European continent, but also became an internationally renowned flagship of democratic reforms, establishment of the rule of law, and constitutionalization of social turnover. What better example of this than the assistance, initiated by distinguished Gianni Buquicchio, extended by the Venice Commission to the development of constitutional systems in Asian, African, Arab, Latin American and many other countries. These efforts culminated in convening the first World Conference on Constitutional Justice, held in January, 2009, with the participation of delegations from 93 countries. One may, without exaggeration, state that the currently forming World

Association of Constitutional Justiceis Mr Gianni Buquicchio's brainchild.

I have been a colleague, a confederate and friend with Gianni Buquicchio since 1996. The years that went by were full of tumultuous events, difficult solutions and also of relentless devotion. I had many an opportunity to receive ample evidence that only an individual with a profound understanding of his historical mission and selfless dedication to his calling may have willingly assumed and doggedly borne the heavy cross that befell him, growing into a universally recognized symbol of the rooting of fundamental constitutional values.

In these times of intricate turmoil Gianni Buquicchio succeeded in making democracy and the rule of law factors that bring peoples together, promote solidarity and tolerance.

I send my profound gratitude to him and wishes of enduring vigor for further prolific work to the benefit of prosperity and the establishment of constitutional justice throughout the world.

**Gagik Harutyunyan**

*President of the Constitutional Court  
of the Republic of Armenia  
Member of Venice Commission  
Doctor of Law, professor*



### **Мероприятие в Конституционном Суде Республики Армения, посвященное 60-летию Конституции Федеративной Республики Германия**

27 мая в Конституционном Суде Республики Армения состоялся прием, посвященный 60-летию Конституции Федеративной Республики Германия, с участием Посла ФРГ в РА Андреа Викторини.

Приветствуя участников, Председатель Конституционного Суда Республики Армения Г. Арутюнян подчеркнул важность крепких связей, сложившихся между Конституционными Судами РА и ФРГ. Он отметил также, что настоящее мероприятие исключительно тем, что в одном государстве отмечается юбилей Конституции другого государства. И это не случайно, так как этот Основной Закон сыграл исключительную роль в развитии конституционности во всей Европе.

Посол Федеративной Республики Германия в РА госпожа Андреа Викторини в своем приветственном слове высоко оценила сотрудничество между Конституционными Судами двух стран.

С приветствием выступил также руководитель Программы Германского общества по техническому сотрудничеству “Реформы права и юстиции на Южном Кавказе” Цено Райхенбехер.

С докладом выступил Председатель КС РА Г. Арутюнян. Он раскрыл важность Конституции Федеративной Республики Германия, основные направления, которыми она стимулировала развитие европейской конституционности, ее роль на сегодняшний день и чем она может быть полезна для РА в плане дальнейшего развития конституционных ценностей. В настоящее время судебный конституционный контроль в Германии – классическая система с большим потенциалом дальнейшего развития. Многие страны стремятся заимствовать,

внедрять у себя те достижения, которые прошли испытание. В середине 19-го века в Германии сформировалась идеология правового государства, в дальнейшем нашедшая отражение в Основном Законе. Впервые в первой статье Основного Закона ФРГ было закреплено, что власть ограничена непосредственно действующими правами. Во многих странах, в том числе и у нас, в результате конституционных реформ было закреплено это положение. Эта целая конституционная философия со своей системной целостностью.

С докладом о Конституции Федеративной Республики Германия выступил бывший судья КС ФРГ, профессор Ганс-Еахим Енч. В мероприятии также приняли участие Вице-спикер НС РА А. Петросян, Министр юстиции РА Г. Даниелян, Защитник прав человека РА А. Арутюнян, Министр культуры РА А. Погосян, представители судебно-правовой системы, правоведы, гости из Германии, члены КС РА и другие.



---

Конституционное  
**ПРАВОСУДИЕ**

Вестник Конференции  
органов конституционного контроля  
стран молодой демократии

Выпуск 2 (44) 2009

---



**Адрес редакции:**

375019, Ереван, пр. Баграмяна 10

Тел.: 529991, 588189

Факс: 529991

Email: armlaw@concourt.am

arthur@concourt.am

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

---

Сдано в набор 01.07.09

Подписано к печати 30.07.09

Печ. л. 11.5

Бумага офсетная

Печать офсетная

Формат 60x84 1/16

Тираж 750 экз.

---

Статьи вестника "Конституционное  
правосудие" публикуются  
в авторской редакции

---

Вестник включен в список принятых Высшей  
аттестационной комиссией журналов для  
публикаций результатов докторских  
диссертаций

---

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