

КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ (О СЕМИНАРЕ В ХЕЛЬСИНКИ)



С. Ф. УДАРЦЕВ,
директор НИИ правовой политики и конституционного
законодательства КазГЮУ, д.ю.н., профессор

В статье дан краткий обзор докладов европейских профессоров права и представителей делегаций пяти стран Центральной Азии на региональном семинаре «Конституционное право», который прошел 17-18 сентября 2014 г. в Хельсинки (Финляндия) в рамках программы «Инициатива верховенства права» Европейского Союза для стран Центральной Азии.

Ключевые слова: конституционное право, конституционный контроль, защита прав и свобод человека, Хельсинки, глобализация, национальные и международные суды, верховенство права, Европейский Союз, Центральная Азия, Европейский суд по правам человека.

17-18 сентября 2014 г. в Хельсинки состоялся региональный семинар «Конституционное право» в рамках программы «Инициатива верховенства права» Европейского Союза (ЕС) для стран Центральной Азии (ЦА). Семинар проходил в старинном здании, построенном в 1890-х гг., в котором когда-то выступал император России, затем заседал парламент Финляндии, в период до создания двухпалатного парламента.

Несколько слов о Финляндии и ее столице. Хельсинки традиционно отличается бережным отношением к исторической памяти. Финляндия около семи веков была в составе Швеции и шведский язык является вторым государственным, все названия улиц даны на финском и шведском языках. В XIX – начале XX вв. Финляндия была в составе Российской империи. В названиях некоторых улиц сохранились имена российских императоров, а на центральной площади города полтора века стоит хорошо вписывающийся в архитектурный ансамбль памятник императору Александру II, отменившему крепостное право, а позже убитому террористами (поставлен в 1863 г.). В финском городе Тампере имеется даже музей В.И. Ленина, который возглавлял правительство Советской России, первым признавшее независимость Финляндии, и тем самым, отделение ее от России в декабре 1917 г. Память обо всех этих страницах истории бережно хранится и в XXI в.

В результате многолетних реформ и усилий государства и гражданского общества в числе основных приоритетов в стране утвердились права и свободы человека, а также особое внимание к экологии (в частности, воду, в городе повсеместно пьют из водопро-

водного крана). В Финляндии бесплатное образование в школах и университетах (для студентов из стран ЕС). В стране дифференцированные (в зависимости от имущественного состояния граждан) налоги и административные штрафы. Почти век действует система административных судов во главе с Верховным административным судом, обеспечивающая защиту прав и свобод граждан. Полиция пользуется доверием граждан и авторитетом. В Хельсинки уютно, красиво, используются небольшие комфортные и экономичные автомобили и велосипеды (основной транспорт для студентов), как-то обходятся в городе без джипов-вездеходов, предназначенных, как известно, прежде всего, для путешествия по сельской местности и бездорожью.

Но вернемся к семинару. В нем приняли участие делегации Казахстана, Узбекистана, Кыргызстана, Таджикистана и Туркменистана по пять человек от страны (из государственных органов и высших учебных заведений). На семинаре выступили с докладами видные европейские юристы – ученые и судьи Европейского и конституционных судов, а также представители делегаций стран ЦА.

Программа «Инициатива верховенства права», реализуемая совместно ЕС и странами ЦА с 2011 г., стремится учитывать региональный подход и особенности национальных систем права. Она содействует обмену опытом между странами региона по общим для всех актуальным вопросам, и, тем самым, способствует поиску оптимальных форм проведения реформ и относительной их синхронизации посредством передачи знаний. Франция и Германия совместно возглавляют координацию данной программы. «Инициатива верховенства права» была запущена на I министерской конференции стран ЕС и ЦА, состоявшейся в Брюсселе и посвященной верховенству права, в ноябре 2008 г. Ее участники подчеркнули необходимость «развития сотрудничества в сфере конституционного и административного права, а также его укрепления». В октябре 2014 г. в Астане прошла уже IV министерская конференция стран ЕС и ЦА.

Целями семинара в Хельсинки были: углубление диалога и обмен опытом в сфере конституционного права; обзор состояния и тенденций развития конституционного права и конституционного контроля в странах Центральной Азии, механизмов защиты основных прав и свобод, а также укрепления верховенства права; содействие процессам имплементации международных стандартов конституционного правосудия.

На открытии семинара с приветствием выступили: **Пекка Хаависто (Pekka Haavisto)**, Министр по делам сотрудничества в целях разви-

тия Финляндии; **Сари Артйоки (Sari Artjoki)**, и.о. Главы Европейской комиссии в Финляндии; **Лаура Рейнила (Laura Reinilä)**, Посол по особым поручениям, Инициатива по расширенной Европе, МИД Финляндии; **Галымжан Койшыбаев (Galymzhan Koishybayev)**, Чрезвычайный и Полномочный Посол Республики Казахстан в Финляндии; **Ксавье Барре (Xavier Barré)**, руководитель проекта «Платформа верховенства права – Центральная Азия», член Парижской и Нью-Йоркской коллегий адвокатов. Кстати, только Казахстан из стран ЦА имеет посольство в Финляндии (как и в других Скандинавских странах).

В приветственном слове министр **Пекка Хаависто** немного рассказал о Финляндии – сравнительно небольшой, но уверенно развивающейся северной стране, где долгие годы у власти социал-демократы.

В выступлении **Сари Артйоки**, и.о. Главы Европейской комиссии в Финляндии, было отмечено, что цель сотрудничества со странами ЦА – внести вклад в сохранение мира и процветания в регионе, поддержать эти страны в проведении реформ и в защите прав человека. Программа действует уже три года и планируется ее продление на 2015-2017 гг.

Чрезвычайный и Полномочный Посол Республики Казахстан в Финляндии **Г. Койшыбаев**, приветствуя участников семинара, подчеркнул, что Казахстан выбрал эволюционный путь для обеспечения устойчивого развития, поэтому ему и другим странам ЦА может быть полезно изучение эволюционного пути развития Финляндии.

С первым докладом «Финская Конституционная реформа» выступил д-р **Пекка Халлберг (Pekka Hallberg)**, Почетный председатель Верховного административного суда Финляндии, Председатель Конституционного комитета Парламента Финляндии в отставке, автор ряда книг о верховенстве права и административной юстиции.¹ Он остановился на характеристике конституций Финляндии 1919 г. и 2000 г. (современной). По Конституции 2000 г. усилена роль Парламента и Правительства, зависящего прежде всего от Парламента, уменьшены полномочия Президента.

Докладчик рассмотрел судебную систему Финляндии, включающую два высших суда – Верховный суд и Высший административный суд. Были выделены три этапа развития верховенства права:

- 1) «классическое верховенство права», появление соответствующих принципов;
- 2) «демократическое верховенство права», синхронное развитию демократии;
- 3) «верховенство права в социальном контексте, которое обращает внимание на социальное функционирование закона».²

Сравнивая особенности трактовки прав человека в разных правовых семьях, докладчик высказал мнение, что «в англо-американском мире вдохновение Локка более распространено: права человека по существу рассматриваются в значении свободы от государства. Руссо как источник вдохновения более распространен на европейском континенте: права человека – больше, чем простая свобода от государства. Таким образом, у последней традиции есть более

¹См. также, напр.: Халлберг Пекка. Административное правосудие как основа функционирования правового государства: Пер. с англ. Алматы – Астана: Академпресс, 2013. – 115 с.; Халлберг П. Орталық Азияда құқықтық басымдылық дамуының келешегі ағылшын тілінен аударма. Алматы – Астана: Академпресс, 2013. – 304 б.; Hallberg P. Administrative justice. Cornerstone of functional rule of law. 2013. – 129 p.; Халлберг П. Перспективы развития верховенства права в Центральной Азии: Пер. с англ. Душанбе: Арес, 2013. – 304 с.

²Здесь и далее при цитировании используются записи автора и фрагменты раздаточных материалов (тезисов выступлений, в том числе переводов), представленные организаторами семинара его участникам. В обзоре сохранена последовательность выступлений.

положительное отношение к государству как инструменту общего благосостояния».

П. Халлберг также выделил основные аспекты «многомерного понятия» верховенства права, к которым он отнес: «1) ответственность перед законом, 2) доступ к информации, 3) независимая судебная власть, 4) эффективная судебная система, 5) уважение основных прав, 6) эффективное осуществление законов, 7) доступ к справедливости и 8) отсутствие коррупции».

Как известно, Финляндия в последние годы неизменно занимает высокий рейтинг по индексу отсутствия коррупции. П. Халлберг справедливо заметил, что, пожалуй, нет стран полностью лишенных коррупции. Тем не менее, система мер, направленных против коррупции – условие успешного и эффективного государственного управления и верховенства права. В связи с этим он считает, что «предотвращение коррупции требует всеобъемлющей системы законодательства, хорошо функционирующей судебной власти, эффективного применения законов в жизни и превентивного контроля нарушений, а также актуального и прозрачного финансового менеджмента».

В докладе Члена Конституционного Совета РК д.ю.н., профессора **А. М. Нурмагамбетова (A. Numagametov)** «Основные этапы конституционной реформы независимого Казахстана» кратко рассмотрена конституционная история Казахстана, с Конституции 1937 г. до Конституции 1995 г.

Докладчик обратил внимание на то, что в Конституции РК 1993 г. не был закреплен ряд моментов, без которых не может нормально работать разделение властей («возможность роспуска Парламента Президентом, институт импичмента Президента и ряд других»). Это свидетельствует о том, что данный политико-правовой документ был рассчитан на начальный этап формирования государственности и являлся результатом компромисса между законодательной и исполнительной ветвями власти того периода.

А. М. Нурмагамбетов отметил, что «одним из показателей устойчивости любого государства является стабильность основного закона, хотя естественно, что по велению времени в него могут вноситься изменения и дополнения. Следует подчеркнуть, что в Конституцию Казахстана за 19 лет ее функционирования, изменения и дополнения вносились, но не концептуального характера и касались в основном некоторых вопросов перераспределения полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти, передачи ряда президентских полномочий парламенту, совершенствования избирательной системы и некоторые другие».

С докладом «Факторы, влияющие на конституционную реформу» выступил д.ю.н., профессор, директор научно-исследовательского института правовой политики и конституционного законодательства КазГЮУ **С. Ф. Ударцев (S. Udartsev)**.

Было отмечено, что на развитие конституций «влияют все факторы, оказывающие воздействие на эволюцию общества. К таким факторам относятся экономические, научно-технические, социальные, политические, правовые, нравственные, культурные, духовные, идеологические, внешние и внутренние, объективные и субъективные и т. д.

На конституцию воздействует широкий спектр человеческих интересов, особенно интересов элитных групп. Все эти факторы и интересы могут оказывать разнонаправленное действие на принятие и реализацию конституции, ее текст и его смысловое содержание при толковании». Возрастает роль международных факторов в условиях глобализации.

В докладе рассмотрен состав экономических, социальных и полити-



Делегация Казахстана. Хельсинки. 17-18 сентября 2014 г.

ческих факторов, их взаимодействие. Выделены части конституции, наиболее подверженные изменению в ходе исторического развития (система организации государственной власти, распределение полномочий между высшими государственными органами, их компетенция и т.д.). Отмечено, что «право и государство должны иметь определенный адаптивный резерв и ресурс для успешного приспособления к изменяющимся условиям, эффективного функционирования в разных ситуациях. Такой ресурс предоставляет и конституция, ее смысловой потенциал, который должен находить и осмысливать действующий в государстве орган конституционного контроля, осуществляющий официальное толкование конституции».

Выделены основные причины и ситуации, которые могут предопределить необходимость конституционной реформы.³

Судья Конституционного суда Республики Хорватия *Славица Банич (Slavica Banic)*, эксперт Венецианской комиссии Совета Европы, выступила с докладом «Конституционное правосудие как двигатель демократии в пост-коммунистических обществах на примере Хорватии».

³О других аспектах затронутых проблем см., напр.: Ударцев С. Ф. Государственность в условиях глобализации: кризисные явления, адаптационная трансформация и развитие // Право и государство (Астана), 2013, № 4. С. 18-23; Он же. Факторы, влияющие на эволюцию Конституции и некоторые аспекты их соотношения // Актуальные вопросы реформирования законодательства республики Казахстан: теория и практика: Мат. междунар. науч.-практ. конф. 30 мая 2014 г., посвящ. памяти Н. А. Шайкенова («Шайкеновские чтения»). Астана: «Қазақстан Республикасының Заң шығару институты» ММ, 2014. С. 31–37.

Докладчик отметила, что в развитии права важную роль играет эволюция сознания, которое имеет определенную инерцию и порой выступает как своего рода «невидимая конституция».

«Независимо от того, как рассматривается демократия, – заметила С. Банич, – как форма правления, способ легитимизации власти, или основы для регулирования правовых процедур, чтобы пользоваться правами или накладывать обязательства, в ее основе лежит тот факт, что она основана на понимании гражданами того обстоятельства, что необходимы обязательные правила... Лучшим отражением такого подхода являются слова Густава Радбруха о том, что «лучшее в демократии – это то, что только она может обеспечить верховенство закона»».

Докладчик остановилась на общих чертах конституционных судов постсоциалистических стран, как органов обеспечения верховенства права и защиты конституции, прав и свобод человека. Она отметила, что набор полномочий конституционных судов объективно выносит их «на вершину власти».

Были представлены также некоторые дела, рассмотренные Конституционным судом Хорватии, особенности его развития и трудности создания репутации справедливого и демократического института защиты конституции. По мнению автора, «воздействие решений Суда в конце концов выглядит следующим образом: профессиональная общественность воспринимает их в качестве важного источника права. Политика страдает от них. СМИ сомневаются. Граждане теряются среди этих трех факторов и постепенно находят свой путь – доверие. Именно этот последний аспект является результатом работы Суда в деле продвижении демократии в хорватском обществе».

Богатым опытом и размышлениями по проблемам защиты конституции и прав человека поделился д.ю.н., профессор **А. И. Ковлер (A. Kovler)**, судья в отставке Европейского суда по правам человека (работал в нем 13 лет), Советник Конституционного суда России.⁴ Он выступил с докладом «Международные стандарты защиты прав человека и внутреннее конституционное законодательство с точки зрения опыта стран-членов Совета Европы».

Докладчик заметил, что человек – субъект международного права, уже постольку, поскольку его права регулируются международным правом и защищаются международными судами. Как известно, международную правосубъектность человека долгое время отрицали многие международники.

«Потребность международно-правового закрепления прав человека возникла в давние времена, – отметил выступающий. – Но лишь с принятием 10 декабря 1948 г. Всеобщей декларации прав человека права человека обрели реальное международно-правовое закрепление. Затем были приняты Женевские конвенции 1949 г., Европейская Конвенция по правам человека в 1950 г., другие региональные конвенции: Американская конвенция о правах человека 1969 г., Африканская хартия прав человека и народов 1981 г., Тихоокеанская декларация прав человека и народов 1988 г., Каирская декларация по правам человека в исламе 1990 г., Арабская хартия прав человека 1994 г.

В ряде регионов созданы международные суды по правам человека: Европейский Суд, Межамериканский суд, Африканский суд, а вместе с этим и возникла проблема соотношения международно-

⁴См. также: Ковлер А. И. Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории. М.: Наука, 1990; Он же. Основы политического маркетинга. М.: ИГПАН, 1993; Он же. Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт. М.: ИГПАН, 1996; Он же. Кризис демократии? М.: Институт государства и права РАН, 1997; Он же. Антропология права. М.: НОРМА, 2002; и др.

правового и национального (конституционного) статусов личности, проблема соотношения юрисдикций международных и национальных судов».

В докладе затронута проблема соотношения национального и международного права. «Не будем, – заметил А. И. Ковлер, – детально рассматривать каждую из существующих концепций относительно соотношения международного и внутригосударственного права – «дуалистическую» (их жесткое различие), «монистическую» (приоритет международного права как высшей ступени права) и другую монистическую концепцию о приоритете национального права над международным».

В конечном счёте, эти традиционные концепции уже не могут предложить системных решений для преодоления возникающих правовых коллизий». Докладчик согласился с авторами, считающими, что следует больше внимания уделять «базовым понятиям» и искать «золотую середину».

А. И. Ковлер обратил внимание на то, что в своей деятельности Европейский суд по правам человека неоднократно отмечал, что нередко причиной нарушения прав человека может быть уровень качества закона, в том числе и в некоторых случаях – текста конституции государства.

Докладчик отметил, что «многие государства и специалисты довольно критично отзываются и о так называемом «судейском активизме», призывая Суд чаще придерживаться принципа судейского самоограничения (judicialself-restraint). Это касается, в частности, не только оценки вопросов фактов и права, но и пересмотра некоторых фактов и событий истории, ведущих к неверным, либо сомнительным правовым оценкам».

Были рассмотрены также вопросы о соотношении компетенции и некоторых решений международных судов по правам человека и национальных судебных органов.

А. И. Ковлер остановился на протоколе №16, открытом для ратификации европейских государств, имеющим цель установить более тесное взаимодействие между высшими национальными судами и Европейским судом по правам человека. По этому протоколу высшие национальные суды государств, ратифицировавших протокол, получают право обращаться с запросами в европейскую инстанцию о консультативных заключениях, касающихся толкования Европейской Конвенции. По мнению докладчика, реализация этого Протокола позволит «углубить диалог ЕСПЧ с Высшими судами по вопросам имплементации положений Конвенции национальными судами».

Было отмечено позитивное влияние Европейского Суда на развитие национальных систем законодательства. Так, в Великобритании отменены телесные наказания в школах, во Франции покончено с монополией адвокатов при Государственном Совете и Кассационном суде на ведение дел, во многих странах, включая Россию, в процессуальные кодексы введены нормы о том, что постановление Европейского Суда о нарушении прав гражданина в конкретном деле является достаточным основанием для пересмотра дела национальными судами по вновь открывшимся обстоятельствам».

В заключение, А. И. Ковлер заметил, что современное развитие глобализации в сфере права справедливо характеризуется некоторыми авторами как «одновременное существование двух доктрин – универсальных стандартов прав человека и принципа независимости государств, когда представление о суверенитете как высшей ценности уже не доминирующее, а универсалистский подход к правам человека ещё не господствует...».⁵ При этом было подчеркнuto, что дискуссия о соотношения национального и международного пра-

вопорядков «остаётся в поле зрения серьёзных исследователей» и не завершена. По сути, эта дискуссия переводится «в фазу серьёзного и глубокого осмысления неумолимого процесса глобализации правовых отношений в современном мире, когда система международного и европейского правопорядка непременно должна основываться на стабильности национальных правовых систем подобно тому, как в сейсмически неустойчивых зонах здания возводятся на укрепленном фундаменте. «Конкуренция» национальных и национальных правовых систем, напротив, расшатывает неустойчивую пока арматуру, что грозит ни много, ни мало обрушением всего здания». В теоретическом плане вопрос, по мнению докладчика, состоит, прежде всего, «в наведении элементарного порядка в понятиях права и справедливости».⁶

Начальник отдела жалоб и заявлений Верховного суда Туркменистана **Т. Сопьев (T. Sopyev)** в выступлении рассказал о принятии 26 сентября 2008 г. новой редакции текста Конституции Туркменистана. Было отмечено, что в Конституцию Туркменистана введена Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «О Нейтралитете Туркменистана». В стране приняты и действуют «Конституционный Закон о Нейтралитете Туркменистана» и «Декларация о международных обязательствах по правам человека в Нейтральном Туркменистане».

Как отметил докладчик, «в эпоху счастья и могущества» Туркменистан «становится государством, заново преобразовавшимся в целом, и развивающимся большими темпами. Закрепление международного опыта и богатства человечности в Основном Законе Туркменистан определяет основные направления ввода провозглашенных международных нормативов в свое национальное законодательство». В стране создана Конституционная комиссия по совершенствованию Конституции и первое ее заседание состоялось в августе 2014 г. Предполагается введение значительных изменений в систему государственных органов.

Почетный председатель Международной ассоциации конституционного права, почетный профессор права в Университете Поля Сезанна Экс-Марсель III, мэр муниципалитета Самуа-сюр-Сен (Франция) **Дидье Мок (Didier Maus)** выступил на тему: «Конституция и международные стандарты в области фундаментальных прав».⁷

В докладе отмечено, что именно в Европе получили активное развитие и эффективность юридическое оформление и реализация прав и свобод человека, их судебная защита. Сегодня Европейская Конвенция по правам человека («конвенция о защите прав человека и основных свобод»), подписанная в Риме 4 ноября 1950 г. с прилагающимися к ней протоколами, составляет общую основу для 47 стран-подписантов. Действует Европейский суд по правам человека, чьи решения обязательны для судей соответствующих стран. В странах ЕС действует Хартия основных прав Европейского союза, провозглашенная 12 декабря 2007 г. «Особенностью данной Хартии, отметил докладчик, – является то, что она служит проводником между национальным законодательством и международным пра-

⁵Габрелян Э. В. Суверенитет права человека в условиях глобальной модернизации // Правоведение. 2013. № 4. С. 50.

⁶См. также: Ковлер А. И. Россия в Европейском Суде: 2012-й – год «большого перелома» // Российское правосудие. 2013. № 3 (83). С. 15-30.

⁷См. также: 30 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel, (Didier Maus et André Roux, dir.), Economica, 2006; Normandie constitutionnelle. Un berceau des droits civiques? (Odile Rudelle et Didier Maus, dir.), actes du colloque de Cerisy des 1er-6 juin 2006, Economica, 2007; Les grandes décisions des cours constitutionnelles européennes, (Pierre Bon, Didier Maus, dir.), Dalloz, 2008. Биографию профессора Дидье Мок см.: Didier Maus // Wikipédia en Français – <http://fr.academic.ru/dic.nsf/frwiki/1906732#Publications> (19.11.2014).



вом. Она касается актов, решений и деятельности органов Европейского союза, вне зависимости от того, идет ли речь об органах сообщества или национальных органах стран, действующих в рамках Европейского союза».

Остановившись на вопросе об эволюции соотношения международного и национального права в решениях национальных судов, докладчик констатировал постепенное и уже очевидное изменение позиции судей. В течение долгого времени, если сторона судебного разбирательства считала, что национальное законодательство, применяемое для рассмотрения ее дела, противоречит международной норме, действующей в рассматриваемой стране, то судья был склонен вставать на сторону национального права, «обосновывая это тем, что у него нет полномочий по неприменению национального законодательства». В последние годы эта позиция изменилась «и текущей практикой стало проведение контроля по соблюдению конвенций, то есть возможность отклонения внутренней нормы в пользу международной».

Гармонизация соотношения и взаимодействия национального законодательства и международного права, заключил Д. Мос, «обязательно подразумевает подъем силы международных норм по отношению к традиционному суверенитету национальных норм». При этом он отметил сложность идентичного перевода международно-правовых текстов на разные языки.

Заместитель председателя, судья Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики **Э. Т. Мамыров (E. Mamyrov)** сделал доклад на тему: «Соблюдение конституционности в Кыргызской Республике».

Докладчик остановился на некоторых общих вопросах теории конституционного контроля, отметил, что система конституционного контроля охватывает обширный круг государственных органов и выделил среди них «специализированные органы конституционного контроля – конституционные суды и квазисудебные органы», а также «неспециализированные органы конституционного контроля». К последним он отнес: главу государства; парламент (как правило, в отношении принятых им законодательных актов); правительство (как правило, в отношении принятых им и нижестоящими исполнительными органами административных актов); суды общей юрисдикции; прокуратуру (в некоторых странах).

После конституционной реформы 2010 г. в Кыргызстане вместо Конституционного суда была создана Конституционная палата Верховного суда, принимающая решения по своей компетенции в последней инстанции (приступила к работе в мае 2013 г., в настоящее время – в составе 9 судей).

Э. Т. Мамыров отметил, что согласно Конституции, «каждый вправе оспорить конституционность закона и иного нормативного правового акта, если счи-

тает, что ими нарушаются права и свободы, признаваемые Конституцией... Ст. 97 Конституции, предоставляя право обращения в Конституционную палату, не связывает это действие с непосредственным нарушением прав и свобод субъекта обращения. Такой вид конституционного контроля именуется абстрактным и преследует цель – соблюдение нормотворческим органом Конституции и ее положений, регулирующих права и свободы человека в процессе принятия нормативно-правовых актов».

К субъектам обращения в Конституционную палату, кроме физических лиц, относятся: Жогорку Кенеш; фракции Жогорку Кенеша; Президент; Правительство; Премьер-министр; судьи Кыргызской Республики; органы местного самоуправления; Генеральный прокурор; Акыйкатчы (Омбудсмен).

Говоря о резервах повышения эффективности конституционного контроля, докладчик особое внимание уделил существующим проблемам исполнения решений и отсутствию четкого контроля за этим.

Экс-Министр юстиции Финляндии, Председатель Конституционного комитета Парламента **Йоханнес Коскинен (Johannes Koskinen)** сделал сообщение о работе Конституционного комитета парламента Финляндии, выполняющего предварительный конституционный контроль законопроектов.

Этот Комитет «дает заключения о конституционности законопроектов и других передаваемых ему дел, а также проверяет их соответствие международным договорам о правах». Комитет представляет парламенту заключение в случае возбуждения вопроса об ответственности министра и заключение о наличии или отсутствии оснований при возбуждении вопроса уполномоченными на то должностными лицами об ответственности Президента.

Комитет может по запросу проверять соблюдение Спикером парламента процедуры включения вопросов в повестку заседания парламента и их рассмотрения. С учетом мнения Комитета парламентский Омбудсмен и его заместитель могут быть отстранены от должности при наличии серьезных оснований. Ежегодные доклады Омбудсмана и Канцлера юстиции правительства об их деятельности парламенту предварительно изучаются Комитетом и готовятся его содоклады по этим вопросам. Временное или окончательное прекращение полномочий депутатов парламента, отстранение их от должности также контролируется Комитетом.

Йорг Беркеманн (Jörg Berkemann), судья Федерального административного суда Германии в отставке, Почетный профессор Университета Гамбурга и лектор в юридической школе Бусериус (Гамбург) в докладе «Федеральный конституционный суд Германии – его конституциональные компетенции по рассмотрению и аннулированию законодательных актов» осветил некоторые вопросы правового статуса и деятельности органа конституционного контроля ФРГ.

Федеральный конституционный суд ФРГ состо-

ит из 16 судей, половину из которых большинством в 2/3 избирает Бундестаг, а половину – Бундесрат. Судьи избираются на 12 лет без права повторного избрания. В суде две палаты, по восемь судей. Подведомственность дел разделена законом между двумя палатами, но пленум суда вправе изменять это разделение. В каждой палате имеются коллегии. Как отметил докладчик, «коллегии выполняют значительную часть работы суда, которая связана, прежде всего, с рассмотрением конституционных жалоб (constitutional complaints). Ежегодно рассматривается около 6000 дел. Говоря иначе, каждый судья должен ежедневно рассматривать в среднем не менее одной конституционной жалобы».

Субъекты обращения в Федеральный конституционный суд включают три категории лиц: «Первая группа – это любой гражданин... При этом он должен суметь доказать, что орган государственной власти нарушил его основное право». «Вторая группа заявителей включает в себя все суды и, следовательно, любого судью Германии. Они могут обратиться в Конституционный суд с просьбой проверить, является ли закон, имеющий значение для разрешения дела, конституционным. Третья группа состоит из различных категорий заявителей, например сюда могут входить федеральное правительство или правительство одной из земель, бундестаг, бундесрат, парламент одной из земель, а в особых случаях – одна треть бундестага, фракция бундестага или Федеральный президент». Могут обращаться в Суд и политические партии.

Граждане, до обращения в Федеральный конституционный суд должны исчерпать все возможности защиты своих прав в других судах. Все суды в Германии обязаны «проверять конституционность закона, который имеет значение для разрешения дела (полномочие на проверку). Если суд пришел к выводу о несоответствии закона нормам Конституции, то он должен приостановить производство и поставить вопрос о неконституционности закона перед Федеральным конституционным судом. Только Федеральный конституционный суд вправе дать ответ на данный вопрос (полномочие на признание закона недействительным)».

Федеральный конституционный суд проверяет вопросы соблюдения процедуры законотворчества, компетенцию органа, принявшего закон, а также соответствие нормы закона Конституции.

Докладчик обратил внимание на важную роль толкования Конституции и закона для обеспечения конституционной законности. Он отметил, что при необходимости, «Федеральный конституционный суд может установить, какое правовое положение будет действовать в переходное время, т.е. пока законодатель повторно не примет решения (так называемые временные решения)». Для относительной стабильности законодательства, Федеральный конституционный суд вправе «прийти к выводу, что обжалуемый закон соответствует положениям конституции только при определенном толковании (contitutional interpretation)».

Судья-секретарь Конституционного суда Республики Таджикистан **К. М. Каримов (K. Karimov)** выступил с докладом «Особенности развития конституционного контроля в Республике Таджикистан».

Докладчик остановился на характеристике деятельности Конституционного суда Республики Таджикистан и отметил, что он осуществляет «предварительный и последующий виды контроля нормативно-правовых актов», «конкретный, так и абстрактный», «обязательный и факультативный» виды контроля. «Некоторые законы и нормативно-правовые акты подлежат обязательному контролю, а другие по инициативе субъектов обращения в Конституционный суд. Суд осуществляет и решающий вид контроля, т.е. его акты являются обязательными для исполнения всеми органами государствен-

ной власти и их должностными лицами» и «внешний контроль, т.е. контроль за всеми нормативными правовыми актами, принятыми органами государства».

К. М. Каримов подчеркнул, что орган конституционного контроля показал свою эффективность в защите Конституции и в 2008 г. его полномочия были расширены. Теперь Конституционный суд «будет определять соответствие Конституции проектов изменений и дополнений, вносимых в Конституцию Республики Таджикистан, проектов законов и других вопросов, представляемых на всенародный референдум». Кроме того, расширен круг субъектов обращения в Конституционный суд. Субъектами обращения, в частности, являются каждый депутат нижней и верхней палаты, Уполномоченный по правам человека, в определенных случаях – граждане и юридические лица, суды и судьи. «Сейчас субъекты обращения наделены правом обжаловать не только закон на предмет его соответствия Конституции, как это было раньше, – отметил докладчик, – но и любой нормативно-правовой акт государственных и общественных органов, а также руководящие разъяснения пленумов Верховного суда Республики Таджикистан и Высшего экономического суда Республики Таджикистан».

В ходе реформирования органа конституционного контроля, как сказал докладчик, «был изучен опыт работы органов Конституционного контроля Армении, Германии, Казахстана, Латвии, Польши, России и других стран» для гармонизации и повышения эффективности национальной системы законодательства и совершенствования конституционного контроля.

Как заметил выступающий, в современных условиях «возрастает роль конституционных судов как «негативного и позитивного законодателя», выбраковывающего дефектные правовые нормы из правовой системы и тем самым выполняющего особую роль по защите Конституции и обеспечению её верховенства».

С докладом «Функционирование механизмов конституционного контроля: некоторые размышления на основе европейского опыта» выступил профессор конституционного права римского университета Ла Сапиенца (Италия) **Бенуамин Каравита ди Торитто (Beniamino Caravita di Toritto)**.

В его докладе был дан философско- и сравнительно-правовой очерк создания и эволюции органов конституционного контроля как «стандартного компонента демократии» современном в мире.⁸

Профессор выдел две системы конституционного контроля – централизованную (европейскую) и диффузную (в первую очередь, в США). Было обстоятельно рассмотрено содержание исторического дела, в ходе которого Верховный суд США создал прецедент контроля за соответствием законов Конституции. «...Решение, вынесенное в 1803 г. председателем Верховного суда Джоном Маршаллом: дело Марбери против Мэдисона было первым делом Верховного суда США, где был применен принцип судебного надзора, и реализовано полномочие федеральных судов аннулировать акты Конгресса, которые противоречат Конституции. Это решение сыграло ключевую роль в создании судебной ветви власти как равноправного партнера исполнительной и законодательной ветвей... Председатель Маршалл подтвердил, что Конституция является высшим законом страны, и установил Верховный суд как высший авторитет для его толкования». По мнению докладчика, «судебный над-

⁸Более полную версию доклада см.: The functioning of the mechanisms of Constitutional control: some reflections on the basis of the European experience by Beniamino Caravita di Toritto // «Federalismi.it» (Рим), 18/2014; «Право и государство» (Астана). 2014, № 3. С. 47-51.



Делегация Казахстана на семинаре в Хельсинки. Сентябрь 2014 г.
Слева направо: А. Нурмагамбетов, С. Ударцев, А. Касенова, А. Мухаметжанов, А. Бекперов

зор был задуман в основном как естественная функция судебного департамента: каждый суд может заслушивать конституционные требования, так как нет специального суда по проверке конституционности законов».

Б. Каравита остановился на концепциях конституционного контроля начала XX в. двух выдающихся немецких теоретиков права – Ганса Кельзена и Карла Шмидта как предложенных альтернативах: конституционный контроль может иметь юридический характер (судебный контроль) или чисто политический характер (президентский контроль). В дальнейшем стал доминировать конституционный контроль, основанный на концепции Г. Кельзена, впервые реализованный в Конституции Австрии в 1920–1929 гг.

«После второй мировой войны, считает докладчик, – в качестве реакции на насилие и отказ от принципа верховенства закона многие европейские государства приняли систему централизованного судебного надзора с учреждением специального органа, независимого от политической и судебной системы, способного сохранять юрисдикционную монополию на конституционные вопросы». Однако полностью исключать модель К. Шмидта и ее элементы, по мнению докладчика, было бы неправильно.

Учитывая исторический опыт и практику конституционного контроля, профессор предположил, что было бы полезно, если бы в национальном законодательстве предусматривались возможности для самого конституционного суда определять срок вступления в силу его решений – с момента принятия данного решения или с момента принятия акта, который признается неконституционным. Такой гибкий подход мог бы в некоторых случаях, по его мнению, избежать возникающих пробелов в законодательстве.

Докладчик обратил внимание на определенную несогласованность в настоящее время компетенции Европейского суда и Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), а также на формирование некоторых тенденций и приоритетов в их соотношении.

Отмечая «рост власти» конституционных судов в целом, на примере итальянской судебной системы, Б. Каравита отметил такую тенденцию, как возрастание значения в деле защиты конституционных прав граждан международных судов и некоторое происходящее постепенное перераспределение компетенции между национальными и европейскими судами. «Диалог, начавшийся между национальными судами общей юрисдикции и европейскими су-

дами, гораздо более прямой и глубокий: он возник под влиянием разработки единой европейской модели для защиты и укрепления основных прав и общего наследия конституционных ценностей. Эти факторы участвуют в снижении роли Конституционного суда в деле защиты прав граждан: в основном он работает в юрисдикции в отношении конфликтов распределения полномочий между конституционными органами, а также между центральным правительством и местными органами власти. Эта «юридическая тенденция» подтверждается снижением количества эпизодических проверок конституционности, с запросами о которых обращаются в Конституционный суд, и одновременным увеличением конституционных вопросов, которые касаются конфликтов распределения полномочий среди конституционных органов».

В докладе **М. Миракулова (M. Mirakulov)**, начальника отдела Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан, «Пути реализации в Узбекистане конституционного принципа разделения властей в условиях дальнейшего углубления демократических реформ» освещено создание в последние годы правовой основы для развития демократизации.

Докладчик выделил в этом процессе четыре основных направления. Во-первых, укрепление исполнительной власти. В 2007 г. из Конституции исключена норма о том, что Президент является одновременно и главой исполнительной власти. В 2010 г. принята Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране. «Исключено право Президента Республики Узбекистан принимать решения по вопросам, отнесенным к компетенции Кабинета Министров». В законодательство внесена норма о том, что кандидат в Премьер-министры при утверждении его в парламенте, представляет «программу действий Кабинета Министров на ближайшую и долгосрочную перспективу». Это будет содействовать реализации программных идей политических партий, победивших на выборах. Теперь «Кабинет Министров обязуется вносить на рассмотрение Олий Мажлиса Республики Узбекистан ежегодные доклады по важнейшим вопросам социально-экономической жизни страны. В прежней редакции ст. 93 Основного закона внесение этих докладов на рассмотрение парламента входило в компетенцию Президента Республики Узбекистан».

Во-вторых, усилена роль и компетенция парламента страны. В 2014 г., отметил докладчик, – «в целях дальнейшего расширения и усиления контрольных функций законодательной власти ст. 78 Основного закона дополнена положением, направленным на конституционное закрепление полномочий палат парламента по осуществлению парламентского контроля...».

Третьим направлением развития демократизации, по мнению докладчика, стало укрепление независимости судебной власти, перераспределение компетенции между прокуратурой и судом, а также выравнивание прав прокурора и адвоката, укрепления статуса адвоката.

«В-четвертых, – отметил М. Миракулов, реализован комплекс мер, направленных на формирование и развитие цельной системы обеспечения общественного контроля над исполнительной властью». Для этого приняты законы «О социальном партнерстве», «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления». Готовятся законы «О парламентском контроле», а также «Об общественном контроле в Республике Узбекистан», – закон, который должен определить «виды, формы, субъекты и предмет общественного контроля, правовые механизмы его осуществления, а также усло-

вия наступления ответственности должностных лиц за неисполнение действующего законодательства в этой сфере».

Во второй день семинара его участники имели возможность посетить Парламент Финляндии, ознакомиться с работой Омбудсмена, Канцлера юстиции и Конституционного комитета парламента. Состоялись также посещения Верховного суда (основан в 1918 г., истоки уходят к 1809 г.) и Верховного административно-судебного суда Финляндии (действует с 1918 г.), заслушаны лекции руководителей этих судебных органов и получены ответы на интересные вопросы. Эти ответы были весьма информативны и полезны для представителей стран, где введение самостоятельной административной юстиции, как самостоятельной судебной подсистемы для рассмотрения исков граждан к государственному органам и их должностным лицам, еще только обсуждается и разрабатывается.

Семинар в Хельсинки подтвердил, что общие закономерности в развитии конституционного права действуют в неразрывной связи с национальными и историческими особенностями конкретных стран. Органы конституционного контроля стран Европейского Союза, существующие в разных формах, активно и эффективно участвуют в ревизии действующего законодательства, а вместе с системой национальных судов общей юрисдикции и международными судами – в защите конституционных прав граждан. В современных условиях ускоряется движение и растет конкуренция стран Центральной Азии, в том числе в сфере правового обеспечения развития. К общим закономерностям современной эволюции конституционного права можно отнести также тенденции возрастания роли органов конституционного контроля и все большую включенность в контроль за соблюдением прав и свобод человека международных судов.

В целом, двухдневный семинар, благодаря высокопрофессио-

нальным лекторам и его хорошей организации, был полезен для взаимного обмена опытом и сравнительного изучения современного развития конституционного права и конституционного контроля в разных странах.

С. Ф. Ударцев: Еуропалық Одақ пен Орталық Азия елдерінің конституциялық дамуы (Хельсинкидегі семинар туралы).

Мақалада Еуропалық Одақтың Орталық Азия елдеріне арналған «Құқық үстемдігі бастамасы» бағдарламасы шеңберінде 2014 ж. 17-18 қыркүйекте Хельсинки қаласында өткен (Финляндия) «Конституциялық құқық» аймақтық семинарындағы құқық жөніндегі еуропалық профессорлар мен Орталық Азияның бес елінен келген делегация өкілдерінің баяндамаларына қысқаша шолу жасалған.

Түйінді сөздер: конституциялық құқық, конституциялық бақылау, адамның құқығы мен бостандығын қорғау, Хельсинки, жаһандану, ұлттық және ұлтаралық соттар, құқық үстемдігі, Еуропалық Одақ, Орталық Азия, адам құқықтары бойынша Еуропалық сот.

S. Udartsev: Constitutional development of the European union and Central Asia (review of the seminar in Helsinki).

The article briefly reviews the reports of European law professors and representatives of the delegations of five Central Asian states on the Regional Seminar «Constitutional Law», which was held on 17-18 th of September 2014 in Helsinki (Finland) in the framework of the «Rule of Law Initiative» program of the European Union for the Central Asia countries.

Keywords: constitutional law, constitutional control, protection of human rights and freedom, Helsinki, globalization, national and international courts, the rule of law, the European Union, Central Asia, the European Court of Human Rights.



НОВЫЕ КНИГИ

Халлберг П. Перспективы развития верховенства права в Центральной Азии: Пер. с англ. Душанбе: Арес, 2013. – 304 с.

Данная книга является составной частью совместной программы Фонда Евразия Центральной Азии (ФЕЦА) и Министерства иностранных дел Финляндии. В книге рассматриваются развитие правовых систем и государственных структур стран Центральной Азии. При этом особое внимание уделяется проблемам женщин, детей и лиц с ограниченными возможностями. Книга включает в себя также практические рекомендации, касающиеся развития верховенства права в странах Центральной Азии.