

Ф. АБДУЛЛАЕВ

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Конституционное правосудие, как важный атрибут современного демократического устройства, получило в XX столетии международное признание. Оно способствует поддержанию конституционной законности, обеспечивает законность в целом. Эффективная организация конституционного судебного контроля гарантирует верховенство Конституции, без которой последняя была бы обречена оставаться не более чем общей декларацией. Азербайджанская Республика (далее - АР), как и другие государства, вступившие на путь демократического развития, учредила данный институт десять лет назад. Этому предшествовало принятие Конституции АР, которая урегулировала вопросы организации и компетенции Конституционного Суда (далее - КС). Принципы организации и деятельности КС регламентированы в Законе АР «О Конституционном Суде». Ст. 1 Закона предусматривает, что КС - верховный орган конституционного контроля по вопросам, отнесенными Конституцией АР к его компетенции. Основная цель КС согласно Закону «О Конституционном Суде», - обеспечение верховенства Конституции АР.

КС АР, в кратчайшие сроки смог наладить функционирование этого специфичного судебного органа в соответствии с форматом западноевропейского конституционализма.

Конституционное судопроизводство в АР, во всяком случае, по форме, стало на европейские рельсы. Во многих европейских странах необходимость придать судебной власти функцию контроля над конституционностью законов была осознана еще на ранних стадиях строительства правового государства. В настоящее время КС занимают особое место в странах континентальной Европы, включая социалистические. Эти суды в некоторых конституциях рассматривают в разделах, посвященных конституционным гарантям. Однако в некоторых странах, воспринявших англосаксонскую правовую систему (США, Индия, Япония) функции конституционного контроля возложены на суды общей юрисдикции (6, с. 642).

Конституции Италии, Франции, Испании содержат разделы о конституционном правосудии. Самы конституции определяют компетенцию органов судебной власти, порядок формирования и порядок обращения к ним, последствия признания закона не соответствующим конституции. Речь идет именно о законах – высших после Конституции нормативных актах в иерархии источников права, а также о некоторых близких по значимости к закону нормативных актах, издаваемых высшими органами государственной власти. Законы о КС, принимаемые в развитие конституционных положений, являются, как правило, органическими. М. В. Баглай отмечает, что “любой парламент не может быть совершенным, т.е. неизбежно принятие им законов, которые противоречат или не соответствует конституции страны” (1, с. 356).

Это он объясняет, во-первых, многочисленностью принимаемых нормативных актов, во-вторых, на их принятие оказывает влияние какая-либо политическая сила.

Сама идея функционирования института конституционной юстиции в некоторой степени нова для отечественной правовой системы. Но завершил ли на сегодняшний день КС АР этап формирования?

По данному вопросу в отечественной правовой реальности имеются два подхода в зависимости от того, что мы понимаем под понятием «КС». В узком понимании КС - это судебный орган, осуществляющий конституционный контроль в рамках полномочий, предоставленных Конституцией и законодательством страны.

За годы существования КС осуществлены структурные изменения суда, принят новый закон, внутренний регламент, сформировался аппарат суда. В результате изменений, внесенных в Конституцию референдумом, проведенным в 2002 году, КС были предоставлены дополнительные полномочия по рассмотрению жалоб граждан.

Как результат этого, сегодня мы можем говорить о том, что КС - это сформировавшийся орган со своей сложившейся практикой, традициями,

которые соблюдаются судейским коллективом и сотрудниками аппарата. В широком понимании КС - это институт конституционной юстиции, и с этой точки зрения процесс развития не может быть завершен.

После внесения изменений в Конституцию АР и принятия нового закона «О Конституционном Суде» КС были предоставлены полномочия рассматривать жалобы в связи с нарушением прав и свобод. Принятию этих изменений в Конституцию предшествовал долгий период научно-практического исследования актуальности института индивидуальной жалобы в условиях азербайджанской правовой системы.

В самом КС неоднократно проводились конференции, научные семинары, в ходе которых юристами выдвигались различные точки зрения по данному вопросу. При этом было признано, что обращение гражданина в КС через иные судебные органы является неэффективным средством правовой защиты. АР взяла из себя обязательство по созданию лицам возможности обращаться в связи с нарушениями их прав и свобод в КС напрямую. Такая практика характерна для стран с развитой демократической правовой системой, и нет ничего удивительного, что и наша страна выбрала именно этот путь. С другой стороны, юрисдикция КС никоим образом не умаляет полномочий и независимости иных судов, так как Конституционный суд АР рассматривает обращения не по фактическим обстоятельствам, которые остаются в юрисдикции судов общей компетенции, а исключительно по правовым вопросам. То есть он лишь анализирует правильность применения норм материального и процессуального права в ходе судебного процесса, проверяет соответствие судебных решений нормам Конституции и законодательства. Исходя из оценки опыта деятельности КС, можно выделить некоторые проблемные вопросы деятельности КС на современном этапе. Прежде всего, это относится к исполнению вынесенных решений. Это - проблема не только КС и не закона в целом, это - проблема всего общества, политической и правовой культуры. Субъект правоотношений, который игнорирует и не исполняет решения КС, сам становится юридически и политически ничтожным. Недостаточное уважение к решениям КС связано с отсутствием в законодательстве конкретных мер юридической ответственности за их

неисполнение. Согласно части IX статьи 130 Конституции АР, и статьи 66.1. Закона АР «О Конституционном суде» от 23 декабря 2003 года решения КС имеют обязательную силу на территории АР. В каждом постановлении КС закреплено, что «постановление окончательно, не может быть отменено, изменено или официально истолковано ни одним органом или лицом».

В практике какого-то специального механизма контроля над исполнением решений КС не существует. Решение КС предполагает восприятие его положений на всех уровнях, учитывая также то обстоятельство, что речь идет о правовой позиции КС по правовым вопросам. Это не должно оспариваться официально и подлежит неукоснительному исполнению, как это происходит во всех странах, где существует институт конституционной юстиции.

В системе судов общей юрисдикции исполнение решений обеспечивается специальным подразделением Министерства юстиции. Иногда ситуация бывает абсурдной, в некоторых государственных органах, а порой и судах не знают о соответствующих решениях КС.

Существующие административно-правовые и уголовно-правовые санкции, установленные за неисполнение постановлений иных судов в данном случае, как показывает опыт, недостаточно эффективны.

Как итог - нарушаются права и свободы граждан, неправильность применения норм приводит к пересмотру судебных решений, падает авторитет всей «судебной системы». Для этого решения КС своевременно публикуются в «Вестнике Конституционного суда», в иных средствах массовой информации, а на сайте Конституционного суда можно получить исчерпывающую информацию о работе суда, регламенте, порядке обращения и т.д.

Ключевую роль в формировании правовой культуры играет общественное правосознание. Право должно соотноситься с общественными процессами, которые оно призвано регулировать. Именно поэтому очень важно, чтобы участники правовых отношений знали свои права и обязанности, пределы правового регулирования. Именно тогда правовые нормы могут работать как уникальный регулятор общества.

Таким образом, КС должен быть высшим судебным органом, прежде всего в сознании наших

граждан. Зачастую простые обыватели, а иногда и государственные служащие не могут отличить КС от иных судебных органов. На практике это приводит к тому, что судебные решения не воспринимаются должным образом, жалобщики остаются недовольными мнением суда о его неправомочности рассматривать тот или иной вопрос. Ведь КС правомочен принимать к производству далеко не каждую жалобу, даже в тех случаях, когда спор по существу разрешен неправильно.

Целесообразно уточнить полномочия Суда, в том числе - возвратить суду право самому инициировать процедуру рассмотрения вопроса в КС по строго ограниченной категории дел, связанных с защитой основ конституционного строя. Такой подход полностью вписывается в проведение судебной реформы.

Необходимо разрешить, в ближайшее время, вопросы разграничения компетенции между тремя ветвями власти, чтобы суды общей юрисдикции получили обоснованную законодательную базу по нормоконтролю, а нормоконтроль - это система сбалансированного взаимодействия, которая не позволяет ни одной ветви власти выходить за пределы Конституции страны.

КС независим от других ветвей власти - законодательной и исполнительной, правовую основу его деятельности составляют Конституция и Закон «О Конституционном Суде». Процедура конституционного судопроизводства урегулирована также в Законе «О Конституционном Суде».

Важно отметить, что в Азербайджане использована европейская модель конституционного правосудия, сочетающая в себе абстрактный и конкретный конституционный контроль.

Признав норму не соответствующей Конституции, КС объявляет ее утратившей силу, т.е. действует в качестве «отрицающего законодателя». В результате происходят определенные изменения в законодательстве. Постановления КС обладают свойством самодостаточности, что означает, что нормотворческий орган не должен дублировать решение суда и отменять норму, признанную неконституционной. КС, можно сказать, участвует в реализации законотворческой функции государства с помощью своих постановлений.

В то же время КС, вырабатывая правовые позиции, проявляет осторожность, уважение к полномочиям законодателя. КС по своей природе, назначению и характеру деятельности должен

способствовать соблюдению другими ветвями власти установленных Основным законом ограничительных пределов и сам должен таковыми руководствоваться. Самоограничение КС возникает, прежде всего, в связи с опасностью вторгнуться в компетенцию законодательных, исполнительных или судебных органов. Всегда есть опасность предвосхитить решение законодателя, опережения либо подмены законодателя. Исходя из изложенного, КС в своих постановлениях относительно установления процессуального порядка обжалования ареста, а также обжалования решений о наложении административных взысканий отмечал, что указанное относится к исключительной компетенции законодателя.

Из требований Конституции сегодня вытекает и необходимость создания административных судов. Актуальность дел, вытекающих из административно-правовых отношений, очевидна, и значимость административных судов еще и тем обусловлена сегодня в АР, что проходит реформа государственной власти. Нужна и специальная процедура рассмотрения административных дел, т.е. необходимо принятие Административно-процессуального кодекса.

Еще одной из важных проблем деятельности КС является конституционная защита социальных прав. Это пенсии и их размеры, невыплата заработной платы, жилищные проблемы, вопросы здравоохранения. Решение всех этих проблем зависит или от экономических возможностей государства, или просто от плохой организации дела.

Несмотря на наличие развитого законодательства о социальном обеспечении в АР, имеющиеся в нем отдельные пробелы способны снизить эффективность предусмотренных им мер. Так, например, в Законе «О пенсионном обеспечении граждан» имеется положение о том, что пенсионеры, отбывающие наказание в местах лишения свободы, получают только 20 процентов назначенной им пенсии. Рассматривая запрос Верховного Суда АР, КС пришел к выводу, что это положение не соответствует Конституции, гарантирующей гражданам пенсионное обеспечение, ставит осужденных и других пенсионеров в неравное положение, является по существу дополнительным наказанием. Невыплаченная часть пенсий не относились в счет возмещения

на содержание заключенных-пенсионеров, оставалась в пенсионном фонде. КС признал указанные положения Закона «О пенсионном обеспечении граждан» неконституционными и предложил в законодательном порядке решить вопрос о размере удержаний из пенсии осужденных на обеспечение их содержания, имея в виду, что, согласно закону, общий размер удержаний из пенсии не может превышать 50 процентов (4, с. 114-118). КС АР также было принято решение неконституционности статьи 106 Закона «О пенсионном обеспечении граждан» (4, 190-194).

В конституционном судопроизводстве бремя доказывания лежит не только на сторонах процесса, значительную часть работы в этой сфере проводит сам суд, что определяется спецификой спора. Зачастую заявитель не обладает теми познаниями в области права, которые необходимы для оценки конституционности оспоренных им положений закона. Это обуславливает роль его представителей при рассмотрении дела в судебном заседании и особые требования, предъявляемые Законом АР «О Конституционном Суде» к их квалификации. Однако иногда даже профессиональные адвокаты не обладают квалификацией, необходимой для оказания правовой помощи гражданину при защите нарушенных прав в КС. Поэтому необходима специализация адвокатов в области конституционного права, консолидация наиболее подготовленных из них вокруг КС и тесное взаимодействие с ним.

Процесс формирования системы права неизбежно влечет появление законов и иных нормативных актов, по-разному регулирующих однотипные общественные отношения. КС АР, разрешая возникающие противоречия между нормативными актами, фактически во многих случаях создает новые нормы права, то есть занимается правотворчеством.

В сопоставлении с нормотворчеством, осуществляемым в системах законодательной и исполнительной власти, специфика правотворчества в процессе судебной конституционно-контрольной деятельности, определяющая ее «конкурентоспособность» и «сдерживающие свойства», производна от особенностей судебного конституционного контроля как ветви власти, т. е. отражает в

себе своеобразие функционального назначения судебного конституционного контроля в механизме «разделения властей». На основе определений, предлагаемых в общей теории права, важнейшие признаки основного правотворчества могут быть сформулированы следующим образом. Это деятельность: а) осуществляемая только уполномоченными законом законодательными и исполнительными органами государственной власти; б) реализуемая на основе юридически регламентированной процедуры, представляющая собой комплекс действий, предусмотренных законодательством; в) по выявлению потребностей в нормативном правовом регулировании общественных отношений; г) по созданию в соответствии с выявленными потребностями новых правовых норм, замене и отмене действующих (5, с. 10; 3, с. 17).

С формальной точки зрения это недопустимо, ибо правотворческим органом в АР является лишь Милли Меджлис АР. Вместе с тем, КС является, сегодня единственным органом государства, способным сгладить неизбежные противоречия в законодательстве и таким образом сохранить паритет в отношении трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной. Поэтому необходимо решение этой проблемы на законодательном уровне. Для этих целей необходимость воссоздать практику направления ежегодных посланий КС Милли Меджлису, а также закрепить за КС права законодательной инициативы

ЛИТЕРАТУРА

1. Баглай М.В. Конституционное право РФ. М.: НОРМА, 2000.
2. Закон Азербайджанской Республики «О Конституционном суде» // Газета «Азербайджан», 2004 г., 8 января.
3. Лазарев Л.В. Конституционно-правовые основы организации и деятельности Конституционного Суда // Государство и право. 1996. №6.
4. Решения Конституционного Суда Азербайджанской Республики. Баку: Ганун, 2005.
5. Страшун Б.А. Судебный конституционный контроль в России: уроки, проблемы и перспективы // Государство и право. 1997. № 5.
6. Страшун Б.А. Конституционное право зарубежных стран. Т. 1-2. М.: Проспект, 2005.

Поступила 10.11.08г.