

Н.С. ТУЯКБАЕВА

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ПРИНЦИП И ФОРМА ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Наиболее эффективным институтом судебной защиты прав и свобод человека в современном демократическом государстве и обществе является именно конституционное правосудие. Оно осуществляется специализированными конституционными судами или квазисудебными органами, наделенными полномочиями осуществлять конституционный контроль и обеспечивать своей деятельностью верховенство конституции и приоритет прав и свобод человека.

Функция защиты прав и свобод осуществляется органами конституционной юрисдикции путем использования трех основных форм их деятельности: посредством абстрактного, конкретного и индивидуального контроля за соответствием конституции и закрепленным в ней правам и свободам человека и гражданина законов и иных нормативных актов, а также судебных и административных решений [1].

Широкие полномочия конституционного правосудия в защите прав и свобод человека обусловлены рядом принципов, утвердившихся в послевоенный период в системе национального, регионального и международного права. К их числу прежде всего относится признание прав и свобод человека в качестве естественных, неотъемлемых ценностей, их приоритетного значения в системе внутригосударственного и международного права; закрепление на уровне конституции и Международных пактов о правах человека принципа, из которого следует, что права и свободы обязывают власти государства (законодательную, исполнительную, судебную) в качестве непосредственно действующего права; признание индивида субъектом международно-правовых отношений.

Поэтому в системе указанных выше форм конституционного контроля права человека становятся доминирующим критерием, в соответствии с которым органы конституционного контроля выносят свой вердикт о конституционности законов. Контроль над законодательством изначально присущ идее и системе конституционного контроля.

Существуют различные модели конституционного контроля. Особый интерес представляет Федеральный конституционный суд Германии, наделенный широкими полномочиями и отличающийся многими особенностями.

Законодательство ФРГ полностью подпадает под контроль Федерального конституционного суда. Федеральные и земельные органы исполнительной власти, а также парламентское меньшинство обладают правом запроса о конституционности любого вступившего в силу закона, используя форму абстрактного контроля норм. Конституционная жалоба вооружает гражданина правом обжаловать закон, если он считает, что такой закон нарушает его основные права. В рамках так называемого конкретного (инцидентного) контроля любой суд ФРГ правомочен и даже обязан направить запрос в Федеральный конституционный суд, если судья убежден, что закон противоречит нормам Конституции. Равным образом и обычная юстиция подлежит контролю Федерального конституционного суда. Не только каждый судья может и должен запросить этот Суд о правомерности применяемого закона, но каждое решение любого суда может быть обжаловано перед Федеральным конституционным судом посредством подачи конституционной жалобы, если заявитель считает, что решением нарушаются его основные права. К ведению Федерального конституционного суда относится и правомочие решать вопрос о лишении лиц пользоваться правами и свободами, если они злоупотребляют ими в борьбе против существующего свободного демократического строя [2, с. 16].

Таким образом, Федеральный конституционный суд Германии обладает большими полномочиями, однако во всех случаях он действует только на основании запроса или ходатайства, исходящих от других органов и лиц. Как свидетельствует его практика, Суд получает огромное количество запросов. В отличие, например, от Верховного Суда США Федеральный конституционный суд Германии лишен возможности выбора — принимать решение по поступившему запросу или нет, если, скажем, речь идет о политическом, а не правовом вопросе: он обязан вынести решение, если подана формально допустимая жалоба.

По сравнению со специализированным конституционным судом, каким является Федеральный конституционный суд Германии, Верховный Суд США, будучи высшим судом по гражданским, уголовным и административным делам, одновременно выступает и как орган конституционного контроля. В этом качестве его отличают две важные особенности. Во-первых, он не осуществляет абстрактного контроля норм; это значит, что Верховный Суд только тогда может осуществить контроль закона, если в ходе обычного правового спора в суде будет поставлен вопрос о том, соответствует ли Конституции подлежащий применению в этом процессе закон. Во-вторых, если Верховный Суд признает закон не соответствующим Конституции, то это имеет значение только для данного конкретного дела и означает, что в этом случае закон не подлежит применению, но формально не лишается силы. Однако в дальнейшем суды, которые ориентируются на решения Верховного Суда, будут придерживаться этой его позиции и такой закон утратит силу и применяться не будет.

Данная форма контроля Верховного Суда предоставляет ему возможность одновременно осуществлять контроль и за законодателем, и за юстицией. Кроме того, Верховный Суд осуществляет контроль за действиями исполнительной власти, поскольку этот Суд является и высшим административным судом. В то же время он признал за собой право не принимать решения, если вопрос является чисто политическим. Тем самым упор делается на сугубо правовой

характер функции конституционного контроля. Контроль за конституционностью приговоров нижестоящих судов всегда осуществляется Верховным Судом, поскольку он выступает в роли высшей судебной инстанции. И здесь он действует на основании жалобы, т. е. выступает непосредственно защитником прав и свобод человека. Верховный Суд осуществляет процедуру импичмента (обвинения против Президента), а также решает споры о компетенции между государственными органами, но лишь в случаях, когда речь идет о споре между Конгрессом и Президентом [3].

Французская правовая система долгое время была закрыта для конституционной юрисдикции, поскольку законодатель считался высшим государственным органом, которому отводилась роль наиболее эффективного правозащитного механизма, а за судами не признавались контрольные полномочия. И только по Конституции 1958 г. во Франции впервые была введена достаточно своеобразная по сравнению с другими моделями форма превентивного конституционного контроля, который осуществляется Конституционным советом. Тем самым Конституция лишила законодательную власть ее приоритетного положения в системе правозащитных механизмов и превратила закон из абсолютной по значению нормы в подконтрольный Конституционному совету правовой акт [4].

Согласно ст. 61 Конституции обязательному конституционному контролю подлежат органические законы до их промульгации Президентом страны, регламенты палат парламента до их применения. Что касается обычных законов, то Конституционный совет правомочен вмешаться лишь в том случае, если после голосования по закону в парламенте и до его промульгации в Совет поступает запрос относительно конституционности этого правового акта. Правом запроса наделяются Президент, Премьер-министр или председатель одной из палат парламента.

Закон, объявленный неконституционным, не может быть ни обнародован, ни введен в действие. Автоматически выпадают из сферы конституционного контроля те правовые акты, в связи с принятием которых в Совет не был направлен протест по поводу их антиконституционности.

Это значит, что с момента промульгации Президентом законодательного акта его конституционность не может быть оспорена ни Конституционным советом, ни каким-либо другим органом. Указывая на эту особенность, известный французский юрист Франсуа Люшер пишет: «Бессспорно, что в нашем юридическом арсенале существуют законодательные акты, противоречащие элементарным правам и свободам. Если бы эти законы издавались сегодня, Конституционный совет, несомненно, воспротивился бы их принятию, но в силу того, что они уже были промульгированы ранее, никто не вправе противодействовать этому» [5, с. 21]. Отмеченное обстоятельство дает основание другому юристу – Л. Хамону сделать вывод о том, что конституционный контроль во Франции носит «исключительно превентивный» характер.

Между тем в плане защиты прав и свобод французская система конституционного контроля испытывает определенный дефицит, ибо ограничивается, в сущности, только абстрактным предварительным контролем и не предусматривает таких задействованных непосредственно на уровне индивида правозащитных форм, какими являются конкретный (инцидентный) контроль и индивидуальная жалоба. По этому поводу длительное время велась дискуссия, в ходе которой ставился вопрос о необходимости проведения реформы системы конституционного контроля путем введения института индивидуальной жалобы, а также и конкретного контроля.

Принятым в 1990 г. органическим законом о внесении изменений и дополнений в Закон о Конституционном совете 1958 г. предусматривается, что при рассмотрении конкретного дела в судебной инстанции в исключительном порядке может быть заявлено ходатайство о признании неконституционным нормативного акта или действия, если оспариваемое положение является принципиально важным для исхода спора и законности процедуры, если оно может послужить основанием для возбуждения уголовного дела и имеет под собой серьезные основания (п. 1 ст. 23 Закона). При этом судебная инстанция откладывает вынесение своего вердикта по существу дела до принятия решения Конституционным советом. Таким образом, конституционный контроль Франции в своеобразной форме дополняется конкретным контролем, что означает также введение в определенной форме и последующего контроля, поскольку речь идет о принятом нормативном акте, который подлежит применению в судебном разбирательстве.

Выступая инициатором этой новеллы, Ф. Люшер пишет, что «подобное решение действительно способно наиболее полно обеспечить права и свободы, поскольку всякий раз, когда индивиду «примеривают» антиконституционный закон, он сможет добиваться его отвода» [6, с. 13].

В то же время Ф. Люшер высказывает определенные сомнения по поводу широко обсуждаемой идеи о возможности перевода французской модели конституционного контроля в режим последующего контроля. Он полагает, что такой переход сопряжен с риском возникновения ситуации правовой нестабильности для нормального функционирования механизмов государственной власти. Свои сомнения он иллюстрирует следующим образом: если закон о приватизации или национализации будет признан антиконституционным через два года после его принятия, то возникнет проблема восстановления прежнего состояния. Подобная же ситуация финансовой неразберихи и правовой нестабильности возникнет, если закон о бюджете будет отменен в течение финансового года. С такими доводами трудно согласиться, поскольку в ряде сфер правового регулирования антиконституционность закона выявляется только в процессе его применения.

Тем не менее, отстаивая идею усиления роли Конституционного совета в области защиты прав и свобод человека и гражданина как его основополагающей функции, профессор Ф. Люшер, наряду с введением конкретной формы контроля и индивидуальной жалобы, предлагает предоставить право на обжалование законов, специализирующемся в области защиты прав и свобод ассоциациям и неправительственным организациям. Официальный список таких организаций, регулярно утверждаемый Конституционным советом, гарантировал бы им право наравне с парламентариями подавать должным образом оформленные ходатайства и жалобы [5].

Важное место в системе конституционного правосудия и особенно в области защиты прав и свобод человека и гражданина в большинстве стран мира занимает институт индивидуальной конституционной жалобы, открывающий человеку и гражданину прямой доступ в органы конституционного контроля. Предоставленное индивидуу право подавать жалобу в конституционный суд становится для него особым правовым средством, позволяющим защищать свои конституционные права и свободы. Объектом жалобы может быть любой акт публичной власти — законодательной, исполнительной (действие или даже бездействие ее), а также судебной, если таким актом, по мнению индивида, нарушаются его права.

Прослеживая становление этой формы контроля, необходимо отметить, что в свое время в доктрине по поводу индивидуальной жалобы высказывались определенно негативные суждения. Многие европейские юристы полагали, что поскольку защита прав и свобод является общей обязанностью всех судов, то введение такой специальной формы, как конституционная жалоба, становится правовым излишеством. Указывалось также на связанную с этим правом перспективу перегруженности конституционных судов. Очевидно, подобными доводами объясняется тот факт, что право индивидуальной жалобы во многих странах обычно вводилось через несколько лет после образования и начала функционирования самого конституционного суда. В Австрии, например, где Конституционный Суд был предусмотрен Конституцией 1920 г., а Закон о нем принят в 1925 г., его авторы, прежде всего Кельзен, полагали, что вслед за предоставлением Конституционному Суду права по собственной инициативе проверять конституционность закона такая инициатива должна быть предоставлена и каждому индивиду. Это считалось одним из требований правового государства. Однако право индивида обжаловать законы было реализовано только в 1975 г., и таким образом конституционный контроль за законами был в полном объеме поставлен на службу защиты прав индивида. Так было и в ФРГ, Испании, Португалии, Турции. Однако в Италии эта форма вообще не предусмотрена ни Конституцией, ни Законом о Конституционном Суде, нет ее и во Франции [7, с. 44-46].

Тем не менее, авторитет индивидуальной конституционной жалобы постоянно растет, поскольку она расширяет правовые возможности в защите прав и свобод. Это, прежде всего, защита от угрозы, исходящей от исполнительной власти с ее разросшимся до неимоверных размеров чиновничим аппаратом, от судебского корпуса, который может вынести решение на основании противоправного закона. Индивидуальная жалоба ставит заслон и законодательной власти, способствуя отмене правонарушающих законов.

Индивидуальная жалоба расценивается доктриной и практикой не только как важная гарантия защиты прав гражданина от произвола властей, но и как средство обеспечения и развития конституционно-правовых начал демократии, основу которой составляют права и свободы

человека. Поэтому правомерно считать, что конституционная жалоба не только защищает индивида и его субъективные права, но способствует также реализации принципа правового государства о связности всех ветвей власти конституцией и законом, гарантирующими права и свободы человека. В этом смысле индивидуальная жалоба выступает как специфическая гарантия конституционного права. Более того, предоставляемая гражданину право в качестве стороны вступать в спор с государством и его органами, даже с самим законодателем, институт индивидуальной жалобы содействует тем самым интеграции граждан в процесс управления государством и обществом, поскольку применение индивидуальной жалобы в определенной мере препятствует отчуждению граждан от власти.

В совокупности эти факторы привели к тому, что в западных странах (ФРГ, Испании, Австрии и др.) индивидуальная жалоба широко применяется, хотя и отличается спецификой в отношении круга субъектов этого права, предметов обжалования, юридических последствий принимаемых решений.

В наиболее развернутом виде право на индивидуальную жалобу сконструировано и применяется в ФРГ: оно распространяется на деятельность всех трех ветвей власти, которые подпадают под конституционный контроль. Рассматривая конституционные жалобы по поводу нарушения основных прав актами исполнительной власти, Федеральный конституционный суд ФРГ подвергает контролю любые действия исполнительной власти, в том числе и относящиеся к ведению Федерального канцлера и устанавливаемых им основных направлений политики (*Richtlinienbestimmungen*). Одновременно право граждан на конституционную жалобу предоставляет им возможность оспаривать конституционность закона, если податель жалобы полагает, что закон нарушает его основные права. Обязательным условием принятия такой жалобы является обязанность заявителя обосновать, что этим законом ему наносится прямой и явный ущерб [8, с. 118].

Определенные особенности имеет право конституционной жалобы в Австрии. Здесь индивид располагает правом обжаловать в Конституционный Суд и административные решения, которые принимаются в нарушение его конституционно гарантированных прав. Этому должно предшествовать обжалование такого решения в инстанционном порядке, а в Конституционный Суд подается жалоба на решение последней административной инстанции. Таким образом, право конституционной жалобы является средством защиты индивида и от произвола административных органов. Одновременно такая жалоба может быть подана и в Административный Суд, решение которого, в свою очередь, может быть обжаловано затем в Конституционном Суде. Последний действует как кассационная инстанция: если он находит, что обжалуемое решение административного органа нарушает конституционно гарантированное право заявителя, он отменяет это решение. В этом случае административные органы обязаны незамедлительно принять все меры, чтобы восстановить правовое положение в соответствии с правовыми установками Конституционного Суда.

Таким образом, по австрийской системе индивиду предствляется двойная правовая защита от произвола администрации. Такая усиленная защита вполне отвечает реальным потребностям граждан, ибо практика свидетельствует, что большинство дел, рассматриваемых Конституционным Судом Австрии, основываются на жалобах граждан против решений административных органов, которыми нарушаются их основные права.

Одновременно индивид в своей жалобе вправе сделать заявление о том, что решение административного органа было принято на основании антиконституционного закона, нарушающего его права. Этим он обосновывает свое ходатайство о проверке конституционности закона. Если Конституционный Суд сочтет эти доводы заявителя обоснованными, он приостанавливает разбирательство жалобы и начинает проверку конституционности закона, положенного в основу административного решения. Особенностью австрийской системы конституционного контроля является то, что Конституционный Суд не считает себя связанным наличием соответствующего запроса заявителя. Суд может провести проверку закона по собственной инициативе, если в ходе рассмотрения жалобы против административного решения у него возникают сомнения относительно конституционности применяемого закона [7].

При оценке роли индивидуальной конституционной жалобы как эффективного средства защиты прав и свобод в системе конституционного контроля важное значение имеет круг субъектов, наделенных по закону этим правом.

В ФРГ индивидуальная жалоба может быть подана любым лицом, чьи основные права нарушены: немцем, иностранцем, физическим и юридическим лицом, зарегистрированным таковым по германскому праву. Право подачи жалобы повсюду сопровождается рядом условий и требований. Жесткие формальные и содержательные требования образуют своеобразный фильтр и приводят к отсеиванию основной массы первоначальных обращений. Такая практика характерна для многих стран: в ФРГ из 5 тыс. жалоб в среднем, поступающих ежегодно в Федеральный конституционный суд, отсеивается до 98%. [9].

Конституционная жалоба активно используется гражданами. Как правило, конституционное производство по жалобам бесплатное. В ФРГ действует принцип: если жалоба является обоснованной, то лицу, подавшему жалобу, полностью или частично возмещаются понесенные им расходы (п. 2 § 34а Закона о Федеральном конституционном суде). Однако для того, чтобы сдержать поток необоснованных жалоб и исключить злоупотребления этим правом, в ФРГ ввели уплату пошлины.

Как уже отмечалось, наряду с индивидуальной конституционной жалобой важное значение в защите прав и свобод органами конституционного правосудия имеет конкретный контроль. Он осуществляется путем проверки конституционности законов по запросам судов общей юрисдикции, а также специализированных судов. Такая форма расширяет возможности защиты прав и свобод граждан, поскольку подключает к защите широкий круг правоприменительных органов - судов.

Условием и основанием таких запросов являются возникшие в процессе разбирательства конкретного дела у одной из сторон или у членов суда сомнения относительно того, соответствует ли конституции примененный или подлежащий применению в данном деле закон. Эта форма получила распространение и применяется во многих странах. В силу судебной природы общего права в США и некоторых странах Латинской Америки суды вправе сами решать вопросы о конституционности. Их решения о неконституционности имеют значение только для участников конкретного судебного процесса (*inter omnes*) и не обязательны для других судов. Так обстоит дело в США, Японии, Греции.

Позитивной тенденцией в развитии защиты прав человека в последние годы стала ее интернационализация. Многие страны объявили основные международные договоры, конвенции и установленные в них международные стандарты по правам человека составной частью своих конституций, т. е. непосредственно действующим правом, обязательным для всех государственных органов. И хотя способы и формы интегрирования прав и свобод в систему национального права различны и сопряжены с рядом проблем, этот принцип приобретает важное значение для расширения судебного контроля за соблюдением прав и свобод: гражданин может обратиться в конституционный суд или суд общей юрисдикции своей страны с ходатайством или жалобой по поводу нарушения его прав, предусмотренных в международных договорах. Такой порядок вполне оправдан, ибо защита прав и свобод не может быть в полной мере обеспечена региональными или международными контрольными механизмами. Последние оказывают содействие в защите прав человека, но центр тяжести всегда ложится на национальные суды, которые обязаны применять законы и приводить право собственных стран в соответствие с международными стандартами. В этом процессе особую роль играет толкование национальными, региональными и международными судами положений международно-правовых соглашений. И здесь очень важное значение получает принцип, закрепленный в ст. 60 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: «Ничто в настоящей Конвенции не может истолковываться как ограничение или уменьшение любого из прав человека и основных свобод, которые могут обеспечиваться законодательством любой Высокой договаривающейся стороны или любым другим соглашением, участницей которого она является». Цель этой статьи — поощрять более широкую интерпретацию прав и свобод в пользу человека, не допуская, чтобы какая-либо из норм Конвенции могла быть истолкована ограничительно по сравнению с национальным законодательством или правом. Конечно, при этом нельзя не учитывать неодинаковый статус ратифицированных договоров во внутреннем праве различных стран, возникающие коллизии и неоднозначное отношение к международным нормам со стороны национальных судов.

Тем более важное значение приобретает такая самостоятельная функция органов конституционного контроля, как толкование и определение статуса прав и свобод в зависимости от

уровня ратификации национальным парламентом международных соглашений в сфере прав человека.

Все более активно идет процесс интеграции на основе Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод между Европейским судом по правам человека и конституционными судами государств-членов. Взаимодействие и сотрудничество этих органов способствует тому, что конвенционные права (ст. 2—18 Европейской конвенции) получают двойную защиту. Они закрепляются в национальных правовых системах, которые не только наделяют собственные суды функцией и готовностью эффективно защищать эти права и свободы, но и признают последнее слово в этом деле за Европейским судом.

Однако обеспечение и защита закрепленных в Конвенции прав и свобод в первую очередь и главным образом является задачей национальных органов государств-членов, в особенности конституционных судов. Подчеркивая эту мысль, Председатель Европейского суда по правам человека Р. Рисдал отмечает, что возглавляемый им Суд может служить лишь последним прибежищем для граждан. «Никто не должен рассчитывать получить от него больше, чем содействие выполнению национальными судами их задачи по защите прав человека».

ЛИТЕРАТУРА

1. Лукапева Е. А. Общая теория прав человека. – М.: Норма, 1996. – 520 с.
2. Свищунова М.А. Истоки судебного конституционного контроля в Федеративной Республике Германии. // Журнал российского права. - 2007.- №5 - С. 15-22
3. Брежнев О.В. «Американская» модель судебного конституционного контроля (генезис и основные черты). // Конституционное и муниципальное право.- 2005.- № 6. – С. 61-70.
4. Цоллер Э. М. Защита прав человека во Франции. Защита прав человека в современном мире. – М.: Юристъ, 1993. – 103 с.
5. Люпер Ф. Конституционная защита прав и свобод во Франции. Защита прав человека в современном мире. – М.: БЕК, 2007. – 118 с.
6. Люпер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. – М.: БЕК, 2005. – 376 с.
7. Лукапева Е. А. Общая теория прав человека. – М.: Норма, 1996. – 520с.
8. Кряжков В.А. Конституционные суды земель Германии. // Государство и право, 2005. - № 5. – С. 115-121.
9. Болдырева Е.В. Региональный конституционный контроль в федеративных государствах (на примере США, ФРГ и России). // Государственная власть и местное самоуправление, 2007. - № 2. - С. 49-54

Резюме

Макалада шетелдердегі адам және азаматтың құқықтары мен бостандықтарын қорагудың қағидасы ретінде конституциялық бақылау мәселелері қарастырылған. Конституциялық бақылаудың түрлері, нысандары, жүзеге асырылу мәселелері қарастырылды.

Summary

The author of the article considered as a principle of constitutional control and a form of protection of the rights and freedoms of individuals in foreign countries. Considered the types, forms and implementation problems of constitutional control.