

2008 HUMAN DIMENSION SEMINAR
Constitutional Justice
Warsaw, 14-16 May 2008

Working group III. Access to constitutional justice
Co-operation of constitutional courts with civil society

СЕМИНАР 2008 ГОДА ПО ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ ИЗМЕРЕНИЮ
Постоянный совет

Конституционное правосудие
Варшава, 14–16 мая 2008 года

Рабочая группа III. Доступ к конституционному правосудию
Сотрудничество конституционных судов с гражданским обществом

Уважаемые коллеги! Разрешите приветствовать Вас на семинаре 2008 года по человеческому измерению, организованном Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ и пожелать плодотворной работы. Надеюсь, что наша встреча будет откровенной и насыщенной с позиций интеллектуальной оценки процессов, происходящих в мировом конституционном пространстве, связанных с этим задач обеспечения и развития Основного закона и роли конституционного суда в этом процессе.

Тема настоящего семинара весьма популярна и касается всех характерных черт и особенностей конституционного суда как института особой значимости, призванного всемерно способствовать обеспечению верховенства конституционных принципов.

Весь перечень рассматриваемых вопросов предложенной темы весьма разнообразен, но нам хотелось бы остановиться на существенных моментах в деятельности Конституционного суда Республики Узбекистан, связанных с развитием гражданского общества.

Необходимо отметить, что возрастающая роль органов конституционного контроля особенно заметна в государствах новой демократии, для которых наиболее важным звеном этого процесса является стабильность конституционных норм.

Для Узбекистана конституционное судопроизводство является принципиально новым правовым институтом, предназначение которого состоит в обеспечении верховенства Конституции, посредством рассмотрения дел о конституционности актов законодательной и исполнительной власти. Конституционное правосудие, развивая механизм конституционного контроля, выступает как самостоятельный и специальный вид контрольной деятельности государства, как главный элемент правовой защиты Конституции страны и это единственный вид правосудия, оценивающий политические решения с позиции конституционного права и определяющий правовые границы.

Конституционный суд Республики Узбекистан, созданный на основании Конституции страны, принятой 8 декабря 1992 года, является органом судебной власти по рассмотрению дел о конституционности актов законодательной и исполнительной власти.

Согласно ст. 1 Закона Республики Узбекистан «О Конституционном суде Республики Узбекистан», конституционный судебный орган обеспечивает стабильность Конституции, определяя соответствие Конституции и законов Республики Узбекистан, постановлений палат Парламента, указов Президента Республики Узбекистан, постановлений правительства и местных органов государственной власти, межгосударственных договорных и иных обязательств Республики Узбекистан.

Наиболее часто рассматриваются Конституционным судом Республики Узбекистан дела о проверке конституционности нормативно-правовых актов. Итогом рассмотрения таких дел является признание нормативного акта или отдельных его положений

неконституционными. Решение Конституционного суда, признающее положение нормативного правового акта неконституционным, не всегда означает буквальное исключение этого положения из нормативного правового акта. Конституционный суд может определить пределы действия этого положения.

В этой связи нельзя не отметить деятельность Конституционного суда Республики Узбекистан, направленную на разработку законопроектов и внесение их на рассмотрение Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Так, решение Конституционного суда Республики Узбекистан от 12 июня 2001 года «О внесении в Олий Мажлис Республики Узбекистан предложения об устранении несоответствия между статьями 53, 54 и 257 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности» было реализовано в Законе Республики Узбекистан от 30 августа 2001 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан», а решение от 17 января 2007 года «О внесении в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан проекта Закона Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в статью 74 Закона Республики Узбекистан «Об акционерных обществах и защите прав акционеров» было реализовано в Законе Республики Узбекистан от 23 июля 2007 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан в экономической сфере».

Одним из видов деятельности Конституционного суда Республики Узбекистан является рассмотрение обращений граждан по вопросам нарушения их прав, свобод и законных интересов, определенных в Конституции, о несоответствии законов Конституции, а также о толковании норм Конституции и законов Республики Узбекистан.

В ходе изучения обращения судья может вызвать гражданина, направившего обращение, для внесения уточнения в рассматриваемый вопрос и сбора дополнительного материала, анализировать практику исполнения законодательного акта, соответствие которого Конституции ставится под сомнение, пригласить представителей уполномоченной организации, обеспечивающей исполнение законодательного акта, требовать дополнительные сведения по рассматриваемому делу от соответствующих органов и должностных лиц.

Особенно важной представляется роль конституционных судов в процессе защиты конституционных прав в связи с характерными для молодых государств изменениями, которые вносятся в Основной закон. В этом смысле одним из главных назначений Конституционного суда является обеспечение избирательного права, поскольку именно в условиях свободного волеизъявления может быть избрана демократическая власть, что является гарантией действенности и стабильности самой Конституции, как верховного правового акта.

Надо отметить, что Конституционный суд обладает недостаточными полномочиями в разрешении споров, касающихся установления конституционности выборов, в связи с чем следует максимально разграничить полномочия суда при разрешении споров, связанных с избирательной системой. Конституционный суд должен стать верховным арбитром в случаях определения конституционности назначения выборов и разрешения избирательных споров по завершении выборов. Поскольку установление законности избирательного процесса, фактических обстоятельств нарушения избирательного законодательства входит в компетенцию общих судов, после завершения избирательного процесса, вопросы соблюдения конституционных принципов должны находиться в компетенции органа конституционного надзора. Наряду с объявлением результатов выборов подразумевается подтверждение органом конституционного правосудия легитимности, конституционности вновь избранной власти. Конституционный суд является наименее политизированной структурой, поэтому именно он может стать наиболее действенной инстанцией при установлении результатов выборов.

Важный аспект деятельности Конституционного суда связан с реализацией концепции судебной реформы. Здесь прежде всего важна необходимость признания судов реальной властью. Пока мы можем констатировать, что судебная власть, при ее признании

на уровне Основного закона государства, еще не освободилась от своей зависимости от других ветвей власти. Поэтому во-первых, законодатель не должен допускать отступлений от конституционных принципов: независимость, коллегиальность, гласность и равенство прав судей и во-вторых, это должно входить в сферу интересов институтов гражданского общества.

Например, сегодня у общественности нет информации по поводу появления судьи на своей должности. Однозначно, что конституционное положение о назначении судей служит хорошей цели защиты судьи от любых посягательств на его самостоятельность, но при этом отсутствуют процедуры о порядке назначения судьи на должность и обеспечения его будущей независимости от государственных структур, назначивших его на эту должность.

Надо отметить, что механизмы и результаты конкурса на должность судей закрыты для общественных структур и для граждан, поэтому достаточно актуальными являются вопросы общественного контроля за конкурсным отбором и поиска судейских кадров, изначально независимых от государственных структур.

Это даст возможность исключить случаи нарушений, ведь не секрет, что нередко судьи в процессе применения закона придают неверный смысл правовым нормам, не воспринимают новые нормы закона и не мотивируют должным образом своих решений. Это связано в том числе и с тем, что до настоящего времени нарушение судьей конституционных норм не относится к числу оснований для отвода судьи, т.е. судья, нарушающий Конституцию и законы в ходе судебного разбирательства, продолжает осуществлять правосудие.

Решение подобных проблем должно быть предусмотрено в основных направлениях судебной реформы. Можно внести изменения в законодательство, но результаты будут минимальные, пока гражданское общество не будет обсуждать законодательные нормы, не соответствующие конституционным основам судебной власти.

Говоря о проблемах взаимодействия институтов гражданского общества и судебных органов, следует отметить сложность и новизну этой задачи. Но в любом случае, без диалога между ними обойтись невозможно. Общественные институты, не обладающие никакими властными полномочиями, не могут сами решать стоящие перед обществом проблемы, и в свою очередь игнорирование гражданского потенциала также не позволяет решать на демократическом уровне проблемы конституционного правосудия. Решение проблем зависит от того, насколько грамотно будет организовано взаимодействие, а вопросы организации этого взаимодействия будут результативны в случае, если обе стороны готовы воспринимать различные мнения.

Введение института конституционного правосудия относится к важнейшему фактору изменения правовой системы. Обратим внимание на юридическую силу постановлений о толковании Конституции Республики Узбекистан и постановлений о проверке конституционности нормативно-правовых актов, как занимающих важнейшее место среди решений Конституционного суда. Согласно конституционным положениям, толкование законов дает Конституционный суд, а в соответствии со ст. 31 Закона Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах», толкование нормативно-правовых актов осуществляется в случае обнаружения неясностей в нормативно-правовом акте, неправильной или противоречивой практики его применения. Однако необходимо отметить, что в законодательстве Республики Узбекистан понятие «толкование» не определяется, следовательно, Конституционный суд имеет известный простор при реализации полномочия по толкованию Конституции.

Как следует из опубликованных материалов, за период 1997-2007 годы Конституционным судом Республики Узбекистан было принято 14 решений, из них только два решения было принято по заявлениям представителей некоммерческих организаций. Таким образом, институты гражданского общества не проявляют активности и внимания к деятельности этой важной структуры, однако и сам Конституционный суд не всегда идет им навстречу.

В связи с этим хотелось бы привести пример направления материалов в Конституционный суд юридического заключения, подготовленного негосударственной некоммерческой организацией - Центром изучения правовых проблем в интересах Совместного узбекско-британского предприятия "УзБАТ АО".

Начиная с 1998 года УзБАТ АО произвело отчисления страховых взносов свыше 30 миллионов сумов от фонда оплаты труда в органы Совета федерации профсоюзов. В свою очередь УзБАТ АО получило от профсоюза путевок в оздоровительные и другие учреждения на сумму 600 тысяч сумов, что составляет около 2 % от перечисленной профсоюзам суммы.

Естественно, что УзБАТ АО не устраивало такое соотношение отчислений и получаемых взамен профсоюзных путевок при наличии в коллективе более двух тысяч работников и их детей, нуждающихся в лечении и оздоровлении, поэтому с 2000 года со стороны УзБАТ АО были прекращены перечисление взносов на социальное страхование, вместо этого средства в полном объеме были направлены на оздоровительные цели работников. Однако, Совет федерации профсоюзов и его отраслевые комитеты через банковские учреждения списали со счета УзБАТ АО в беспорядном порядке 6 миллионов сумов.

Далее последовала безрезультатная для УзБАТ АО переписка с различными государственными структурами и федерацией профсоюзов на предмет установления законности их действий. Центр изучения правовых проблем по заявлению УзБАТ АО подготовил юридическое заключение на предмет законности действий спорящих сторон и отметил следующее.

Статьи 56-58 Конституции Республики Узбекистан и ст. 1 Закона Республики Узбекистан от 2 июня 1992 года "О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности" определяют, что профсоюзы являются общественными объединениями, членство в которых - добровольное. Вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность общественных объединений не допускается.

В Трудовом кодексе Республики Узбекистан не предусмотрены какие-либо другие виды обязательного социального страхования, кроме государственного страхования, однако, инструкция о порядке начисления и уплаты страховых взносов, разработанная и утвержденная Советом Федерации профсоюзов, прямо обязывает все предприятия уплачивать взносы на социальное страхование.

Таким образом, общественная организация Совет Федерации профсоюзов Узбекистана создала новый вид социального страхования - общественный, но с обязательной уплатой взносов, нарушив тем самым положения Конституции, Гражданского кодекса и других законов Республики Узбекистан о защите собственности.

Необходимо отметить, что несмотря на указанные нарушения Конституции, законов и правил юридической техники, указанные положения и инструкции были зарегистрированы в Министерстве юстиции Республики Узбекистан в качестве нормативных правовых актов, что повлекло за собой массу нарушений законности в финансовых и гражданско-правовых отношениях.

Кроме того, ст. 1 Закона Республики Узбекистан "О взыскании не внесенных в срок налогов и обязательных платежей" регламентируется взыскание не внесенных в установленные сроки налогов и других обязательных платежей в государственный бюджет и в государственные внебюджетные фонды. Но поскольку Совет Федерации профсоюзов не является государственным фондом, он не имеет права взыскивать деньги в беспорядном порядке, следовательно, банковскими учреждениями также были нарушены законы Республики Узбекистан.

Исходя из этого, Центр изучения правовых проблем установил, что Совет Федерации профсоюзов Узбекистана, его отраслевые и структурные подразделения являются общественными объединениями и не вправе обязывать юридических и физических лиц уплачивать взносы на выполнение социальных или страховых программ.

Все указанные акты противоречат Конституции, законам Республики Узбекистан, не подлежат применению в силу ст. 14 Закона Республики Узбекистан "О нормативно-

правовых актах" и ст. 12 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Узбекистан и подлежит немедленной отмене.

Данное юридическое заключение было в установленном порядке направлено в Конституционный суд Республики Узбекистан, однако из этого органа никакого ответа не последовало.

Будем считать, что подобный пример нетипичен, но он тоже свидетельствует о качестве работы конституционного органа судебной власти.

Вопросы гарантирования строгой законности конституционным установлениям должны решаться судебной системой, но в нашем государстве судебные органы с такой задачей в должной мере не справляются. В ряду главных препятствий реализации прав на законоотворчество стоит отсутствие механизма обязательного участия представителей общественности в обсуждении и принятии нормативных документов.

Например, согласно ст. 4 Закона РУз «О всенародном обсуждении проектов законов» предложения и замечания участников всенародного обсуждения проектов законов носят рекомендательный и консультативный характер, что полностью дезавуирует не только сам закон, но и саму идею народовластия, заложенную в Конституции и других законодательных актах.

Таким образом, хотя законами республики декларируется право общественности на получение информации о готовящихся нормативно-правовых актах, фактически же реализация этого права не осуществляется на практике, поскольку в последнее время проекты законов в печати не публикуются.

Закон дает общественности право направлять в законодательный орган свои предложения по законопроекту в устной или письменной форме, при этом отказ в приеме предложений запрещается, однако, пока отсутствует механизм приема заявок, учета предложений, изложенных в заявлениях и мотивов отклонения предложений и подобные процедуры не определены нормативными актами.

Это открывает широкие возможности для деятельности Конституционного суда в направлении его взаимодействия с институтами гражданского общества.

Надеюсь на то, что важная тема доступа к конституционному правосудию не ограничивается нашими сегодняшними обсуждениями и будут организованы мероприятия, направленные на решение проблем в этой сфере, благодаря чему будут подготовлены предложения для носителей политической воли в целях их реализации на уровне принятия государственных решений.

В качестве предложения хотелось бы рекомендовать центрам ОБСЕ при работе с местными институтами гражданского общества содействовать их коммуникациям с органами конституционного надзора посредством проведения общественных слушаний, семинаров и конференций, обеспечивать методическую, консультационную и техническую поддержку участия институтов гражданского общества в реализации конституционного правосудия.

Куликова Мавлюда, заместитель Директора
Центра изучения правовых проблем
(г.Ташкент, Узбекистан)