

ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ НА ОРГАНЫ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

В статье автор обосновывает точку зрения о том, что политическая независимость является важной как для судей органов конституционного контроля, так и для самих органов конституционного контроля. Политическая независимость является лишь одной из составляющих независимости как органов конституционного контроля, так и их судей. Перспективы дальнейших исследований в этом направлении видятся в разработке конкретных предложений, связанных с повышением уровня политической независимости как органов конституционного контроля, так и их судей.

Ключевые слова: политическая партия, судьи, политическая нейтральность, правовой статус судей, орган конституционного контроля, Конституционный Суд Украины.

У статті автор обстоює тезу про те, що політична незалежність є важливою як для суддів органів конституційного контролю, так і для самих органів конституційного контролю. Політична незалежність є лише однією зі складових незалежності як органів конституційного контролю, так і їх суддів. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку вбачаються у розробці конкретних пропозицій, пов'язаних з підвищенням рівня політичної незалежності як органів конституційного контролю, так і їх суддів.

Ключові слова: політична партія, судді, політична нейтральність, правовий статус суддів, орган конституційного контролю, Конституційний Суд України.

In this article the author states that political independence is important for the judges of the constitutional control bodies, as well as for these bodies of constitutional control. The political independence is just the one of the components of the independence as for the constitutional control bodies, and for their judges. The prospects for further research in this direction are seen in the development of specific proposals related to increasing the level of the political independence as a constitutional control bodies and their judges.

Key words: political parties, judges, political neutrality, legal status of the judges, constitutional control body, Constitutional Court of Ukraine.

Введение. В середине 2016 г. многие новостные агентства опубликовали статьи, свидетельствующие о конституционном кризисе в Грузии, который парализовал работу Конституционного Суда. Один из самых ярких заголовков получила статья Г. Лебанидзе – «Конституционный Суд Грузии разрывают по партиям» [1]. Автор статьи утверждает, что «высшая судебная инстанция Грузии практически парализована из-за политических разногласий между судьями», и описывает происходящее, опираясь на факты из средств массовой информации. Он выстроил следующую хронологию событий:

– председатель суда Г. Папуашвили, считающийся близким другом и единомышленником экс-президента М. Саакашвили, заявил, что на членов Конституционного Суда оказывается давление с целью вынудить их поддержать позицию властей по т. н. «резонансным делам»;

– все судьи заявили в ходе беседы в прокуратуре, что лично на них никакого давления не оказывалось;

– заседание Конституционного Суда по одному из резонансных дел было сорвано, поскольку несколько судей, поддерживающих позицию властей, отказались в нём участвовать до

тех пор, пока председатель Г. Папуашвили не назовёт имя судьи, на которого, по его информации, «оказывалось жёсткое давление»;

– бывший председатель Конституционного Суда А. Деметрашвили в интервью RFI озвучил несколько иную версию того, каким образом на судей оказывается давление: «в сентябре истекает срок полномочий четырёх членов Конституционного Суда: председателя и трёх должностных лиц. В том числе секретаря Суда – председателя коллегии. В сентябре будет избираться председатель Конституционного Суда. Я полагаю, что у некоторых судей есть настрой на то, чтобы занять пост председателя. Это и было тем «давлением», на которое указывал Г. Папуашвили: некоторые члены Конституционного Суда мечтают о высших должностях», – уверен А. Деметрашвили.

Автор статьи резюмировал, что «скорее всего, «провластно настроенные» судьи Конституционного Суда всё-таки смогут сорвать заседания по нескольким делам методом бойкота и под предлогом отсутствия кворума. То есть важные решения, устраивающие экс-президента и его команду, не будут приняты до парламентских выборов 8 октября» [1].

На примере недавнего кризиса конституционного правосудия в Грузии представляется целесообразным проанализировать важную научную и практическую проблему, состоящую в нивелировании влияния политических партий на органы конституционного контроля.

Отдельных исследований монографического характера по вопросу влияния политических партий на деятельность органов конституционного контроля пока еще не проводилось. Однако эти вопросы затрагивали в своих работах такие ученые, как Н. Витрук, М. Митюков, Н. Савенко, Д. Сергеев и др.

Постановка задачи. Цель статьи – проанализировать влияние политических партий на органы конституционного контроля и возможности его нивелирования.

Результаты исследования. На наш взгляд, начать анализ допущения либо недопущения влияния политических партий на различные органы государственной власти следует с принципа ее разделения на три ветви. Итак, традиционно в демократических странах государственная власть делится на законодательную, исполнительную и судебную. Ограничивать влияние политических партий на законодательную и исполнительную власть в настоящее время считается практикой, далекой от демократической. В частности, политические партии принимают активное участие в парламентских выборах, а в республиках – и в выборах главы государства. Что же касается исполнительной ветви власти, то один из центральных органов исполнительной ветви власти – правительство – как правило, формируется политической партией большинства либо коалицией, либо главой государства и чаще всего на партийной основе.

Совершенно иная ситуация складывается с судебной ветвью власти. Суды традиционно хотя и формируются с участием законодательных и исполнительных органов, однако провозглашаются независимыми. Большое внимание уделяется и независимости судей. В частности, в Конституции Украины предусмотрено, что судья суда общей юрисдикции не может принадлежать к политическим партиям, принимать участие в политической деятельности. Аналогичное требование выдвигается к членам Высшего Совета правосудия, который решает вопросы кадрового обеспечения органов судебной власти. Такие же требования в отдельной статье Основного Закона закреплены для судей единственного органа конституционной юрисдикции – Конституционного Суда Украины.

Идеальной для органа конституционного контроля являлась бы ситуация, смоделированная председателем Венецианской комиссии Дж. Букиньо, а именно: «почти везде судьи конституционных судов избираются, выдвигаются или назначаются политическими органами, и очень часто политики ожидают от судей того, что они «будут вести себя надлежащим образом» и будут принимать решения, отвечающие их политическим интересам. Однако каждый судья должен иметь т. н. обязанность благодарности к органу, который его назначил. Судьи не должны быть признательными, судьи не должны оправдывать эти ожидания, они должны выносить решения исключительно на основе Конституции и ее принципов» [2, с. 227]. Такая ситуация видится идеальной для всех стран, в которых действуют органы конституционного контроля, а не только для Украины.

С точки зрения обеспечения политической нейтральности судей Конституционного Суда Украины интересным и перспективным представляется предложение Н. Савенко, который считает, что «для предотвращения чрезмерной политизации КСУ на должность судьи должны назначаться преимущественно лица, которые определенное время, по крайней мере три года, не пребывали ни в одной политической партии» [3, с. 75]. Это предложение является особенно ценным с учетом того, что его сформулировал судья Конституционного Суда Украины в отставке.

И само предложение Н. Савенко, и повышенное внимание к политической независимости судей Конституционного Суда Украины не случайно. Ведь важность органа конституционного правосудия для демократического государства ученые поясняют так:

– А. Медушевский: «Конституционный суд, являясь гарантом конституции, получает исключительную политическую роль, определяя соответствие тех или иных законодательных инициатив конституции. Парламент перестает быть единственным хозяином закона: его воля подчинена конституции, а контроль за соблюдением последней осуществляется конституционным судом. Отсюда упреки в возможности противостояния последнего парламенту» [4, с. 461–462];

– Н. Витрук: «конституционность – это реальное воплощение в жизнь политики, выраженной в содержании Конституции... Конституционные суды ..., разрешая на основе конституции вопросы права, вырабатывая конституционно-правовые позиции относительно понимания принципов права, конституции, правового государства, участвуют не только в реализации, но и в формировании новой конституционно-правовой политики» [5, с. 147].

Н. Витрук является одним из немногих ученых, которые рассматривают политическую нейтральность органа конституционного контроля лишь через призму персональной политической нейтральности судей. Это достаточно ясно следует из его вышеприведенной цитаты, однако существуют и более детальные авторские пояснения, например: «конституционный суд занимается политикой, но только в том понимании, что своими решениями проводит политику, выраженную в конституции и законе о конституционном суде. Быть вне политики, не переходить за границы права – это искусство самой практики конституционного суда. Оно зависит от личных качеств судей, их установок, жизненного опыта, мудрости, совести и даже мужества» [5, с. 146].

На наш взгляд, вряд ли следует сводить политическую нейтральность органа конституционного контроля лишь к «сумме», «совокупности» политически нейтральных судей – членов органа конституционного контроля. Проблема политической нейтральности органа конституционного контроля носит более всеохватывающий характер. Также следует отметить, что политическая независимость является лишь одной из составляющих независимости как судей, так и органа конституционного контроля. Однако именно отсутствие либо наличие политики в деятельности органов конституционного контроля все чаще и чаще является предметом научных дискуссий. По этому вопросу в литературе сложились самые разнообразные мнения.

Д. Сергеев пишет о том, что, «рассматривая политику как целеполагание и выбор варианта решения в области властеотношений, можно сделать вывод, что конституционные суды осуществляют именно политическую деятельность» [6, с. 18]. Он считает, что «вовлеченность конституционных судов в политику оценивается в следующих аспектах:

– во-первых, суд выступает в качестве арбитра между весьма политизированными органами государства;

– во-вторых, он является судьей в спорах между обществом и государством.

Конфликты подобного рода неизбежно будут носить политический оттенок, поскольку речь в них будет идти о пределах власти государства над обществом» [6, с. 19].

М. Митюков соглашается с тем, что рассмотрение органом конституционного контроля дел, связанных с разделением полномочий между органами публичной власти, с их конфликтами в частности, и «контроль за действиями институтов власти» вообще, «втягивает» его «в политику». Также, по мнению автора, это происходит в случае, если орган конституционного контроля получает возможность рассматривать дела по собственной инициативе, особенно – проверять конституционность создания и функционирования политических партий [7, с. 201].

Е. Чемневский предупреждает об «опасности втягивания конституционных судов в решение вопросов социальной или экономической политики, а не проблем правового порядка» [8, с. 75]. С мнением этого ученого можно согласиться лишь отчасти – действительно, для органа конституционного контроля вопросы правового характера должны быть приоритетными. Однако невозможно четко разделить вопросы права и вопросы экономической политики, вопросы права и вопросы социальной политики. Например, на наш взгляд, это было бы весьма затруднительно в ситуации, когда в Конституционный Суд Украины обратился субъект права на конституционное обращение – Верховный Суд Украины с ходатайством о признании ряда статей действующего законодательства, затрагивающих, в том числе, вопросы финансового обеспечения судей [9].

В заключении следует отметить, что вопросы независимости судей уже рассматривались единственным органом конституционной юрисдикции в Украине – когда Верховный Суд Украины обратился с ходатайством дать официальное толкование положений некоторых норм Основного Закона, а также Закона Украины «О статусе судей» (тогда действующего) в части гарантий независимости и неприкосновенностей судей. Конституционный Суд Украины рассмотрел это

дело, получившее название «дело о независимости судей как составляющей их статуса» и 1 декабря 2004 г. вынес решение по нему. В решении Конституционного Суда Украины № 19-рп речь идет о том, что «независимость судей является неотъемлемой составляющей их статуса. Она является конституционным принципом организации и функционирования судов, а также профессиональной деятельности судей, которые при осуществлении правосудия подчиняются только закону. Независимость судей обеспечивается прежде всего особым порядком их избрания или назначения на должность и освобождения от должности; запретом любого воздействия на судей; защитой их профессиональных интересов; особым порядком привлечения судей к дисциплинарной ответственности; обеспечением государством личной безопасности судей и их семей; обеспечением финансирования и надлежащих условий для функционирования судов и деятельности судей, их правовой и социальной защиты; запретом судьям принадлежать к политическим партиям и профсоюзам, принимать участие в любой политической деятельности, иметь представительский мандат, заниматься по совместительству определенными видами деятельности; привлечением к юридической ответственности виновных лиц за неуважение к судьям и суда; судебским самоуправлением» [10].

Итак, Конституционный Суд Украины признал политическую независимость судей составляющей их независимости как составляющей правового статуса судей. Следует отметить, что независимость вряд ли может считаться самостоятельной основой правового статуса судей – скорее всего, целесообразно вести речь о принципе независимости судей как об одном из принципов правового статуса судей. А принципы правового статуса судей – рассматривать как элемент правового положения статуса судей.

Выводы. Политическая независимость является важной как для судей органов конституционного контроля, так и для самих органов конституционного контроля. Политическая независимость является лишь одной из составляющих независимости как органов конституционного контроля, так и их судей. Перспективы дальнейших исследований в этом направлении видятся в разработке конкретных предложений, связанных с повышением уровня политической независимости как органов конституционного контроля, так и их судей (см., например, [11]).

Список использованных источников:

1. Лебанидзе Г. Конституционный суд Грузии разрывает по партиям / Г. Лебанидзе [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ru.rfi.fr/kavkaz/20160806-konstitutsionnyi-sud-gruzii-gazruvayut-po-partiyam>.
2. Букиккио Дж. Приветственное слово / Дж. Букиккио // Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу : матеріали міжнар. конф. / Конституц. Суд України. – К. : Логос, 2011. – С. 225–229.
3. Савенко М. Незалежність судді Конституційного Суду України / М. Савенко // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 1. – С. 75–83.
4. Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты : [курс лекций] / А.Н. Медушевский. – М. – Берлин : Директ-Медиа, 2015. – 512 с.
5. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс : [учеб. пособ.] / Н.В. Витрук. – М. : Норма ; ИНФРА-М, 2012. – 592 с.
6. Сергеев Д.Н. Конституционное правосудие в России: политико-правовое исследование : автореф. дисс. ... канд. полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / Д.Н. Сергеев. – М., 2005. – 20 с.
7. Митюков М.А. О некоторых актуальных вопросах конституционного правосудия / М.А. Митюков // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации : материалы Междунар. науч.-теорет. конф. 4–6 декабря 2008 г. : в 2-х т. ; под ред. Н.В. Витрука, Л.А. Нудненко. – Т. 2. – М. : Рос. акад. правосудия, 2010. – С. 198–215.
8. Чемневські Є. Конституційний Суд і політика (аспекти проблеми) / Є. Чемневські // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 3. – С. 74–75.
9. У справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої, абзаців першого, другого, четвертого, шостого частини п'ятої статті 141 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та положень пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» (справа про щомісячне довічне грошове утримання суддів у відставці) : рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2016 від 08.06.2016 р. // Офіційний вісник України. – 2016. – № 51. – Ст. 1806.

10. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частини другої статті 13 Закону України «Про статус суддів» (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу) : рішення Конституційного Суду України № 19-рп/2004 від 01.12.2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 49. – Ст. 3220.

11. Мішина Н. Проблеми доктринального супроводження розвитку конституційної юстиції в Україні / Н. Мішина // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 4. – С. 122–126.

УДК 366

ТОПЧІЙ В.В.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СУЧАСНОГО СТАНУ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

Статтю присвячено комплексній характеристиці сучасного стану державного будівництва в Україні. Сутність питання, яке суспільство, яку державу ми розбудовуємо, полягає у розвитку ідеології державного будівництва, тобто визначенні об'єктивних чинників забезпечення життєздатності суспільства і пристосуванні суспільної організації, державних інститутів до їхньої дії.

Ключові слова: держава, державне будівництво, суспільство, особа, суспільні організації, державні інститути.

Статья посвящена комплексной характеристике современного состояния государственного строительства в Украине. Суть вопроса, какое общество, какое государство мы строим, заключается в развитии идеологии государственного строительства, то есть определении объективных факторов обеспечения жизнеспособности общества и приспособлении общественной организации, государственных институтов к их действию.

Ключевые слова: государство, государственное строительство, общество, личность, общественные организации, государственные институты.

This article is dedicated to the overall characterization of the current state of nation-building in Ukraine. The author studied that society that we are building a state, is the ideology of nation-building, that is the definition of objective factors the sustainability of society and the adaptation of public organizations, state institutions for their actions.

Key words: state, nation building, society, individual, social organizations, public institutions.

Вступ. Розвиток і модернізація України вимагає подальшого становлення державності, демократичних засад управління суспільством, формування та модернізації суспільно-політичних і соціально-економічних інститутів, сучасної організації публічної влади й управління.

Майбутнє за суспільствами, соціальні відносини в яких склалися природно, у результаті вільної самореалізації чотирьох основних підвалин суспільства – особи, сім'ї, етнічної і трудової спільноти, діють у режимі мирного співіснування і злагоди всіх соціальних верств.

Постановка завдання. Сутність питання, яке суспільство, яку державу ми розбудовуємо, полягає у розвитку ідеології державного будівництва, тобто визначенні об'єктивних факторів

© ТОПЧІЙ В.В. – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, в.о. директора Навчально-наукового інституту права (Університет державної фіскальної служби України)