

## РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: ОПЫТ СУДА ЕС

### CONSTITUTIONAL COURT OF AZERBAIJAN REPUBLIC'S PLACE IN THE SYSTEM OF THE STATE BODIES REFORM: THE EU COURT LESSONS

Гараджаев Д.Я.,  
к.ю.н., доцент кафедры конституционного права,  
Бакинский государственный университет,  
судья

*Конституционный суд Азербайджанской Республики*

В статье автор формулирует предложение о передаче такого полномочия Конституционного Суда АР, как толкование законов и иных нормативных актов, Верховному Суду АР. Это даст возможность «разгрузить» Конституционный Суд АР с тем, чтобы он уделял больше внимания выполнению иных полномочий, особенно толкованию норм Основного Закона и рассмотрению конституционных жалоб. В связи с этим, аргументирована целесообразность выведения Конституционного Суда АР из состава органов судебной власти с тем, чтобы он существовал в качестве самостоятельного и независимого, не относящегося к какой-либо ветви власти, органа. Статья является логическим продолжением публикации автора в предыдущем выпуске этого журнала.

**Ключевые слова:** Конституционный Суд, конституционный контроль, Конституционный Суд Азербайджанской Республики, теория разделения государственной власти, судебная ветвь власти, Суд ЕС.

У статті автор висуває пропозицію про передачу такого повноваження Конституційного Суду АР, як тлумачення законів та інших нормативних актів, до Верховного Суду АР. Це дасть можливість «розвантажити» Конституційний Суд АР з тим, щоб він приділяв більше уваги виконанню інших повноважень, особливо тлумаченню норм Основного Закону та розгляду конституційних скарг. На підставі запропонованого вище, аргументовано доцільність виведення Конституційного Суду АР зі складу органів судової влади з тим, щоб цей контрольний орган існував в якості органу самостійного і незалежного, який не належить до будь-якої гілки влади. Стаття є логічним продовженням публікації автора в попередньому випуску цього журналу.

**Ключові слова:** Конституційний Суд, конституційний контроль, Конституційний Суд Азербайджанської Республіки, теорія розподілу державної влади, судова гілка влади, Суд ЄС.

The author formulates a proposal to transfer such a power of the Constitutional Court of the Republic of Azerbaijan, as the interpretation of laws and other regulations, to the Supreme Court of Azerbaijan Republic. This will give the opportunity to «unload» the Constitutional Court of Azerbaijan Republic to the fact that it will pay more attention to the implementation of other powers, especially the interpretation of the Basic Law norms and to the constitutional complaints.

The author argues that in order to make the protection of the human rights in the country more effective, the experience of the European Court of Justice can be used. Firstly, a lot of attention should be paid to the relationships between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights. Secondly, the competence of the European Court of Justice is constantly changing, and the new judicial bodies of the European Union appear – to «unload» the European Court of Justice.

However, the existence of other judicial bodies in Azerbaijan makes it possible not to consider the creation of new bodies, but to transmit the power to the official interpretation of laws and other acts to the existing and successfully functioning Supreme Court of Azerbaijan, leaving to the Constitutional Court only official interpretation of the Basic Law.

Therefore, the author argues the feasibility of removing the Constitutional Court of Azerbaijan from the judiciary so that it will exist as an autonomous and independent body, not belonging to any branch of the government. The article is a logical continuation of the author's publication in the previous issue of this magazine.

**Key words:** Constitutional Court, constitutional review, Constitutional Court of Republic of Azerbaijan, theory of separation of powers, judicial branch, European Court of Justice.

В литературе достаточно часто рассматриваются новеллы, связанные с адаптацией классической теории разделения государственной власти на три ветви к современным реалиям государственного строительства. Появление новых органов публичной власти, не существовавших в период, когда Дж. Локк сформулировал, а Ш. Монтескье уточнил эту теорию в ее классическом виде, делает подобные исследования актуальными и необходимыми. В период формирования основ теории разделения государственной власти на три ветви не существовало органов конституционного контроля, – и, следовательно, Дж. Локком и Ш. Монтескье не было четко обозначено их место. Поэтому в настоящее время место органов конституционного контроля в системе органов государственной власти определяется по-разному, в зависимости от возлагаемых на эти органы полномочий. Объем и перечень полномочий органов конституционного контроля также не является чем-то постоянным – они рассматриваются в зависимости от поставленных перед органом конституционного контроля задач. Соответственно, на различных этапах развития страны место органа конституционного контроля в системе органов публичной власти может изменяться таким образом, чтобы оно максимально полно отражало его полномочия.

Поставленные в статье вопросы исследовали такие авторы, как Л. Гусейнов, Ю. Орлова, Д. Тихоновецкий, О. Марцеляк, Н. Мяловицкая, Н. Мишина [1; 2; 3] и др. Однако, место Конституционного Суда АР в системе органов государственной власти пока еще не было предметом исследования специалистов в сфере конституционного права. Эта часть проблемы остается нерешенной, с учетом чего и сформулирована цель данной статьи.

Целью статьи является определение перспектив пересмотра места Конституционного Суда в системе органов государственной власти АР с учетом опыта Суда ЕС. Подобные изменения видятся возможными вследствие изменения объема полномочий Конституционного Суда АР.

В настоящее время Конституционный Суд АР относится к органам судебной власти, что подтверждается нормами ч. II и ч. III ст. 125 Конституции АР [4]. И сама ст. 125, и большинство норм Основного Закона, посвященных Конституционному Суду АР, сосредоточены в Главе VII «Судебная власть».

На современном этапе развития АР представляется целесообразным выведение Конституционного Суда АР из состава органов судебной власти с тем, чтобы этот контрольный орган существовал в качестве самостоя-

тельного и независимого, не относящегося к какой-либо ветви власти, органа. Такое предложение сформулировано вследствие целесообразности передачи из ведения Конституционного Суда АР иным органам государственной власти толкования законов и иных нормативных актов АР, за исключением Конституции АР. Это даст возможность «разгрузить» Конституционный Суд АР с тем, чтобы он уделял больше внимания выполнению иных полномочий, особенно толкованию норм Основного Закона и рассмотрению конституционных жалоб.

С. Пылюк пишет, что «официальное толкование конституции осуществляют конституционные суды 23-х стран мира, а еще в 13-ти странах ими осуществляется толкование законов и иных нормативных актов» [5, с. 60]. К числу этих стран относится и АР. В период становления демократической государственности в АР активность Конституционного Суда в сфере официального толкования законов и иных нормативных актов была необходима и актуальна. Однако в настоящее время этот процесс реформ практически завершен, и вполне логичным было бы уменьшить нагрузку на Конституционный Суд АР. Динамика рассмотрения дел, связанных с толкованием законов с момента его создания по сегодняшний день приведена в Таблице 1 (данные с официального веб-сайта Конституционного Суда АР).

Из Таблицы 1 следует, что в среднем ежегодно 44% рассматриваемых Конституционным Судом АР дел связано с официальным толкованием законов и иных актов (кроме Конституции АР). В разные годы это процентное соотношение колебалось от минимума в 5% в 2005 г. до максимума – 83% в 2012 г.

Аналогичный анализ можно провести и по рассмотрению конституционных жалоб. Его результаты приведены в Таблице 2.

Из Таблицы 2 следует, что в среднем ежегодно 30% рассматриваемых Конституционным Судом АР дел – это конституционные жалобы. В разные годы это процентное соотношение колебалось: так, в 1998, 2000–2003 гг. не

было рассмотренных конституционных жалоб, а максимальный показатель в 90% рассмотренных конституционных жалоб наблюдался в 2007 г.

Сравнение данных Таблиц 1 и 2 о количестве рассмотренных конституционных жалоб и о количестве дел, связанных с официальным толкованием законов и иных нормативных актов (кроме Конституции АР), проведено на Рисунке 1.

На Рис. 1. обозначены не только линии, характеризующие ежегодные показатели по количеству конституционных жалоб и дел, связанных с толкованием законов и иных нормативных актов (зигзагообразные линии), но и тренды по каждому из видов дел (прямые линии). Тренды указывают на то, что количество как конституционных жалоб, так и дел, связанных с официальным толкованием Конституционным Судом АР законов и иных нормативных актов, постоянно и постепенно возрастает. Однако тренд возрастания количества дел, связанных с толкованием законов, на графике размещен выше тренда, характеризующего динамику рассмотренных конституционных жалоб. Это означает, что тенденция увеличения количества дел, связанных с толкованием законов, значительно более заметна и весомая в сравнении с тенденцией увеличения количества рассмотренных конституционных жалоб.

Подобный вывод подтверждается тем, что три пика на графике, характеризующем конституционные жалобы (максимальные количества конституционных жалоб, рассмотренных Конституционным Судом АР), – это приблизительно равные числа, а именно – 13 в 2005 г., 10 в 2008 г. и 12 – в 2014 г. То есть, в период с 2005 г. по 2014 г. наблюдались пики, однако не происходило резкого роста количества рассмотренных конституционных жалоб. Пики на графике, характеризующем количество произведенных Конституционным Судом АР официальных толкований законов и иных актов, – это показатели 1999 г., 2000 г., 2002 г. (по 8 дел), а впоследствии – 2008 г. (7 дел), 2011 г. (17 дел), 2012 г. (20 дел), 2014 г. (16 дел). То есть, хронологически более поздние пики демонстрируют последова-

Таблица 1  
Процентное соотношение количества дел, рассмотренных Конституционным Судом АР, с количеством дел, предметом которых является толкование законов

Год	Количество дел	Количество дел по толкованию законов	Процент дел по толкованию законов от общего количества дел
1998	4	1	25
1999	17	8	47
2000	14	8	57
2001	14	7	50
2002	13	8	62
2003	10	5	50
2004	30	2	7
2005	19	1	5
2006	11	1	9
2007	10	1	10
2008	20	7	35
2009	8	5	63
2010	20	9	45
2011	25	17	68
2012	24	20	83
2013	20	11	55
2014	31	16	52
2015	25	13	52
Всего	315	140	44

Таблица 2  
Процентное соотношение количества дел, рассмотренных Конституционным Судом АР, с количеством рассмотренных конституционных жалоб

Год	Количество дел	Количество рассмотренных конституционных жалоб	Процент конституционных жалоб от общего количества дел
1998	4	0	0
1999	17	1	6
2000	14	0	0
2001	14	0	0
2002	13	0	0
2003	10	0	0
2004	30	8	27
2005	19	13	68
2006	11	6	55
2007	10	9	90
2008	20	10	50
2009	8	4	50
2010	20	5	25
2011	25	3	12
2012	24	6	25
2013	20	7	35
2014	31	12	39
2015	25	9	36
Всего	315	93	30

тельный рост количества дел, связанных с официальным толкованием законов и иных актов Конституционным Судом АР.

При рассмотрении вопроса пересмотра компетенции Конституционного Суда АР с целью повышения его роли в защите прав и свобод личности, может быть использован опыт Суда ЕС. Его опыт интересен в двух направлениях.

Первое направление касается взаимоотношений с Европейским судом по правам человека (далее – ЕСПЧ). Отвечая на вопрос, в какой степени Конституционный Суд АР в настоящее время использует нормы Конвенции о правах человека и основополагающих свободах 1950 г. и прецедентное право Страсбургского Суда, Л. Гусейнов пишет: «...практика Конституционного Суда АР показывает, что в основном он не применяет конвенционные положения в прямом смысле этого слова, а лишь упоминает их в своих решениях» [6, с. 3]. Интересно, что Парламент (Милли Меджлис) в начале 2016 г. разработал новый конституционный законопроект «О решении вопроса о возможности исполнения Азербайджаном решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека». Как следует из названия этого проекта, он предполагал пересмотр отношений между АР как члена Совета Европы и органом Совета Европы – ЕСПЧ. В случае принятия этого конституционного закона, роль Конституционного Суда АР в сфере защиты прав человека значительно бы повысилась, однако он не был принят.

Наблюдаемая в АР тенденция в некотором роде совпадает с процессами, проходящими в настоящее время в ЕС. В течение достаточно длительного времени Суд ЕС работал довольно автономно по отношению к ЕСПЧ. Такая автономность была возможна вследствие того, что ЕСПЧ входит в институциональную систему Совета Европы, а Суд ЕС является частью институциональной системы ЕС. ЕСПЧ в своей работе руководствуется лишь Конвенцией о правах человека и основополагающих свободах 1950 г., а Суд ЕС рассматривает вопросы, связанные с защитой прав человека, с учетом документов ЕС, в т. ч. Хартии фундаментальных прав 2000 г.

Неоднозначное восприятие Хартии и как части Конституционного договора, и как отдельного документа, поясняет Н. Шишкова, говоря о «слишком «великодушной», «щедрой» и экстенсивной концепции Хартии, которая пошла по другому пути, чем Европейская конвенция о защите прав человека и основоположных свобод. В от-

личие от Конвенции, которая гарантирует ограниченный набор прав (только наиболее важные права личного и политического характера), которые обеспечиваются очень эффективным контрольным механизмом судебного типа, остальные права, воплощенные в других инструментах (например, Европейской Социальной Хартии), ограничиваются контрольными механизмами типа soft-law. Однако Хартия регулирует права всех четырех поколений, включая права социальные, экономические и так называемые «современные» права» [7, с. 6]. Исследователь резюмирует: «...слишком широкая концепция и чрезмерная амбициозность Хартии, которая значительно превышает стандарт прав человека на основании Конвенции, ведет к тому, что Хартия значительно «отстает» в области контрольных механизмов, обеспечивающих ее судебную защиту» [7, с. 8]. Интересно, что Ю. Орлова, анализируя взаимодействие Суда ЕС с ЕСПЧ, отдельно отметила не только взаимное использование этими судебными органами решений друг друга, прямое цитирование их, однако и «возрастающую автономно коммуитарной системы защиты основных прав человека в связи с ... принятием Хартии ЕС об основных правах» [7, с. 186].

В литературе выдвигалось достаточно много предложений о снижении упомянутой выше автономности в работе двух наиболее влиятельных наднациональных судебных органов на европейском континенте, а Дж. Буономо в 2015 г. даже обосновал целесообразность их частичного слияния [9]. Представляется, причиной активного поиска консенсуса в сфере защиты прав человека в Европе является то, что «в результате принятия Хартии ЕС об основных правах единство системы защиты прав человека в Европе может оказаться под угрозой. Несмотря на ст. 53 Хартии основных прав ЕС, призванную разрешить часть правовых коллизий между Судом ЕС и ЕСПЧ, связанных с различием стандартов защиты прав человека в ЕС и Европейской Конвенции, существует вероятность того, что после принятия Хартии часть коллизий и неурегулированных вопросов, связанных с конкурирующей юрисдикцией Суда ЕС и ЕСПЧ, останется неразрешенной» [10, с. 12].

Самым перспективным и многообещающим вариантом решения проблемы представлялось присоединение ЕС к Конвенции 1950 г. Однако Суд ЕС в Решении от 18 декабря 2014 г. отметил, что «соглашение о присоединении ЕС к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод не совместимо со ст. 6 (2) Договора

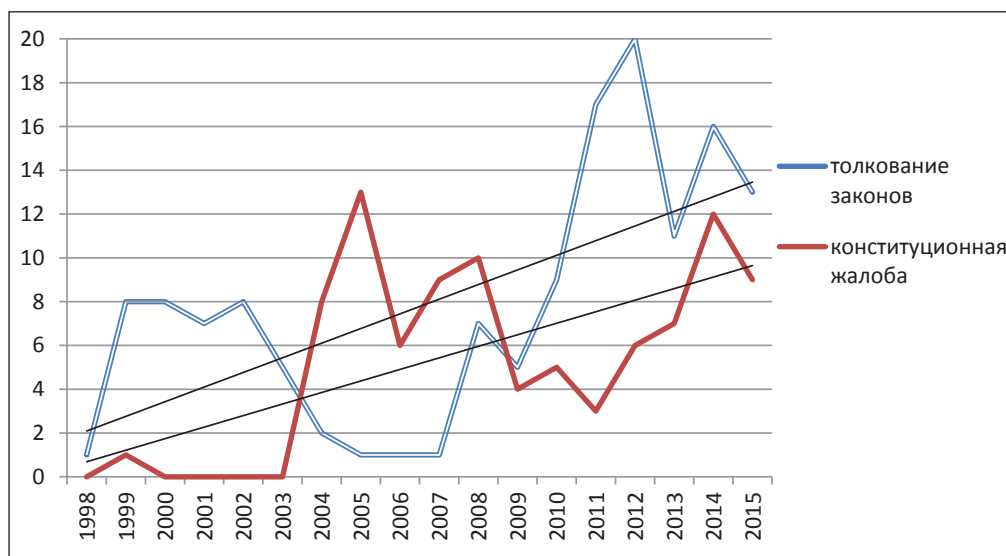


Рис. 1. Сравнение количества конституционных жалоб, рассмотренных Конституционным Судом АР, с количеством дел, связанных с официальным толкованием законов и иных нормативных актов

о ЕС или с Протоколом (№ 8), в его связи со ст. 6 (2) Договора о ЕС» [10]. В качестве одного из аргументов Суд ЕС привел несоответствие между положениями Конвенции 1950 г. и правом ЕС, которое будет угрожать автономии ЕС, а также отсутствие механизма разрешения в ЕСПЧ возможных споров между ЕС и государством, либо между государствами-членами ЕС. Следовательно, членство в ЕС по-прежнему не отменяет для государств-членов процедуру ратификации Конвенции 1950 г. в случае желая присоединиться к ней. Вопрос остается неурегулированным до настоящего времени, и Конвенция 1950 г. пока не стала частью права ЕС.

Второе направление касается регулярного пересмотра объема компетенции Суда ЕС в сторону ее уменьшения и высвобождение свободного времени за счет перераспределения полномочий между органами ЕС. В начале европейской интеграции Суд ЕС был единственным судебным органом, как следствие – обладающим весьма широкими полномочиями. По мере успехов евроинтеграции и ее интенсификации, с одной стороны, и все возрастающей нагрузки на Суд ЕС, с другой стороны, возникла необходимость в снижении нагрузки на этот орган за счет перераспределения его полномочий.

Таким образом, с начала процесса европейской интеграции и в течение примерно первых 40 лет Суд ЕС решал абсолютно все вопросы, связанные с необходимостью судебных разбирательств и/или официального толкования первичного права ЕС. По мере усложнения общественных отношений, связанных с успехами европейской интеграции, возникла необходимость в перераспределении полномочий Суда ЕС. Его успешное функционирование привело к все возрастающему количеству обращений, с которыми Суд перестал справляться в разумные сроки. Хронологически это выглядит так: с 1952 г. Суд ЕС был единственным органом ЕС с судебными функциями, в 1988 г. был создан Общий суд ЕС, а в 2004 г. – получено разрешение

на создание в случае необходимости специализированных трибуналов; в настоящее время сформирован и функционирует Трибунал гражданской службы ЕС.

Постепенное возрастание нагрузки на Конституционный Суд АР иллюстрирует Таблица 1. Однако существование в АР иных судебных органов делает возможным не рассматривать вопрос о создании новых органов, а передать полномочия по официальному толкованию законов и иных актов уже существующему и успешно функционирующему Верховному Суду АР, оставив за Конституционным Судом АР лишь официальное толкование Основного Закона АР. Представляется, что снижение нагрузки на Конституционный Суд АР позитивно скажется на динамике рассмотренных этим органом конституционных жалоб. В этом случае Конституционный Суд АР станет «своего рода «мозговым центром» [11, с. 121], и его компетенция будет более соответствовать его названию и его правовой природе, ведь, как справедливо отмечает Н. Мясловецкая, «компетенция специализированных органов конституционного правосудия, в отличие от судов общей юрисдикции, ограничена рассмотрением исключительно конституционно-правовых вопросов» [13, с. 128].

Сформулировано предложение о передаче полномочий по толкованию законов АР из ведения Конституционного Суда иным органам государственной власти. Это даст возможность «разгрузить» Конституционный Суд АР с тем, чтобы он уделял больше внимания выполнению иных полномочий, особенно толкованию норм Основного Закона и рассмотрению конституционных жалоб. В связи с этим, аргументирована целесообразность выведения Конституционного Суда АР из состава органов судебной власти с тем, чтобы он существовал в качестве самостоятельного и независимого, не относящегося к какой-либо ветви власти, органа. Перспективы дальнейших исследований в этом направлении видятся в формулировании текста соответствующих изменений и дополнений в Конституцию АР.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Мішина Н. В. Конституційна скарга в Україні : можливості використання досвіду США / Н. В. Мішина // Право США. – 2013. – № 1–2. – С. 258–266.
2. Мішина Н. В. Конституційні права людини : до питання удосконалення регламентації / Н. В. Мішина // Юридичний вісник. – 2013. – № 3. – С. 43–46.
3. Государственное право зарубежных стран. Курс лекций / Н. В. Мишина, В. А. Михалев, В. А. Куранин, Д. Е. Волкова. – К. : Юриком Интер, 2012. – 416 с.
4. Конституция Азербайджанской Республики : Закон Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://files.preslib.az/projects/remz/pdf\\_ru/atr\\_kons.pdf](http://files.preslib.az/projects/remz/pdf_ru/atr_kons.pdf).
5. Пілюк С. В. Офіційне тлумачення конституції та законів як елемент юрисдикції органів конституційної юстиції / С. В. Пілюк // Право і безпека. – 2012. – № 3. – С. 60–65.
6. Гусейнов Л. Роль Конституционного Суда Азербайджанской Республики в имплементации Европейской конвенции о правах человека / Л. Гусейнов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU%282013%29009-rus>
7. Шишкова Н. Хартия основных прав Европейского Союза и вопросы судебной защиты / Н. Шишкова // Адвокат. – 2012. – № 11. – С. 6–8.
8. Орлова Ю. М. Взаимодействие Суда ЕС с международными и национальными судебными учреждениями : Дисс. ... канд. юрид. наук по спец. : 12.00.10 / Ю. М. Орлова. – Казань, 2005. – 216 с.
9. Buonomo G. Proposta per una compenetrazione dei due sistemi giurisdizionali europei / G. Buonomo [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://www.academia.edu/11556618/Proposta\\_per\\_una\\_compenetrazione\\_dei\\_due\\_sistemi\\_giurisdizionali\\_europei](https://www.academia.edu/11556618/Proposta_per_una_compenetrazione_dei_due_sistemi_giurisdizionali_europei)
10. Тихоновецкий Д. С. Судебная практика как источник европейского права : автореф. дис. ... на соискание уч. степени канд. юрид. наук по спец. : 12.00.10 «международное право ; европейское право» / Д. С. Тихоновецкий. – М., 2004. – 23 с.
11. Opinion 2/13 of the Court (Full Court) ECLI : EU : C : 2014 : 2454, 18 December 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?doclang=EN&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=160882&occ=first&dir=&id=240894>
12. Марцеляк О. В. Правова природа актів Конституційного Суду України та їх роль у розвитку конституційного права / О. В. Марцеляк // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 4. – С. 118–121.
13. Мясловецкая Н. А. Особливості законодавчого регулювання компетенції органів конституційного правосуддя в європейських державах / Н. А. Мясловецкая // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 4. – С. 127–129.