

Конституционное
ПРАВСУДИЕ

Вестник

Конференции

органов конституционного контроля

стран молодой демократии

Выпуск 4(30) 2005

ИЗДАЕТСЯ ЦЕНТРОМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ
ЕРЕВАН · 2005

Председатель редакционного совета

Г.Г. Арутюнян
Председатель Конституционного Суда Республики Армения

Редакционный совет:

А.М. Нурмагамбетов
член Конституционного Совета Республики Казахстан

Б. Гарибов
судья Конституционного Суда Азербайджанской Республики

А.С. Кененсариев
судья Конституционного Суда Кыргызской Республики

М.Н. Назаров
судья-секретарь Конституционного Суда Республики Таджикистан

В.И. Нимченко
судья Конституционного Суда Украины

А.Г. Тиковенко
судья Конституционного Суда Республики Беларусь

Б.С. Эбзеев
судья Конституционного Суда Российской Федерации

Ответственный секретарь

И.В. Даниелян

ISSN 1829-0125

© Центр конституционного права РА

Содержание

Актуальные проблемы конституционного правосудия

Мазак Я. Реформирующие законы в судебном процессе Конституционного Суда Словакии 5

Хецуриани Дж. Значение прецедентного права Европейского суда по правам человека для национального права 12

Эндзинш А. Применение принципа правового доверия при обстоятельствах общественной политической трансформации 20

Из истории конституционного правосудия

Митюков М. Предтеча конституционного правосудия (к истории Комитета конституционного надзора СССР) 31

Из практики конституционного правосудия

Арутюнян Г. Конституционное правосудие: путь пройденный и предстоящий 57

Даниелян Г. Эволюция взаимодействия прокурорской деятельности и конституционного правосудия в Армении 68

Обзор решений конституционных судов

Резюме 6 решений Конституционного Суда Украины 87

Информации, факты, сообщения

Х Ереванская международная конференция 110

Contents

Actual Problems of the Constitutional Justice

Mazak J. Reform Laws in the Exercise of the Constitutional Court of Slovakia	5
Khetsuriani J. Importance of the European Court of Human Rights Precedent Law for the National Law	12
Endzins A. The Principle of Legal Certainty within the Jurisdiction of the Republic of Latvia Constitutional Court	20

From the History of the Constitutional Justice

Mityukov M. Prehistory of the Constitutional Justice; for the History of the Committee of the Constitutional Control of the USSR	31
---	----

From the Practice of the Constitutional Justice

Harutyunyan G. Constitutional Justice: Past and Future Route.....	57
Danielyan G. Evolution of Interaction of the Activity of the Prosecutor and the Constitutional Justice in Armenia	68

Observation of the Decisions of the Constitutional Courts

Summaries of 6 Decisions of the Constitutional Court of Ukraine	87
---	----

Information, Facts, News

Yerevan X International Conference	110
--	-----

J. Mazák

*President of the
Constitutional Court of the Slovak Republic*

The Review of the Reform Legislation in Proceedings before The Constitutional Court of the Slovak Republic*

I.

The Act on the Constitutional Court (Act No. 38/1993 Coll. in its valid version) specifies who is authorized to initiate proceedings on the conformity of legal regulations: the cited provision includes only subjects defined in Art 130 (1 a) - e) of the Constitution. The Constitutional Court commences proceedings if the motion is submitted by:

- a) At least one-fifth of all Members of Parliament,
- b) The President of the Slovak Republic,
- c) The Government of the Slovak Republic,
- d) A court,
- e) The Attorney General.

Private persons have no legitimation on submitting an application concerning the conformity between ordinary law and the Constitution or international treaties or agreements.

In my presentation I will focus only on the capacity of a group of Members of Parliament asking the Constitutional court whether a particular piece of ordinary law is, or is not in compliance with the Constitution, or international treaties or agreements.

* Report is represented at the X Yerevan International Conference.

II.

The right of group of Members of Parliament to submit an application on the conformity between ordinary law and the Constitution should be used for a parliamentary minority or opposition political parties or movements. Through this legitimization the opposition has got the opportunity to participate in the legislative process despite the fact that inside the Parliament it was not able to uphold its ideas during the law-making process. However, it is valid, provided the coalition has the majority in the Parliament and the Government is not a so called minority government. This allows the opposition of being, although after passing a law in question, a part of the relevant political power deciding on the quality and quantity of legal norms passed by the Parliament. A submission on the compliance between ordinary law (its part or a particular provision) transfers the political conflict from the Parliament to the proceedings before the Constitutional Court where the opposition can act relatively independently from the opinion and the power of the majority votes.

Usually, the opposition brings an application on the conformity between the law and the Constitution to the Constitutional Court mainly in the situations in which it has failed to oppose the reform legislation, or to persuade the majority within the Parliament on its amendments to the draft legislation. During the short history of the constitutional judiciary in Slovakia, notably in the first term of the Constitutional Court (1993-2000), the political minority inside the Parliament used the capacity to transmit the political struggle from the parliamentary scene to the Constitutional Court because of unwillingness of the majority to accept some of the elementary principles of the Rule of law.

Hence the Constitutional Court had to decide on non-conformity between several ordinary laws and the Constitution which involved the reforms of legal order or economic order including social tasks, the new system of the health care and pensions. There are some examples of these landmark decisions.

III.

In its first term (1993-2000) the Constitutional Court stipulated that the Parliament had no capacity to annul the decisions on the privatisation passed by the former Government. At the same time it decided that the Parliament could not substitute the competences belonging to the Government and judiciary (see case PL.ÚS 16/95). In its finding regarding the possibility to create investigatory committees within the Parliament the Constitutional Court stressed that such committees were in contrary with the position of the National Council because creating them it would mean the overrun its constitutional competence. Such a procedure of the Parliament would be in contrary with the rule of law and the division of powers including the system of checks and balances (case PL. ÚS 29/95).

IV.

In the second term of office of the Constitutional Court during which several reforms took place mainly in medical care, education and social sphere various submissions have been filed on commencement of proceedings on conformity of laws introducing these reforms to the legal order. As a typical representative of the Constitutional Court decisions could be presented the delicate issue of rendering payable the medical services not connected with the medical care. The second example could be the issue of the discrimination of students in relation to performing some works.

1. The Constitutional Court decision on the constitutionality of the fees connected with providing medical care (PL. ÚS 38/03) was initiated in 2003 by the group of oppositional and independent Members of the Parliament. The Constitutional Court arrived at conclusions that introducing fees on services in medical care contradicts to the Article 40 of the Constitution.

According to Art. 40 of the Constitution everyone shall have the right to protection of his or her health. The citizens shall have the right to free health care and medical equipment for disabilities on the basis of medical insurance under the terms to be laid down by a law.

Under the Constitutional Court opinion the legislator has kept the regulation of the conditions of providing free medical care on the basis of the medical insurance to the law. The legislator has reduced the extent of the provided medical care, however, pursuant to the Constitutional Court opinion, it has done it in an unconstitutional way. The Constitutional Court said: „The Constitution provides space for rendering payable of some parts of the provided medical care which oversteps the extent and content of the medical care provided under medical insurance. It involves also some operations and activities which, although closely connected with the medical care provided under medical insurance, however, they do not make its immediate component part. “Thus the Constitution guarantees only the right to free medical care provided on the basis of the medical insurance while the law can empower to regulation of the conditions of providing medical care, i.e. to real implementation of the content of this fundamental right.

From the above standpoint of the Court it follows that the specific conditions (extent, content) of providing free medical care on the basis of the medical insurance depends on the majority of the Parliament. The reasoning of the decision at the same time shows that the legislator’s considerations are limited by (potential) review of the Constitutional Court. This Court reviews whether the legislator has not created real obstacles to the citizens’ access to their fundamental right, or whether the paid medical services can be separable from the medical care provided free of charge.

2. After the adoption of the new Labour Code (2001) the Constitutional Court has decided (case PL. ÚS 10/02) on the compliance between the provision enabling students to have a part-time job, or to be a team worker and the constitutional principle of equality that according to the group of Members of Parliament has been breached in favour of students in comparison with others.

Under the Constitutional Court opinion the criterion of proportionality relates to regulations which give preference to certain group of citizens. The Constitutional Court claimed that a legal regulation giving preference to a certain group of persons following from its characteristic as such could not be considered a regulation

which violates the principle of equality. The legislator has to consider whether there is a reason for preferring some groups, what is the aim of preference, and whether there is a proportional relation between this aim and the preference stipulated in the law. The Constitutional Court expressed its opinion that in the field of economic, social, cultural and minority rights such preferences in the limits of proportionality are acceptable, and sometimes also necessary in order to remove natural inequalities between different groups of people. It is proved in our Constitution also which in case of some fundamental rights directly presupposes preference of some groups of natural persons (women, juveniles, handicapped) and gives a constitutional basis to such preference. Finally, the Constitutional Court arrived at conclusion that preferring certain groups of natural persons against some other natural persons in form of special legal regulation because of their specific, often disadvantageous characteristics is not a discrimination of the other natural persons, but contrariwise it is a guarantee of the constitutional principle of equality. The Constitutional Court presented this way its vision and limits of the endeavour at so called real, it is to say, not only formal equality.

V.

The above and some other similar cases were however criticized. It must be said that the Constitutional Court in its proceedings on conformity of legal regulations considered to be the „treasure“ of its competencies has concentrated on the interpretation of the Constitution. The only evaluative criterion was finally whether the challenged law, its part, or different provisions were in conformity with the marked provisions of the Constitution of the Slovak Republic. The above statement has been proved not only through the statistics showing that the Constitutional Court has cancelled some reform enactments while some others were kept as a part of the valid legal order, but also through the fact that besides some angry statements heard from some politicians there were no serious opponents-specialists in Slovakia in relation to the Constitutional

Court findings rendered in cases of the mentioned reform laws. This is a clear proof that the proceedings on the conformity of legal regulations have achieved their goal regardless of the fact whether they referred to the reform laws or some other enactments passed in the Slovak Republic.

Реформирующие законы в судебном процессе Конституционного Суда Республики Словакия

Я. Мазак

Председатель Конституционного Суда Республики Словакия

Резюме

В Парламенте парламентское меньшинство, оппозиция, политические движения имеют право обращения в Конституционный Суд по вопросу соответствия действующего закона Конституции. Благодаря этому закону оппозиция приобрела право участвовать в законодательном процессе, несмотря на то, что в Парламенте их мнения не получили одобрения.

На протяжении недолгого существования конституционного правосудия Словакии в период первого срока Конституционного Суда (1993-2000) парламентское меньшинство использовало эту возможность для переноса политической борьбы из Парламента в Конституционный Суд, так как большинство не желало признать принцип верховенства закона.

В течение первого срока (1993-2000) Конституционный Суд установил, что Парламент не имеет права аннулировать решение о приватизации, принятое предыдущим Правительством. В то же время Суд решил, что не может взять на себя обязанности Правительства и судебной власти. В своих позициях относительно возможности создания парламент-

ской Комиссии по расследованию Конституционный Суд отметил, что такие Комиссии могут противоречить позициям Национального Совета, потому что их создание означало бы превышение конституционных полномочий. Такая процедура противоречит принципу верховенства права и разделению властей, включающим систему сдержек и противовесов.

В период второго срока Конституционного Суда, когда были приняты некоторые решения относительно реформ здравоохранения, образования и социальной сферы, началось рассмотрение дел о соответствии реформ Конституции. Решения Конституционного Суда могут стать предметом обсуждений, так как платные медицинские услуги не связаны с предоставляемым населению медицинским обслуживанием.



Дж. Хецуриани

*Председатель Конституционного
Суда Грузии*

Значение прецедентного права Европейского суда по правам человека для национального права*

Страсбургский суд по правам человека - основной и центральный орган в системе ЕВРОКОНВЕНЦИИ. Действительно, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод возлагает обязательство по исполнению решений суда только на государства - участники процесса, независимо от этого она устанавливает те общие правовые стандарты, которые в дальнейшем осуществляются посредством правовых систем договаривающихся государств. Указанные стандарты оказывают достаточно сильное влияние на формирование национального права и судебной практики. Этим обусловлено то, что с течением времени Европейский суд по правам человека через свою практику стал весьма тесно связан с правовыми системами государств - членов Совета Европы.

Необходимо отметить, что Европейский суд по правам человека рассматривает высшие национальные суды в качестве значительного механизма защиты прав человека. Еще в своих первых решениях суд признал т.н. субсидиарный характер конвенционной системы защиты прав человека. Субсидиарность конвенционного механизма защиты прав человека означает, что защита предусмотренных Конвенцией прав начинается на внутрисударственном - национальном уровне. Поэтому Страсбургский суд по делу *Ирландия против Соединенного Королевства* отметил, что признание ЕВРОКОНВЕНЦИИ частью национального законода-

* Доклад представлен на X Ереванской международной конференции.

тельства - особенно эффективное средство выполнения вытекающих из Конвенции обязательств.

Государства-участники в различных формах признали Конвенцию частью национального законодательства. Некоторые из них - соответствующим законодательным актом, а некоторые - судебной практикой. Подобно другим европейским государствам, Грузия тоже признала Конвенцию частью своего законодательства. Отсюда следует, что любое физическое или юридическое лицо, выступая перед грузинскими судами или административными органами, может опираться на положения ЕВРОКОНВЕНЦИИ и на их основании доказывать нарушение собственных прав.

Здесь же необходимо отметить, что инициатива применения Конвенции при рассмотрении дела может исходить также и со стороны самого суда. Суд как арбитр может опираться на нормативный акт, на который ни одна из сторон процесса не ссылается. Вместе с тем необходимо учесть и то, что если эффективная защита права требует применения Конвенции, на которую стороны не ссылаются, суд в определенной мере даже обязан применить этот международный акт.

Применение Европейской конвенции национальными судами тесно связано с вопросом обоснования судебных решений на основании положений ЕВРОКОНВЕНЦИИ. Следует заметить, что степень обоснованности судебного решения зависит от судьбы и исходя из этого она индивидуальна. При этом отсутствуют какие-либо формальные требования, точно определяющие стандарты обоснования. Несмотря на это, обязательство обоснования судебных решений прямо предусматривается соответствующим законодательством Грузии. Нужно учитывать и то, что требование мотивировки и обоснования судебных решений вытекает не только из соответствующих актов, регулирующих судопроизводство, но из общих принципов права и природы справедливого судебного разбирательства. Страсбургский суд по делу *Ван де Гурк против Нидерландов*, исходя из пункта первой статьи 6 Конвенции, обязал суды участвующих в процессе государств мотивировать свои решения.

Таким образом, можно отметить, что в случае, когда национальный суд считает необходимым применить ЕВРОКОН-

венцию для разрешения конкретного дела, он соответственно обязан обосновать свою мотивацию на основании правильного толкования конвенционных положений.

Толкование конвенционных положений с учетом объекта и целей Конвенции требует более творческого подхода к ее тексту, нежели установления лексического значения того или иного термина.

Поэтому эффективность применения Евроконвенции для разрешения дел национальными судами в значительной степени зависит от того, в какой мере признают и применяют они прецеденты Страсбургского суда как надзорного органа Конвенции, дающего авторитетное толкование ее положений.

Конституционный Суд Грузии часто применяет Евроконвенцию и практику Страсбургского суда для уточнения и эффективного разъяснения норм конкретного права. Конституционный Суд Грузии по делу *Граждане Грузии А. Мепаридзе и другие против Парламента Грузии* применил стандарты Страсбургского суда при разъяснении права собственности, защищенного Конституцией Грузии. Исходя из статьи первой Первого дополнительного Протокола к Европейской конвенции, толкование которой было дано Страсбургским судом, Конституционный Суд отметил, что право собственности лица не может ограничивать право государства контролировать пользование собственностью “в соответствии с общими интересами”, и установил пределы конституционной защиты собственности, которые содержались в Конституции Грузии в виде нормы общего характера. Конституционный Суд в упомянутом деле применил предусмотренную Конвенцией т. н. “доктрину пределов свободной оценки” прав. Европейский суд по правам человека неоднократно отмечал, что в связи с защитой прав государства-участники имеют возможность определять “пределы свободной оценки”. В частности, государства обладают определенной свободой устанавливать ограничения прав и свобод человека, исходя из интересов государства, а также с учетом его традиций и культурного своеобразия. В данном случае Конституционный Суд Грузии сослался на решение Страсбургского суда по делу *Раймондо против Италии*. В указан-

ном решении Страсбургский суд заявил, что в борьбе с мафией, исходя из общих интересов Италии, общих устремлений ее народа, превентивная конфискация, направленная на ограничение оборота финансовых средств предполагаемых членов мафиозных группировок, является одним из эффективных средств борьбы с данным преступлением, что, в свою очередь, полностью соответствует целям Конвенции. Конституционный Суд Грузии использовал упомянутый стандарт Страсбургского суда и счел, что в борьбе с коррупцией, исходя из общегосударственных интересов и общих законных целей, безвозмездное изъятие необоснованного имущества у лица, обвиняемого в совершении данного преступления, соответствовало как целям Конституции Грузии, так и Конвенции. Необходимо учитывать и то обстоятельство, что Конституционный Суд в том же деле применил установленный страсбургским прецедентным правом принцип т. н. “пропорциональности” (“соразмерности”). В частности, исходя из вышеуказанной законной цели, средства, использованные государством для лишения необоснованного имущества, Суд счел пропорциональными этой же цели и не подтвердил нарушения права собственности, защищенного статьей 21 Конституции Грузии.

Следует также отметить, что применение Конституционным Судом Грузии в данном конкретном деле прецедентов Европейского суда по правам человека было обусловлено общим содержанием статьи 21 Конституции Грузии, что, в свою очередь, не давало достаточных оснований для разрешения данного дела в Конституционном Суде.

С точки зрения применения Евроконвенции и прецедентов Европейского суда по правам человека, весьма интересно также решение Конституционного Суда Грузии по делу *ООО “Унисервис” против Парламента Грузии*. В указанном деле истцом - компанией “Унисервис” оспаривались нормы Уголовно-процессуального кодекса Грузии, которые на этапе предварительного следствия лишали соответствующее лицо возможности обжаловать решение суда о производстве обыска и изъятии. Следует отметить, что в статье 42 Конституции Грузии в общем говорится о праве лица обращаться в суд за защитой своих прав. Вопрос был постав-

лен перед Конституционным Судом следующим образом: в частности, содержит ли соответствующее конституционное положение также право обжаловать судебное решение и насколько должно распространяться действие статьи 42 Конституции и статьи 6 Евроконвенции на ход предварительного следствия, поскольку ими оговариваются условия непосредственно судебного рассмотрения. Конституционный Суд Грузии руководствовался принципами распространительного и эффективного толкования прав. Он сослался на решение Европейского суда по делу *Делькур против Бельгии*, в котором Страсбургский суд заявил, что “право на справедливое осуществление правосудия, исходя из Конвенции, занимает столь важное место в демократическом обществе, что ограничительное толкование статьи 6 не соответствовало бы целям и задачам ее положений”. Исходя из указанного стандарта Страсбургского суда, Конституционный Суд счел, что в данном случае имело место нарушение права компании “Унисервис”, которое вытекало из статьи 42 Конституции Грузии, так как, согласно распространительному толкованию данной конституционной нормы, каждое лицо, обжалуя судебное решение, “реализует” свое право обращаться в суд за защитой своих прав.

Что же касается вопроса, должно ли распространяться действие права обращаться в суд и права на справедливое судебное разбирательство дела также на этап предварительного следствия, Конституционный Суд применил при его решении стандарт Европейского суда по правам человека и отметил, что гарантии статьи 6 Евроконвенции распространяются не только на разбирательство дела в суде, но и на предшествующий и последующие его этапы.

Конституционный Суд Грузии применил предусмотренные Конституцией Грузии и Евроконвенцией стандарты, связанные с рассмотрением уголовных дел, в отношении юридического лица. В обоснование данного решения Конституционный Суд сослался на последнее решение Европейского суда по делу *ООО Марфа Зееланд и ООО «Сталеплавильное обслуживание» против Нидерландов*. В компаниях-заявителях, так же, как и в случае с компанией “Унисервис”, в ходе обыска были изъяты финансовые документы. Указанные

компании оспаривали нарушение применительно к ним стандартов уголовного производства, предусмотренных статьей 6 Евроконвенции, и, соответственно Европейский суд определением от 6 апреля 2004 года принял их жалобы к рассмотрению по существу, то есть счел, что установленные Конвенцией стандарты уголовного производства могут распространяться также на юридических лиц.

Таким образом, все вышеуказанное подтверждает роль и значение прецедентного права Европейского суда по правам человека в осуществлении конституционного судопроизводства Грузии и позволяет в общем сформулировать основные цели, для которых Конституционный Суд Грузии применяет Европейскую конвенцию и практику Страсбургского суда, в частности: 1) как средство разъяснения внутригосударственного нормативного акта или норм права, предусмотренных данным актом; 2) в случае расхождения Конвенции с внутригосударственным актом; 3) когда положения Евроконвенции и соответствующая практика Страсбургского суда являются единственным правовым основанием разрешения дела в суде.

Благодарю за внимание.

Importance of the European Court of Human Rights Precedent law for the National law

G. Khetsuriani

President of the Constitutional Court of Georgia

Summary

Strasbourg Court of Human Rights is the main and central body in the system of Euroconvention. It composes the main legal standards which are later fulfilled by the means of judicial

system of the party states. The mentioned standards apply with rather strong influence over the formation of the national rights and judicial practice.

It is necessary to mention that the European Court of Human Rights considers the supreme national courts as an essential mechanism of the protection of human rights.

Application of the European convention by the national courts is tightly connected with the issue of the grounds of the judicial decisions on the basis of the provisions of the Euroconvention.

In the cases, when the national court considers necessary to apply Euroconvention for the solution of a case, it must ground its motivations on the basis of the correct interpretation of the conventional provisions.

Effectiveness of application of the Euroconvention for the solution of the cases by the national courts mainly depends on the degree of acknowledgement and application of the precedents of the Strasbourg Court as a control body of Convention, providing authoritative interpretation of its provisions.

The Constitutional Court of Georgia frequently enforces the Euroconvention and the practice of Strasbourg Court for the definition and effectiveness of interpretation of a concrete case. The Constitutional Court of Georgia in the case of "Residents of Georgia A.Meporadze and others via Parliament of Georgia" enforced the standards of the Strasbourg Court, for the clarification of the rights of property, protected by the Constitution of Georgia.

In the above-mentioned case, the Constitutional Court enforced the right of "doctrine of the framework of the free evaluation" provided by the Convention. Specifically, the state applies with define freedom to establish the limitation of the rights and freedoms of a person, proceeding from the interests of the state, as well as considering its traditions and cultural peculiarities. In the mentioned case the Constitutional Court of Georgia grounded its decision on the decision of Strasbourg Court adopted on the case of "Raimondo via Italy".

The Constitutional Court of Georgia used the standards of the Strasbourg Court and stated that in the fight against the corruption proceeding from the common state interests and

general legal goal, gratis confiscation of the groundless property of a person accused in commitment of a given crime, corresponded to the goals of the Constitution of Georgia and as well as to the Convention.

From the point of the application of the Euroconvention and precedents of the European Court of Human Rights the decision adopted by the Constitutional Court of Georgia on the case of "'Universes" LTD via the Parliament of Georgia" is rather interesting.

The above-mentioned can formulate the main goals which the Constitutional Court of Georgia applies the European Convection and the practice of Strasbourg Court, particularly: 1. as the means of interpretation of the in-state normative acts or the norms of right, envisaged by the given act; 2. in the case of discrepancy of the Convention with in-state act; 3. when the provision of the Euroconvention and the corresponding practice of Strasbourg Court are the only legal grounds for the solution of the case in the court.



A. Endzins

*President of the Constitutional Court
of the Republic of Latvia*

The Principle of Legal Certainty within the Jurisdiction of the Republic of Latvia Constitutional Court*

During the almost nine years of its activities the Republic of Latvia Constitutional Court has reached 80 judgments. Almost every fourth of them *expressis verbis* mentions the principle of legal certainty. The above figure testifies that the principle of legal certainty has played an important role in the jurisdiction of the Constitutional Court.

At the same time it should be stressed that “in the background” the principle of legal certainty is being enlarged upon in every Constitutional Court judgment, in which the Constitutional Court declares the impugned norm as unconfordable with the legal norms of higher legal force. Namely, this principle is of conclusive importance when taking the decision on the moment of the legal norms losing their validity.

Thus the principle of legal certainty is a really important instrument in the activities of the Constitutional Court.

I have addressed the listeners from this same platform, stating that the Republic of Latvia Constitutional Court has been the very first Latvian court, which has made use of general legal principles as the source for their judgments. Initially it caused failure to understand and even indignation of

* Report is represented at the X Yerevan International Conference.

several Latvian lawyers; however, at the present moment nobody doubts that the general legal principle are significant legal sources.

One has to admit that the essence of the principle of legal certainty has been gradually disclosed and interpreted by the Constitutional Court as much as it was necessary to substantiate the decision in any concrete matter. At the beginning it was done with circumspection, later - more extensively and profoundly.

For the very first time the Constitutional Court interpreted the essence of the principle of legal certainty in its June 10, 1998 judgment¹. The matter was dedicated to the right of the politically repressed persons of receiving compensations. It was declared that the impugned Regulations by the Cabinet of Ministers were unconfordable with the law and Article 59 of the Republic of Latvia Satversme (Constitution).

The Constitutional Court stressed: “Any law-based state acknowledges the principle of trust in law. The principle determines that state institutions shall be consistent in their activities as regards normative acts passed by them, they shall take into account trust in law, which could arise on the basis of a specific normative act”.

The Constitutional Court concluded that “The politically repressed persons trusted the procedure established already in 1988 by which property was restituted or its value compensated. These persons planned their future, being aware of the rights, endowed by certain normative acts, the fundamental statements

¹ Judgment of the Constitutional Court in the case No.04-03 (98) “On Conformity of the Cabinet of Ministers 23. April, 1996 Resolution No.148 “On the Procedure by which the Property is Restituted or its Value is Compensated to the Persons, whose Administration Deportation from the Territory of the Latvian SSR or from the Part of the Territory of the Latvian SSR that Has Been Incorporated into the RSFSR is Recognized Unfounded” and the Cabinet of Ministers 4. November, 1997 Resolution No. 367 “Amendments to regulations No. 148 of April 23, 1996” with the Law “On the Determination of the Status of Politically Repressed Persons Suffered during the Communist and Nazi Regimes”, June 10, 1998.

of which up to April 23, 1996 were as follows:

1) the application shall be submitted not later than 3 years after the Resolution to consider deportation as unfounded was adopted;

2) the application shall be reviewed even after that time, if the time limit has been exceeded because of justified reasons;

3) buildings and other property shall be restituted, but if it is not possible - their value shall be compensated in cash.

Because of Resolutions No.148 and 367, passed by the Cabinet of Ministers, part of the politically repressed persons were denied the right of retrieving illegally confiscated property or receiving compensation for it as anticipated by law. Thus, the principles of justice and legal certainty have been violated”.

Almost a year after that a new judgment followed the above one, in which the Constitutional Court had to protect the rights of the politically repressed persons, when reviewing the conformity of the Cabinet of Ministers Regulations with the legal norms of higher legal force.

The Constitutional Court stressed that the norms of the law shall be interpreted systemically, taking into consideration the fact that “Article 1 of the Satversme (Constitution) of the Republic of Latvia, determines, that Latvia is an independent, democratic Republic”. And the following general legal principles: the principle of a law-based state, the principle of justice and trust in law result from the Article. In compliance with the general legal principles, the politically repressed persons believed in stability of the Law “On the Determination of the Status of Politically Repressed Persons Suffered During the Communist and Nazi Regimes”, especially in stability of the legal norm envisaged by Article 9 of the Law. They trusted that no special date for being granted the status of a politically repressed person should be fixed. They trusted that offence and injustice will be compensated in accordance with the law.”

As concerns social security the Constitutional Court for the first time interpreted the principle of legal certainty in its March

19, 2002 Judgment². At the Court session, reviewing this matter, the Saeima (Parliament) representative inter alia stressed that “the principle of legitimate trust cannot be completely absolute”.

The Constitutional Court referred to the viewpoint expressed in former judgments and additionally pointed out:

“In his/her turn, in compliance with the above principle, the individual may rely on the constancy and invariability of a legitimately passed legal norm. He/she may plan his/her future taking into consideration the rights the norm has endowed.

The functioning of the principle of legal certainty depends on the fact whether the person’s trust in the legal norm is legitimate, well-grounded and reasonable, in its turn, the legal regulation on its essence should be reasonably definite and constant, so that one could trust in it.

Old age pensions belong to the sector of state social policy, which is to be long-termed and stable. Social policy is connected with the certain state support and protection for persons, who need it, therefore the trust in law in this sector shall be protected”.

The Constitutional Court stressed that “The Saeima, deviating from the initially guaranteed rights without evaluating the conformity of the challenged norm with the principle of legal certainty, has created the feeling of insecurity in the society.

In its March 25, 2003 Judgment the Constitutional Court expressed its viewpoint on the bounds of the activity of the legal certainty principle³. The Constitutional Court concluded:

“Neither Article 1 nor Article 105 of the Satversme anticipates prohibition of incorporating such amendments into legal regulation, which comply with the Satversme. However, in a democratic state the principle of legal certainty requires envisaging a considerate transition to a new regulation when

² Judgment of the Constitutional Court in case No. 2001-12-01 “On Compliance of Paragraph 26 of the State Pension Law Transitional Provisions with Articles 91 and 109 of the Satversme (Constitution), March 19, 2002.

³ Judgment of the Constitutional Court in case No. 2002-12-01 “On the Compliance of the Article 12 (Item 3 of the first Part) of the Law “On Land Reform in the Republic of Latvia Cities” with Articles 1 and 105 of the Republic of Latvia Satversme”, March 25, 2003.

adopting the above amendments. Reasonable terms shall be established or due compensation for the incurred losses shall be envisaged, i.e. - if the former land owners or their heirs have started the process of regaining the property before the challenged norm taking effect and if they have invested certain resources in it.

When passing the challenged norm the legislator has not envisaged such a regulation. However that does not forbid the court of general jurisdiction, when reviewing concrete cases, to apply the legal principles, following from the Satversme”.

In its March 9, 2004 Judgment⁴ the Constitutional Court had to solve an interesting problem: The Jurmala city Dome (Municipality), when protecting its rights, referred to the principle of legal certainty. Only later the Dome specified that the principle of legal certainty shall be applied to private persons and not the municipality of Jurmala. In its Judgment the Constitutional Court concluded that the main function of the above principle is to protect a private person from ungrounded use of public power and it shall be applied only as far as the specifics of public law subjects permit it. The submitter reasonably points out that the principle of legal certainty as concerns the legal relations of the above dispute protects the individuals, who - trusting in the lawfulness of the terminated Dome Regulations - have performed certain activities.

⁴ Judgment of the Constitutional Court in Case No. 2003-16-05 “On the Compliance of the Minister of Regional Development and Municipal Affairs May 27, 2003 Order No. 2-02/57 on Suspension of the Enforcement of the Jurmala City Dome October 24, 2001 Binding Regulations No. 17 “On the Jurmala Detailed Land Use Plan for the Territory Between the Bulduri Prospect, Rotas Street and 23-25 Avenues”; the Minister of Regional Development and Municipal Affairs June 2, 2003 Order No. 2-02/60 on Suspension of the Enforcement of the Jurmala City Dome October 9, 2002 Binding Regulations No. 10 “On the Confirmation of the Detailed Land Use Plan for the Public Center “Vaivari” as well as the Minister of Regional Development and Municipal Affairs Order No. 2-02/62 on Suspension of the Enforcement of the Jurmala City Dome November 7, 2001 Binding Regulations No. 18 “On the Confirmation of the Detailed Land Use Plan for the Plot Bulduri 1001, Jurmala” with Article 1 of the Republic of Latvia Satversme”; March 9, 2004

In October of 2004, on the basis of several claims by different courts, which reviewed concrete matters on the issues of pensions - the Constitutional Court reached the Judgment⁵ which touches upon the principle of legal certainty. Two different norms were contested in the matter.

In its Judgment the Court referred to several Judgments of the European Court of Justice (case C-63/93 “Duff and Others v. Minister for Agriculture and Food, Ireland, and the Attorney General” [1996], ECR 1-0569, Item 20; case C-22/94 “Irish Farmers Association and others v. Minister for Agriculture and Food, Ireland and the Attorney General” [1997], ECR 1-01809, Item 19 and case C-177/90 “Ralf-Herbert Kahn v andirtschaftskammer Weser-Ems”[1992], ECR 1-00035, Item 14) and stressed that “It is necessary to establish whether the legislator has anticipated such a right, as the individual may refer to the principle of legitimate trust only in case if the legal regulation, earlier determined by the legislator, has created basis for legitimate expectation”.

As concerns one of the contested norms the Constitutional Court concluded that “Taking into consideration the fact that the former legal regulations have not determined the right to granting pensions anew to persons, the Amendments, made by the legislator in the fifth Part of Article 30, are not at variance with the principle of protection of legitimate expectations, as this principle may protect only such rights, which have been once determined to a person”.

In its turn the second of the impugned norms was declared as unconfomable with the principle of legal certainty. The Constitutional Court referred also to the Republic of Lithuania July 12, 2001 Judgment in which the Court of the neighboring State had stressed: “the principle of legal security (legitimate trust) anticipates that legal regulation may be amended only in pursuance with an earlier established procedure and without violating the principles and norms of the Constitution as well as observing the legal interest of the person and his/her legitimate expectations”⁶.

⁵ Judgment of the Constitutional Court in Case No. 2004-03-01 “On the Compliance of Article 30 (Parts five and six) of the Law “On State Pensions” with Articles 1 and 91 of the Republic of Latvia Satversme (Constitution)”; October 25, 2004.

⁶ See Rulings and Decisions of the Republic of Lithuania Constitutional Court No. 17; Vilnius: Constitutional Court of the Republic of Lithuania, 2002, pp. 33-34.

Simultaneously the Constitutional Court pointed out that “the principle of legitimate trust among other things determines also the fact that the rights, once acquired by an individual, cannot exist for an unlimited time. Namely, this principle does not serve as the basis for expectation that the once determined legal situation will never change. Essential is the fact that the principle of legitimate trust secures for the individual the legal protection only for the transitional period, determined by the legislator. The principle of legitimate trust does not guarantee for the individual a continual status quo, i.e. it does not bestow upon the individual the right to a constant exceptional situation in the new legal regulation”.

I would like to mention that a funny case took place a, concern, the principle of legal certainty In a matter, which was on the issues of remuneration of the expenses of the Saeima deputies, the Saeima representative, making reference to the principle of legal certainty, stressed that the elected representatives of the people were in a specific situation and should be trusted”⁷. Naturally, such an interpretation of the principle of legal certainty was not upheld by the Constitutional Court.

As I have already mentioned the principle of legal certainty is of importance also in another aspect. The Constitutional Court assesses the concrete situation in every judgment, which declare, that an impugned norm is unconfirmable with the legal norms, of higher legal force.

The law establishes that in cases if the Constitutional Court declares a norm as unconfirmable with a norm of higher legal force, the Constitutional Court shall declare it as invalid.

⁷ Judgment of the Constitutional Court in Case No. 2001-06-03 “On Compliance of Items 4, 5, 6, 7, 8 and the First Sentence of Item 9 of the Saeima Presidium February 28, 2000 Regulations “On the Procedure of Compensating Expenses Occurred to the Deputies while Exercising their Authority” with Article 91 of the Republic of Latvia Satversme”, February 22, 2002.

However, the Constitutional Court Law envisages freedom of action as concerns the issue of declaring the term of the norm becoming invalid. The third Part of Article 32 of the Constitutional Court Law envisages: “(3) Any legal norm (act), which the Constitutional Court has determined as incompatible with the legal norm of higher force shall be considered invalid as of the date of publishing the judgment of the Constitutional Court unless the Constitutional Court has ruled otherwise”.

The Constitutional Court has ruled “OTHERWISE” almost in every second of its judgments. In many cases “OTHERWISE” has meant that the impugned norms lose their validity from the moment of their issuance. But there have been also cases when it has been ruled “OTHERWISE” referring to some moment in the future.

When making the decision on unconfirmity of the impugned norm (act) with the legal norm of higher force and taking the decision on the moment from which the contested norm shall lose validity, any concrete situation is discussed also from the viewpoint of legal certainty.

For the first time the Constitutional Court in the above connection referred to the principle of legal certainty already in its fourth judgment⁸. Joint Interpretation by the Ministry of Finance and by the Ministry of Economic Reforms, which these Ministries had issued by exceeding their authority, was declared as unconfirmable with the legal norms of higher force. The submitter of the claim - the Council of the State Control - requested to declare it as invalid as of the moment of its issuance. In its turn the Constitutional Court decided to declare the impugned norm as invalid from the moment of the announcement of the Judgment. In its judgment the Constitutional Court stressed:

“While discussing about the date from which the debated nor-

⁸ Judgment of the Constitutional Court in Case No. 04-05 (97) “On Conformity of the Joint Interpretation by the Ministry of Finance (No. 047/475 Certified on April 30, 1993) and by the Ministry of Economic Reforms (No. 34-1.1-187; Certified on May 4, 1993) “On Revaluation of Fixed Assets by Enterprise and Entrepreneur Company Accountancy” and Interpretation by the Ministry of Economy No. 3-31.1-231 of December 28, 1993 “On the Procedure of Application of the Joint Interpretation by the Ministry of Finance and the Ministry of Economic Reforms “On Revaluation of Fixed Assets by Enterprise and Entrepreneur Company Accountancy” with the Law “On the Procedure of Privatization of Objects (Enterprises) of the State and Municipal Property” as well as Other Laws”; March 11, 1998.

mative acts could be declared null and void, the Constitutional Court considered the following principles: the principle of justice, the principle of legality, the principle of separation of power and the principle of legal certainty. When comparing significance of the above principles, of really essential importance are the following elements of legal certainty: influence of retrospective force of the verdict on public and private interests; longevity of legal relations, established on the basis of the Joint Interpretation; possible changes in the legal status of the subjects to be privatized who trusted in legality of the Joint Interpretation, the Interpretation of December 28, 1993 and others”.

One of the most interesting matters, which created the Constitutional Court court-law in the very first years of its activities was the case⁹ on the compliance of the Law” Amendments to the Law “On Maternity and Sickness Benefits”” with the second Part of Article 66 of the Republic of Latvia Satversme (Constitution). Article 66 of the Satversme stipulates that if the Saeima passes a resolution involving expenditure not foreseen in the Budget, it should specify in this resolution the sources of revenue with which to meet such expenditure. The submitter of the claim - the Cabinet of Ministers - held that the legislator has violated Article 66 of the Satversme as it has enlarged the scope of persons entitled to receive maternity benefit, not envisaging funding for it.

The Constitutional Court concluded that there was a violation of the requirements of the second part of Article 66 of the Satversme. Simultaneously the Constitutional Court stressed: “When making a decision on the time from which the disputable legal norm shall be declared null and void, it should be taken into consideration that in accordance with Article 89 of the Satversme, the State acknowledges and protects the basic right of a person to social insurance (security). Besides, in compliance with the principle of trust in law, the socially not insured persons trusted in legality and stability of the disputable legal norm.”

⁹ Judgment of the Constitutional Court in Case No.01-05 (98) “On Conformity of the Norm established by the Second Part of Article 4 of the Law “On Maternity and Sickness Benefits”- that on June 19, 1998 Was expressed in a New Wording in Article 8 of the Saeima Law “Amendments to the Law “On Maternity and Sickness Benefits”” with Article 66 of the Republic of Latvia Satversme (Constitution); November 27, 1998.

The Constitutional Court declared the contested law as not being in compliance with Article 66 of the Satversme and null and void from the moment of the law “On the State Budget for 1999” taking effect, if the State Budget for 1999 does not envisage resources for covering the payment of maternity benefits to the persons indicated in the second part of Article 4 of the Law “On Maternity and Sickness Insurance”, even though the submitter of the claim requested declaring the impugned norm as null and void from the moment of its issuance.

Approach established in the above matters is still topical in the Constitutional Court judgments; however in the text of more recent judgments it is less noticeable expressis verbis. During the practice of the last few years the Constitutional Court is guided by the approach that the decision of the Constitutional Court as concerns the moment from which the impugned norm loses validity shall be substantiated only in special cases. However, in all cases the Constitutional Court, when taking the decision, takes the principle of legal certainty into consideration.

Применение принципа правового доверия при обстоятельствах общественной политической трансформации

А. Эндзинш

*Председатель Конституционного
Суда Республики Латвия*

Резюме

Надо признать, что принцип правовой определенности постепенно принимался и толковался Конституционным Судом настолько, насколько было необходимо для принятия решения по конкретному делу. Впервые Конституционный

Суд толковал сущность принципа правовой определенности в решении от 10 июня 1998 г. Дело относилось права получения компенсации политически репрессированными лицами. Спустя год последовало новое решение, в котором Конституционный Суд был вынужден защищать права политически репрессированных лиц, когда рассматривал соответствие постановлений Кабинета министров правовым нормам, имеющим высшую юридическую силу. Конституционный суд отметил, что нормы законы должны толковаться систематически, учитывая тот факт, что «согласно статье 1 Сатверсме (Конституции) Республика Латвия является независимой демократической республикой». И такие общие правовые принципы, как принцип государства, основанного на законе, принцип справедливости и доверия закону, вытекают из этой статьи. Что касается социального обеспечения, то Конституционный Суд впервые толковал принцип правовой определенности в решении от 19 марта 2002г. На заседании Суда, во время которого рассматривалось это дело, представитель Сейма (Парламента) *inter alia* отметил, что принцип «лигитимности доверия не может быть полностью абсолютным».

В решении от 25 марта 2003 г. Конституционный Суд отметил свою точку зрения относительно пределов действия принципа правовой определенности. Закон устанавливает, что в тех случаях, когда Конституционный Суд признает норму не соответствующей норме, имеющей высшую юридическую силу, то признает ее недействительной. Тем не менее Закон о Конституционном Суде закрепляет свободу относительно вопроса о признании положения нормы недействительной.

На протяжении практики последних лет Конституционный Суд руководствуется таким подходом, согласно которому решения Конституционного Суда относительно потери нормой силы обосновываются только в особых случаях. Тем не менее во всех случаях Конституционный Суд, принимая решения, учитывает принцип правовой определенности.

М. Митюков

*Заслуженный юрист Российской Федерации,
профессор*

Предтеча конституционного правосудия к истории Комитета конституционного надзора СССР

Шестнадцать лет назад, 16 мая 1990 г., состоялось первое заседание Комитета конституционного надзора СССР. Он явился предтечей не только отечественного конституционного правосудия, но и всех конституционных судов на постсоветском пространстве. Это, по выражению С.С. Алексеева, «первая в нашей стране заявка на конституционное правосудие». Несмотря на то, что опыт Комитета конституционного надзора по политическим причинам оказался недолговременным, и не во всем удачным, он явился определяющим в том, что охрана Конституции, обеспечение ее верховенства, прав и свобод граждан стал в последующем осуществляться в более совершенной организационной форме – конституционными судами. Отдавая дань этому этапу становления конституционной юстиции, посвящается настоящий очерк.

1. Комитет конституционного надзора или Конституционный Суд: дискуссии конца 80-х гг.

С первыми шагами к демократизации страны во второй половине 80-х гг. вновь «проснулся» интерес к проблеме создания специализированных органов охраны конституции. Прежде всего предлагалось ввести эффективный контроль за соответствием принимаемых ведомствами нормативных актов Конституции СССР и действующим законам. В этих целях считалось целесообразным наделить Верховный Суд СССР правом при рассмотрении конкретных дел при-

знавать не соответствующими закону ведомственные инструкции или нормативные акты¹. В.М. Горшенев и И.Б. Шахов, развивая эту идею, писали: “Контроль судебных органов может выражаться в непосредственной проверке законности и обоснованности индивидуальных правовых актов и действий должностных лиц органов управления, а может иметь сопутствующий характер... при рассмотрении гражданских и уголовных дел”². Таким образом, еще весьма робко пропагандировалась необходимость конкретного судебного контроля, осуществляемого судами общей юрисдикции лишь в отношении подзаконных актов и главным образом в сфере управления. Фактически судебный контроль в значительной мере предполагалось ограничить сферой административного судопроизводства³.

Вместе с тем отдельные ученые задавались вопросом: почему Верховный Суд СССР не является судом конституционным, то есть органом, правомочным проверять конституционность любого закона. В.М. Савицкий, ссылаясь на опыт 20-х годов, предлагал сделать Верховный Суд СССР “стражем конституционных приоритетов... в сложных условиях перестройки”. И в этих целях предоставить ему полномочия: а) по требованию Президиума Верховного Совета, Совета Министров, Генерального прокурора СССР и других центральных органов давать заключения о конституционности актов, принимаемых высшими органами власти и управления союзных республик; б) по своей инициативе ставить вопрос о конституционности тех или иных актов высших органов власти и управления и настаивать на их отмене или приостановлении действия; в) по запросам высших органов власти и управления СССР и союзных республик толковать общесоюзные и иные нормативные акты; г) при рассмотрении конкретных гражданских и уголовных дел признавать не соответствующими Конституции и законам инструкции и иные нормативные акты министерств и ведомств, и приостанав-

¹ См.: Кудрявцев В. Правовая система: пути перестройки//Правда. 1986. 5 дек.

² См.: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. - М: “Юрид. лит.”, 1987. - С.154-155.

³ В.А. Туманов вполне обоснованно подчеркивал, что в этом случае речь не идет о праве проверки конституционности закона (см.: Сов. государство и право. 1988. № 3. - С.18, сн. 16).

ливать их действие. Таким образом, в руках Верховного Суда СССР сосредоточился бы абстрактный и конкретный нормонадзор. Но предложение В.М.Савицкого в то время отдельными авторами признавалось малопривлекательным ввиду того, что не отвечало конституционному положению Верховного Суда СССР как органа правосудия. По этой причине, в частности, Л.А.Морозова считала более перспективным путь создания в системе высших органов власти специального консультативного органа конституционного надзора, независимого от иных государственных органов, который по своей инициативе или по запросам других органов будет давать заключения о конституционности конкретных актов с правом приостанавливать их действие до принятия решения об отмене высшими органами власти и управления⁴.

В 1987 году в подготовленной Институтом государства и права АН СССР статье “Юридическая наука и практика в условиях перестройки” выдвигается идея создания Конституционного Суда⁵. Вокруг нее возникла дискуссия. Б.Н. Топорнин, не исключая в качестве вариантов “усиления конституционного контроля” как создание особого органа (Конституционного совета) при Президиуме Верховного Совета СССР либо при Верховном Совете непосредственно для подготовки заключения и представления о конституционности того или иного акта, так и образования самостоятельного Конституционного Суда, склонялся тогда в большей мере к возложению функций конституционного контроля на Верховный Суд СССР. Плюсы такого подхода, по его мнению, состояли бы в том, что решения о конституционности актов принимались бы судебным органом при соблюдении установленной процедуры. Б.Н. Топорнин предполагал, что Верховный Суд должен рассматривать законность актов управления по представлению Прокуратуры, ВЦСПС и некоторых других строго ограниченных органов⁶.

⁴ См.: Ваксберг А. Кому это нужно?//Лит. газета. 1987. № 4; Савицкий В.М. Правосудие и перестройка//Сов. государство и право. 1987. № 9. - С.32-33; Выступление Морозовой Л. А. на конференции в Звенигороде 18-20 мая 1987 г./Сов. государство и право. 1987. №11. - С.84; Политико-правовые средства обеспечения перестройки. Изд-во Казан. ун-та, 1990. С. 68-69 (авторы параграфа - Н.А. Боброва, Т.Я. Насырова)

⁵ См.: Коммунист. 1987. № 14. - С.44.

⁶ См.: Топорнин Б. Чтобы исключить обход закона//Известия. 1988. 12 янв.

Видный ученый - будущий Председатель Конституционного Суда В.А.Туманов в то время, не отрицая принципиальной возможности создания в СССР Конституционного Суда, признавал "более оперативным и требующим наименьших организационных усилий другой путь. Это, во-первых, активизация уже существующих форм парламентского и прокурорского контроля, причем при совершенствовании первой из них может быть учтен венгерский опыт (т.е. создание Конституционно-правового совета в системе парламента - М.М.) Во-вторых, наделение Верховного Суда СССР правом устанавливать несоответствие подзаконных нормативных актов закону...". Аналогичного мнения придерживались и некоторые другие исследователи, полагая, что предоставление Верховному Суду СССР права признавать неконституционными законы поставит его над высшими законодательными органами⁷.

Таким образом, к началу 1988 года в советской правовой доктрине четко определилось направление развития конституционного контроля (надзора) по линии эффективного использования контрольных возможностей высшего представительного органа государственной власти и расширения компетенции Верховного Суда в области конституционного надзора⁸. Создание самостоятельного Конституционного Суда рассматривалось не как практическая задача, а как одна из гипотетических перспектив развития конституционного контроля. Вопрос о специализированном конституционном надзоре (контроле) был лишь одним из составляющих элементов широкой дискуссии в стране о демократизации общества, создании социалистического правового государства. Естественно, что и научные споры не только стали отражением этой дискуссии, но и оказывали на нее прямое и опосредованное влияние.

Однако для высших партийных и государственных структур являлось характерным отставание от общественных за-

⁷ См.: Туманов В.А. Судебный контроль за конституционностью нормативных актов//Сов. государство и право. 1988. №3. С.18-19; Обсуждение проблем совершенствования законодательства о судостроительстве и судопроизводстве// Сов. юстиция. 1988. № 12. - С. 29

⁸ См.: Терещин В.И. Закон и только закон//Правда. 1987. 5 дек.

просов и требований текущей политической ситуации. В этом плане интересно, что при подготовке к XIX Всесоюзной партийной конференции в одобренных на майском Пленуме ЦК КПСС тезисах провозглашаемая идея верховенства закона не была подкреплена необходимостью установления специализированного конституционного надзора (контроля)⁹. В замечаниях участников Пленума на проект тезисов, в том числе и видных юристов - А.И. Лукьянова и др., не содержалось никаких предложений по этому поводу¹⁰. Отсутствовали они и в выступлениях на Пленуме¹¹.

При обсуждении тезисов в печати была повторена идея образования реальной системы конституционного контроля, а в качестве одного из ее элементов - специализированных органов конституционного контроля типа конституционного суда или конституционного совета на уровне Союза ССР, союзных и автономных республик. При этом обосновывалась необходимость их "определенной независимости в отношениях с иными органами государства ниже уровня парламента". "Функционирование специализированных органов конституционного контроля, - писал Ю.Л. Шульженко, - должно строиться таким образом, чтобы парламенту принадлежала главенствующая роль в сфере контроля и именно он окончательно решал вопрос о конституционности законодательных актов"¹².

В этот период выдвигались и более радикальные предложения. 97 сотрудников Кольского филиала АН СССР, в частности, предлагали "рассмотреть вопрос о создании в стране независимого Конституционного Суда, избираемого народом из числа выдающихся представителей обществен-

⁹ См.: Российский государственный архив новейшей истории (далее - РГАНИ). Ф. 2. Оп. 5. Д. 123. Л.24, 28, 128. По утверждению Ф.М.Бурлацкого перед XIX партконференцией на столе у М.С. Горбачева лежало предложение о создании Конституционного Суда (см.: Съезд народных депутатов СССР. Стенограф. отчет//Известия. Моск. веч.вып. 1991. 5 сент.). Сам Бурлацкий, отстаивая эту идею, считал необходимым наделить Конституционный Суд правом принятия самостоятельных и окончательных решений в пределах своей компетенции (см. его статью: О советском парламентаризме// Лит. газета. 1988. № 24).

¹⁰ РГАНИ. Ф.2. Оп. 5. Д.126, Том 1. Л.160-176; Д.127. Том. 2.

¹¹ См.: Стенограмма заседания Пленума ЦК КПСС 23 мая 1998 г. (РГАНИ. Ф.2. Оп. 5. Д.129).

¹² См.: Шульженко Ю. Авторитет Основного закона//Моск. правда. 1988. 14 июня.

ности". Новый судебный орган, по их мнению, следовало бы наделить правом опротестовывать и отменять законы, иные нормативные акты, противоречащие Конституции СССР¹³. Отстаивалась и точка зрения о целесообразности наделения высших судебных органов Союза и союзных республик правом на консультативные заключения о конституционности, для чего предлагалось в составе названных судов образовать специальные коллегии. Заключения последних подлежали направлению на рассмотрение высшего органа государственной власти, который принимал бы окончательное решение¹⁴.

В докладе на XIX Всесоюзной партийной конференции М.С. Горбачев, основываясь на концепции соединения Советами законодательных, распорядительных и контрольных функций, заявил: "Встает вопрос и о создании в структуре верховной власти такого органа, как Комитет конституционного надзора, избираемый Съездом народных депутатов СССР. Он следил бы за соответствием наших законов и других правовых актов Основному Закону страны, и был бы наделен для этого достаточными полномочиями"¹⁵. Этот тезис был поддержан Конференцией, хотя и широко не обсуждался. В тексте непроизнесенного выступления министра юстиции СССР Б.В. Кравцова выдвинутому М.С. Горбачевым положению придавался "зауженный" смысл, выработанный учеными в предыдущие два года. Министр юстиции полагал, что "представляется... правильным предложение о создании механизма конституционного надзора за соответствием законам любых подзаконных актов. Это и будет на деле обеспечивать верховенство закона"¹⁶.

Вместе с тем развивающийся кризис международных отношений в стране обусловил выдвижение Эстонской республиканской партийной организацией на Конференции

¹³ См.: Обзор писем трудящихся о ходе перестройки и дальнейшей демократизации жизни партии и общества/Для делегатов XIX Всесоюзной конференции КПСС. М., 1988. С. 59, 149 (РГАНИ. Ф.87. Оп. 1. Д. 144).

¹⁴ См.: Орзих М.Ф., Черкес М.Е., Васильев А.С. Правовая охрана конституции в социалистическом государстве//Сов. государство и право. 1988. № 6. - С. 10.

¹⁵ См.: XIX Всесоюзная конференция КПСС: Стенограф. Отчет. В двух томах. Том 1. М., 1988. - С.60.

¹⁶ См.: РГАНИ. Ф.87, Оп. 1. Д.49. Л.129, 137.

предложений установить, что при расхождении союзного и республиканского законодательства окончательную оценку законности нормативных актов СССР и союзной республики мог бы давать специальный Конституционный Суд при Верховном Совете СССР, в состав которого на паритетных началах должны войти представители всех союзных республик¹⁷. Эта идея позже была воспроизведена и в общей программе Народного фронта Эстонии, принятой 2 октября 1988 года Народным конгрессом этой организации¹⁸. Однако Председатель комиссии по подготовке проекта резолюции "О международных отношениях" Н.И.Рыжков в своем докладе не считал нужным даже упомянуть об эстонских предложениях, не говоря уже об их оценке.

Как вспоминает бывший помощник Горбачева - Георгий Шахназаров, "многие юристы предлагали ... закрепить принципы разделения властей, создав Конституционный Суд. Однако Горбачев в то время склонен был сохранить систему Советов "снизу доверху"... разделение властей не "вязалось" с полновластием Советов, поэтому вместо Конституционного Суда придумали Комитет конституционного надзора, изначально обреченный на беспомощность"¹⁹.

Подводя итог дискуссии, XIX партконференция в резолюции "О правовой реформе" рекомендовала, что "в целях обеспечения строгого соответствия законов и постановлений правительства требованиям Конституции СССР было бы полезно учредить комитет конституционного надзора..." (п.3)²⁰. На июльском (1988 г.) Пленуме ЦК КПСС М.С.Горбачев уже ориентировал участников на то, чтобы на будущем

¹⁷ См.: Основные предложения делегации Эстонской республиканской партийной организации на XIX Всесоюзной партийной конференции (РГАНИ. Ф.87. Оп. 1. Д.68. Л.89); XIX Всесоюзная конференция КПСС: Стенограф, отчет. Том 2. М., 1988. - С.74, 76-77.

¹⁸ В этой программе было заявлено, что "народный фронт поддерживает создание Конституционного Суда, в задачи которого входил бы контроль за соответствием Конституции всех нормативных актов и хода разбирательства отдельных случаев, и чтобы все конституционные права были обеспечены соответствующими правовыми актами" (см.: Народный фронт Эстонии. Хартия. Программа. Таллин: "Ээсти раамат", 1988. - С.26).

¹⁹ Шахназаров Г. Цена свободы: Реформация Горбачева глазами его помощника. - М.: Россия-Зевс, 1993. - С.73.

²⁰ См.: XIX Всесоюзная конференция КПСС: Стенограф, отчет. Том 2. - С. 173.

первом Съезде народных депутатов СССР в следующем году надо “образовать Комитет конституционного надзора”²¹.

Идея Комитета конституционного надзора была воплощена в разработанном в недрах ЦК КПСС проекте Закона СССР “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР”, опубликованного для всенародного обсуждения²². В соответствии с проектом ККН должен избираться Съездом народных депутатов СССР из числа специалистов в области политики и права в составе председателя, заместителя председателя и 13 членов Комитета сроком на десять лет. Им не предусматривался учет принципа федерализма при определении состава органа конституционного надзора и круга субъектов, иницилирующих в нем рассмотрение соответствующих вопросов. Объем полномочий Комитета сводился к даче заключений на проекты законов, а также актов Верховного Совета СССР и его палат, нормативных актов других государственных органов и общественных организаций. Ориентиром для надзора определялась Конституция, законы, принятые Съездом народных депутатов, а в некоторых случаях и законы, принятые Верховным Советом СССР. Что касается конституций и законов союзных республик, постановлений правительств СССР и союзных республик, то в отношении них предполагалось, что ККН будет “осуществлять наблюдение”. Естественно, что эта неопределенная формулировка могла бы быть раскрыта лишь в будущем Законе о конституционном надзоре в СССР. Проект не включал ККН в число субъектов права законодательной инициативы. В печати обозначилось несколько подходов к перспективам конституционного надзора в стране. Одни авторы полагали, что в обсуждаемом проекте “неоправданно сужена” компетенция Комитета конституционного надзора “до юрисконсультских функций”. По их мнению, этот орган должен быть эффективным, обладающим полномочиями отменить любой акт, противоречащий Конституции СССР. Исключение можно допустить лишь для решений, принимаемых Съездом народных депутатов и

²¹ См.: РФАНИ. Ф.2. Оп. 5. Д. 143. Л.24, Д. 145, Л.22.

²² См.: Правда. 1988. 22 окт.; Станкевич З. История крушения СССР: Политико-правовые аспекты. - М.: Изд-во МГУ, 2001. - С. 27.

Верховным Советом СССР²³. Другие считали, что в соответствии с мировой практикой целесообразно создание конституционных судов, а не надзорных комитетов. Функциями таких судов должны стать: рассмотрение конституционно-правовых споров между федерацией и ее субъектами, а также между субъектами; споры о компетенции; конституционный надзор в сфере права²⁴. И, наконец, высказывалось мнение о том, что главное не в характере создаваемого органа, а в его компетенции. В частности, В.М. Савицкий, считая создание ККН “важной и очень нужной мерой”, настаивал на том, чтобы предметом конституционного надзора стали законы и постановления Правительства, а акты министерств, ведомств и общественных организаций проверялись Верховным Судом. Он же выступал за расширение круга субъектов обращения в ККН, полагая, что в их число должны быть включены и Верховный Суд СССР, Генеральный прокурор, общественные организации, АН СССР, а в конечном итоге все субъекты права законодательной инициативы. Этот автор одним из первых заявил о праве граждан “добиваться официального вывода комитета о конституционности того или иного акта либо отдельных его положений”. Интересны и его предложения об избрании членами ККН только специалистов в области права, представительстве в этом органе союзных республик, о распространении депутатского иммунитета на членов ККН²⁵. Ряд из названных идей, как будет показано в последующем, был учтен.

При подведении итогов весьма кратковременного всенародного обсуждения проекта Закона “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР” на заседании Президиума Верховного Совета СССР 26 ноября М.С. Горбачев в очередной раз подчеркнул, что “сочтено целесообразным в рамках следующего этапа политической реформы разработать на основе конституционных норм систему мер и государственных правовых механизмов, имея прежде

²³ См., напр.: Емельянов С. Учиться политической работе//Сов. Россия. 1988. 16 ноября.

²⁴ См.: Лебедев Н. Нужен суд!//Известия. 1988. 12 ноября.

²⁵ См.: Савицкий В. Можно и комитет, но...//Известия. 1988. 11 ноября; Лазарев Б.Н. “Разделение властей” и опыт советского государства//Коммунист. 1988. Ноябрь. № 16. - С.50-51.

всего в виду возможности Совета Национальностей Верховного Совета СССР и создаваемого Комитета конституционного надзора СССР, для обеспечения политических, социально-экономических интересов союзных республик, расширения защиты их суверенных прав в Союзе ССР²⁶. Таким образом, с 1988 года создание специализированного конституционного надзора (контроля) стало увязываться не только с проблемой обеспечения верховенства Конституции, но и федерализма в стране.

В этом же контексте данная проблема затрагивалась 28 ноября 1988 года на Пленуме ЦК КПСС, на котором М.С. Горбачев создание ККН назвал одним из основных элементов не только политической, но и правовой реформы²⁷. Подводя итог обсуждению проекта конституционной реформы, он отметил, что среди вопросов, по которым развернулись наиболее оживленные дебаты, были проблемы по составу и функциям Комитета конституционного надзора²⁸.

Характерно, что в проекте изменений и дополнений в Конституцию СССР, розданном участникам этого форума, по сравнению с ранее опубликованным для всенародного обсуждения проектом, уже предусматривалось не 13, а 21 член ККН, включая представителей от каждой союзной республики. А конституционный надзор предполагалось распространить на распоряжения Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик, а также не только на нормативные, но и на все акты других государственных органов и общественных организаций²⁹. Но если в проекте, опубликованном для всенародного обсуждения, в статье 119 о компетенции Президиума Верховного Совета СССР отсутствовало полномочие последнего осуществлять контроль за соблюдением Конституции СССР и обеспечивать соответствие конституций и законов союзных республик Конституции и законам СССР, то в проекте для участников Пленума ЦК КПСС оно уже значилось. Иначе говоря, пар-

²⁶ См.: Союз можно было сохранить: Белая книга. Документы и факты о политике М.С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства. М.: Изд-во «Апрель-85», 1985. - С.43-44.

²⁷ См.: РГАНИ. Ф.2. Оп. 5, д.181. Л. 10; Д.184.Л.15.

²⁸ См.: РГАНИ. Ф.2.Оп.5. Д.180. Л.10; Д.181. Л.7.

²⁹ См.: Там же. Л.59 об.-60.

тийные функционеры, не надеясь на еще созданный ККН, фактически предусмотрели “дуалистический” конституционный надзор общего (парламентского) и специализированного органов³⁰.

На Пленуме лишь один выступающий - первый секретарь ЦК КПУ В.В. Щербицкий - коснулся рассматриваемой нами тематики. Он высказался, что “следовало бы расширить круг тех, кто имеет право ставить перед Комитетом конституционного надзора вопрос о конституционности нормативных актов, включив в него и союзные республики, общественные организации, а также предоставить право обращения в Комитет гражданам, избирателям”. Однако, не настаивая на немедленной реализации этих предложений, оратор оговорился, что их “можно было бы осуществить и при последующей доработке Конституции”³¹.

В соответствии с существовавшей тогда политической практикой Пленум ЦК КПСС одобрил изменения и дополнения в Конституции и они подлежали последующему формальному принятию Верховным Советом. На внеочередной двенадцатой сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва М.С. Горбачев обосновывал необходимость создания Комитета конституционного надзора как “беспристрастного органа, стоящего на страже Конституции, установленных ею основополагающих принципов”. При этом докладчик подчеркивал, что контрольные функции в полной мере будут присущи самому Верховному Совету³². Таким образом, проводилась идея вторичного и производного характера специализированного конституционного надзора от полномочия представительных органов законодательной власти, а подспудно - от высшего партийного контроля.

В то же время М.С. Горбачев высказался в пользу избрания членов ККН сроком на десять лет в целях обеспечения их максимальной независимости “от какого-либо воздействия”, поскольку “длительный срок, на который они избираются, послужит дополнительной гарантией в этом отноше-

³⁰ См.: Там же. Л. 56об.-57.

³¹ См.: РГАНИ. Ф.2. Оп. 5. Д.184. Л.56-57.

³² См.: Внеочередная двенадцатая сессия Верховного Совета СССР (одиннадцатого созыва) 29 ноября – 1 декабря 1988 г.: Стенограф, отчет. М., 1988. - С.16.

нии". Им же были поддержаны предложения о представительстве всех союзных республик в названном Комитете и наделении его правом законодательной инициативы. Впервые была дана оценка конституционному надзору как элементу "сдержек и противовесов" в структуре государственной власти. "Можно сказать, - говорил М.С. Горбачев, - что у нас создается своя, социалистическая система "сдержек и противовесов", которая призвана предохранить общество от любых нарушений социалистической законности на высшем государственном уровне"³³. Понятно, что при всей демократической риторике руководитель партии попытался соединить два несовместимых конституционных принципа (разделение властей и полновластие представительных органов власти), свойственных различным общественно-политическим системам. Но при всем этом, по своей сущности оценка М.С. Горбачевым конституционного надзора являлась шагом вперед, приоткрывала дверь в другую систему политико-юридических координат.

Выступающие в прениях на сессии Верховного Совета СССР поддержали идею представительства в ККН союзных республик и предлагали наделить последние правом обращения в него. Помимо этого, депутат В.С. Мавликов считал, что "было бы более демократичным... избрание Комитета конституционного надзора проводить только путем всенародного голосования"³⁴, а депутат А.И. Дубко критиковал

³³ См.: Там же. - С. 16-18. Попытку доктринального обоснования этой идеи предпринял Б.М.Лазарев, заявивший: "Формированию социалистического правового государства способствует создание органа, которого у нас никогда не было, - Комитета конституционного надзора СССР. Тем самым взята на вооружение организационная форма, применяемая в ряде государств, признающих "разделение властей". Но новый орган спроектирован в духе принципов советской демократии - он тоже не противостоит высшему представительному органу власти - Съезду народных депутатов СССР, а является инструментом в его руках" (см.: *Лазарев Б.М.* Указ. соч. - С.50-51).

³⁴ Это предложение было подвергнуто тогда критике в научной литературе, поскольку такой порядок, по мнению некоторых авторов, "поставил бы Комитет над Съездом, вошел бы в противоречие с принципом верховенства представительного органа, который обладает всей полнотой власти, в том числе в области конституционного контроля, правом принимать окончательные решения о конституционности законов" (см.: *Лазарев Л.В., Слива А.Я.* Конституционные реформы: первый этап. - М.: Знание, 1989. - С.89-90). Очевидно, что эта критика была основана на догматах господствовавшей в советское время доктрины верховенства представительных органов государственной власти.

проект за то, "что в нем не предусматривается возможность обращения в комитет граждан». В.П. Ефремов (г. Москва) предлагал более четко разграничить функции и компетенцию Верховного Суда СССР, Прокуратуры СССР и Комитета конституционного надзора СССР, расширить его состав и наделить реальными полномочиями, вплоть до права отменять акты, если они противоречат Конституции СССР³⁵. А В.С. Шевченко (Украина) предлагала создать комитеты конституционного надзора в союзных республиках. Подводя итог обсуждению, председатель Комиссии законодательных предположений Совета Союза Г.П. Разумовский рекомендовал согласиться с представлением высшим органам государственной власти союзных республик права обращаться в Комитет конституционного надзора, а последнему - права законодательной инициативы³⁶.

Законом СССР от 1 декабря 1988 года "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР" устанавливалось, что Комитет конституционного надзора СССР избирается Съездом народных депутатов СССР сроком на десять лет из числа специалистов в области политики и права в составе Председателя, его заместителя и 21 члена Комитета, включая представителей от каждой союзной республики. Лица, избранные в ККН, не могут одновременно входить в состав органов, акты которых ему подконтрольны. При исполнении своих обязанностей эти лица независимы и подчинены только Конституции СССР.

Комитет конституционного надзора наделался полномочиями:

1) по собственной инициативе или по поручению Съезда народных депутатов СССР представлять последнему заключения о соответствии Конституции СССР проектов законов СССР, подлежащих рассмотрению Съездом;

2) по собственной инициативе или по поручению Съезда народных депутатов СССР, по представлению Верховного Совета СССР, высших органов государственной власти союзных республик представлять Верховному Совету СССР заключения о соответствии актов Верховного Совета СССР

³⁵ См.: РГАНИ. Ф.2. Оп. 5. Д.184. Л.33-34, 37, 47, 69, 77, 87, 96, 137, 145.

³⁶ См.: Там же. Л. 165-166.

и его палат, а также проектов этих органов Конституции СССР и законам СССР, принятым Съездом народных депутатов СССР;

3) осуществлять наблюдение за соответствием Конституции СССР и законам СССР конституций и законов союзных республик, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик;

4) по собственной инициативе или по поручению Съезда народных депутатов СССР, по предложению Верховного Совета СССР, его палат, Президиума Верховного Совета СССР, постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР, высших органов государственной власти союзных республик давать заключения о соответствии Конституции СССР и законам СССР актов других государственных органов и общественных организаций.

При выявлении противоречия акта или его отдельных положений Конституции СССР или законам СССР Комитет конституционного надзора СССР должен направить органу, издавшему акт, свое заключение для устранения допущенного нарушения. Принятие Комитетом такого заключения приостанавливает исполнение противоречащего Конституции СССР или закону СССР акта либо его отдельных положений.

Комитету конституционного надзора также предоставлялось право входить с представлениями на Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР или Совет Министров СССР об отмене противоречащих Конституции СССР или закону СССР актов подотчетных им органов или должностных лиц. Ему было дано также право законодательной инициативы. Более подробно организация и порядок деятельности ККН должны быть определены Законом о конституционном надзоре в СССР.

Комитет конституционного надзора СССР учреждался в качестве органа предварительного и последующего конституционного надзора, решения которого не являлись окончательными. Последнее слово принадлежало представителю и законодательному органу государственной власти, а в некоторых случаях - высшему исполнительному органу го-

сударственной власти. Поэтому вполне естественно, что за Президиумом Верховного Совета СССР закрепилось право осуществлять контроль за соблюдением Конституции СССР и обеспечивать соответствие конституций и законов союзных республик Конституции и законам СССР. В связи с этим, как заметил Б.Н.Топорнин, возник вопрос о соотношении предварительного и последующего конституционного надзора. По его мнению, концентрация усилий ККН на предварительном надзоре была бы неоправданна, ибо превращала бы его в придаток Верховного Совета СССР и заранее ставила бы Комитет в трудное положение в случае, если, скажем, союзная республика обнаружит впоследствии спорные положения в акте, просмотренном предварительно Комитетом и принятом Верховным Советом СССР³⁷.

Вместе с тем в литературе того времени уже подчеркивалось, что конституционный надзор не является конституционным контролем, поскольку не связан с наличием права отмены актов, изданных с нарушением Конституции. Конституционный надзор, по существу, - стадия, предшествующая отмене неконституционного решения. А эту функцию осуществляют участвующие в конституционном контроле - Съезд, Верховный Совет СССР, его Президиум и Совет Министров СССР³⁸. Предлагалось более полно использовать возможности ККН для защиты прав и свобод граждан в сфере уголовного и гражданского судопроизводства³⁹.

Возможность появления в структуре верховной власти нового органа - Комитета конституционного надзора СССР - многими была воспринята положительно, как конкретное воплощение идеи формирования правового государства⁴⁰. В

³⁷ См.: Там же. Л. 193, 197-203; Топорнин Б.Н. Конституция в социалистическом правовом государстве//Социалистическое правовое государство: проблемы и суждения. - М., 1989. - С.37.

³⁸ См.: Лазарев Л.В., Слива А.Я. Указ. соч. - С.90-91.

³⁹ И.Л. Петрухин предлагал установить, что, не согласившись с разъяснением Пленума Верховного Суда СССР, суд обязан направить в ККН представление на предмет отмены постановления Пленума (см.: Социалистическое правовое государство: проблемы и суждения. - С. 185).

⁴⁰ См.: Курашвили Б. Верховная власть: из прошлого в будущее//Известия.1988.14 ноября; Лазарев Л.В., Слива А.Я. Конституционная реформа - первый этап // Сов. государство и право.1989.№3.-С.13-14; Лазарев Б. Конституционный надзор//Соц. законность. 1989. № 7. - С.3; Малеин Н.С. Законодательство правового государства//Социалистическое правовое государство: проблемы и суждения. - С. 176.

научных исследованиях того времени еще не созданный реально Комитет конституционного надзора СССР классифицировался как орган надзорный, а не контрольный или судебный, т.е. не наделенный правом отменять акты, которые признаны им не соответствующими Конституции и законам СССР. Помимо надзорной, за ККН признавались функции консультативная и участия в совершенствовании законодательства. Считалось, что ККН обладает высокой степенью независимости, но объем его надзора не является всеобъемлющим, поскольку он создан для обеспечения законности в деятельности высших эшелонов власти, не входящих в орбиту прокурорского надзора. Акты Съезда народных депутатов СССР исключались из сферы конституционного надзора⁴¹.

В соответствии со стратегией партийного руководства Комитет конституционного надзора СССР должен быть избран уже на I Съезде народных депутатов СССР, а лишь затем подготовлен и принят Закон о конституционном надзоре в СССР. Эта точка зрения разделялась и некоторыми юристами⁴². На майском (1989 г.) Пленуме ЦК КПСС при обсуждении вопросов предстоящего Съезда народных депутатов СССР М.С.Горбачев предложил рекомендовать на должность Председателя Комитета конституционного надзора В.П.Ломакина, бывшего советского посла в ЧССР. С этим не согласился Б.Н.Ельцин, заявив: "Давать Съезду рекомендации и решения - это ущемление прав депутатов". Но, несмотря на это возражение, партийный форум поддержал кандидатуру В.П.Ломакина⁴³. Однако собранием партийной группы Съезда были высказаны довольно убедительные доводы о необходимости того, чтобы во главе этого нового и

⁴¹ См.: Лазарев Б. Указ. соч. - С. 3-4; Топорнин Б.Н. Указ. соч. - С.34-38.

⁴² См.: Лазарев Б.Н. Можно ли было сохранить СССР (правовое исследование). - М.: "Юрист", 2002. - С. 140.

⁴³ См.: Воротников В.И. "А было это так..." Из дневника члена Политбюро ЦК КПСС". - М., 1995. - С.269-270. Политическая престижность поста Председателя ККН была велика. Е.Г.Боннэр вспоминала, что А.Д.Сахаров несколько раз говорил ей, "что хотел бы работать в Комитете конституционного надзора, который считал чрезвычайно важным, а пост его председателя, возможно, самым ответственным в стране и требующим от того, кто его будет занимать, абсолютной внутренней свободы и абсолютной честности" (см.: Конституционные идеи Андрея Сахарова. - М: "Новелла", 1990. - С.81).

более важного органа стоял авторитетный и компетентный человек. В соответствии с правом, предоставленным Конституцией Председателю Верховного Совета СССР, М.С.Горбачев предложил избрать Председателем Комитета конституционного надзора Вице-президента АН СССР В.Н.Кудрявцева, а его заместителем - заведующего сектором Института государства и права той же Академии - Б.М.Лазарева⁴⁴. В состав Комитета рекомендовались представители от всех союзных республик - крупные специалисты в области политики и права⁴⁵.

Сформировать Комитет конституционного надзора на I Съезде народных депутатов СССР не удалось. Развивающийся конституционный кризис межнациональных отношений, деструктивная позиция большинства депутатских групп от прибалтийских союзных республик, ожесточенная политическая борьба в парламенте вызвали весьма жесткую дискуссию по проблемам статуса, роли и назначения ККН, порядка и своевременности его избрания. Прежде всего наметилось различное концептуальное понимание роли конституционного надзора в стране. Академик В.Н. Кудрявцев полагал, что Комитет конституционного надзора - "необходимое учреждение", "элемент правового государства и продолжение линии на разделение власти и ... на создание тех "сдержек и противовесов, которых у нас в политическом механизме пока что нет". Независимость этого органа и его ответственность только перед Съездом, по мнению депутата, позволит Комитету проводить линию на законность, демократизацию, соблюдение прав граждан и на борьбу с ве-

⁴⁴ М.С.Горбачев, в свою очередь, руководствовался Постановлением ЦК КПСС от 2 июня 1989 г. "Вопросы Съезда народных депутатов СССР", которым во изменение решения майского (1989 г.) Пленума ЦК КПСС предложено было рекомендовать Председателем Комитета конституционного надзора СССР В.Н.Кудрявцева (см.: РГАНИ. Ф.2. Оп.5. Д.280. Л.4).

⁴⁵ См.: Первый Съезд народных депутатов СССР. 25 мая - 9 июня 1989 г. Стенограф, отчет. Т.Ш. - М, 1989. - С.127-128. Еще 10 мая 1989 г. А.И. Лукьянов представил в ЦК КПСС Записку "О предложениях по составу Комитета конституционного надзора СССР". В ней были названы кандидатуры крупных ученых в области права - А.Г. Быков, В.И. Васильев, В.Т. Кабышев, Л.А. Николаева, Р.С. Павловский, В.К. Собакин, М.И. Пискотин, Ф.Г. Бурчак, А.А. Агзамходжиев, Г.С. Сапаргалиев, Г. Ицкирвели, В.О. Миллер, Р. Тургунбеков, О. Усманов и др. (Архив Президента РФ. Ф. 3. Оп. 110. Д. 204. Л. 1-4).

домственным правотворчеством⁴⁶. М.С.Горбачев, считая «существование такого органа как важного инструмента для того, чтобы строго стоять на защите законов», в то же время не подчеркивал аспекты правозащитного характера, а тем более, касающиеся разделения властей. Он полагал, что деятельность Комитета является, хотя и специализированной, но дополнительной к контрольной деятельности Президиума Верховного Совета СССР. При споре о необходимости ККН, ссылаясь на этот аспект, М.С.Горбачев допускал, «что можно снять вообще вопрос о Комитете конституционного надзора»⁴⁷. И в этом он выражал противоречивое отношение коммунистической партийной элиты к нарождающемуся институту. Ряд депутатов считали необходимым перенести выборы Комитета на другое время, мотивируя тем, что они не альтернативны и без конкурса, в числе кандидатов ни одного беспартийного, «всем им - за шестьдесят лет», нет представителей от автономных республик. Высказывались и против отдельных кандидатов. Предлагалось предоставить группам депутатов не менее чем в 100 человек право выдвинуть дополнительные кандидатуры в ККН и широко ознакомить население с претендентами на места в нем. Утверждалось, что ККН «не имеет своего статуса», поскольку не принят Закон о конституционном надзоре. «Статус образуемого комитета, - заявил депутат И.Н.Грязин (Эстонская ССР), - вызывает некоторые сомнения, особенно согласованность этого статуса с некоторыми другими статьями Конституции, включая положение о суверенитете союзной республики». Поэтому он предложил рассмотреть вопрос о формировании ККН «в комплексе с конституционным статусом самого этого комитета». А депутат А.А. Плотниекс (Латвийская ССР) даже предложил дать ограничительное толкование статье 125 Конституции СССР о том, что право Комитета конституционного надзора СССР приостанавливать исполнение противоречащих Конституции или закону СССР нормативно-правовых актов не распространяется на конституции союзных республик. Другой депутат - Р.В. Гудайтис (Литовская ССР) выдвинул поправку к статье 125

⁴⁶ См.: Там же. - С. 158.

⁴⁷ Там же. - С.159-160.

Конституции СССР об избрании ККН только из числа специалистов права в составе 15 председателей и 15 членов комитета от каждой союзной республики с осуществлением руководства комитетом по принципу строгой очередности и предоставлением союзной республике права вето на его решения, ограничивающие ее суверенитет.

Весьма серьезным концептуальным возражением против образования ККН было и утверждение о том, что он создается для надзора за соблюдением «устарелой» Конституции в то время, как «Съезд выявил конституционный кризис в виде внутренних противоречий Основного Закона времен застоя». Отмечалось, что «ныне действующая союзная Конституция изобилует пробелами и противоречиями». В такой ситуации конституционный надзор будет препятствовать существенным изменениям в республиканских конституциях, «добиваясь устранения из них всех новаций, которым нормативного аналога на уровне федерации еще не создали». Депутат Ю.Ю.Болдырев (г. Ленинград) считал, что нельзя избирать комитет до тех пор, пока не будут всерьез обсуждены «вопросы механизма функционирования нашей власти и структуры этой власти».

Ожесточенно против формирования Комитета конституционного надзора выступили многие депутаты от прибалтийских союзных республик, выражающие интересы национальных политических движений. В частности, Р.В.Гудайтис требовал не создавать Комитет, заявляя, что он «непременно станет инструментом давления на национальное возрождение союзных республик, прессом над их суверенитетом». Этими депутатами оспаривалось право ККН приостанавливать действие конституций и законов республик. А.А. Плотниекс подчеркивал, что принятие конституции союзной республики и внесение в нее изменений является суверенным правом союзной республики. И наделить тот или иной, даже самый компетентный, федеративный орган правом приостанавливать ее действие означает: одним росчерком пера лишить республику ее суверенитета. Депутат с пафосом заявил: «Наделение Комитета конституционного надзора правом миловать или отвергать основные законы союзных республик - это удар по самой идее правового государства».

Другая часть прибалтийских депутатов настаивала на избрании Комитета конституционного надзора СССР и квалифицировала действия их коллег-оппонентов как “стремление укоротить руки еще не созданному комитету, дабы он не смог разбирать дела в союзных республиках”. Е.В. Коган, В.И. Алкснис объясняли необходимость его образования для проверки выполнения Конституции и законов СССР на территории Прибалтики.

Несмотря на убедительные попытки депутатов - крупных специалистов в области права А.М. Яковлева, Д.А. Керимова и других “отвести подозрения в том, что Комитет конституционного надзора каким-то образом будет стоять поперек позитивных и конструктивных изменений нашей Конституции”, почти все депутаты от Литовской ССР демонстративно покинули зал заседаний, как только М.С.Горбачев предложил приступить к выборам Комитета. В итоге вопрос был отложен⁴⁸.

В дальнейшем вплоть до принятия Закона о конституционном надзоре СССР аргументы противников и сторонников ККН стали основой дискуссии по этому вопросу в печати и на различного рода форумах общественных и политических организаций.

Специалисты конституционного права обосновывали возможность использования Комитета конституционного надзора в защите прав союзных и автономных республик. В частности, Н. Михалева и Ш.Папидзе считали целесообразным закрепить право союзной республики обращаться в Комитет в случае, если она усматривает в союзном законе или ином нормативном акте ущемление своих прав. Совет Министров союзной республики, по мнению этих и других авторов, мог бы иметь право приостанавливать действие на своей территории нормативных актов министерств и ведомств СССР в случае их противоречия интересам и правам республики до разрешения спора в ККН СССР⁴⁹. Однако

⁴⁸ Там же. - С. 127-167. Этот уход литовской делегации впоследствии известный публицист Ю. Феофанов назвал “началом конца (СССР - ММ), ибо уступки пошли в беспредел” (см.: *Феофанов Ю.* Взлет и падение перестроечного парламента // *Известия*. Моск. веч. вып. 1991. 3 сент.).

⁴⁹ См.: *Михалева Н., Папидзе Ш.* Федеративный союз // *Правда*. 1989. 12 июля; *Ардашкин В., Сахнова Т.* // *Красноярский рабочий*. 1989. 14 сент.

представители прибалтийских республик и в этом предложении обнаружили “подвох”. Доктор юридических наук И.Грязин заявил: “Для неискушенного читателя это звучит почти демократично... Комитет конституционного надзора СССР есть орган союзной власти, имеющий пока формальное право не только “надзирать” за законодательством республики (ст. 125, п.3). Последние поправки к Конституции СССР, создающие этот орган, дают центру совершенно новое полномочие - приостанавливать действие республиканского акта (ст. 125, ч.5), что до сих пор было возможно лишь незаконным путем...”⁵⁰. Р.Гудайтис, Б.Гензялис объясняли несоответствие своих взглядов с мнением других по вопросу создания Комитета конституционного надзора СССР наличием конституционного кризиса⁵¹.

В связи с подготовкой и проведением сентябрьского (1989 г.) Пленума ЦК КПСС, посвященного платформе “Национальная политика партии в современных условиях”, возобновился диспут о назначении и роли ККН в решении межнациональных споров. В проекте платформы, разосланном в начале августа членам ЦК и ЦРК, партийным комитетам, президиумам верховных советов и правительствам союзных республик, редакциям центральных газет и журналов, предусматривалось, что в рамках федеративного правового государства должны быть созданы механизмы и установлены четкие процедуры разрешения разногласий, которые могут возникнуть между органами власти и управления Союза ССР и республик. Эту функцию, по мнению авторов проекта, мог бы выполнять прежде всего Комитет конституционного надзора СССР, действуя в качестве конституционного суда⁵². Такая формулировка, на первый взгляд, являлась, что возможности конституционного надзора в решении межнациональных проблем были поставлены под сомнение ввиду их очевидной неэффективности. Однако текст проекта платформы свидетельствовал о серьезных

⁵⁰ См.: Грязин И. О федерализме ли речь // 1989. 26 июля.

⁵¹ *Гудайтис Р., Гензялис Б.* Так кто же знает рецепт? // *Правда*. 1989. 26 июля.

⁵² Одним из первых назвал Комитет конституционного надзора СССР “нашим вариантом конституционного суда” народный депутат СССР, декан юрфака Кемеровского госуниверситета Ю.В.Голик (см.: *Первый съезд народных депутатов*. Стенограф, отчет. Т.3. - С. 141).

колебаниях и непоследовательности партийного руководства по этому вопросу. В том же проекте предусматривалось, что спорные вопросы на “нижнем этаже федерации” между союзными республиками и входящими в их состав автономиями, краями, областями, если по ним не будет достигнуто договоренности на местах, передаются на рассмотрение высшим органам власти СССР и окончательно решаются Съездом народных депутатов СССР⁵³.

Обсуждение проекта платформы выявило несколько подходов к рассматриваемой проблеме, в том числе: 1) приспособление к ее решению Комитета конституционного надзора с приданием ему функций конституционного суда; 2) использование в этих целях возможностей конституционного надзора; 3) создание иных несудебных механизмов ее решения. Причем предлагалось и дифференцированное использование этих подходов в зависимости от того, решаются ли споры между Союзом ССР и союзными республиками либо между последними и входящими в них автономными республиками, автономными областями, краями и областями. В частности, представители партийных, общественных и иных организаций Азербайджанской ССР под влиянием событий в Нагорном Карабахе категорически возражали против разрешения споров внутри союзных республик Съездом народных депутатов СССР, считая, что это “сведет на нет государственный суверенитет союзной республики”, “вызовет цепную реакцию развала союзной республики”. По мнению Президиума Верховного Совета Азербайджанской ССР, предлагаемое “решение внутриреспубликанских споров... ведет к возрождению унитаризма, противоречит договору об образовании СССР и всему процессу демократизации советского общества..., является шагом назад даже по сравнению с действующей конституцией”⁵⁴. Поэтому предлагалось для разрешения внутриреспубликанских разногласий создать комитеты конституционного надзора в союзных республиках. Они, “как и союзный, действовали бы в качестве конституционных судов, но уже рассматривали все

⁵³ См.: РГАНИ. Ф.2. Оп. 5. Д.311. Л.6, 23.

⁵⁴ См.: РГАНИ. Ф.2. Оп.5. Д.311. Л.38-44, 52-53, 76-81; Д.328. Л.114 об., 115 об.; Д.332. Л.61.

спорные вопросы, которые могут возникать между республиками и входящими в их состав автономными образованиями”⁵⁵.

На Пленуме ЦК КПСС первый секретарь ЦК КП Азербайджана А.-Р.Х. Везиров предложил исключить из проекта платформы абзац о порядке разрешения внутриреспубликанских споров и включить новое положение о том, что в рамках федеративного правового государства создаются механизмы и устанавливаются четкие процедуры разрешения разногласий, которые могут возникнуть между органами власти и управления Союза ССР и республик, а также между союзными республиками и другими государственными национальными и национально-территориальными образованиями. Его поддержал Э.А. Шеварднадзе. На каком-то промежуточном этапе с ними дипломатично соглашались и секретари ЦК КПСС М.С. Горбачев, В.А. Медведев, полагая, что названные механизмы будут выработаны позже⁵⁶. Хотя еще ранее в записке ЦК КПСС по этому вопросу четко излагалась позиция, что “в случае, если со стороны союзной республики в отношении автономных республик и областей нарушаются положения Конституции СССР, то здесь наиболее уместно обращение в Комитет конституционного надзора СССР, а рекомендации этого органа, естественно, будут основываться на строгом соблюдении Конституции СССР в силу профессиональной подготовки его членов, в этом случае сведутся к минимуму факторы субъективного порядка... Союз ССР должен обеспечить соблюдение суверенных прав союзных республик и в случае нарушения или игнорирования их конституционного статуса со стороны находящихся в их составе автономий. Возникающие при этом спорные вопросы должны также рассматриваться в Комитете конституционного надзора СССР”⁵⁷. Такой позиции придерживались и многие члены ЦК в своих замечаниях на проект платформы, зафиксированных ими в именных брошюрах⁵⁸. Более категорично по этому поводу выразился А.Г. Басистов, пола-

⁵⁵ См.: Там же. Л.53-54 (предложение А.Джангирова - члена кооператива “Агшин”).

⁵⁶ См.: Там же. Д.324. Л.13-15, 183-195.

⁵⁷ Там же. Д.311. Л.45.

⁵⁸ См.: Там же. Д.307.Л.7об., 11 об., 28, 92об., 157об.; Д.308, ЛЛ3об., 83об.

гающий, что споры в федеративном государстве должен (“а не мог бы”, как это записано в проекте) решать Комитет конституционного надзора СССР⁵⁹. Правда, столь последовательны были не все. Н.Н. Слюньков (Белоруссия), например, считал, что, хотя и функцию разрешения споров между органами СССР и союзных республик и должен решать ККН, но в необходимых случаях - это может быть и прерогативой Верховного Совета, Съезда народных депутатов СССР⁶⁰.

Вместе с тем многие полагали, что разногласия в сфере федеративных отношений должны решаться посредством других механизмов, а не при помощи Комитета конституционного надзора СССР. Так, В.М. Петров (Московская обл.) предлагал предусмотреть, что для разрешения споров между Союзом и республиками, а также между республиками и краями, областями должны создаваться согласительные комитеты с последующим окончательным решением вопроса высшими органами государственной власти. ЦК КП Таджикистана предлагал решать эти вопросы паритетным комиссиям Верховных советов республик, Комиссии по международным отношениям Верховного Совета СССР, Съезду народных депутатов СССР⁶¹. ЦК КП Армении считал целесообразным предоставить Совету Национальностей Верховного Совета СССР функции конституционно-арбитражного органа, который должен рассматривать международные споры и представлять свои предложения Верховному Совету СССР и союзному Правительству. Центральные комитеты компартий Азербайджана, Армении и Узбекистана предлагали передать Совету Национальностей также разногласия между республиками. И наконец, Институт востоковедения АН СССР рекомендовал конфликты между республиками регулировать специально создаваемыми комиссиями, в состав которых включать представителей заинтересованных сторон и Союза ССР. Если по истечении установленного пе-

⁵⁹ Там же. Д.30

⁶⁰ Там же. Д.308. Л.79об.

⁶¹ См.: Предложения и замечания, поступившие в ходе обсуждения проекта платформы КПСС “Национальная политика партии в современных условиях”. Сент. 1989.//РГАНИ. Ф.2.Оп.5.Д.332Л.32-33; Д.333.Л.17.

риода соглашение ими не достигнуто, вопрос передавать на рассмотрение Верховного Суда СССР, решение которого могло отменяться только главой государства⁶².

Но и из числа тех, кто полагал, что разногласия в сфере международных отношений и федерализма должен решать Комитет конституционного надзора СССР, не все соглашались с тем, чтобы он действовал при этом в качестве конституционного суда, то есть принимал окончательные решения. Интересно, что в замечаниях А.И. Лукьянова по тексту проекта “Национальная политика партии в современных условиях (платформа КПСС)” были вычеркнуты слова “действуя в качестве конституционного суда”⁶³. Кандидат в члены ЦК КПСС В.Сологуб также считал “нецелесообразным возлагать на Комитет конституционного надзора функции конституционного суда”, полагая, что он “перестанет быть первым, главным”⁶⁴. Поэтому вполне объяснимо, что в следующем проекте платформы, составленном с учетом поступивших предложений и замечаний и распространенном для участников партийного форума, уже не содержалось указания о том, что ККН действует в качестве конституционного суда. В нем предлагалась формулировка: “Эту функцию (разрешения международных споров - ММ.) мог бы выполнять прежде всего Комитет конституционного надзора, в необходимых случаях - Верховный Совет СССР и Съезд народных депутатов СССР”⁶⁵. Подобная редакция была и в принятом тексте платформы. Впоследствии она с некоторой модификацией нашла отражение в статье 11 Закона СССР от 23 декабря 1989 г. “О конституционном надзоре в СССР”, закрепившей положение: “В случае возникновения разногласий между Союзом ССР и республиками, между союзными республиками и национально-государственными, национально-территориальными образованиями по

⁶² См.: Предложения партийных комитетов, центральных ведомств и учреждений, специалистов по национальным проблемам к Пленуму ЦК КПСС по международным отношениям. Сент. 1989г.//РГАНИ.Ф.2.Оп.5.Д.328.Л.90, 100, 129.

⁶³ См.: РГАНИ. Ф.2. Оп. 5. Д.311. Л. 100.

⁶⁴ Там же. Л. 136.

⁶⁵ См.: Национальная политика партии в современных условиях (платформа КПСС)/Проект с учетом поступивших предложений и замечаний: Для участников Пленума ЦК КПСС. - М., сент. 1989//РГАНИ. Ф.2. Оп.5. Д.332. Л.7 об.

поводу конституционности актов, принятых их органами государственной власти и управления, Комитет конституционного надзора СССР рассматривает эти разногласия по инициативе любой из спорящих сторон в соответствии с правилами, установленными названным Законом и Регламентом Комитета конституционного надзора СССР⁶⁶. Регламентация порядка рассмотрения такого рода споров, по высказыванию Д.А.Керимова, “приближалась к характеру деятельности конституционного суда”⁶⁷.

(продолжение следует)



⁶⁶ См.: Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 29. Ст.572.

⁶⁷ См.: Второй Съезд народных депутатов СССР. Бюл. № 15. 21 декабря 1989 г. Изд. Верх. Совета СССР. С.45.

Г. Арутюнян

Председатель Конституционного Суда РА

Конституционное правосудие: путь пройденный и предстоящий

6 февраля 2006 года исполнилось десять лет со дня формирования Конституционного Суда Республики Армения.

Конституционный Суд - первая родившаяся в новой армянской действительности структура власти, не имеющая исторического аналога. Во всем мире создание конституционных судов - новое явление и преследует цель способствовать устойчивому демократическому развитию страны и утверждению конституционализма. Уже само существование Конституционного Суда является стабилизирующим фактором. Однако международный опыт безоговорочно свидетельствует, что эта миссия эффективно осуществляется в определенной среде конституционной демократии и при наличии необходимой правовой культуры. Конституционные суды - это институты правовой демократии и гражданского общества, и не случайно, что даже в странах Западной Европы они в основном были призваны к полноценной жизни только во второй половине XX века. Это стало возможно, когда демократические ценности и основополагающие принципы правового государства стали живой реальностью, на основе четких политических механизмов установилась равноценная культура парламентаризма, когда в этих странах в основу общественных отношений были положены плюрализм, исключение дискриминации, толерантность, правосудие, солидарность.

В Армении Конституционный Суд сформировался не только в условиях неполноценности подобных предпосылок, но и при таких конституционных решениях, когда среди су-

существующих в мире около 110 конституционных судов сформировавшаяся у нас структура имела наиболее узкий круг обращающихся субъектов, более ограниченные полномочия, несвойственные судам процессуальные решения. Международный опыт свидетельствует, что особенно в таких условиях институты судебного конституционного контроля должны преодолеть большие трудности для становления и самоутверждения, осуществления эффективного судебного конституционного контроля. Об этом свидетельствуют также те кризисные ситуации, в которых оказались конституционные суды разных стран (Венгрии, Российской Федерации, Албании, Украины) на начальных этапах своего формирования и функционирования.

Вместе с тем Конституционный Суд Республики Армения с момента своего формирования стремился максимально использовать предоставленные ему возможности для установления в стране конституционного правосудия, гарантирования верховенства Конституции, активного участия в осуществляемых в этой сфере международных процессах, формирования определенной конституционной культуры и мышления. Глубоко изучив основные теоретико-методологические проблемы конституционного правосудия и практический опыт многих стран, Конституционный Суд Армении выдвинул такие концептуальные подходы системного становления и развития конституционного правосудия в переходных странах, которые получили серьезное международное звучание. Их реализация в нашей действительности требует определенное время, необходимые качества правосознания и конституционной культуры, соответствующий уровень обеспечения действенности демократических механизмов.

За 10 лет своего существования Конституционный Суд РА принял около двух с половиной тысяч разнохарактерных заявлений, принято 754 процедурных решения, на судебных заседаниях принято к рассмотрению 617 дел по вопросам конституционности. Решения и правовые позиции Конституционного Суда по многим из них опубликованы также в международных журналах, вызвав большой интерес у специалистов. Правовые позиции Конституционного Суда, имея

серьезное практическое значение, стали также важным источником конституционного права и сыграли значительную роль в осуществлении в стране законодательной политики, в формировании новой правовой системы. Конституционный Суд изначально принял доктрину гарантирования верховенства права, признав права человека высшей ценностью, неотъемлемым и непосредственно действующим правом, конституционной основой ограничения власти. Эти подходы закрепились также в измененной Конституции.

Опыт Конституционного Суда РА в сфере оценки конституционности международных обязательств, которая осуществляется в порядке обязательного превентивного контроля, констатировал серьезные практические результаты, а также вызвал большой интерес у наших коллег из разных стран и стал предметом особого изучения.

Выбранная нами модель судебного конституционного контроля и недостаточные предпосылки его функционирования, к сожалению, за прошедшие годы не создали возможность для акцентирования решения такой стержневой задачи гарантирования верховенства Конституции, как обеспечение конституционности законодательных актов. Например, в международной практике не известен такой прецедент, когда за десять лет члены парламента обращались в Конституционный Суд по вопросу конституционности законов всего дважды (один раз - в 1997 г. и один раз - в 1999 г.). А по вопросам оценки конституционности подзаконных нормативных актов, предусмотренной статьей 100 Конституции, от компетентных субъектов в Конституционный Суд не поступило ни одно заявление.

В прошедшие годы Конституционный Суд находился в такой ситуации, которая в значительной степени сделала малоэффективным осуществление его функции по контролю конституционности законов. Известно, что конституционное правосудие является лишь одним звеном всей системы конституционного контроля, и его эффективность в основном обусловлена степенью становления и работы всей системы. Существенное расширение круга субъектов, имеющих право обращения в Конституционный Суд и реформа конституционного судопроизводства внушают наде-

жду, что создаются прочные предпосылки преодоления нынешней ситуации и серьезного укрепления дееспособности конституционного правосудия¹.

За прошедшие годы предметом рассмотрения стал также ряд избирательных споров. Подобная функция не столь типична для конституционных судов. Однако у нас есть также следующая проблема: несовершенна вся система судебной защиты избирательного права. Конституционный Суд в своих постановлениях неоднократно выражал четкие правовые позиции по этому вопросу. Международные эксперты также много раз отмечали, что правовые позиции Конституционного Суда играют важную роль в деле реформирования несовершенной избирательной системы. Однако в этой сфере необходимые и коренные решения пока еще не найдены. Серьезными системными недостатками, в основном, обусловлено также то обстоятельство, что относительно отдельных постановлений Конституционного Суда бывают разнохарактерные отклики. В этой сфере можно ожидать коренные изменения, если законодательно будет закреплен принцип официального рассмотрения Конституционным Судом обстоятельств избирательного спора, оце-

¹ Если раньше в Конституционный Суд в основном могли обращаться Президент страны, 1/3 депутатов Национального Собрания и по избирательным спорам - кандидаты на пост Президента РА и кандидаты в депутаты НС РА, то по результатам конституционного Референдума от 27 ноября 2005 г. в настоящее время в Конституционный Суд могут обращаться: 1) Президент Республики - в случаях, предусмотренных пунктами 1, 2, 3, 7 и 9 Конституции; 2) Национальное Собрание - в случаях, предусмотренных пунктами 3, 5, 7 и 9 ст. 100 Конституции РА; 3) не менее 1/5 депутатов - в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 3 ст. 100 Конституции РА; 4) Правительство - в случаях, предусмотренных пунктами 1, 6, 8 и 9 ст. 100 Конституции РА; 5) органы местного самоуправления - по вопросу соответствия Конституции РА тех перечисленных в ч. 1 ст. 100 Конституции РА правовых актов государственных органов, которые имеют нормативный характер и нарушали их конституционные права; 6) любое физическое или юридическое лицо - по конкретному делу, когда наличествует вступившее в законную силу решение суда по данному делу, если это лицо оспаривает конституционность положения закона, примененного этим актом в отношении него; 7) суды и Генеральный прокурор - по вопросам конституционности тех правовых актов, перечисленных в ч. 1 ст. 100 Конституции РА, которые касаются конкретного дела, находящегося в их ведении и имеют нормативный характер; 8) Защитник прав человека - по вопросам соответствия положениям главы 2 Конституции тех перечисленных в п. 1 ст. 100 Конституции РА правовых актов, которые имеют нормативный характер; 9) кандидаты на пост Президента Республики и кандидаты в депутаты - по вопросам, относящимся к ним в рамках пунктов 3.1 и 4 ст. 100 Конституции.

нивая при этом конституционность положений избирательного кодекса, а также если в соответствии с этими будет пересмотрен порядок судопроизводства. Надеемся, что предстоящие законодательные реформы дадут возможность констатировать существенные сдвиги, укрепляющие общественное доверие в этих вопросах. В частности, предложения относительно изменений Закона РА “О Конституционном Суде”, представленные местными и международными экспертами, конкретные намерения их реализации уже свидетельствуют, что эти ожидания становятся реалистическими. Отмечу также, что в октябре 2006 года в Ереване будет созвана Международная конференция на тему: “Роль конституционных судов в обеспечении демократических выборов”, в которой обстоятельно будут представлены новые подходы и те решения, которые создадут предпосылки для существенного улучшения положения в этой сфере.

Одна из основных особенностей деятельности конституционных судов заключается в том, что невозможно найти практические решения по вопросам конституционности без глубоких теоретических обобщений и научного толкования конституционных положений. В этом причина того, что во всех странах уделяется особое внимание разносторонним обсуждениям и теоретическим обобщениям вопросов конституционализма. По оценке международных экспертов, невозможно игнорировать вклад Конституционного Суда РА в этом вопросе. За прошедшие годы опубликовано: 36 номеров “Вестника Конституционного Суда РА”; 30 выпусков международного вестника “Конституционное правосудие” и 8 приложений к нему (которые рассылаются в более 50 стран); 5 номеров четырехязычного международного ежегодника - альманаха “Конституционное правосудие в новом тысячелетии”, к которому проявляют большой интерес специалисты и органы конституционного правосудия более ста стран. Членами и сотрудниками Конституционного Суда опубликовано 55 монографий, 191 научная статья, на международных семинарах сделано 48 докладов, в Армении созвано 17 международных конференций, в которых общим числом участвовали 155 членов

конституционных судов разных стран, 52 международных эксперта.

Благодаря всему этому Армения стала одним из заметных международных центров по исследованию и разрешению фундаментальных проблем конституционного правосудия. Свидетельством этого является также октябрьская Конференция 2005 года, посвященная десятилетию Конституции РА и десятой годовщине Конституционного Суда РА, в работах которой принимали участие представители 25 стран и 6 авторитетных международных организаций.

Конституционный Суд РА является координатором Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии, установил плодотворное сотрудничество с конституционными судами многих стран и рядом международных организаций, а с 2000 года является полноправным членом Международной конференции европейских конституционных судов.

Члены Конституционного Суда РА глубоко убеждены, что для утверждения в стране конституционной демократии существенное значение имеет формирование нового правового мышления. Это имеет стержневое значение и для настоящего, и для будущего нашей страны. Без формирования либерально-правового мышления, имеющего серьезные теоретические основы, невозможно становление правового государства. Осознанием исключительной важности задачи продиктовано проведение большой работы с молодыми специалистами. Систематически организовывались республиканские олимпиады «Конституция и право», в которых каждый год участвовало более 20 тысяч школьников и студентов, опубликовано 3 сборника лучших студенческих работ, посвященных защите прав человека. В Центре конституционного права РА создан Совет молодых исследователей, создана библиотека Конституционного Суда, оснащенная богатой и современной литературой, которой каждый день пользуются десятки аспирантов, студентов, различные специалисты правовой сферы, установлено тесное сотрудничество с многочисленными школами, организуются тематические встречи.

Начиная со второго года формирования в Интернете соз-

дан сайт Конституционного Суда и электронная информационная система, которая в этой сфере признана одной из лучших.

Независимо от того, насколько была приемлема и воспринимается деятельность Конституционного Суда, его правовые позиции в условиях существующей ценностно-системной деформации, в международном плане хорошо осведомленные в этой области убеждены, что несмотря на проблемы и трудности, характерные для этого периода, Конституционный Суд РА состоялся как институт, однозначно соответствующий критериям, предъявляемым подобным структурам на этом этапе. В то же время, в условиях современных конституционных возможностей его слово должно быть более весомым и решающим в деле утверждения конституционной демократии в стране.

Мы глубоко убеждены, что невозможно перешагнуть через века, что демократия, правовое государство, гражданское общество - это не просто красивые слова и добрые пожелания. Они являются основополагающими ценностями цивилизаций и должны стать основой государства и бытия его каждого гражданина. Эти ценности глубоко гармоничны качествам нашей национальной идентичности и должны быть осмысленно переоценены и призваны к жизни. А это требует терпеливой, длительной и упорной работы. Только в этом случае можно добиться успехов.

Мы уверены также, что в тех странах, где вся система конституционного контроля недостаточно состоялась или деформирована, а это включает не только судебный конституционный контроль, но и всю систему политической власти, выдвигается серьезная проблема иммунной недостаточности социальной общности, которая свойственна многим переходным странам. Ее преодоление для государств является не только сверхзадачей, но и одним из стержневых вопросов трансформологии.

Актуальные тенденции мировых и европейских конституционных процессов свидетельствуют о ряде принципиальных обобщений, среди которых особого внимания достойны:

1) демократия - это не имеющая альтернативы ценность развития цивилизаций, которая диктует свои критерии и под-

ходы правового регулирования общественных отношений;

2) конституционная демократия наличествует там и в той мере, где и в какой мере наличествует реальное разделение и баланс властей, оптимальная децентрализация политических, экономических и административных сил, независимая судебная власть, демократические выборы, свободная пресса, контролируемая гражданским обществом власть;

3) без создания необходимых и достаточных предпосылок конституционной демократии, без надежного гарантирования верховенства Конституции невозможно преодолеть инерцию системной деформации и гарантировать устойчивое и динамическое развитие страны.

Наша страна вступила в новую фазу конституционных развитий и судебно-правовых реформ, когда создаются качественно новые возможности наиболее эффективного применения внутреннего потенциала конституционного правосудия и установления в стране конституционной демократии. Конституционный Суд в рамках своих новых полномочий и предпосылок функционирования в состоянии и обязан превратить эту возможность в реальность, учитывая указанные тенденции конституционных развитий.

Мы обязаны также выразить четкие правовые позиции относительно предупреждения свойственных переходным системам негативных тенденций, проявления определенных деформаций конституционализма.

И качественный, и количественный анализ реалий в странах-членах СНГ свидетельствует, что прослеживается **опасная тенденция формирования корпоративной демократии**, которая своим характером является иррациональной, деформирует основополагающие принципы правового государства. Одна из наибольших опасностей этого явления заключается в том, что подвергнутые мутации ценности в условиях недостаточности иммунной системы общества становятся воспроизводимыми. Конституционное правосудие имеет важную миссию - противостоять этим процессам, а для этого должны быть созданы необходимые предпосылки.

Несмотря на то, что для формирования полноценной системы конституционного правосудия некоторые вопросы

в нашей стране до конца не получили необходимых конституционных решений, тем не менее можем констатировать, что если в прошедшие годы проблемы и нерешенные задачи этой сферы, в основном, были обусловлены неполноценными конституционными, законодательными решениями и общими системными пробелами, то на предстоящем пути они в большей мере будут преодолены и не могут быть определяющими. Это, в первую очередь, касается оценки конституционности нормативных актов, поскольку настоящий круг субъектов, имеющих право обращения в Конституционный Суд и ожидаемые законодательные изменения, внедрение системы индивидуальной жалобы создают качественно новые возможности. Во многих европейских странах этот период перехода длился намного дольше. К счастью, у нас ситуация также исправляется. Наша задача - как можно раньше превратить эти новые возможности в реальность, добиться того, чтобы конституционное правосудие обеспечило подлинное верховенство Конституции, способствовало устойчивости правовой системы страны, было бы доступно людям, внушало бы им надежду, доверие и уважение к праву.

Constitutional Justice: Past and Future Route

G. Harutyunyan

*President of the Constitutional Court
of the Republic of Armenia*

Summary

The Constitutional Court of the Republic of Armenia is the first structure in the Armenian new reality, which does not have any prototype, and it appeals to aid the stable development of democracy in the country. The international experience witnesses that this mission is effectively exercised in a certain environment and conditions necessary for the existence of

constitutional culture. The Constitutional Court is an institution of legal democracy and civil society, and it is not accidental that even in the Western European countries they came to life only at the twentieth century.

The Constitutional Court of the Republic of Armenia was formed in the circumstances of such constitutional solutions when the structure that was shaped among 110 constitutional courts of all over the world has the most limited framework of the subjects, authorized to appeal, and not typical for the courts legal procedures. Therefore, the Constitutional Court tried to attain the given possibilities as effectively as possible for the establishment of the constitutional justice, for the guarantee of the rule of the Constitution and for the active participation in the international activities, and for formation of the constitutional culture and mentality.

During this period 2190 different appeals were accepted, 716 procedural decisions were made, and 588 cases on the issues of constitutionality were considered.

35 issues of "Bulletin of the Constitutional Court", as well as 28 issues of "International Almanac of Constitutional Justice" and 8 appendixes, and 4 issues of the international journal of "Constitutional Justice in the New Millenium" were published. The members of the Constitutional Court have published 53 monographs and 191 articles; 45 presentations were made at the international conferences; 16 international conferences were organized which were attended by 115 members and 47 experts from the constitutional courts of different countries.

Since 1997 the Constitutional Court of the Republic of Armenia has systemized the activities of "International Conference of Constitutional Control Organs of the Countries of Young Democracy". Productive cooperation is established with the constitutional courts of different countries and a number of international organizations.

Republican Olympiads of "Constitution and Law" were organized for the establishment of the new legal mentality, and each year more than 20 000 students and schoolchildren take part in it. Three collections of the best student research works dedicated to the protection of the human rights were published.

On the second year of establishment of the Constitutional

Court the website of the Constitutional Court was created, which is internationally acknowledged as one of the best.

This collection is dedicated to the presentation of legal principles of the Constitutional Court in the sphere of the protection of human rights. Three selective groups of work are presented. They concern the constitutionalism of the laws, international obligations and the disputes on election.

The Constitutional Court has adopted the doctrine of the guarantee of rule of law, acknowledging the human rights as the supreme value, as inalienable and direct right, and as the constitutional basis for the limitation of the powers.

The legal positions of the Constitutional Court have practical importance and have become an important source for the constitutional law and play an essential role in the exercise of the legal policy of the country.



Г. Даниелян

доктор юридических наук

Эволюция взаимодействия прокурорской деятельности и конституционного правосудия в Армении

Социально-политические коренные реформы, которые являлись предпосылками, сопутствующими приобретению такого мощного политического явления, как независимость, имели переломное значение для всей государственной системы и принципов ее становления, особенно с точки зрения пересмотра идеологии деятельности. В контексте правовых реформ ключевое значение приобрела проблема гарантированности конституционализма. По обоснованному определению Председателя Конституционного Суда РА, доктора юридических наук, профессора Г. Арутюняна: «Для правового государства имеет исходное значение защита и последовательная реализация всех норм-принципов Конституции, закрепленных в основах конституционного строя. Это необходимо для гарантированности конституционализма в стране»¹.

Внешне советская правовая идеология как-будто была верна демократическим принципам деятельности и становления государственной системы, в частности, придавалось большое аксиологическое значение принципу верховенства Основного Закона страны, надзору за неукоснительным исполнением закона, необходимости равноценной подчиненности законодательных и подзаконных актов и т.д. Однако на практике упомянутые принципы и задачи игнорировались или проявлялись в таком искаженном виде, что не только не

¹ См.: Арутюнян Г.Г. От конституции к конституционализму (на армянском языке). - Ереван: "Нжар", 2004. - С. 41.

имели ничего общего с истоками и основной идеей этих институтов, но и приобрели значение факторов их выталкивания из государственного аппарата административно-властными способами.

По сути, придавалось ключевое значение формированию не столько подлинно-демократических институтов, сколько их имитации.

Отсутствие основополагающих институтов демократии сделало еще более необходимым осуществление истинно коренных реформ. При этом очевидно, что, совершая реформы в государственно-правовой жизни, невозможно полностью руководствоваться готовыми рецептами и схемами, и что принятые международные критерии могут и должны внедряться только с всесторонним учетом национально-государственных особенностей. Довольно образно по этому поводу отметил известный американский политик С.Роуз-Акерман: «Строительство водохранилищ, магистралей, портов не сложно. Реформа правительства и создание мощного частного сектора более тонкие и трудные задачи, которые невозможно привести в соответствие с архитектурным проектом»².

Упомянутая ситуация и способствующие ей условия в рамках политологии, правоведения и даже публицистики, уже была предметом всестороннего обсуждения, и, исходя из этого, считаю нецелесообразным вновь обратиться к этой задаче.

Думается, что с точки зрения эволюции становления правовых институтов, а в данном случае конституционного правосудия и системы прокуратуры, более насущными считаются те вопросы, которые касаются анализа конкретных правовых способов, направленных на претворение в жизнь вышеуказанных принципов. В частности, нуждаются в разъяснении следующие вопросы: 1) какую роль имела прокуратура в сфере конституционного надзора и какими факторами был обусловлен выбранный вариант соблюдения законности; 2) с чисто юридической точки зрения насколько эффективен был прокурорский надзор за соблюдением законности; 3) какие

² См.: Susan Rose-Ackerman. Government and corruption causes, consequences and reform, in 1999 by the Press syndicate of the University of Cambridge. 8.

имеются проблемы на стадии перехода от прокурорского надзора к конституционному контролю и какие могут быть основные направления для их разрешения; 4) до конституционных реформ какой была роль прокуратуры в процессе пересмотра правовых норм и правовых актов, противоречащих конституции и законам; 5) конституционно-правовое значение полномочия прокурора обращаться в Конституционный Суд и пути его осуществления на практике.

Роль прокуратуры в сфере конституционного надзора и историко-философские предпосылки этого института. По существу, институт конституционного надзора исторически развивался как особое проявление обеспечения законности, однако бесспорно, что оно имеет несколько иную целенаправленность. В связи с обеспечением процедуры законности и государственных рычагов, человечество постоянно находилось в поисках, давая приоритет историческим данным и известным решениям, характерным данному этапу.

При этом, решение данного вопроса, особенно относящееся к прокуратуре, было обусловлено тем обстоятельством, что последнее было наиболее созвучно идеологии администрированной деятельности. Считаю необходимым отметить, что надзор, осуществляемый прокуратурой за исполнением законов, который в советской государственной системе приобрел ценность института “общего надзора”, исторически был сформирован на более раннем историческом этапе.

Защита обвиняемого последовала лишь после принятия упомянутой функции. Характерно то, что институт “прокурора” впервые был применен в 14-м веке во Франции в качестве королевского казначея защитника государственных интересов. С целью осуществления надзора за исполнением законов в 1722 г. в России была создана прокуратура³.

Как известно, институт конституционного надзора как идеально демократическое явление исторически был сформирован в более поздний период развития человечества.

Советская идеология, исключая в прошлом все политико-правовые институты, тем не менее одну часть с опреде-

³ См.: Розинь Н.Н. Уголовное судопроизводство. - С.-Петербург. - С. 35.

ленными изменениями приняла. Прокуратура в этом плане не была исключением. Последнему было предоставлено не только полномочие общего надзора, но и надзора за деятельностью судов.

В начальной стадии формирования советского строя, до образования прокуратуры, необходимость надзора за деятельностью судов проявлялась различными способами. С 1917 г. до создания прокуратуры это полномочие было возложено на вновь созданные различные органы. Надзорную функцию, в частности, исполняли рабоче-крестьянские инстанции (РКИ), временно-чрезвычайные комиссии (ВЧК), губернские исполкомы с их местными органами и, конечно, народные комитеты юстиции (НКЮ)⁴. Согласно принятому 28 мая 1922 года закону “Положение о прокурорском надзоре” за прокуратурой было сохранено полномочие от имени государства осуществлять надзор за деятельностью всех органов власти, хозяйственных предприятий, учреждений, общественных организаций и отдельных людей. Впервые ст. 113 Конституции СССР от 5 декабря 1936 г. была задействована концепция о высшем надзоре за точным исполнением законов.

На начальном этапе, этими полномочиями был наделен только прокурор СССР, и лишь Конституцией, принятой 7 октября 1977г., вышеуказанными полномочиями были наделены все прокуроры.

Уместно отметить, что осуществляя указанные полномочия, прокуратура не была наделена необходимой независимостью, поскольку согласно ст. 6 Конституции СССР “руководителем советского общества и направляющей силой его политической системы, ядром государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза”.

Сравнительно-исторический анализ свидетельствует, что была совершена попытка оградить прокурорский надзор от судебного вмешательства, что проявилось почти в исключении опротестования прокурорских решений в судебном по-

⁴ См.: Овсепян А.Г. Прокурорская деятельность и проблемы борьбы с хулиганством (историко-теоретический и уголовно-правовой анализ) (на армянском языке). - Ереван: “Тигран Мец”, 2005. - С. 21.

рядке. Кроме того, для устранения нарушений закона прокуратуры, в свою очередь, не имели нужды оспорить их в судебном порядке, просто соответствующим государственным органам, общественным единицам и гражданам предъявлялись правовые акты императивного содержания. Это обстоятельство стало приемлемым институтом прокурорского надзора.

И так, идеологическими предпосылками прокурорского надзора и далее института высшего прокурорского надзора стало то, что в советской системе строгой необходимостью считалось доверить важную функцию обеспечения законности такой системе, которая, с одной стороны, явно выступала как административная структура, с другой стороны, действовала под партийным надзором. Иначе говоря, была сформирована и действовала такая прокурорская система, которая наиболее полноценно отражала политические требования времени.

В этой ситуации с оговоркой можно говорить об обеспечении законности. Сколько бы не считалось теоретически приемлемым руководствоваться только принципом целесообразности, тем не менее практически в основе деятельности любой государственной структуры были поставлены такие ценности, которые тесно касались принятия приоритета аргумента целесообразности. С другой стороны, стандартизация сверх меры, являющейся результатом неуместного злоупотребления единства законности, практически привело к механическому применению законов, исключая какую-либо инициативу. В этом смысле трудно не согласиться с американским классическим юристом Р. Паунди: “На общий смысл, на опыт и интуицию - вот на что полагается судья или администратор, а не механическое правило и не его скрупулезное, механическое применение”⁵.

Эффективность прокурорского надзора в сфере обеспечения законности с правовой точки зрения.

Эффективность прокурорской деятельности в сфере обеспечения законности невозможно оценить однозначно.

⁵ См.: Азарян Н.М. “Всеобщая история юриспруденции”. Курс лекций. - М.: “Юридическая литература”, 2003г. - С. 513.

Думается, что в этом случае необходимо отметить ряд факторов, которые упомянутую оценку делают условной, если говорим о роли прокуратуры в вопросе обеспечения законности, то необходимо отметить, что имеется ряд оговорок. В этом случае целесообразнее исходить из той позиции, что осуществление прокуратурой высшего надзора нельзя считать проявлением демократии, что изначально делает уязвимой даже наилучшие показатели. В конечном счете важен не только результат, но и выбранные средства для его достижения. Поэтому в данный момент речь идет об эффективности прокурорской деятельности лишь с правовой точки зрения, хотя понятно, что выражение “чисто юридический” сопутствуется оговорками.

Учитывая вышеуказанные аргументы, необходимо отметить, что в стране сформирована устойчивая традиция прокурорского надзора за законностью, которая дает возможность не только уменьшить число актов, противоречащих Конституции и законам, но частично обеспечивают защиту прав и основополагающих свобод граждан. При этом, статус прокуратуры позволяет осуществлять защиту нарушенных прав граждан не только в судебном, но и внесудебном порядке.

Например, прокуратура, обнаружив в рамках общего надзора случаи незаконного освобождения с работы, немедленно опротестовывала необоснованные приказы. Сформировавшаяся практика была такова, что протесты редко оспаривались.

В указанный исторический период прокурорскому надзору придавалось большое значение, поскольку в стране отсутствовал какой-либо демократический институт надзора и контроля за правовыми актами. В частности, отрицалась не только необходимость административного правосудия, но вообще любой вариант оспаривания в судебном порядке правовых актов и действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц, противоречащих закону.

Надзор за законностью правовых актов часто характеризовался понятием “общий надзор”. Кстати, заметим, что это понятие не всегда одинаково воспринимается. В настоящее

время, пытаясь привести аргументы в пользу необоснованности понятия общего надзора⁶, упомянутое понятие представляется как процедура, в случае которого прокуратура в каком-либо государственном органе без конкретного правонарушения осуществляет проверку⁷.

Между тем, теоретические источники, законодательство, а также практический анализ свидетельствуют о том, что общий надзор имел совсем другое содержание и значение. В данном случае, как правомерно заметил русский правовед Ю.Скуратов, термин "общий надзор" использовался только с целью выделения объектов прокурорской деятельности, иначе говоря, кроме органов предварительного следствия, дознания и судов это была проверка деятельности всех оставшихся государственных и негосударственных структур⁸.

Обобщая материал, касающийся вопроса эффективности прокурорской деятельности, заметим, что в условиях отсутствия не только конституционного надзора, но и необходимых для административного надзора других демократических институтов, прокурорский надзор, возможно, единственно приемлемый вариант. Прокурорская деятельность в обсуждаемой сфере приобрела такое важное значение, что, по существу, в лице этой деятельности сформировались идеологические и политико-правовые предпосылки, необходимые для дальнейших демократических институтов.

Кстати, упомянутый надзор осуществлялся не только в той или иной структуре путем проверки, как часто пытались представить, а также путем получения различных правовых актов и последующей проверки их законности и обоснованности. Характерно то, что все районные, городские советы исполкомов обязаны были принимать ими правовые акты каждый месяц представлять соответствующим структурным подразделениям прокуратуры.

Проблемы процесса перехода прокурорского надзора к

⁶ Считаю необходимым отметить, что сам также не согласен с восстановлением полномочий прокуратуры по осуществлению общего надзора в любом варианте. Считаю необоснованным также опыт тех стран СНГ, в которых совершалась не только попытка сохранения этого института, но и его частичное восстановление.

⁷ См.: Прокурорский надзор / Под редакцией О.А. Галустяна. - М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право, 2004. - С. 116-118.

⁸ Скуратов Ю. Полномочия прокуратуры во взаимоотношениях с судебной системой // РЮ. 1999. № 3. - С. 13.

конституционному контролю и основные пути их разрешения. Институт конституционного контроля - чрезвычайно важная гарантия для защиты прав и основных свобод человека и с точки зрения защиты конституционного строя, вообще. Например, беспрепятственное принятие и применение законов, противоречащих Конституции неизбежно приведет к искажению противовесов между отраслями власти, подвергая опасности суть принципа разделения властей.

Каждое государство характерными для его политического и государственного режима способами пытается защитить существующий в стране конституционный строй, соблюдая требования Конституции и законов. Причем, это стремление характерно и для авторитарных режимов, так как последние тоже пробуют закрепить свои позиции в государственной системе.

Естественно, что в нашей стране, выбравшей путь коренных демократических реформ, прежние институты не могли считаться приемлемыми для обеспечения конституционности законов и правовых актов. Проблема вовсе не заключалась в неприемлемом для прокуратуры статусе, так как ей также не было предоставлено полномочие соблюдения конституционности и законности правовых актов. В итоге, имеющий слишком претенциозное звучание "высший надзор" вовсе не распространялся на законы, так как советская идеология не могла допустить, чтобы правовой акт, принятый высшим органом власти страны, считался бы уязвимым. Действовало то неоспоримое мнение, что Верховный Совет просто не мог допустить принятия законов, противоречащих Конституции.

Однако существенно ограничивая круг применения института по отмене правовых актов, противоречащих Конституции и законам по инициативе прокуратуры, думается, что должны были быть приняты адекватные меры, исходя из которых было бы возможно предотвратить, а в случае необходимости, отменить такие акты.

На практике неуместное ограничение полномочий прокуратуры, с одной стороны, и установление явно узкого круга субъектов, имеющих право обращения в Конституционный Суд, с другой стороны, привели к резкому росту право-

вых актов, противоречащих Конституции и законам.

Вышеуказанной ситуации способствовало и то, что институту конституционного правосудия в нашей стране не сопутствовало создание института административного правосудия. Кстати, такой подход характерен как государствам-членам СНГ, так и всем социалистическим государствам⁹.

Все те административные попытки, которые были направлены на предотвращение правовых актов, противоречащих Конституции и законам, оказались безрезультатными: в них последовательно игнорировалась необходимость эволюции перехода к всестороннему применению института конституционного и административного правосудия. Отменив высший надзор, осуществляемый прокуратурой, по сути не была совершена попытка создания нового демократического института. Так, спустя несколько лет решением Правительства РА от 15 января 1996г. номер 13 был утвержден Порядок государственной регистрации ведомственных нормативных актов, который был направлен на то, чтобы ведомственные нормативные акты приобрели правовую силу лишь с момента государственной регистрации в Министерстве юстиции.

Упомянутая процедура, по нашему мнению, не в силах предотвратить практику принятия противозаконных актов. Прежде всего, практический анализ показывает, что не все ведомственные нормативные акты получают государственную регистрацию, что, к сожалению, не мешает, чтобы они имели практическое применение. Кроме того, избегая сложностей, связанных с государственной регистрацией, отдельные ведомства отдают приоритет фактическому применению актов, принятых еще в советские времена, оставаясь непричастными к принятию необходимых нормативных правовых актов.

Помимо того, в рамках государственной регистрации Министерство юстиции РА дает заключение о законности

⁹ Проблемы взаимодействия институтов конституционного и административного правосудия обстоятельно освещены в моем труде "Проблемы становления административного правосудия" (Ереван, АРТ 2004, 328 стр.), поэтому и считаю нецелесообразным вновь к ним обратиться.

нормативного правового акта лишь на данный момент. Естественно, что дальнейшие изменения законодательства не находят свое отражение в указанных нормативных актах, а последние формально считаются имеющими юридическую силу, так как соблюдено предусловие государственной регистрации. Что касается обстоятельства противоречия между правовыми актами, то это по известным причинам почти не препятствует фактическому применению правовых актов.

Улучшению ситуации частично способствовал Закон РА "О правовых актах", однако последний, возможно, направлен на предотвращение принятия правовых актов, противоречащих Конституции и законам, однако не менее важной задачей является отмена уже принятых подобных актов.

В этом смысле думается, что сверх необоснованным является тот подход, согласно которому прокурор вправе опротестовать в судебном порядке только те правовые акты, которые соприкасаются с имущественными интересами государства. Еще более неприемлемым является принятый в судебной практике подход, согласно которому еще более ограничивается упомянутое в полномочие. Принесение протеста является обоснованным только в том случае, если прокурор по этому гражданскому делу выступал в качестве истца. В данном случае игнорируется имеющее принципиальное значение то положение, согласно которому необходимость защиты государственных имущественных интересов обуславливается не участием прокуратуры в судопроизводстве, а ее конституционным статусом. Причем, ограничение в связи с опротестованием судебных актов статьей 103 Конституции РА не предусмотрено.

Очевидно, что институт обжалования правовых актов государственных органов и органов местного самоуправления и их должностных лиц соприкасается исключительно со сферой административного правосудия, и если с точки зрения чисто правового регулирования была предпринята временная попытка внедрить этот важный институт в гражданский процесс, то необходимо было воздержаться от искажений института административного правосудия и остаться "верным" всем существенным элементам этого института. Иначе говоря, мы не имели бы ту массу правовых актов, ес-

ли бы прокуратуре было предоставлено полномочие оспаривания в судебном порядке правовых актов, противоречащих Конституции и законам и соприкасающихся с государственными интересами, вообще.

Часто в основе таких законодательных решений, к сожалению, лежат субъективные факторы. Ведомственные соображения иногда не дают возможности проявить объективное отношение к важным положениям законодательства, в результате чего неозабоченность ростом коррупционных рисков обуславливается принятием таких правовых решений, которые тем или иным образом ограничивают деятельность прокуратуры, сковывают естественные стремления последнего в борьбе против беззакония.

Роль прокуратуры в процессе пересмотра правовых актов, противоречащих Конституции и законам до конституционных реформ. По сути, в период, предшествующий конституционным реформам, деятельность прокуратуры в процессе пересмотра правовых актов, противоречащих Конституции и законам, в основном осуществлялась во внесудебном порядке. Очень редко прокуратура оспаривала в судебном порядке правовые акты, принятые государственными органами или их должностными лицами.

Это обстоятельство, в основном, объясняется следующими аргументами.

Гражданским процессуальным кодексом РА была закреплена процедура защиты только имущественных интересов государства. В результате чего прокуратура, фактически, имела возможность оспаривать лишь те правовые акты, которыми нарушались имущественные интересы государства. Это означает, что прокуратура могла из большой массы незаконных правовых актов выбрать только те, которыми непосредственно нарушались имущественные интересы государства.

В указанный период не действовал и, как известно, в настоящее время еще не сформировался институт административной юстиции, в рамках которого возможно оспаривание непосредственно тех правовых актов, которые не соприкасаются с имущественными интересами государства, но нарушают ценности, включенные в понятие “государственного интереса”.

В этом случае речь идет не только о судебной практике, хотя она тоже не может считаться неуязвимой. Немаловажную роль играют процессуальные правила, которые дают возможность одни и те же, очевидно простейшие судебные споры делать предметом обсуждений, непрерывно повторяющихся в различных судебных инстанциях.

Улучшению ситуации не способствует также и то, что в рамках гражданского судопроизводства еще не получил практического применения институт ускоренного судопроизводства.

По сути, процесс оспаривания в судебном порядке выделяется своей явной медлительностью, которая чаще всего неприемлема. Вышеуказанное существенно препятствует нормальной деятельности прокуратуры, если учитывать, что этой системе характерны несравнимо сжатые сроки процессуальных действий и оперативность деятельности и т.д. Часто в результате обсуждения представления, внесенного прокурором вышестоящему органу государственного органа, принявшего правовой акт, незаконный правовой акт пересматривается в сравнительно кратчайшие сроки.

В создавшейся ситуации в деятельности прокуратуры предпочтение отдавалось предусмотренным законом другим способам пересмотра правовых актов. Особенно большое значение придавалось представлениям.

Как известно, Законом РА “О внесении изменений в Конституцию” значительно расширен круг субъектов, имеющих право обратиться в Конституционный Суд. При этом, упомянутое право было предоставлено также Прокурору Республики Армения. Так, согласно п. 7 ч.1 ст. 101 Конституции в Конституционный Суд могут обратиться “суды и Генеральный прокурор по вопросам конституционности положений нормативных актов, касающихся конкретных дел, имеющих в их производстве”.

Практический анализ показывает, что компетентные государственные органы и должностные лица изредка пользовались указанными полномочиями. В связи с чем, во время обсуждений, посвященных конституционным реформам, высказывались сомнения, что резкое расширение круга субъектов, имеющих право обратиться в Конституционный Суд

даст едва заметный положительный сдвиг в этой сфере.

С целью неотклонения от предмета обсуждения, считаю нецелесообразным комплексно обратиться к указанному вопросу. Отмечу только, что предусловия, необходимые для обеспечения нормальной деятельности этого института и его применения в желательном объеме, в нашей стране пока еще в достаточной мере не сформированы.

Что касается перспективы обращения Генерального прокурора в Конституционный Суд, то, несмотря на то, что в научных трудах не принято делать преждевременные однозначные выводы, со всей ответственностью могу заявить, что в рамках применения этого института должность Генерального прокурора будет иметь гегемонную роль.

Попытаюсь представить аргументы, которые свидетельствуют в пользу вышеуказанного умозаключения. Практический анализ показывает, что для осуществления полномочия обращения не только в суд вообще, но и в Конституционный Суд, серьезной предпосылкой может явиться наличие опыта. Так, когда Гражданско-процессуальным кодексом РА, введенным в действие с 1 января 1999г. было предоставлено право опротестовывать противоречащие закону акты государственных органов и органов местного самоуправления и их должностных лиц или их действия (или бездействия), в течении 2000г. число хозяйствующих субъектов, опротестовавших решения налоговых органов, составило 1231, в то время как в 2004г. этот показатель вырос почти в 7 раз¹⁰. Добавлю, что отнюдь не расположен комментировать указанные показатели лишь наличием опыта, однако последнее имеет ключевое значение, о чем свидетельствуют социологические опросы.

Может возникнуть вопрос, о каком опыте идет речь, когда согласно предыдущей Конституции указанными полномочиями прокуратура не была наделена, в то время как судьи в установленном как уголовно-процессуальным так и гражданско-процессуальным законодательством порядке через определенные звенья поднимали в Конституционном

¹⁰ Основанием для статистического анализа явилось обобщение данных, поступивших в Палату гражданских и хозяйственных дел Кассационного Суда Республики Армения.

Суде вопрос об обсуждении конституционности законов, по делам, имеющимся в их производстве. Прежде всего, надо отметить, что процедура осуществления полномочия судей обращения в Конституционный Суд была настолько сложной, что на практике уменьшало намерение пользоваться этим полномочием. Кроме того, суды часто не только обращались к конституционности или законности того или иного правового акта, а просто брали за основу и руководствовались Конституцией, имеющей большую юридическую силу или законом, что также было предусмотрено прежней Конституцией и является важной предпосылкой с точки зрения формирования необходимой традиции обращения в Конституционный Суд.

Что касается прокуратуры, то она проделала существенную объемную работу не только по изменению положений правовых актов (в том числе и индивидуальных актов) или их отдельных положений, противоречащие Конституции или законам, но и по изменению таких правовых актов, которые хотя и не противоречили Конституции и законам, но имели определенные лазейки для нарушения основных прав и свобод людей и для различных злоупотреблений.

Прокуратура, будучи лишенной полномочия обращения в Конституционный Суд, поднимала вопрос о пересмотре противоречащих Конституции и законам правовых актов, в порядке вытекающих из его полномочий. Так, согласно ст. 32 Закона РА "О прокуратуре", прокурор может внести представление с требованием об устранении причины и условий, порождающих эти правонарушения, государственным органам или должностным лицам, имеющим компетенцию устранения этих нарушений. В рамках осуществления указанных полномочий можно выделить множество представлений, в которых выдвинуты требования о приведении правовых актов и их отдельных положений в соответствие с действующим законодательством. В частности в 2004г. Генеральным прокурором или его заместителями республиканским органам правления, а также Премьер-министру РА были внесены 22 представления¹¹.

¹¹ См.: Архив управления по защите государственных интересов прокуратуры Республики Армения за 2004г.

В сообщениях, направленных Генеральным прокурором РА Премьер-министру Республики Армения излагается ряд серьезных вопросов о пересмотре правовых актов. В этих сообщениях Генеральный прокурор, обращаясь к результатам той или иной сферы прокурорской деятельности, часто поднимал вопросы о пересмотре конкретных решений или отдельных положений Правительства, РА и Премьер-министра РА. Немалочисленны и те случаи, когда Генеральный прокурор выступал с инициативой регулирования отношений в той или иной сфере, так как не секрет, что к нарушениям законных интересов государства, основных свобод и прав человека приводят не только правовые акты с проблемами, но и их полное отсутствие.

Характерно, что на основании ходатайств, представленных Генеральным прокурором РА, Правительство РА приняло ряд правовых актов, имеющих ключевое значение: постановление от 8 апреля 2004г “Об установлении правил любительской охоты и рыболовства, ловли рыб и охоты на животных, не являющихся объектом охоты и рыболовства на территории РА” (номер 646-Н), от 8 апреля 2004г. “Об установлении порядка предоставления образцов с целью фитосанитарной экспертизы” (номер 514-Н), от 19 мая 2005г. “Об установлении порядка и критериев регистрации по принципу добровольности культурных ценностей, не являющихся государственной собственностью, в списках охраны культурных ценностей” (номер 631-Н).

Кроме того, по инициативе Генерального прокурора было претворено в жизнь несколько законодательных реформ, которые отразились в Уголовном кодексе РА, Уголовно-процессуальном кодексе РА, в Кодексе об административных правонарушениях РА и т.д..

Обращаюсь также и к вопросу о том, конкретно какие дополнительные правовые рычаги нужны для повышения эффективности осуществления указанного полномочия прокуратуры.

Прежде всего, считаю необходимым отметить, что вышеуказанная норма Конституции имеет не совсем удачную формулировку: на практике она может заметно ограничить правовую возможность Генерального прокурора обратиться в Кон-

ституционный Суд. И так, как в случае суда, так и Генерального прокурора в правовой норме об обращении в Конституционный Суд диспозитивным элементом считается конституционность “положений” нормативных актов, касающихся конкретного дела, находящегося в производстве последних.

Думается, что если в случае суда упомянутая формулировка не уязвима, то же самое нельзя сказать в случае Генерального прокурора. Так, суды в любом случае при осуществлении своих полномочий имеют дело с конкретными делами (уголовными, гражданскими, административными и т.д.), тогда как полномочия прокуратуры отнюдь не ограничиваются только конкретно делами того или иного рода.

В конечном счете, в самой Конституции закреплены такие полномочия прокуратуры, которые не всегда касаются конкретных дел. Так, например уголовное преследование, по сути, начинается до возбуждения уголовного дела. Получается, что если понятие “дело” на практике будет комментироваться в узком смысле и под ним иметь в виду лишь уголовное дело, то прокурор будет вынужден возбудить уголовное дело на основе нормативного акта, противоречащего Конституции, и только потом получить право обратиться в Конституционный Суд для оспаривания конституционности этого правового акта.

Ситуация может быть усложнена при осуществлении прокуратурой других полномочий. Например, согласно п. 4 ч. 4 ст. 103 Конституции прокурор, возбуждая иск о защите государственных интересов, отнюдь не соприкасается с конкретным делом. Или закрепленный в пункте 6 части 4 той же статьи надзор за законностью наказания и применения мер принуждения в большинстве своем не касается конкретных дел, но это ни в коей мере не умаляет полномочия прокуратуры в такой чрезмерно важной сфере, как защита прав человека.

В формулировке обсуждаемой правовой нормы не удачно не только выражение “конкретное дело”, но и выражение “в их производстве”. Опять, если в случае суда логично, чтобы предметом спора стали нормативные акты относительно конкретных дел, находящихся в их производстве, то это неприемлемо в случае Генерального прокурора. Опять, если

отдать предпочтение узкому комментированию правового понятия, что, думается, противоречит общей идеологической направленности Конституции, то получается, что по каждому конкретному делу Генеральный прокурор, прежде всего, обязан вынести решение о принятии его в свое производство, что бесспорно далеко от какой-либо правовой обоснованности.

О перередактировании указанной правовой нормы Конституции еще на стадии обсуждения конституционных реформ было внесено предложение соответствующей рабочей группе, а затем и Национальному Собранию РА. Одновременно думаю, что не исчерпаны возможности устранения упущений. Имеется в виду, что из положения, закрепленного в части первой статьи 101 Конституции, вытекает, что порядок обращения в Конституционный Суд должен быть регламентирован Законом РА “О Конституционном Суде”.

Если иметь в виду, что сама Конституция не только исключает, но и предполагает общее обсуждение вопросов конституционности нормативных актов, касающихся осуществления прокуратурой своих полномочий, то предполагается, что в Законе РА “О Конституционном Суде” более точным редактированием будет установлена процедура осуществления вышеуказанного полномочия.

Evolution of Interaction of the Activity of the Prosecutor and the Constitutional Justice in Armenia

G. Danielyan
Doctor of Law

Summary

The issues concerning the evolution of interactions between the constitutional justice and activities of the prosecution in Armenia are discussed. The following key points are considered:

- the role of prosecution in the area of constitutional control and the historical-philosophical background for the application of the system;
- the efficiency of prosecution supervision over the enforcement of legality from mere legal viewpoint;
- the issues of transition process from prosecution supervision to constitutional supervision and the main for their solution;
- the role of prosecution in reviewing the legal acts contradicting the Constitution and laws according to constitutional amendments;
- the constitutional-legal significance of the authorities of prosecutor to apply to the Constitutional Court and the practical ways for its implementation.

According to the author from the standpoint of the establishment of legal institutes and in the case the evolution of the constitutional justice and prosecution system these issues are of the most actuality, which concern the analysis of specific legal ways aimed at the implementation of the aforementioned concrete principles.

In regard of the aforementioned in the article; the author according to the ideological prerequisites of the institute of the prosecution supervision and later the supreme prosecution supervision were the ones which in the Soviet system they were considered of utmost importance to trust enforcement of legality to such a system, which from one hand was as an explicit administrative entity and from the other hand acted under the party supervision would exclude any “inappropriate autonomy and initiative”.

The idea is promoted that the prosecution supervision, in the judicial reform phase, in the absence of not only of constitutional control institute, but also other democratic institutes necessary for the administrative supervision, was probably the only admissible option.

It is also stated that the institute of appealing against the legal acts of public and local self-governing authorities deals exclusively with the administrative justice and if a provisional attempt was made to include the important institute into the civil procedures mere from the viewpoint of legal regulation, then it was necessary to refrain from distortion of the institute of administrative justice and be “faithful” to all essential elements of that institute.

The issue of the other legal instruments necessary to increase the efficiency to authorize the prosecution's authorities to apply to the Constitutional Court is discussed. In particular, an implication is made, according to which the aforementioned norm of the Constitution does not have quite a good formulation - in practice it can considerably reduce the opportunities of the Prosecutor General to apply to the Constitutional Court. Thus, in the legal norm that regulates the application applied to the Constitutional Court by a court and the Prosecutor General, the constitutionality "of the provisions of the legal acts concerning the specific case under the jurisdiction" of the Constitutional Court is considered as an inalienable element. The author states if in the case of the court the aforementioned formulation is not vulnerable, however, the same cannot be said in case of the Prosecutor General. Thus, in any case while performing their authorities the courts deal only with specific case (criminal, civil, administrative, etc.), whereas the authorities of the prosecution are not limited at all by the cases of specific nature.

After all, the Constitution stipulates such powers for the prosecution, which do not always deal with specific case. Thus, actually the criminal prosecution begins before instigating a criminal case. Actually, if in practice, the concept "case" is interpreted in its narrow meaning and only the specific criminal case is meant by it, then the prosecutor shall have to instigate based on the normative act that he/she thinks contradicts the Constitution and only after that will be entitled to apply to the Constitutional Court to question the constitutionality of that legal act.



Резюме 6 решений Конституционного Суда Украины

**Заключение Конституционного Суда Украины
№ 1-в от 7 сентября 2005 года по делу о даче заключения о соответствии проекта Закона Украины
"О внесении изменений в Конституцию Украины"
требованиям статей 157 и 158 Конституции
Украины по обращению Верховной Рады Украины
(дело о внесении изменений в статьи 85, 118, 119,
133, 140, 141, 142, 143 Конституции Украины)
Опубликовано: *Официальный вестник Украины.*
- 2005. - № 38.**

Выводы:

Признать соответствующим требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины проект Закона Украины "О внесении изменений в Конституцию Украины" (реестр. № 3207-1), в котором предлагается внести изменения в пункт 29 части первой статьи 85, статьи 118, частей четвертой и седьмой статьи 119, статей 133 и 140, частей второй и четвертой статьи 141, частей первой и второй статьи 142, частей первой и второй статьи 143 Конституции Украины.

Этот Закон вступает в силу со дня проведения в марте 2006 года очередных выборов в местные советы пятого созыва.

Краткое изложение:

Согласно пункту 1 части первой статьи 85 Конституции Украины к полномочиям Верховной Рады Украины относится "внесение изменений в Конституцию Украины в пределах и порядке, предусмотренных разделом XIII настоящей Конституции". Требования относительно таких изменений установлены, в частности, в статьях 157 и 158 Конституции Украины.

Частью первой статьи 158 Конституции Украины определено, что законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины, который рассматривался Верховной Радой Украины, и закон не был принят, может быть представлен в Верховную Раду Украины не ранее чем через год со дня принятия решения по этому законопроекту. Частью второй статьи 158 Конституции Украины предусмотрено, что Верховная Рада Украины в течение срока своих полномочий не может дважды изменять одни и те же положения Конституции Украины.

Положение Законопроекта о внесении изменений в статью 119 Конституции Украины Верховная Рада Украины не рассматривала, а относительно статей 118, 133, 140, 141, 142, 143 Конституции Украины Законопроект не был предметом голосования для его принятия не менее двумя третями от конституционного состава Верховной Рады Украины.

Положения пункта 29 части первой статьи 85 Конституции Украины не изменялись, поскольку в Законе Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» от 8 декабря 2004 года № 2222-IV они воспроизведены в действующей редакции Конституции Украины.

Предложенные в Законопроекте изменения в статьи 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституции Украины не направлены на ликвидацию независимости либо на нарушение территориальной целостности Украины, а следовательно, соблюдены требования части первой статьи 157 Конституции Украины.

В Законопроекте положениями пункта 29 части первой статьи 85 Конституции Украины устанавливаются полномочия Верховной Рады Украины в сфере административно-территориального устройства. Указанные предложения рассматривались Конституционным Судом Украины и были признаны отвечающими требованиям статьи 157 Конституции Украины (Заключение Конституционного Суда Украины от 30 октября 2003 года № 1-в/2003).

В предложенной редакции статьи 118 Конституции Украины Законопроектом предусматривается: изъятие из системы органов исполнительной власти районных государственных администраций; порядок упразднения решений

председателей местных государственных администраций, противоречащих Конституции и законам Украины, иным актам законодательства Украины; воспроизведение норм частей четвертой, пятой действующей редакции статьи 118 Конституции Украины (относительно назначения и ответственности председателей местных государственных администраций). Части девятая и десятая действующей редакции статьи 118 Конституции Украины трансформируются в часть шестую новой редакции указанной статьи. Новая редакция статьи 118 Конституции Украины не предусматривает упразднения либо ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Тем не менее вызывает замечание положение части первой новой редакции статьи 118, согласно которому исполнительную власть представляют местные государственные администрации. Термин «представляют», в отличие от примененного в действующей редакции статьи 118 Конституции Украины «осуществляют», не отвечает функциональной характеристике местных государственных администраций, определенной в статье 119 Основного Закона Украины.

Вместе с тем Конституционный Суд Украины обращает внимание на то, что в части первой статьи 95 Конституции Украины, где речь идет о бюджетной системе Украины, остается понятие «территориальной громады», которое не согласуется с термином «громада», определенным в предлагаемой редакции статьи 133 Конституции Украины.

Предложенные в Законопроекте изменения части четвертой и седьмой статьи 119, статьи 133, частей первой и второй статьи 142, частей первой и второй статьи 143 Конституции Украины не предусматривают упразднения либо ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Предложенные в Законопроекте изменения в статью 140 Конституции Украины связаны прежде всего с новым определением громады как административно-территориальной единицы. Они уже рассматривались Конституционным Судом Украины и признаны отвечающими требованиям части первой статьи 157 Конституции Украины (Заключение Конституционного Суда Украины от 30 октября 2003 года № 1-в/2003).

Конституционный Суд Украины считает, что положение предложенной части первой статьи 140 Конституции Украины относительно гарантирования законом местного самоуправления не согласуется со статьей 7 Конституции Украины, в которой установлено, что в Украине признается и гарантируется местное самоуправление. То есть в действующей Конституции Украины закреплена гарантия более высокого уровня, чем предложено изменениями.

В части шестой новой редакции статьи 140 Конституции Украины указано, что основания и порядок делегирования органам местного самоуправления полномочий органов государственной власти устанавливаются законом. Это положение не согласуется с частью третьей статьи 143 Конституции Украины, в которой предусмотрена возможность предоставления, а не делегирование законом органам местного самоуправления полномочий органов исполнительной власти и указано, что государство финансирует осуществление этих полномочий.

Предложенные в Законопроекте изменения статьи 141 Конституции Украины связаны с определением громады (сельской, поселковой, городской) административно-территориальной единицей и приведением срока полномочий голов громад в соответствие со сроком полномочий депутатов местных советов. Конституционный Суд Украины считает указанные изменения не предусматривающими упразднение либо ограничение прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем Конституционный Суд Украины отметил, что в Законе целесообразно было бы определить механизм функционирования районных государственных администраций, органов местного самоуправления до формирования нового состава местных советов и иных органов местного самоуправления в соответствии с этим Законом.

**Решение Конституционного Суда Украины
№ 5-рп/2005 от 22 сентября 2005 года по делу
о конституционном представлении 51 народного
депутата Украины о соответствии Конституции
Украины (конституционности) положений статьи
92, пункта 6 раздела X “Переходные положения”
Земельного кодекса Украины
(дело о постоянном пользовании
земельными участками)
Опубликовано: *Официальный вестник Украины.*
- 2005. - № 39.**

Выводы:

Признать несоответствующими Конституции Украины (неконституционными) положения пункта 6 раздела “Переходные положения” Земельного кодекса Украины относительно обязательства переоформить право постоянного пользования земельным участком на право собственности или право аренды без соответствующего законодательного, организационного и финансового обеспечения; положения пункта 6 Постановления Верховной Рады Украины “О земельной реформе” от 18 декабря 1990 года N563-XII с последующими изменениями в части относительно потери гражданами, предприятиями, учреждениями и организациями по истечении срока оформления права собственности или права пользования землей ранее представленного им права пользования земельным участком.

Краткое изложение:

Конституция Украины гарантирует право собственности на землю, которое приобретается и реализуется гражданами, юридическими лицами и государством исключительно в соответствии с законом (часть вторая статьи 14).

Согласно Конституции Украины каждый имеет право, в частности, владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью; право частной собственности приобретается в порядке, определенном законом; никто не может быть

противоправно лишен права собственности, право частной собственности нерушимо (часть первая, вторая и четвертая статьи 41).

Каждый гражданин имеет право пользоваться природными объектами права собственности народа в соответствии с законом (часть вторая статьи 13 Конституции Украины). К таким объектам относятся, в частности, земельные участки.

Согласно части третьей статьи 41 Конституции Украины граждане для удовлетворения своих потребностей могут пользоваться объектами права государственной и коммунальной собственности в соответствии с законом. Эта конституционная гарантия не может быть истолкована в качестве отрицающей государственную защиту иных признанных имущественных прав граждан (кроме права собственности) или ущемляющей возможность такой защиты прав землепользователей, приобретенных в свое время в соответствии с действующим в то время законодательством.

Конституция Украины (статья 13) не исключает возможности для граждан пользоваться землей на определенных в законе различных правовых основаниях, гарантируя при этом гражданам право собственности на землю.

Действующий Земельный кодекс (далее - Кодекс), принятый 25 октября 2001 года, определил право постоянного пользования земельным участком как право владения и пользования земельным участком, находящимся в государственной или коммунальной собственности, без установления срока (часть первая статьи 92).

Законом Украины "О государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество и их ограничений" от 1 июля 2004 года предусмотрена, в частности, обязательность государственной регистрации права постоянного пользования земельным участком, права пользования земельным участком для сельскохозяйственных нужд и т. п.

Использование термина "приобретают", означающего "становиться собственником чего-нибудь, приобретать что-нибудь", после вступления в силу статьи 92 Кодекса свидетельствует, что эта норма не ущемляет и не отменяет действующее право постоянного пользования земельными участками, приобретенное гражданами в установленных законо-

дательством случаях по состоянию на 1 января 2002 года до его переоформления. Поэтому отсутствуют основания признать неконституционной статью 92 Кодекса.

Понятие "приобретают право", по смыслу части второй статьи 92 и части первой статьи 116 Кодекса, в аспекте требования переоформления права пользования земельным участком не отвечает требованию ясности и определенности правовой нормы: указанные положения предполагают распространение этого понятия только на случаи первичного получения земельного участка из земель государственной и коммунальной собственности предприятиями, учреждениями и организациями, относящимся к государственной или коммунальной собственности, а также гражданами и юридическими лицами, приобретающими право собственности и пользования земельными участками.

Взамен в пункте 6 Переходных положений Кодекса речь идет о переоформлении права собственности или аренды гражданами и юридическими лицами, имеющими в постоянном пользовании земельные участки, но согласно этому Кодексу не могут иметь их на таком праве. Переоформление также имеет два значения: повторить оформления и оформить заново, по новым правилам.

Сравнительный анализ содержания положений пункта 6 Постановления Верховной Рады Украины "О земельной реформе" от 18 декабря 1990 года (далее - Постановление) и пункта 6 Переходных положений Кодекса свидетельствует о том, что в первом акте речь идет об оформлении права на земельный участок гражданами, предприятиями, учреждениями и организациями, имеющими в пользовании земельные участки, предоставленные им до введения в действие Земельного кодекса Украинской ССР (декабрь 1990 г.), а во втором - о переоформлении права постоянного пользования земельными участками. Ни в Кодексе, ни в иных нормативно-правовых актах не раскрывается юридическое содержание терминов "оформление" и "переоформление", не определяется их соотношение. Неопределенность сути этих терминов отрицательно влияет на практику осуществления субъективных прав на земельные участки гражданами и юридическими лицами.

Граждане приобрели право частной собственности относительно указанных земельных участков на основании приведенных положений Земельного кодекса Украины в редакции от 13 марта 1992 года, Декрета Кабинета Министров Украины “О приватизации земельных участков” от 26 декабря 1992 года №15-82, указов Президента Украины по решениям соответствующих местных советов и районных государственных администраций.

Порядок безоплатной передачи в частную собственность земельных участков государственной и коммунальной собственности не должен устанавливать ограничение относительно возникновения этого права у граждан.

По инициативе государства был принят новый Земельный кодекс, вменяющий в обязанность граждан переоформить приобретенные ими ранее права на другие права. Это переоформление является слишком отягощающим, растянутым во времени, осложненным и дорогим. Однако пункт 11 Переходных положений Кодекса и Законом Украины “О размежевании земель государственной и коммунальной собственности” от 5 февраля 2004 года устанавливает правило, согласно которому расходы, связанные с размежеванием земель государственной и коммунальной собственности, осуществляются за счет средств соответствующих бюджетов (статья 15 Закона), на основаниях обеспечения равенства права собственности на землю территориальных громад и государства, бесплатности и т.п. (статья 4 Закона).

Установление обязанности граждан переоформить земельные участки, находящиеся в постоянном пользовании, на право собственности или право аренды до 1 января 2008 года требует урегулирование четким механизмом порядка реализации этого права согласно требованиям части второй статьи 14, части второй статьи 41 Конституции Украины. В связи с отсутствием определенного в законодательстве соответствующего механизма переоформления граждане не могут выполнить требования пункта 6 Переходных положений Кодекса в установленный срок, о чем свидетельствует неоднократное продолжение Верховной Радой Украины этого срока.

Предписания пункта 6 Переходных положений Кодекса являются нормами процессуального права и поэтому не долж-

ны ущемлять нормы материального права относительно права собственности на землю и его приобретение гражданами.

Субъективное право постоянного пользования земельным участком существенно отличается от субъективного права собственности на землю и субъективного права аренды. Хотя собственники земли и арендаторы одновременно с полномочиями владения и пользования наделяются и полномочиями распоряжения земельными участками (арендаторы - в части передачи земель в субаренду с согласия собственника), а постоянные пользователи такой возможности лишены, в их праве на землю есть ряд особенностей и преимуществ: право постоянного землепользования является бессрочным, в отличие от права аренды, и может быть прекращено только на основаниях, предусмотренных законодательством; права и обязанности постоянных землепользователей определены действующим земельным законодательством и не подлежат договорному регулированию (не могут быть сужены); постоянные землепользователи, как и землевладельцы, платят земельный налог, размер которого определяется в соответствии с действующим законодательством, в отличие от договорного характера арендной платы; земельные участки в постоянное пользование передаются в порядке отвода безвозмездно с последующим удостоверением этого права путем выдачи государственного акта на право постоянного пользования земельным участком; оплате подлежит только изготовление технической документации на земельный участок, которое осуществляется на договорных началах с уполномоченной землеустроительной организацией.

Пунктом 6 Постановления установлено, что гражданами, имеющими в пользовании земельные участки, предоставленные им до введения в действие Земельного кодекса Украины, по истечении срока оформления права собственности или права пользования землей, ранее предоставленное им право пользования земельным участком утрачивается.

Однако согласно статьям 13, 14, пункта 7 части первой статьи 92 Конституции Украины правовой режим собственности и пользования землей определяется законами Украины.

Постановление Верховной Рады Украины является подзаконным актом, поэтому в нем не могут закрепляться положения, устанавливающие правовой режим собственности на землю.

**Решение Конституционного Суда Украины от 5 октября 2005 года № 6-рп/2005 по делу об официальном толковании положений части первой статьи 103 Конституции Украины в контексте положений ее статей 5, 156 по конституционному представлению 60 народных депутатов Украины и конституционному обращению граждан Галайчука Вадима Сергеевича, Подгорной Виктории Валентиновны, Кислой Татьяны Владимировны об официальном толковании положений частей второй, третьей, четвертой статьи 5 Конституции Украины
(дело об осуществлении власти народом)
Опубликовано: *Официальный вестник Украины*. - 2005. - № 41.**

Выводы:

Положение части второй статьи 5 Конституции Украины “носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ” следует понимать таким образом, что в Украине вся власть принадлежит народу. Власть народа является первичной, единственной и неотчуждаемой и осуществляется народом путем свободного волеизъявления через выборы, референдум, иные формы непосредственной демократии в порядке, определенном Конституцией и законами Украины, через органы государственной власти и органы местного самоуправления, сформированные в соответствии с Конституцией и законами Украины.

Результаты народного волеизъявления в определенных Конституцией и законами Украины формах непосредственной демократии являются обязательными.

Положение части третьей статьи 5 Конституции Украины “право определять и изменять конституционный строй в Украине принадлежит исключительно народу и не может быть узурпировано государством, его органами или должностными лицами” следует понимать таким образом, что только народ имеет право непосредственно путем всеукраинского ре-

ферендума определять конституционный строй в Украине, что закрепляется Конституцией Украины, а также изменять конституционный строй внесением изменений в Основной Закон Украины в порядке, установленном его разделом XIII.

Принадлежащее исключительно народу право определять и изменять конституционный строй в Украине не может быть присвоено любым способом государством, его органами или должностными лицами.

Положение части четвертой статьи 5 Конституции Украины “никто не может узурпировать государственную власть” следует понимать как запрет захвата государственной власти путем насилия или иным неконституционным или незаконным способом органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами, гражданами или их объединениями.

Прекратить конституционное производство по делу по конституционному представлению народных депутатов Украины об официальном толковании положений части первой статьи 103 Конституции Украины в контексте положений ее статей 5, 156 на основании статьи 45, части первой статьи 93 Закона Украины “О Конституционном Суде Украины”.

Краткое изложение:

Конституция Украины, принятая Верховной Радой Украины 28 июня 1996 года от имени Украинского народа, является выражением его суверенной воли (преамбула Конституции Украины).

Согласно статье 5 Основного Закона Украины носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ, который осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (часть вторая); исключительно народу принадлежит право определять и изменять конституционный строй в Украине, которое не может быть узурпировано государством, его органами или должностными лицами (часть третья).

Положение “носителем суверенитета... является народ” закрепляет принцип народного суверенитета, согласно которому власть Украинского народа является первичной, единственной и неотчуждаемой, то есть органы государственной

власти и органы местного самоуправления осуществляют власть в Украине, исходящую от народа. В Решении Конституционного Суда Украины от 11 июля 1997 года № 3-зп (дело о конституционности толкования Верховной Радой Украины статьи 98 Конституции Украины) указано, что принятие Конституции Украины Верховной Радой Украины было непосредственным актом реализации суверенитета народа (абзац первый пункта 4 мотивировочной части).

По мнению Конституционного Суда Украины, положение части третьей статьи 5 Конституции Украины следует понимать таким образом, что народ как носитель суверенитета и единственный источник власти может реализовать свое право определять конституционный строй в Украине путем принятия Конституции Украины на всеукраинском референдуме.

“Воля народа, - указывается во Всеобщей декларации прав человека, - должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования” (часть третья статьи 21).

По Основному Закону Украины народное волеизъявление осуществляется через выборы, референдум и иные формы непосредственной демократии (статья 69) (в частности, выборы народных депутатов Украины, Президента Украины, депутатов представительских органов местного самоуправления, сельских, поселковых, городских глав, всеукраинский и местные референдумы) в порядке, установленном Конституцией и законами Украины.

Осуществление народного волеизъявления в указанных формах непосредственной демократии является реализацией народом своей власти путем утверждения соответствующих решений (законов) и формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления в Украине.

Исходя из вышеизложенного, Конституционный Суд Украины пришел к заключению, что результаты народного волеизъявления, полученные через выборы и референдум, являются обязательными.

Власть народа осуществляется в пределах территории государства способом и в формах, установленных Конституцией и законами Украины. По мнению Конституционного Суда Украины, реализация гражданами Украины конституционных прав и свобод, прежде всего права голоса на выборах и референдуме, является составной частью процесса осуществления власти народом непосредственно. При этом каждый гражданин обязан неукоснительно соблюдать требования Конституции и законов Украины, не посягать на права и свободы, честь и достоинство других людей (часть первая статьи 68 Конституции Украины, абзац четвертый пункта 2 мотивировочной части Решения Конституционного Суда Украины от 19 апреля 2001 года № 4-рп/2001 (дело о заблаговременном извещении о мирных собраниях)).

Основным Законом Украины гарантировано осуществление народом власти также через сформированные в установленном Конституцией и законами Украины порядке органы законодательной, исполнительной, судебной власти и органы местного самоуправления (часть вторая статьи 5).

Согласно Конституции Украины государство, его органы, должностные лица не имеют права определять конституционный строй в Украине, принадлежащий исключительно народу. Однако Конституция Украины, закрепляя конституционный строй, не содержит определения этого понятия. В Решении Конституционного Суда Украины от 11 июля 1997 года № 3-зп речь идет только об основах конституционного строя в Украине, закрепленных в разделах I, III, XIII Конституции Украины (абзац первый пункта 4 мотивировочной части).

Раздел XIII Конституции Украины устанавливает только порядок внесения в нее изменений. В частности, для внесения изменений в разделы I, III, XIII Основного Закона Украины определена особая процедура, согласно которой законопроект о внесении изменений в эти разделы представляется в Верховную Раду Украины Президентом Украины или не менее чем двумя третями от конституционного состава Верховной Рады Украины и, при условии его принятия не менее чем двумя третями от конституционного состава Верховной Рады Украины, утверждается всеукраинским референдумом, назначаемым Президентом Украины (часть первая статьи 156).

Действующая Конституция Украины была принята Верховной Радой Украины от имени Украинского народа - граждан Украины всех национальностей (преамбула Конституции Украины). То есть при принятии 28 июня 1996 года Конституции Украины суверенная воля народа была опосредована Верховной Радой Украины. Из нормативно-правового содержания положений частей второй, третьей статьи 5 Основного Закона Украины, согласно которым народ является носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине и народу принадлежит право определять и изменять конституционный строй в Украине, следует, что народ имеет право принимать новую Конституцию Украины.

Конституция Украины запрещает узурпацию принадлежащего исключительно народу права определять и изменять конституционный строй в Украине государством, его органами или должностными лицами. Узурпация означает, в частности, присвоение указанными субъектами права, которое прежде всего принадлежит народу, вносить изменения в Конституцию Украины способом, нарушающим порядок, определенный разделом XIII действующего Основного Закона Украины, в том числе устранения народа от реализации его права определять и изменять конституционный строй в Украине. Поэтому любые действия государства, его органов или должностных лиц, которые приводят к узурпации права определять и изменять конституционный строй в Украине, принадлежащий исключительно народу, являются неконституционными и незаконными.

Рассмотрев положения части четвертой статьи 5 Конституции Украины “никто не может узурпировать государственную власть” в системной связи с положениями частей второй, третьей этой статьи, иными положениями Основного Закона Украины, Конституционный Суд Украины пришел к заключению, что узурпация государственной власти означает неконституционный или незаконный ее захват органами государственной власти или органами местного самоуправления, их должностными лицами, гражданами или их объединениями и тому подобное.

Гарантией недопущения узурпации государственной власти являются, в частности, закрепленные Конституцией Ук-

раины принципы осуществления государственной власти на основании ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную (часть первая статьи 6) и положение, согласно которому органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины (часть вторая статьи 19). Об этом речь идет и в Решении Конституционного Суда Украины по делу о финансировании судов от 24 июня 1999 года № 6-рп/99 (абзац первый пункта 2 мотивировочной части).

Решение Конституционного Суда Украины от 5 октября 2005 года № 7-рп/2005 по делу о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений Указа Президента Украины “О мерах по повышению эффективности управления нефтяной отраслью” от 16 июля 2004 года № 814 по конституционному представлению 52 народных депутатов Украины (дело об управлении нефтяной отраслью)
Опубликовано: Официальный вестник Украины. - 2005. - № 42.

Выводы:

Признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) положения Указа Президента Украины “О мерах по повышению эффективности управления нефтяной отраслью” от 16 июля 2004 года № 814 (с изменениями, внесенными согласно Указу Президента Украины от 14 сентября 2004 года № 1087) в части предоставления указания (поручения) Кабинету Министров Украины решить до 30 сентября 2004 года вопрос о передаче в качестве взноса государства в уставной фонд Национальной акционерной компании “Нефтегаз Украины” принадлежащих государству пакетов акций акционерного общества “Укртатнафта” и от-

крытого акционерного общества “Нефтеперерабатывающий комплекс “Галиция”.

Краткое изложение:

Согласно положению части третьей статьи 106 Конституции Украины Президент Украины на основе и во исполнение Конституции и законов Украины имеет право издавать указы и распоряжения, являющиеся обязательными к исполнению. Глава государства может издавать указанные акты в пределах своих конституционных полномочий, не вмешиваясь в компетенцию иных органов государственной власти, органов местного самоуправления.

В соответствии с частью второй статьи 113 Основного Закона Украины Кабинет Министров Украины ответственен перед Президентом Украины. Частью третьей статьи 113 Конституции Украины установлено, что Кабинет Министров Украины в своей деятельности руководствуется, в частности, актами Президента Украины. Согласно положениям частей первой-девятой статьи 116 Конституции Украины Кабинет Министров Украины выполняет определенные функции, в том числе осуществляет управление объектами государственной собственности в соответствии с законом (часть пятая статьи 116). Согласно части десятой статьи 116 Конституции Украины Кабинет Министров Украины выполняет иные функции, определенные, в частности, актами Президента Украины.

По мнению Конституционного Суда Украины, из положений указанных статей Основного Закона Украины следует, что Президент Украины в изданных им актах может формулировать адресованные Кабинету Министров Украины соответствующие указания (поручения), которые предоставляются главой государства только в пределах его конституционных полномочий. При этом Президент Украины не может изменять определенные Конституцией Украины функции Кабинета Министров Украины, в том числе функцию управления объектами государственной собственности, а также подменять вышестоящий орган в системе органов исполнительной власти в осуществлении его функций.

Возлагая на Кабинет Министров Украины обязанность

решить вопрос о передаче в качестве вноса государства в уставной фонд Национальной акционерной компании “Нефтегаз Украины” принадлежащие государству пакеты акций акционерного общества “Укртатнафта” в размере 43,054 процента по его рыночной стоимости, определенной в установленном порядке, и открытого акционерного общества “Нефтеперерабатывающий комплекс “Галиция” в размере 25 процентов (пункт 1 Указа), Президент Украины фактически осуществил управление конкретным объектом государственного имущества (пакетами акций, принадлежащих государству) и таким образом вмешался в управление объектами государственной собственности, что является компетенцией Кабинета Министров Украины.

**Решение Конституционного Суда Украины от 11 октября № 8-рп/2005 по делу о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений абзацев третьего, четвертого пункта 13 раздела XV “Заключительные положения” Закона Украины “Об общеобязательном государственном пенсионном страховании” и официального толкования положения части третьей статьи 11 Закона Украины “О статусе судей” по конституционному представлению Верховного Суда Украины и 50 народных депутатов Украины
(дело об уровне пенсии и ежемесячном пожизненном денежном содержании)
Опубликовано: Официальный вестник Украины.
- 2005. - № 42.**

Выводы:

Признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными):

1) положение абзаца третьего пункта 13 раздела XV “Заключительные положения” Закона Украины “Об общеобязательном государственном пенсионном страховании” от 9

июля 2003 года № 1058-IV, которым установлено, что со дня вступления в силу настоящего Закона, при назначении пенсий в соответствии с указанными в абзацах первом и втором настоящего пункта законодательных актов, заработная плата для исчисления пенсии учитывается в пределах максимальной величины фактических расходов на оплату труда наёмных работников, налогооблагаемого дохода (прибыли), совокупного налогооблагаемого дохода (предельной суммы заработной платы (дохода), с которых взимаются страховые взносы (сборы) в социальные фонды, действовавшая на день получения указанного заработка;

2) положение абзаца четвертого пункта 13 раздела XV “Заключительные положения” Закона Украины “Об обязательном государственном пенсионном страховании” от 9 июля 2003 года № 1058-IV в редакции Закона Украины “О внесении изменений к Закону Украины “О Государственном бюджете Украины на 2005 год” и некоторых других законодательных актов Украины” от 25 марта 2005 года № 2505-IV;

3) положения частей четвертой, пятой статьи 43 Закона Украины “О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел и некоторых других лиц” от 9 апреля 1992 года № 2262-XII в редакции Закона Украины “О внесении изменений в Закон Украины “О Государственном бюджете Украины на 2005 год” и некоторых других законодательных актов Украины” от 25 марта 2005 года № 2505-IV.

По смыслу статьи 126 Конституции Украины, положение части третьей статьи 11 Закона Украины “О статусе судей” во взаимосвязи с частью восьмой статьи 14 Закона Украины “О судоустройстве Украины” следует понимать как гарантирующее достигнутый уровень независимости судей и запрещающее при принятии новых законов и других нормативных актов, внесении изменений к ним отменять или суживать существующие гарантии независимости судей, в том числе меры их правовой защиты и материального, и социального обеспечения.

Краткое изложение:

Право на пенсионное обеспечение является составной

частью конституционного права на социальную защиту. Согласно статье 46 Конституции Украины это право гарантируется общеобязательным государственным социальным страхованием за счет страховых взносов граждан, предприятий, учреждений и организаций, а также бюджетных и иных источников социального обеспечения.

Право на пенсионное обеспечение, общие условия, порядок начисления и размер пенсий определяются, в частности, законами Украины “О пенсионном обеспечении”, “Об общем государственном пенсионном страховании”.

Абзацем третьим пункта 13 раздела XV “Заключительные положения” Закона о пенсионном страховании установлено ограничение размера заработной платы, из которой исчисляется пенсия, максимальной величиной фактических расходов на оплату труда наёмных работников. Кроме того, абзацем четвертым пункта 13 раздела XV “Заключительные положения” Закона о пенсионном страховании в редакции Закона определено, что в случае, если размер пенсии, ежемесячного пожизненного денежного содержания (с учетом надбавок, повышений, дополнительных пенсий, целевой денежной помощи и пенсий за особые заслуги перед Украиной и других доплат к пенсиям, установленных законодательством), назначенных в соответствии с указанными в абзацах первом и втором настоящего пункта законодательными актами, превышает 90 процентов максимальной величины фактических расходов на оплату труда наёмных работников, налогооблагаемого дохода (прибыли), совокупного налогооблагаемого дохода (предельной суммы заработной платы (дохода), из которых взимаются страховые взносы (сборы) в социальные фонды, определенной законодательством на время выплаты пенсий таким лицам, пенсия или ежемесячное пожизненное денежное содержание выплачивается в сумме, не превышающей указанный размер.

Положения абзацев третьего, четвертого пункта 13 раздела XV “Заключительные положения” Закона о пенсионном страховании об ограничении размера пенсии из солидарной системы не согласовываются с конституционным положением о гарантировании права на социальную защиту, составной частью которой является пенсионное обеспечение за счет бюджетных источников (статья 46 Конституции Украины).

В процессе рассмотрения дела установлено, что пунктом 5 раздела 55 Закона дополнена статья 43 Закона Украины «О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел и некоторых других лиц» от 9 апреля 1992 года № 2262-XII (Ведомости Верховной Рады Украины, 1992 г., № 29, ст. 399) частями четвертой, пятой. Руководствуясь предписанием части третьей статьи 61 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», Конституционный Суд Украины пришёл к выводу о необходимости признания неконституционными указанные положения этого Закона, поскольку они влияют на принятие объективного и справедливого решения по делу.

Анализ норм Конституции Украины свидетельствует, что предоставление судье за счет государства материальной и социальной защиты (заработная плата, пенсия, ежемесячное пожизненное денежное содержание и тому подобное), соответствующей его высокому статусу, служит гарантией обеспечения независимости.

Право судьи, находящегося в отставке, на пенсионное и ежемесячное пожизненное денежное содержание является гарантией независимости работающих судей. Ежемесячное пожизненное денежное содержание - это особая форма социального обеспечения судей, содержание которой состоит в гарантированной государством ежемесячной освобожденной от уплаты налогов денежной выплате, что служит обеспечению их надлежащего материального содержания, в том числе после увольнения от выполнения обязанностей судьи. Условия и порядок выплаты определены Законом Украины «О статусе судей».

Согласно статье 130 Конституции Украины государство обеспечивает финансирование и надлежащие условия для функционирования судов и деятельности судей. В Государственном бюджете Украины отдельно определяются расходы на содержание судов. Это положение предусматривает и финансирование ежемесячного пожизненного денежного содержания судей за счет средств Государственного бюджета Украины, а не Пенсионного фонда Украины.

Предусмотренный Законом о пенсионном страховании порядок начисления ежемесячного пожизненного денежного

содержания ограничил определенный Законом Украины «О статусе судей» размер ежемесячного пожизненного денежного содержания судей. Оставив неизменным содержание права на ежемесячное пожизненное денежное содержание судей, Закон сузил объем этого права, установив предельную границу для выплаты судьям ежемесячного пожизненного денежного содержания, и вместе с тем снизил достигнутый уровень гарантий независимости судей.

Решение Конституционного Суда Украины № 9-рп/2005 от 13 октября 2005 года по делу об официальном толковании положений пункта 10 части первой статьи 106, частей первой, второй, четвертой статьи 118, части третьей статьи 133, части второй статьи 140 Конституции Украины, части четвертой статьи 1, части второй статьи 8, части четвертой статьи 9 Закона Украины «О местных государственных администрациях», пункта 2 раздела VII «Заключительные положения» Закона Украины «О столице Украины - городе-герое Киеве» по конституционному представлению 61 народного депутата Украины (дело об особенностях осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в районах города Киева)
Опубликовано: Официальный вестник Украины. - 2005. - № 42.

Выводы:

Положения пункта 10 части первой статьи 106, частей первой, второй, четвертой статьи 118, части третьей статьи 133, части второй статьи 140 Конституции Украины, части четвертой статьи 1, части второй статьи 8, части четвертой статьи 9 Закона Украины «О местных государственных администрациях» от 9 апреля 1999 года № 586-XIV, пункта 2 раздела VII «Заключительные положения» Закона Украины «О столице Украины - городе-герое Киев» от 15 января 1999 года № 401-XIV в

их взаимосвязи, в аспекте затронутых в конституционном представлении вопросов относительно особенностей осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в районах города Киева, следует понимать таким образом, что районную в городе Киеве государственную администрацию может возглавлять только лицо, избранное председателем районного в городе Киеве совета и назначенное Президентом Украины на должность председателя районной в городе Киеве государственной администрации.

Краткое изложение:

Согласно части второй статьи 118, части второй статьи 140 Конституции Украины особенности осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в городах Киеве и Севастополе как городах со специальным статусом (часть третья статьи 133) определяются отдельными законами Украины. Таким образом, Конституция Украины предусмотрела возможность установления законом особенностей осуществления исполнительной власти и местного самоуправления как в городе Киеве, так и в районах города, по сравнению с общим порядком осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в иных административно-территориальных единицах в соответствии с законами Украины “О местном самоуправлении в Украине” и “О местных государственных администрациях”. Кроме того, согласно части первой статьи 133 Конституции Украины районы в городе Киеве являются административно-территориальными единицами, являющимися составными частями города Киева как административно-территориальной единицы.

Особенности осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в городе Киеве определены в Законе Украины “О столице Украины - городе-герое Киев” и состоят в том, что местное самоуправление в городе Киеве осуществляется территориальной громадой города как непосредственно, так и через Киевский городской совет, районные в городе советы, которые образуют соответственно собственные исполнительные органы (часть первая статьи 8, статья 10).

При этом городской и районные в городе Киеве советы на основании этого Закона решают вопросы о формировании

собственных исполнительных органов на базе соответствующих государственных администраций, которые параллельно выполняют функции исполнительной власти, что является особенностью осуществления исполнительной власти в городе Киеве (пункт 2 раздела VII “Заключительные положения”).

Системный анализ положений приведенных правовых актов свидетельствует, что формы осуществления местного самоуправления и порядок создания собственных исполнительных органов в районных в городе Киеве советах и Киевском городском совете в организационном отношении унавливаются за единими правовыми принципами.

Конституционный Суд Украины в своем Решении от 25 декабря 2003 года № 21-рп/2003 (дело об особенностях осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в городе Киеве) высказал правовую позицию, согласно которой признано, что “Киевскую городскую государственную администрацию может возглавлять только лицо, избранное Киевским городским головою, которое Президентом Украины назначается председателем Киевской городской государственной администрации”.

Оценка положений Закона Украины “О столице Украины - городе-герое Киев”, правовой позиции Конституционного Суда Украины в названном Решении дает основания считать, что на общегородском уровне и на уровне районов в городе Киеве действующее законодательство предусматривает единый организационный порядок формирования государственных администраций, осуществляющих функции в сфере исполнительной власти и местного самоуправления, поскольку являются одновременно местными органами исполнительной власти и исполнительными органами соответствующих районных в городе Киеве советов и Киевского городского совета.



X Ереванская международная конференция

30 сентября - 1 октября 2005 года в Ереване состоялась X Международная конференция на тему: “Правовые принципы и политические реалии в осуществлении конституционного контроля”, организованная Европейской комиссией “За демократию через право” Совета Европы, Международной ассоциацией конституционного права, Конференцией органов конституционного контроля стран молодой демократии, Конституционным Судом Республики Армения, Центром конституционного права РА.

X Ереванская международная конференция была приурочена к десятилетию принятия Конституции Республики Армения и десятой годовщине Конституционного Суда РА.

С приветствием к участникам Конференции обратились Президент Республики Армения Р. Кочарян, секретарь Венецианской комиссии Совета Европы Дж. Букикио, Председатель Европейского суда по правам человека Л. Вальдхабер, Председатель Международной ассоциации конституционного права Ш. Сандерс.

В работе Конференции приняли участие представители Венецианской комиссии, Европейского суда по правам человека, Международной ассоциации конституционного права, представители органов конституционного контроля 25 стран, в том числе Председатели Конституционных Судов Российской Федерации, Польши, Словакии, Грузии, Латвии, заместители Председателей Конституционных Судов Италии и Украины, известные судьи и эксперты из разных стран, государственные и политические деятели, ученые, представители прессы.

Работу Конференции открыл Председатель Конституционного Суда Республики Армения Г. Арутюнян.

Докладчики и выступающие на Конференции обсудили, в основном, следующие стержневые проблемы: конституци-

Информации, факты, сообщения

онный суд во взаимоотношениях с другими ветвями власти и международными судами; политические проблемы в практике конституционного правосудия; проблемы конституционного развития и конституционного правосудия в переходных странах. Вокруг обсуждаемых тем развернулась широкая дискуссия.

Председатель Международной ассоциации конституционного права Ш. Сандерс, Секретарь Венецианской комиссии Дж. Букикио, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Зорькин подвели итоги обсуждений.

Работу Конференции обобщил Председатель Конституционного Суда Республики Армения Г. Арутюнян.

Материалы X Ереванской международной конференции будут опубликованы в Альманахе “Конституционное правосудие в новом тысячелетии” за 2005 год.



Конституционное
ПРАВОСУДИЕ

Вестник Конференции
органов конституционного контроля
стран молодой демократии

Выпуск 4 (30) 2005



Адрес редакции:

375019, Ереван, пр. Баграмяна 10

Тел.: 529991, 588189

Факс: 529991

E-mail: armlaw@concourt.am

arthur@concourt.am

URL: <http://www.concourt.am>

Сдано в набор 01.12.05
Подписано к печати 15.12.05
Печ. л. 12
Бумага офсетная
Печать офсетная
Формат 60x84 1/16
Тираж 750 экз.

Статьи вестника "Конституционное
правосудие" публикуются
в авторской редакции

Вестник включен в список принятых
Высшей аттестационной комиссией
журналов для публикаций результатов
докторских диссертаций

Зарегистрирован коллегией
N 8/2-2 Министерства юстиции РА
27 февраля 1998г.