

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА В ДЕЛЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПРОБЕЛОВ И ПРАВОВОЙ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ (ОПЫТ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ)

Многоуважаемый господин Председатель!

Уважаемые коллеги, друзья!

Позвольте вкратце ознакомить вас с уже достаточно богатым опытом Конституционного Суда Армении в деле преодоления законодательных пробелов и правовой неопределенности.

1. С этой проблемой Конституционный Суд Армении реально столкнулся после 10 лет своей деятельности как высший судебный орган конституционного контроля, начиная с лета 2006 года. У нас в республике, после конституционной реформы 2005г., был впервые введен институт индивидуальной конституционной жалобы. Все физические лица, в том числе граждане Армении, иностранцы, а также юридические лица получили право обращаться в Конституционный Суд за защитой своих нарушенных конституционных прав и свобод.

К сожалению, мы внедрили достаточно старую, 1980-х годов, модель индивидуальной конституционной жалобы. Уместно отметить, что первая, на мой взгляд оптимальная для Армении, теоретическая модель индивидуальной конституционной жалобы была представлена нами еще в 1997 году на Втором международном семинаре КС, посвященном проблемам конституционного правосудия на тему «Конституционный контроль и защита прав человека»¹.

В любом случае, сотни и тысячи индивидуальных субъектов конституционного правосудия завалили Конституционный Суд своими жалобами и при их рассмотрении оказалось, что буквально каждое второе заявление они аргументировали не столько антиконституционностью закона, нарушившего их основные права и свободы, закрепленные во второй главе Конституции РА, а законодательным пробелом, правовой неопределенностью в регулировании той или иной группы конституционно-

¹ См. подробнее Ф. Тохян – Модель института индивидуальной конституционной жалобы для Республики Армения // Вестник Конституционного Суда РА, N 5, 1997г., стр. 25-27 (на арм. яз.).

правовых отношений. Таким образом, практика конституционного судопроизводства уже с 2006г. свидетельствовала об актуальности проблемы.

Отметим, что по обновленной Конституции 2015г. частично модернизирована модель индивидуальной конституционной жалобы. По-новому решен вопрос об индивидуальной конституционной жалобе граждан в Конституционный Суд. Если до 2015г. любое физическое или юридическое лицо могло обращаться в Конституционный Суд по конкретному делу, когда в наличии имеется окончательный акт суда, исчерпаны все средства судебной защиты и оспаривается конституционность примененного к нему этим актом положения закона, то отныне права людей обращаться за конституционным правосудием резко увеличены. Они могут обращаться не только по вопросу конституционности закона, примененного окончательным актом суда в их отношении по конкретному делу, но и любого нормативного правового акта, если считают что этим актом нарушены их основные права и свободы, закрепленные во второй главе Конституции, причем учитывая также комментарии, данные судебной правоприменительной практикой, относительно этой нормы.

Как видим, Конституционный Суд РА не получил прямых полномочий по конституционному контролю за судебными правоприменительными актами, а мы всегда высказывались именно за такое, кардинальное, решение вопроса. Тем не менее, впервые на конституционном уровне проверка конституционности судебной правоприменительной практики прямо закреплена, в качестве прерогативы, за Конституционным Судом.

Конституционный Суд Армении не долго выработывал свою правовую позицию в решении достаточно сложной теоретико-практической проблемы преодоления законодательного пробела и правовой неопределенности.

Впервые свою правовую позицию относительно правовой возможности рассмотрения Конституционным Судом вопроса конституционности пробела в законе Конституционный Суд Армении высказал в своем Постановлении N864 от 05.02.2010г.

Обращаясь к вопросу о соотношении полномочий Конституционного Суда и законодательного органа в деле преодоления правового пробела (а законодательный пробел – один из видов правового пробела) Конституционный Суд установил общее правило, отметив, что в тех случаях,

если правовой пробел обусловлен отсутствием нормативного предписания относительно конкретных обстоятельств, находящихся в сфере правового регулирования, то преодоление такого пробела находится в сфере полномочий законодательного органа. «Конституционный Суд в рамках рассмотрения дела обращается к конституционности того или иного пробела закона, если обусловленная содержанием оспариваемой нормы правовая неопределенность в правоприменительной практике приводит к такому толкованию и применению данной нормы, которое нарушает или может нарушить конкретное конституционное право»².

Развивая вышеуказанную правовую позицию, Конституционный Суд в своем Постановлении №914 от 14.09.2010г. установил, что «законодательный пробел может стать предметом рассмотрения Конституционного Суда только в том случае, когда законодательство не имеет иных правовых гарантий восполнения этого пробела, или в случае наличия в законодательстве соответствующих правовых гарантий сформирована противоречивая правоприменительная практика, или когда имеющийся законодательный пробел не обеспечивает возможность реализации того или иного права. При других обстоятельствах вопрос конституционности пробела правового регулирования не подлежит рассмотрению Конституционным Судом»³.

В своих Годовых сообщениях, относительно ситуации исполнения принятых КС решений, ссылаясь на многочисленные свои решения Конституционный Суд РА отмечал, что законы и иные правовые акты должны соответствовать принципу правовой определенности, быть прогнозируемыми, четкими, не иметь пробелов и не быть двухсмысленными.

2. Постановления Конституционного Суда в первую очередь относятся к правотворческой и правоприменительной деятельности и содержат обязательство предпринять определенные действия. В особенности, фиксирование Конституционным Судом законодательных пробелов не может оставаться без последствий. Из Постановления Конституционного Суда возникает обязанность надлежащим правовым регулированием заполнить пробел в законе и ликвидировать некачественное правовое регулирование.

² См. ПКС-864 от 05.02.2010г., <http://concourt.am/armenian/decisions/common/2010/pdf/sdv-864.pdf>

³ См. ПКС-914 от 14.09.2010г., <http://concourt.am/armenian/decisions/common/2010/pdf/sdv-914.pdf>

Оставление без ответа Постановления или частичное заполнение подобного пробела законодателем рассматривается как аномалия правовой системы.

В Армении проблема преодоления пробела в законе должна стать одним из ключевых вопросов законотворческой политики⁴.

Своими решениями Конституционный Суд способствует выявлению и преодолению, но не восполнению, законодательных пробелов, приводящих к нарушению конституционных прав и свобод. В этом проявляется значимость актов высших органов судебного конституционного контроля и содержащихся в них правовых позиций для развития законодательства.

Наш Конституционный Суд не наделен специальным полномочием исследовать и оценивать конституционность законодательных пробелов, однако вопрос о пробельности законодательного регулирования очень часто возникает в процессе конституционного судопроизводства. Причем наши правила конституционного судопроизводства позволяют Конституционному Суду выявить законодательный пробел, дать ему конституционно-правовую оценку, но не восполнить его, т.к. это прерогатива законодателя. Конституционный Суд в данных случаях использует различные правовые средства и методы для преодоления пробела, указывая законодателю и правоприменителям возможные или необходимые пути выхода из неконституционной ситуации.

Какие конкретно методы преодоления законодательного пробела использует Конституционный Суд Армении?

1. Устранить формальный пробел можно в результате конституционно-правового истолкования текста оспариваемой нормы, выявления ее должного конституционно-правового содержания.

2. Указание в решении Конституционного Суда на необходимость прямого применения Конституции до внесения законодателем соответствующих изменений и дополнений в закон.

3. Формулирование Конституционным Судом по итогам рассмотрения дела определенных рекомендаций законодателю. При этом содержание рекомендаций бывает разным. Если Конституционный Суд признает

⁴ См. Годовые сообщения Конституционного Суда Республики Армения 2008г., 2011г., 2012г., 2015г., <http://concourt.am/russian/report/index.htm>

оспариваемые нормы неконституционными, то такие рекомендации касаются необходимости внесения соответствующих изменений в законодательство с обязательным учетом правовых позиций, выраженных в решении Конституционного Суда и обеспечивающих Верховенство Конституции.

Если Конституционный Суд признает оспариваемые нормы конституционными, то рекомендации законодателю могут быть даны, если Конституционный Суд приходит к выводу о недостаточности существующей регламентации правоотношений для оптимальной реализации конституционных прав и свобод граждан, о возможном выборе законодателем иного подхода к регламентации общественных отношений в процессе дальнейшего совершенствования правового регулирования⁵.

В будущем большую помощь Конституционному Суду в деле преодоления законодательных пробелов и правовой неопределенности окажет конституционная реформа 2015г. В частности, в тексте обновленной Конституции 2015г., во второй, уже действующей, главе впервые дано конституционное определение сущности принципа правовой определенности. Так, согласно ст. 79 обновленной Конституции РА 2015г., «законы при ограничении основных прав должны устанавливать основания и объем этих ограничений, являться в достаточной мере определенными, чтобы носители и адресаты этих прав и свобод были в состоянии проявлять соответствующее поведение». Отметим также, что согласно ст. 80 Конституции РА суть этих положений провозглашена незыблемой.

Кроме того, в первой главе Конституции, посвященной основам конституционного строя, в уже действующей статье 6 о принципе законности, впервые прямо отмечено, что органы, предусмотренные Конституцией на основе Конституции и законов и в целях обеспечения их осуществления, могут быть уполномочены законом на принятие подзаконных нормативных правовых актов. Уполномочивающие нормы должны соответствовать принципу правовой определенности.

⁵ Отметим, что подобные методы в практике конституционного судопроизводства используют органы конституционного правосудия многих стран. См. подробнее О. Хохрякова. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и их влияние на развитие законодательства// Альманах Конституционное правосудие в новом тысячелетии, Ереван, Нжар, 2009, стр. 108-118.

3. Безусловно, принципы правовой определенности, правовой безопасности и защиты законных ожиданий являются неотъемлемыми элементами гарантирования правового государства и верховенства права. В Постановлении от 18 апреля 2006 года ПКС-630 Конституционный Суд, в частности, констатировал, что «... Закон также должен соответствовать выраженной в ряде постановлений Европейского суда по правам человека правовой позиции, согласно которой какая-либо правовая норма не может считаться «законом», если она не соответствует принципу правовой определенности (*res judicata*), т.е. не оформлена достаточно четко, что позволило бы гражданину совместить с ней свое поведение.» Закрепленные в Законе правовые регулирования, особенно в рамках признания принципа правовой определенности, должны сделать прогнозируемыми для лица его правомерные ожидания. Кроме этого, принцип правовой определенности, будучи одним из основополагающих принципов правового государства, предполагает также, что действия всех субъектов правоотношений, в том числе носителя власти, должны быть предсказуемыми и правомерными.

Мы солидарны с мнением уважаемого коллеги из России профессора Н.С. Бондаря, что «наряду с основными (классическими) принципами КС РФ вводит в конституционно-правовое поле новые (специальные) правовые принципы». Среди них «требование правовой определенности как конституционный принцип и критерий конституционности. Общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы, наоборот, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит, к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона»⁶.

Эффективность деятельности конституционного суда во многом обусловлена действующим конституционным полем. Сама Конституция должна иметь достаточную систему внутриконституционной самозащиты,

⁶ См. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография / Н.С. Бондарь. – М. Норма: ИНФРА-М, 2016, стр.289.

содержать необходимые конституционные гарантии для обеспечения верховенства права, реального разделения властей, признания, гарантирования и защиты прав человека. Конституции многих молодых демократических стран, в том числе и Армении, таким потенциалом не обладают. Поэтому конституционные реформы 2015г. были вполне назревшими и необходимыми, которые наряду с другими важными вопросами решили проблемы создания целостной и действенной системы конституционного правосудия.

Важно также законодательно закрепить четкие механизмы, обеспечивающие надлежащее исполнение постановлений и правовых позиций Конституционного Суда. Здесь большую роль может сыграть укоренение системы конституционного мониторинга, которая даст возможность осуществления постоянного контроля за реализацией конституционных принципов и норм в общественной жизни, конституционализацией общественных отношений.

Мы поддерживаем мнение автора этой идеи, уважаемого Председателя КС РА Г.Г. Арутюняна о том, что в условиях общественной трансформации деформации конституционализма становятся главным фактором дестабильности и социальных катаклизмов. Их преодоление требует наличия действенного и системного конституционного мониторинга на основе целенаправленной и непрерывной конституционной диагностики. Это и урок истории, и вызов времени, требующие неотложного внимания и адекватных действий⁷.

Ф.П. ТОХЯН,
Член Конституционного Суда РА

17.10.2016

⁷ См. подробнее Конституционализм: уроки, вызовы, гарантии: сб. избр. публ. и выступлений на междунар. форумах, посвящ. дан. проблематике / Г.Г. Арутюнян. – К.: Логос, 2011, стр. 11., он же Конституционный мониторинг, Ереван, "Нжар", 2016.