

Конституционное
ПРАВОСУДИЕ

Вестник

Конференции

органов конституционного контроля

стран новой демократии

Выпуск 2(68) 2015

ИЗДАЕТСЯ ЦЕНТРОМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ
ЕРЕВАН · 2015

Председатель редакционного совета

Г.Г. Арутюнян
Председатель Конституционного Суда Республики Армения

Редакционный совет:

А.А. Абдуллаев
судья Конституционного Суда Республики Таджикистан

Ю.В. Баулин
Председатель Конституционного Суда Украины

Н.С. Бондарь
судья Конституционного Суда Российской Федерации

Б. Гарибов
*судья Конституционного Суда Азербайджанской Республики
в отставке*

А.М. Нурмагамбетов
член Конституционного Совета Республики Казахстан

В.Ф. Запорожан
судья-ассистент Конституционного Суда Республики Молдова

А.Г. Тиковенко
судья Конституционного Суда Республики Беларусь

Ответственный секретарь

И.В. Даниелян

ISSN 18290125

Содержание

Актуальные проблемы конституционного правосудия

Ливеровский А. Экстерриториальный федерализм этнорелигиозных сообществ как возможность предотвращения этнических и религиозных конфликтов 5

Даниелян Г. Конституционные реформы в Армении в контексте конституционно-правовой культуры 15

Из практики органов конституционного правосудия

6 Решений Конституционного Суда Украины 44

Постановление Конституционного Суда Республики Армения ПКС-1142 75

Научные издания

Арутюнян Г. Рецензия на монографию судьи Конституционного Суда Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста РФ Бондаря Николая Семеновича “Судебный конституционализм: доктрина и практика” 131

Contents

Actual issues of constitutional justice

- Liverovskiy A.** Extraterritorial federalism of ethnic and religious communities as a possibility to prevent ethnic and religious conflicts 5
- Danielyan G.** Constitutional reforms in Armenia in the context of constitutional-legal culture 15

From the practice of the bodies of constitutional justice

- 6 Decisions of the Constitutional Court of Ukraine 44
- Decision of the Constitutional Court of the Republic of Armenia DCC - 1142 75

Scientific Publications

- Harutyunyan G.** Review of the monograph of Valery Zorkin, President of the Constitutional Court of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation "Civilization of law and development of Russia" 131

А. Ливеровский

*Научный руководитель юридического факультета
Санкт-Петербургского государственного
экономического университета, заведующий кафедрой
конституционного права, доктор юридических наук,
заместитель председателя Межрегиональной
ассоциации конституционалистов России*

**Экстерриториальный федерализм
этнорелигиозных сообществ как возможность
предотвращения этнических и религиозных
конфликтов¹**

Отмечая в 2015 году столетие геноцида армян, каждому человеку следует задуматься о причинах этого события, разделить неутраченную боль армянского народа и сделать все возможное для предотвращения не только подобных гуманитарных катастроф, но и современных конфликтов, имеющих ту же природу. Правоведам необходимо исследовать государственно-правовую оболочку этнических и религиозных конфликтов и предложить правовые конструкции, законодательная реализация и регламентация которых позволит обеспечить бесконфликтное сосуществование людей, защиту прав человека, и прежде всего, права на жизнь.

Современным теоретикам права свойственно моделировать государственное устройство и общественное развитие в терминах конституционализма. Общепринятое значение это-

¹ По материалам доклада, прочитанного на международном форуме «Глобальный форум против преступлений геноцида» 21-25 апреля 2015 года, Ереван.

го понятия состоит в том, что это общественно-политическая и государственно-правовая категория, основу которой составляют идеи конституционной демократии, то есть идеал, к которому должно стремиться общество, идущее по пути социального прогресса². С.А. Авакьян, исследуя данное понятие, подчеркивает, что можно признавать движение общества к конституционализму, если развитие его общественных отношений определяется реальным воплощением главных конституционных идей. Это, во-первых, связанность власти и общества правом и, во-вторых, уважение достоинства человека, в частности, безусловное правовое равенство людей³.

Реализация конституционных идей выявляется в связи с появлением "правовой оболочки" общественных отношений - действующих правовых институтов, нормами которых руководствуются члены человеческих сообществ, причем начиная с очень ранних этапов общественного развития. Например, выборы властных лиц племени или решение вопросов жизнедеятельности сообщества на сходе его членов. В основе возникающего в любом обществе правового режима лежат ценности, имеющие, прежде всего, естественно-правовое происхождение. Конституционные идеи, с одной стороны, являются продуктом всего историко-политического развития человеческой цивилизации, с другой - их идеологическая основа состоит в обеспечении естественных прав людей.

Известный армянский конституционалист профессор Г.Г. Арутюнян связывает развитие конституционализма, начиная с догосударственных этнических сообществ, с уровнем конституционной культуры, которую ученый определяет как исторически сложившуюся, обогащенную опытом поколений и всего человечества определенную ценностную систему убеждений, представлений, правосознания. В ее основе лежат этнические обычаи и традиции, моральные нормы, религиозные каноны, которые исполнялись и сохранялись

2 (Конституционное право. Энциклопедический словарь. - М.: Издательство "НОРМА", 2001.) Иное, не юридическое понимание можно найти у современных политологов; см., например, Дьяченко Ю.В. Конституционализм как основа культуры демократии. Автореферат дис. ... канд. полит. наук. - Саратов, 2013.

3 Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. - М.: РЮИД, «Сашко», 2000. - С. 230.

как обязательные условия поведения для представителей конкретной социальной общности⁴.

В приведенном определении усматривается процесс возникновения правового режима, соответствующего некоторому уровню конституционной культуры, которым руководствуются члены этнического сообщества. Этот режим определяется в исторической ретроспективе нормами обычного права, сложившимися на территории проживания сообщества, и неотделимо связанными с ними нормами религиозного права. Исходя из приведенного понимания, такой правовой режим естественно назвать этнорелигиозным режимом⁵.

Данное определение устанавливает связь эволюционного процесса образования правовых режимов с системами ценностей, признаваемых в сообществах. Правовую основу таких режимов составляют естественно-правовые принципы⁶ с их человекоцентристской направленностью, выработанные на основе длительного опыта цивилизационного развития человечества, а на их ценностном фундаменте строятся демократические институты, эффективная реализация которых свидетельствует о конституционности пути развития общества. Данная схема рассуждений вовсе не приводит к выводу, что любая система ценностей приводит к "храму конституционализма". По справедливому утверждению Н.В. Витрука, ценности конкретного общества социально детерминированы и очень устойчивы в общественном сознании, поскольку связаны с реальной действительностью, с традиционной средой обитания, с потребностями и интересами участников общественных отношений⁷. Система ценностей в эволюционно развивающемся обществе меняется

4 *Harutunian G.G.* Constitutional culture: The lessons of history and the challenges of time. – Yerevan, 2009.

5 Подробно об этнорелигиозных правовых режимах см. в работе: *Ливеровский А.А.* Этнорелигиозные основания федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1.

6 Естественно-правовые принципы в своей основе представляют собой необходимые условия выживания человека, выработанные человеческим разумом и закрепленные религиозными догматами.

7 *Витрук Н.В.* Конституция Российской Федерации как ценность и конституционные ценности: вопросы теории и практики // Материалы Международной научно-теоретической конференции. 4-6 декабря 2008 г. В 2-х т. Т. 1. - С. 12.

весьма медленно, отражая его возможно длительное и не всегда прогрессивное развитие, но, в конце концов, выходя на значимый уровень конституционной культуры, становится основой конституционной модели государства. Тогда общественные ценности, воплощающие конституционные идеи, становятся конституционными ценностями.

Религиозная составляющая правовых режимов этнических сообществ в историческом плане подвергалась как эволюционной, так и насильственной трансформации: на смену политеистическим, в основном, языческим верованиям состоявшиеся государства, захватывая новые территории, приносили (насаждали) в этнические сообщества, населявшие присоединенные территории, государственные, в основном, авраамические религии: христианство, мусульманство, иудаизм. В этнических сообществах возникало и сохраняется до сих пор так называемое "двоеверие": смесь привнесенной религии и первоначально сложившихся верований этнического сообщества⁸. При этом на территориях национальных государств оставались этнорелигиозные сообщества иных конституционных культур, проживающих как компактно, так и рассеяно. Государственное преобладание титульной конституционной культуры, свойственное национальному государству, создавало проблему существования, и, тем более, прогрессивного развития на его территории конституционных культур, имеющих иную этнорелигиозную основу. Эта ситуация характерна для территориальных империй⁹. Кажется бы, предотвращение межкультурных конфликтов возможно на пути конвергенции традиционных ценностей, свойственных разным этнорелигиозным культурам, поскольку они изначально исходили из сходных догматов, направленных на выживаемость человека. Однако истори-

8 Наиболее отчетливо это явление наблюдается на Северном Кавказе, на территориях, населенных преимущественно мусульманами. С древнейших времен до наших дней сохраняется этнорелигиозная дробность (не только исламского происхождения) социального состава населения. При этом «мусульманские» сообщества руководствуются не только различными толками ислама, но и местными адатами.

9 Понятие «двоеверие» приписывается преподобному Феодосию Печерскому (XI век). Оно отражает привитие к христианству русского язычества. (Ключевский В.О. Сочинения в 9 томах. Т. 1. Курс русской истории. – М.: Мысль, 1987. – С. 109).

ческое развитие человечества показало, что, например, существование и взаимопроникновение исламской и европейской цивилизаций происходит весьма конфликтно и сопровождается глобальными катастрофами. И представляется, что конфликтогенность возникает не из-за религиозных различий или культурного превосходства одного из этносов, а вследствие недостаточности уровня конституционной культуры, лежащего в основе состоявшегося государства.

Этническое сообщество может объективно претендовать на конституционную государственность только при достижении им определенного уровня конституционной культуры. В этом случае конституционная культура "титального" этнического сообщества (народа) становится объединяющим фактором для всего населения, населяющего территорию государства, в том числе, для иных этнорелигиозных сообществ. Основным критерием конституционности состоявшегося государственного режима, как этапа конституционного развития, является его человекоцентристская направленность - приоритет прав и свобод человека по отношению к властным, государственным и даже общественным интересам. К сожалению, исторические прецеденты, вплоть до самых современных, указывают на наблюдаемый приоритет государственных интересов или даже интересов правящей корпорации. Именно в этом ключе следует исследовать события, предшествующие трагическим событиям 1915 года, справедливо характеризваемым как геноцид армян.

Девятнадцатый век можно характеризовать как эпоху постепенного снижения влияния религиозных установок на правовое регулирование общественных отношений. Для Османской империи это выразилось в процессе эволюции мусульманского права под влиянием европейских правовых моделей¹⁰. Этому способствовали поражения Турции на Кавказском и Балканском фронтах. Мирные договоры, которые Турция вынуждена была подписать (Лондонский протокол от 31

¹⁰ Территориальными империями (в отличие от колониальных) называются такие государства, в которых присоединенные части не отделены от метрополии географически и юридически, то есть для населения этих частей действуют единые для всего государства законы, и народы, их населяющие, могут даже обладать определенными представительскими правами в общегосударственных органах власти.

марта 1877 г., Берлинский договор от 13 июля 1878 г.), историки называют европейской гуманитарной интервенцией, актами о защите прав угнетенных народов Османской империи. Так, последний акт в статье 62 гарантировал гражданам Османской империи гражданские и политические права, назначение на публичные должности, свободу профессиональной деятельности вне зависимости от религиозных различий. Навязанное Турции конституционное право основывалось на европейско-христианских ценностях и противоречило действующим в османском обществе правовым принципам. Вот как оценивало возможность проведения европейских правовых реформ одно из высших должностных лиц Османской Империи того времени: "В какой стране и когда-либо оказывалось практически возможным простым изменением закона или по распоряжению правительства стереть влияние обычаев и традиций, которые устанавливались веками"¹¹. Так и случилось: в результате давления европейских держав произошла попытка преобразования законодательства Османской империи, однако реализация европейских конституционно-правовых институтов, направленных на защиту немусульманского населения, в конце девятнадцатого века не состоялась. Более того, европейская гуманитарная (конституционная!) интервенция для армянской диаспоры, в каком-то смысле, стала провокационным моментом.

Восполнением снижения в XIX веке влияния религии на законодательное регулирование общественных отношений стало развитие национального самосознания народов, проживающих в территориальных империях, причем вначале в этнокультурной форме: обращение к историко-культурным ценностям; развитие национальных языков, письменности; возрождение и сохранение самобытного уклада, традиционного для данного народа и региона его проживания. Данные процессы (в границах Османской империи) были характер-

¹¹ В 1876 году была принята Мидхатом-пашой Конституция, которая провозглашала Османскую империю конституционной монархией с исламом как государственной религией. Ее статья 8 устанавливала общее гражданство для всех османских граждан вне зависимости от вероисповедания, а статья 17 - их равенство перед законом, одинаковые права и обязанности.

ны для армяно-христианской диаспоры с её древней конституционной культурой. Под влиянием законодательно установленного равенства в гражданских правах и в ситуации усиления экономического и политического гнета для иноверцев национально-культурное движение стало приобретать политические формы. Возникали как внутри, так и вне империи революционные ячейки. Возрождалась идея армянской автономии. Для правителей империи подъём национального самоопределения, особенно при появлении политического протеста имперскому угнетению на территориях, пограничных с христианскими государствами, превратился в проблему сохранения территориальной целостности государства и удержания собственной неконституционной власти. Вместо проведения правовых реформ, действительно реализующих конституционные институты, султан Абдул-Гамид установил "режим террора, арестов, убийств и изнасилований"¹². Последовали восстания армян (Сасун - 1894 г., Зейтун - 1895-1896 гг., Урфа - 1895 г., Ван - 1896 г.). В основном это были выступления крестьян, выдвигающих экономические требования, в частности, против двойного налогообложения - центральной и местной властями. Следует отметить политические выступления - организацию демонстраций армянскими революционными партиями гначаков, дашнаков, арменаканов. Власть ответила серией массовых убийств мирного населения.

Низкий уровень конституционной культуры, сказавшийся в отсутствии эффективного нормативного обеспечения экономических процессов и администрирования, привел к образованию субкультуры массового истребления людей - страшного инструмента государственной политики. При этом следует отметить, что армянская резня - это не религиозная война. Власть лишь использовала религиозных фанатиков, подстрекательную технику для решения политических проблем.

Массовые убийства армян эпохи Абдул-Гамида (1894-1896 гг.) стали предвестниками грядущего геноцида армян.

¹² Ваагн Н. Дадрян. История армянского геноцида. – Ереван: «Ноян Тапан», 2007.

Сменивший диктатора режим иттихадистов-младотурков, явно продемонстрировавший более высокий уровень конституционной культуры, но допускающий, что резня является инструментом государственной политики, остался в заложниках той же системы ценностей, в основе которой лежали радикальные догмы ислама. В условиях первой мировой войны это привело к неслыханной трагедии - геноциду армян.

Решение проблемы бесконфликтного проживания этно-религиозных сообществ в современных государствах остается самой актуальной задачей государственного строительства. Для её решения необходимо создавать конституционно-правовые условия сохранения и развития этнорелигиозных режимов. Предлагается использовать в полной мере преимущества федерализма. Современные научные представления соединяют в понятии федерализма принцип, форму государственного устройства и, наконец, определенный правовой режим. Как правовой режим федерализм обеспечивает объединение различающихся правовых режимов, регулирующих общественные отношения различных сообществ, индуцированных разделением по вертикали единой государственной власти в условиях ее территориальной организации. Традиционно форму государственного устройства связывают с территориальной организацией государственной власти - с образованием публично-территориальных образований. На территориях субъектов федерации согласно нормам и принципам конституций образуются правовые режимы, соответствующие установленному разграничению сфер общественных отношений. При этом в рамках определенных сфер органы власти публично-территориальных образований принимают самостоятельные решения.

Исходя из первоначального смысла понятия федерации (*foederatio*), в том числе его конституционно-культурного смысла как союза отдельных людских сообществ, предлагается уйти от территориальной основы их объединения. Определим субъект федеративных отношений не как публично-территориальное образование, а как сообщество людей, объединенных общим этнорелигиозным правовым режимом. Естественной, опирающейся на традиционный уклад характеристикой такого федеративного субъекта должна стать са-

мостоятельность в принятии решений выборными органами управления сообщества в определенных федеральным центром сферах общественных отношений. При этом территориальная компактность проживания этнорелигиозных сообществ не исключается, но предлагаемая модель распространяется на рассеянные этнические сообщества, руководствующиеся общими религиозными канонами, что в настоящее время весьма демографически значимо. "Федеративным фактором" определенного таким образом экстерриториального федерализма является не территориальная общность, а правовой режим сообщества, вписанный в конституционный режим государства.

В предложенной модели не усматриваются противоречия с конституционной доктриной светского государства. Речь идет не о признании религиозных правил источниками государственного права, не об исполнении функций органов государственной власти религиозными объединениями (что невозможно при статусе светского государства), а о создании такого государственного правового режима, который включил бы в себя несколько правовых режимов, независимо действующих на территории государства. Отметим также, что предложенное понятие экстерриториального федерализма, разработанное на основе "претворения" традиционного права этнорелигиозных сообществ, имеет содержательные отличия от известного понятия "национально-культурная автономия"¹³.

Основное направление конституционного развития состоит в человекоцентричности создаваемых правовых моделей, позволяющих сохранять достоинство человека, утверждать правовое равенство людей независимо от национальности и вероисповедания. Предложенная правовая конструкция экстерриториального федерализма этнорелигиозных сообществ позволяет людям руководствоваться в своем государственном существовании конституционными принци-

¹³ Ваагн Н. Дадрян. Там же.

Основательно обоснованное представление о национально-культурной автономии представлено в работе: Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. – М.: ИЗСП, 2010.

пами, исходящими из культурных традиций своего народа, и предотвращать конфликты, объективная оценка которых переходит все мыслимые границы представлений о цивилизованном существовании человеческого сообщества.

A. Liverovski

*Scientific Director of the Faculty of Law
of St. Petersburg State University of Economics,
Head of Chair of Constitutional Law, Doctor of Law,
Deputy Chairman of the Interregional Association
of Constitutionalists of Russia*

Extraterritorial federalism of ethnic and religious communities as a possibility to prevent ethnic and religious conflicts

Summary

The paper discusses the compatibility of legal regimes of ethnic and religious communities living in the territory of a state with the established Constitution. The introduced concept of ethno-religious regime is based on scientific research of G. Harutyunyan on constitutional culture as the basis of developing national statehood.

The concept of extra-territorial federalism, developed on the basis of the "implementation" of the traditional rights of ethnic and religious communities in the constitution of the state and substantial differences from the concept of national-cultural autonomy are introduced. Possibility of the constitutional implementation of the proposed theoretical construction aimed at preventing ethnic and religious conflicts is discussed.



Г. Даниелян

Доктор юридических наук, профессор

Конституционные реформы в Армении в контексте конституционно-правовой культуры

В обществе любое новое демократическое явление с трудом прокладывает дорогу, так как оно неизбежно приводит к новому столкновению интересов, пересмотру уже сформировавшихся и приемлемых для некоторых социальных групп, но неправомερных ценностей, нарушению консервативных настроений, имеющих стереотипное качество, и к некоторым иным подобным ситуациям, которые не всегда адекватно воспринимаются обществом. Общественное самосознание часто отличается явной противоречивостью: с одной стороны, совершенно объективно высказываются в пользу необходимости коренных перемен, с другой стороны, по разным мотивам, в том числе по причине недостаточного доверия и осведомленности, пытаются противостоять даже тем развитиям, которые созвучны логике искоренения явлений, послуживших основанием для их беспокойства.

Впрочем, учитывая политико-правовые предпосылки, по Указу Президента Республики Армения С. Саргсяна 4 сентября 2013 г. была создана Специализированная комиссия по конституционным реформам при Президенте Республики Армения. Комиссию возглавил Председатель Конституционного Суда, известный ученый Гагик Арутюнян. Этот действительно ответственный процесс строго последовательно сопровождался беспрецедентно всеобъемлющими публичными обсуждениями, были вовлечены узкие специалисты, предс-

тавители политических сил и общественных объединений, просто заинтересованные лица, причем члены специализированной комиссии сами инициировали публичные обсуждения также в марзах (областях) Армении, отдельных вузах, научно-исследовательских учреждениях и иных структурах. Цель, пожалуй, была одна - обеспечить необходимую осведомленность общественности, причем дальнейшие развития показали, что решение этой задачи зафиксировало заметные успехи.

Специализированная комиссия на практике оказалась способной встать выше узких восприятий профессионализма и чувства собственного достоинства и проявила необходимую готовность в вопросе равнозначного учета предложений представителей различных слоев общества и их отражения в окончательном документе. Во всех тех случаях, когда представленные предложения и подходы считались в недостаточной степени обоснованными и неприемлемыми, авторам было дано исчерпывающее разъяснение.

Политико-правовые предпосылки конституционных реформ. Ключевыми были сочтены те требования, с учетом которых должен быть разработан и введен в официальный оборот проект изменений в Конституцию Республики Армения (в дальнейшем Проект)¹. Излагаемые ниже требования дают возможность составить максимально адекватное представление об общей методологии разработки документа, который готовится к представлению на общенародный референдум:

"1. Изменения будут представляться по главам и конкретным статьям с учетом системных взаимосвязей.

2. Каждое изменение будет обосновываться с учетом:

- а) его актуальности и безотлагательности для нашей страны;
- б) международных обязательств Республики Армения;
- в) общей логики и имеющегося опыта международных конституционных развитий;

¹ Проект изменений к Конституции Республики Армения размещен на сайте Министерства юстиции Республики Армения: www.moj.am.

г) международной и внутригосударственной судебной практики.

3. Изменения, предлагаемые в каждой главе, будут обсуждаться также с экспертами Венецианской комиссии и с участием тех лиц и организаций, которые представили конкретные предложения”².

Надо отметить, что, оценивая вопросы с точки зрения “актуальности” и “безотлагательности”, адекватно учитываются также перспективные факторы в их эволюции. Конституция, будучи правовым актом, имеющим исходное значение, направлена на такое правовое регулирование, которое нацелено не только на сформированные в данный момент фундаментальные, но и на прогнозируемые отношения.

Что касается общей логики и опыта международных конституционных развитий, то следует отметить, что, пожалуй, впервые термин “международный опыт” сопровождался определенной оговоркой - “общей логикой международных конституционных развитий”, из чего следует, что для страны, имеющей свою самостоятельную правовую культуру и претендующей на формирование самобытной правовой системы, не может быть безоговорочно и полностью приемлемым какой-либо, даже совершенный, правовой институт, так как он совершенен именно в контексте данной правовой системы и правовой культуры, а его отрывочное применение может оказаться весьма проблематичным и навредить.

Особенность современного этапа конституционных реформ в том, что, адекватно осознавая ключевую роль правовой культуры в процессе становления конституционализма, тем не менее за исходную точку принимается также подход, что глубокомысленные и целевые правовые нормы могут способствовать также формированию ожидаемой правовой культуры.

Сказанное свидетельствует о том, что на современном этапе конституционных реформ по ходу возникла необходимость конституционного закрепления таких дополнительных средств, которые позволят по возможности воздержаться от

² См. Концепция конституционных реформ Республики Армения. – Ереван, Тигран Мец (на армянском языке), 2014. - С. 66.

процесса конституционных изменений через референдум во всех тех случаях, когда на "чашу весов" поставлены такие непосредственно связанные с конституционализмом вопросы, которые могут быть решены иными приемлемыми способами, не навредив достижениям института непосредственной демократии. С этой целью выделены следующие проблемы:

- по чисто методологическим критериям необходимо последовательно перейти от "системы властечентристских конституционных решений к антропоцентристской системе". Причем свидетельствуется, что с помощью конституционных реформ 2005 г. указанную задачу невозможно было решить надлежащим образом. В Проекте по праву за основу берется подход, согласно которому в результате последовательного и согласованного закрепления и применения принципа верховенства права становится реалистичным непосредственное действие конституционных прав, гарантируется ограничение власти на основе достоинства, прав и свобод человека, в результате чего явно сужаются возможности произвольных, субъективных проявлений со стороны властей. При этом в данном случае термин "власть" включает не только власть, осуществляемую органами государственной власти и местного самоуправления и их должностными лицами, предусмотренными Конституцией, но и власть, непосредственно осуществляемую народом;

- необходимо закрепить адекватные положения, которые будут гарантировать полноценное проявление социального государства. С этой точки зрения серьезным и всесторонним материалом для обсуждения является вопрос о том, по каким конкретным критериям государство может одновременно быть и "правовым", и "социальным". Если мы будем адекватно воспринимать правовой и социальный характер государства, то исходной точкой может послужить то, что государство просто не может быть полноценно и правовым, и социальным. Путаница в этом вопросе, пожалуй, обусловлена тем традиционным подходом, что термин "социальное государство" воспринимается как государство, считающее первичной социальную политику, в то время как любое демократическое государство, независимо от того, провозгласит ли оно себя социальным или нет, все равно неизбежно осуществ-

вляет социальную политику, то есть в той или иной мере изменяет систему социального обеспечения, систему содействия социально незащищенным слоям и др., однако их недостаточно для того, чтобы квалифицировать государство как "социальное государство".

В условиях "социального государства" необходимо определенным образом пересмотреть ряд таких правовых критериев, которые касаются равноправия. В частности, равноправие присуще "правовому государству", оно не предполагает хоть какого-либо отклонения от этого принципа, в то время как в условиях "социального государства" бывает необходимо обратиться к таким отклонениям от этого принципа, которые, по сути, не нарушают принцип равноправия, однако предполагают такие оговорки, которые делают полноценным статус социально незащищенных слоев;

- необходимо четче урегулировать принцип разделения и баланса властей, исключив на практике возможность излишней концентрации власти у какого-либо органа либо чиновника. Именно с этой целью первичным было признано обеспечение гармонии цепи "функция-институт-полномочие". В условиях неполноценной реализации принципа разделения и баланса властей создается почва для таких негативных явлений, каковыми являются теневые политические отношения и обусловленные ими договорённости, проявления субъективизма, централизация власти без сопровождения адекватной ответственностью и т.д. С этой точки зрения ключевым считается создание необходимых институциональных и правовых предпосылок для применения института конституционной ответственности;

- следующий фактор, препятствующий закреплению принципа верховенства права, - это то, что Конституцией все ещё не преодолены "сверхперсонифицированность и сверхцентрализованность политической системы Республики Армения. Есть очевидная диспропорция между реальным объемом полномочий различных конституционных органов и их политической ответственностью";

- следующий вопрос связан с предыдущей задачей, однако преимущественно касается исполнительной власти. В частности, за исходную точку берется то, что конституци-

онные основы системы исполнительной власти несовершенны, в частности, они лишены строгой внутренней логики, отсутствует четкое разграничение функций и полномочий и т.д. С этой точки зрения проблематична также деятельность независимых органов исполнительной власти, которые независимы не только от правительства, но и от парламента, так как парламентский контроль, который на этом этапе не так уж ощутим, ограничивается исключительно некоторыми полномочиями, осуществляемыми в отношении правительства;

- ключевое значение имеют также задачи становления и дальнейшего стабильного развития парламентаризма. Разумный статус парламента предполагает, чтобы он по праву воспринимался как структура, определяющая и осуществляющая политику в области законотворческой деятельности. Из сказанного вовсе не следует, что в парламенте должны быть сосредоточены работы по разработке законопроектов, что депутаты лично должны в большем объеме быть вовлечены в дела по разработке законопроектов и их представлению в парламента. Задача в ином измерении: конституционный статус парламента предполагает, что последний должен предопределять законотворческую политику посредством четко составленных программ. Уязвима также контрольная миссия парламента, она все ещё не соответствует конституционному статусу парламента и международным критериям, не вытекает из конституционного принципа разделения властей и т.д. Все те конституционные рычаги, которые касаются осуществления контрольной функции, властны гарантировать лишь частичный, отрывочный контроль.

Наконец, нужно создать необходимые и достаточные конституционные гарантии для эффективной деятельности и закрепления уравнивающей роли парламентарского меньшинства. Меньшинство все ещё не может выступать в парламенте по какому-либо вопросу с определенной самостоятельностью, влиять на правовые основы политических процессов;

- отдельными компонентами реформы являются избирательная система и институт референдума, которые, будучи рычагами непосредственной демократии, властны обеспе-

читать не только гармонию во всей политической системе, но и повысить доверие к публичной власти. В настоящее время часто говорится о том, что периодическая реформа правовых основ избирательной системы, закрепленных в текущем законодательстве, пожалуй, не в состоянии сделать избирательные процессы более эффективными, улучшить доверие к ним. В связи с этим актуален коренной пересмотр правовых основ избирательной системы;

- задача недостатка доверия актуальна также по поводу системы правосудия. Судебная власть нынче не рассматривается как независимая ветвь власти, выступающая противовесом иным ветвям власти. Решению этой сверхзадачи значительно препятствует ряд существенных факторов. Прежде всего, для независимости и нормальной деятельности судебной власти не закреплены достаточные правовые основы, в частности, основной акцент сделан на институциональные вопросы судебных инстанций, при этом почти игнорирована необходимость установления четких необходимых правовых основ для полномочий и их гарантирования;

- вопросы нормального развития конституционализма предполагают, что нужно принципиально преодолеть существующий водораздел между Конституцией и реальной жизнью, путем конституционализма и конституционализации общественных отношений должны быть найдены правовые гарантии разрешения политических, социально-экономических и иных проблем, следует основываться на правде о том, что преодоление дефицита конституционализма - гарантия стабильного развития. В правовом государстве должно быть исключено слияние политического, экономического и административного потенциала, должна быть гарантирована и обеспечена конституционность целей и деятельности политических сил. На конституционном уровне следует выделить конституционализацию социального поведения личности, а также политического и публичного поведения власти, и в основе обоих должен лежать принцип верховенства власти.

Решению этой сверхзадачи послужат не только средства, направленные на улучшение уже сформированных конституционных институтов, но и институты, впитавшие совершенно

новую идеологию. В частности, предусматривается внедрить новый институт конституционной ответственности.

Концептуальные подходы конституционных реформ. Концепция обратилась не только к принципам реформ, но и к подходам, которые дают возможность придать более четкий и предметный вид ожидаемым правовым решениям.

Прежде всего, ключевым считается "гарантирование, обеспечение и реализация принципа верховенства права в конституционных решениях, укрепление конституционно-правовых предпосылок правового государства". В Концепции закреплён подход о том, что в результате последовательной реализации принципа верховенства права необходимо сделать более гарантированными механизмы основных прав и свобод человека, по возможности усовершенствовать их, учитывая современные международно-правовые критерии. Современные развития свидетельствуют, пожалуй, о том, что всеобщей задачей стала гарантированность непосредственного действия основных прав и свобод и ограничение с их помощью публичной власти. Причём речь не только о государственной власти, но и о любом имеющем конституционный статус субъекте, наделённом публичной властью, в том числе и о народе. Термин "народовластие" также свидетельствует о том, что даже при осуществлении власти способами непосредственной демократии народ ограничен основными правами и свободами человека.

Равномерное решение указанной проблемы касается не только той части Конституции, которая регулирует права и свободы людей, но и в равной степени касается каждой части Конституции, из чего следует, что каждый конституционно-правовой институт должен быть "насыщен" компонентами принципа верховенства права, причём в каждой части эти проявления различны и обусловлены задачами правового регулирования, поставленными перед данной частью.

Подчеркнем, что указанные компоненты отражены также в резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы о верховенстве права N 1594(2007), в рекомендации Комитета министров Совета Европы от 21 ноября 2008 г. CM(2008)170, в позициях, представленных в докладе Венецианской комиссии Евросовета от 4 апреля 2011 г. CDL-AD(2011)003rev., в поло-

жениях Резолюции ООН "О верховенстве права", принятой 24 сентября 2012 г. При их изложении учитывались результаты обсуждений на конференции на тему "Верховенство права как практическая концепция" (Лондон, 2 марта 2012 г.), проведенной в рамках председательства Объединенного Королевства в Комитете министров Совета Европы, и Конференции на тему "Европейские стандарты верховенства права и границы усмотрения национальных властей" (Ереван, 3-4 июля 2013 г.), проведенной в рамках председательства Республики Армения в Комитете министров Совета Европы. Обобщение всех этих источников приводит к тому однозначному выводу, что в общей сложности по международно-правовым критериям верховенство права квалифицируется не только как многогранное правовое понятие, но однозначно закреплен тот подход, что они общеобязательны для каждого государства, избравшего путь демократии. По сути, в основе характеристики государства как демократического лежат предпринятые государствами усилия и их фактические результаты именно с точки зрения компонентов верховенства права.

Принцип разделения и баланса властей. Данный принцип получил свое чисто правовое отражение еще в первых правовых документах провозглашения независимости, но в общественном самосознании его настоящая ценность и значение не воспринимались в достаточной степени. К сожалению, он не был воспринят в своем настоящем значении также в общественных отношениях: главным образом, не считаются уязвимыми некоторые отклонения от принципа разделения власти на ветви, потому что за исходную точку принимается тот подход, в соответствии с которым важны результаты, а способы и средства их достижения, в том числе в институциональном измерении, не имеют существенного значения. Попытки разделения между отраслями публичной власти, конечно, делаются, более того, иногда они достигают крайностей, но эти процессы свидетельствуют не столько об адекватном восприятии упомянутого принципа, сколько об излишних крайностях и примитивизме этого принципа.

Конечно, в результате неадекватного восприятия и реализации принципа разделения и баланса властей более уяз-

вимыми становятся судебная власть и законодательная власть, но в случае вышеуказанных неадекватных подходов, когда в отдельных случаях проявляются излишние крайности, необоснованно ограничиваются и полномочия исполнительной власти. Так, статьей 83.5. действующей Конституции предусмотрены отношения, которые могут регулироваться только законом. К тому же, в этот перечень включаются такие отношения, которые не имеют ничего общего с законодательным органом и явно проваливают нормальный процесс осуществления исполнительной власти. Проблема в том, что в соответствии с указанной статьей даже порядок осуществления прав должен быть предусмотрен исключительно законом, в результате чего получается, что исполнительная власть превращается лишь в исполняющий орган, будучи лишенной возможности регулировать через подзаконные акты такие текущие отношения, которые возникают постоянно и требуют по возможности оперативного вмешательства.

В подобной ситуации решение заключается в следующем: правительство может подзаконными актами предусмотреть порядок осуществления прав, но ни в коем случае не должна нарушаться сущность права. Конечно, можно настаивать, как может правительство решить, не нарушается ли в результате его правотворческой деятельности сущность того или иного права? В связи с этим вопросом считаем нужным заметить, что это таким же образом может касаться и парламента, а вообще решение проблемы конституционализма обусловлено не столько институциональными решениями, сколько предложенными проблемами и установленными в соответствии с ними процессами. Характерно то, что, обращаясь выше к проблеме гарантирования конституционализма, мы заметили, что полномочие мониторинга конституционализма нужно четко предоставить Президенту Республики, из чего следует, что контроль за любым правовым актом, противоречащим Конституции, инициатива при необходимости сделать его предметом рассмотрения в Конституционном Суде должна быть строго реалистичной.

Если попробовать скоординированно представить причины и предпосылки, которыми продиктована недостаточно последовательная реализация принципа разделения и ба-

ланса властей, то можно выделить следующие факторы: форма правления, низкий уровень общественного самосознания и все еще не решенные проблемы процесса становления партийной системы. В данном случае не будем говорить о проблемах правовой культуры, потому что их мы уже в другом аспекте отразили в данной аналитике.

В Проекте проанализированы и предложены также необходимые для решения упомянутых вопросов подходы:

- во-первых, ключевым является то, что конституционные реформы должны гарантировать для всех ветвей власти необходимый пропорционализм в триединой цепи функция-институт-полномочие, а также сбалансированность функциональных, уравновешивающих и сдерживающих полномочий. Сверхпроблемой было... создать конституционные гарантии для того, чтобы иметь полноценный институт главы государства, сильные и сбалансированные органы законодательной и исполнительной власти, независимый и беспристрастный суд;
- залогом решения предложенных задач считается нормальное становление политической системы, чего возможно будет достичь демократизацией политических партий, созданием необходимых правовых гарантий обеспечения конституционного требования публичности их финансовой деятельности. Иначе говоря, с одной стороны, ставится последовательное применение демократических принципов в сфере формирования и деятельности партий, с другой стороны, существенным считается вопрос о том, чтобы сделать деятельность партий более прозрачной;
- признано необходимым непосредственно в Конституции закрепить нормы, которые уточняют институциональную систему исполнительной власти, круг ее системных взаимоотношений с Президентом Республики и Национальным Собранием. В конечном счете, предусматривается исключить ситуацию, когда ряд органов, входящих в исполнительную власть, по сути, остаются вне контроля законодательного органа;
- единственным основанием разрешения споров в связи с конституционными полномочиями, возникающими между конституционными органами, будет считаться право-

вой способ, в котором ключевая роль будет предоставлена конституционному правосудию;

- необходимо внедрить институт конституционной ответственности, при котором будет гарантирована публично-правовая ответственность органов государственной власти и должностных лиц в вопросе осуществления их программно-целевой деятельности и полномочий. В данном случае могут быть применимы как инстанции действующего правосудия, так и предпочтение может быть отдано формированию инстанции, состоящей из представителей конституционных органов. В этом случае важно предложить такие правовые решения, в результате которых было бы исключено явление конституционных нарушений на основе безнаказанности;
- гарантией охраны и укрепления конституционализма является внедрение института конституционных мониторингов, что предполагает закрепление соответствующих механизмов и процедур, предоставив ответственную роль Президенту Республики.

Конституционные гарантии непосредственной демократии. Рассмотрение референдума в качестве зачатков непосредственного осуществления народом власти известно истории давно. Хотя большинство юристов склонны в качестве начального этапа возникновения этого института считать середину XV века, тем не менее отдельные составляющие последнего могут встречаться в более ранний период. В различные историко-политические эпохи референдум был призван решать внешне задачу содействия становлению народовластия, а на практике более ограниченную - служения различным внутренним и внешним интересам, в том числе и гарантирования суверенитета государства.

В связи с необходимостью и правомерностью референдума при крайне разных, даже взаимоисключающих теориях есть основания утверждать, что он в той или иной мере принят в большинстве государств мира, а широкая практика применения зафиксирована в особенности в Швейцарии, Норвегии, Франции, США, Дании, Японии, Германии, Шотландии, Уэльсе, Италии, Ирландии, Бразилии и др. Отсутствие единства

теоретических подходов по поводу референдума характерно и современным политико-правовым развитиям. Как правило, противники референдума твердят, что эффективнее может действовать удовлетворяющее определенным критериям профессионализма представительное народовластие, а народ степенью своей подготовленности не в состоянии преодолеть сложности законотворческой деятельности. Как замечают многие правоведы, в современную эпоху в деятельности представительных органов групповые интересы становятся всё более и более влиятельными, при которых и ещё более подчеркивается ценность института референдума³.

Во всех случаях, обобщая сформированные по поводу референдума научно-практические подходы, можно свидетельствовать, что референдум рассматривается преимущественно как противовес представительной демократии, однако на вопросы о том, в каких конкретных границах этот противовес может претворяться в жизнь, считаться допустимым, какие вопросы могут быть урегулированы исключительно путем референдума, может ли полномочие по инициированию референдума быть предоставлено только органам власти и т.д., пока не даны единые и исчерпывающие ответы. Думаем, что формированию действительно адекватных подходов по данным вопросам отчасти препятствовало то, что в посвященных референдуму теориях даже в последние времена без надобностей в полном объеме отождествляются избирательная система и референдум. Кстати, это опасение осталось неизменным и в самосознании общества⁴.

³ Термин «референдум» в этой статье был применен в широком смысле, обхватив также термин «плебисцит», что обусловлено тем подходом, что с точки зрения конституционных гарантий два этих института тождественны по своей смысловой направленности; более обстоятельное обращение к этой задаче имеется в следующем труде: Крюковских А.К., Словарь исторических терминов. - М.: «Юристъ», 1987г. - 356 с.

⁴ Характерно то, что согласно результатам социологического исследования, опубликованного в рамках программы «Повышение роли гражданского общества в политических процессах» (APR Group, EUROPEAN endowment for democracy / Программа «Повышение роли гражданского общества в политических процессах» – результаты исследования о конституционных реформах РА, Ереван, 2014, 140 с.), «... референдум от выборов не отличается, так как голосование проходит так же, избирательные комиссии, контрольные механизмы те же», стр. 79.

В то же время согласно осуществлённым отечественными экспертами социологическим опросам и результатам их анализа, в чисто практическом срезе залогом удачи референдума считается самосознание общества: "... Если гражданское общество будет носителем идей, будет иметь высокое правосознание, возможно будет избежать многих рисков"⁵.

Институт референдума в отечественной конституционной культуре сформировался как исключительный правовой способ принятия Конституции и внесения в неё изменений. В то же время он закреплён также как альтернативный способ принятия законов (статья 112 Конституции), причём не уточнён круг законов, подлежащих принятию путём референдума. Кроме того, компетенция по инициированию постановления законов на референдум была предоставлена только Национальному Собранию и правительству. Таким образом, в сравнительно раннем периоде формирования отечественной правовой системы референдум воспринимался исключительно как ограниченный способ правотворческой деятельности.

Дальнейшие законодательные развития привели к расширению компонентов института референдума, в частности, принятым 26 декабря 2008 г. законом было закреплено наиболее широкое определение указанного института: "Референдум (всенародное голосование, далее - референдум) - непосредственное осуществление власти народом путем принятия Конституции или внесения в неё изменений, принятия законов, а также выявления общественного мнения по поводу важнейших вопросов государственной жизни".

Политико-правовая эволюция референдума показывает, что он, особенно в начале XX века, в основном воспринимался как равнозначный верхней палате парламента, заменяющий её институт. В этот период в правоведении был распространён подход, согласно которому референдум действует подобно верхней палате парламента, но более консервативен. Характерно то, что ещё в 1907 г. в Англии первоочередным вопросом повестки дня стала инициатива замены ут-

⁵ См.: Тот же источник. - С. 81.

ратившей "свою жизнеспособность" палаты лордов на референдум, а в 1953 г. в Дании необходимость роспуска верхней палаты парламента была обоснована инициативой внедрения в том же году института референдума⁶. Независимо от границ применения референдума и от представлений о содержательном составе этого института, он, бесспорно, рассматривается как демократическая правовая ценность.

На нынешнем этапе становления демократии в стране, пожалуй, этот способ непосредственной демократии будет в состоянии содействовать балансу властей, такому соотношению политических сил, при котором снизится сверхцентрализация власти в руках одной политической силы. В частности, референдум возможен в такой ключевой сфере государственной власти, каковой является законотворческая деятельность, он даёт возможность коренным образом расширить роль политических меньшинств, реальное влияние определенных социальных групп и т.д.

Необходимость референдума в основном объясняется чисто прагматичными соображениями, а именно: пресечь по возможности тенденции излишнего снижения гражданской активности⁷. А референдум даёт возможность в условиях сформированной и развивающейся апатии в отношении политических процессов вызвать такие форматы необходимой заинтересованности в этих же процессах, при которых гражданин более предметно воспринимает фактор своего участия. *Сравнительный анализ чисто статистических данных показывает, что процент участия в выборах, как правило, выше в тех странах, где референдум имеет более практичное применение.*

Политические деятели и конституционалисты, негативно настроенные по отношению к референдуму, в основном ключевой считают ту отправную точку, согласно которой при профессиональном и имеющем первичный мандат парламенте неправомерно предлагать решение строго специальных вопросов такой группе людей, которые просто не готовы предложить адекватные решения.

⁶ Более обстоятельно см., например, Duverger M., *Institutions, politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1970.

⁷ См.: *Даймонд Л.* Определение и развитие демократии // Теория и практика демократии. Избранные тексты. - М.: Ладомир, 2006. - С. 25-33.

Отрицательная позиция по поводу референдума продиктована, пожалуй, также нескрываемыми опасениями определенных международных структур, согласно которым этот институт может оказаться серьезным препятствием на пути исполнения принятых международных обязательств или на пути принятия на себя таких обязательств, однако если будет возможно должным образом обеспечить предъявляемые этому институту правомерные требования, то для опасений не останется оснований.

В связи с вопросом об определении Конституцией круга выносимых на референдум вопросов нет единых критериев, в то же время сравнительно-правовой анализ показывает, что в той или иной мере распространены следующие варианты:

- а) закрепляется положение в связи с вынесением на референдум (в том числе и консультативный) "наиболее важных вопросов публичной жизни", а законом исчерпывающе устанавливается круг вопросов (статья 9 Конституции Литвы, Закон Великобритании 1972 г. "О референдуме", статья 87 Конституции Хорватии, Новая Зеландия);
- б) просто, без определения каким-либо образом их круга, закрепляется положение о принятии законов путем референдума (Швейцария, Армения, Таджикистан и др.);
- в) Конституцией закрепляется круг тех вопросов, которые могут быть вынесены на референдум (статья 11 Конституции Франции, статья 23 Конституции Италии, статья 90 Конституции Румынии);
- г) перечисляется круг тех наиболее важных вопросов, которые в обязательном порядке должны быть вынесены на референдум, одновременно закрепляется, что другие важные вопросы также могут быть вынесены на референдум (статья 93 Конституции Словакии, статья 128 Конституции Австрии, статья 38.1. Конституции Швеции, статьи 136-142 Конституции Швейцарии, статья 29 Конституции Германии). В странах этой группы, как правило, вопросом, обязательно выносимым на референдум, признается такое вступление в международные организации, в результате которого ограни-

чивается компетенция исполнительной власти или вообще государственной власти.

Согласно статье 29 Конституции Германии текущим законом может устанавливаться минимальный 5-летний срок повторного референдума в порядке гражданской (народной) инициативы;

д) компетенция по определению круга вопросов, выносимых на референдум, Конституцией предоставляется парламенту (раздел 42 Конституции Дании). В случае с Данией определённое право предоставлено и парламентскому меньшинству, в частности, после принятия закона в трехнедельный срок 1/3 парламента может обратиться к председателю парламента с требованием о его вынесении на референдум (как нам кажется, в нашей действительности это может создать возможность для многих злоупотреблений, более вероятным кажется уточнение круга тех законов, которые по требованию 1/3 могут быть вынесены на референдум). Есть и противоположный подход, когда для проведения референдума вообще требуется, чтобы проголосовало большинство членов парламента (например, статья 135 Конституции Хорватии);

е) отсутствует какая-либо норма о проведении референдума, а институт урегулирован текущим законодательством (Закон Латвии "О народном голосовании и законодательной инициативе", временный закон Нидерландов 2005 г. урегулировал порядок организации и проведения референдума о вступлении в Евросоюз, Бельгия, Босния, Канада)⁸.

В принятый на референдуме закон могут вноситься изменения и дополнения, или он может быть признан утратившим силу лишь по истечении определенного срока (согласно статье 99 Конституции Словакии - спустя не менее 3 лет). Как правило, исключается какой-либо вариант их пересмотра парламентом.

⁸ В основе вышеуказанного обобщения лежат результаты сравнительно-правового анализа конституций и посвященных референдуму законодательных актов разных стран.

Таким образом, референдум не эффективный институт сам по себе, и безоговорочно, он может быть таковым только в случае проведения на сбалансированных основаниях и условиях. К тому же в условиях отсутствия конституционной культуры и традиций неправомерна практика инициирования референдума с излишне краткой периодичностью.

По причине неадекватного правосознания и правовых оснований в связи с сущностью, основанием, условиями проведения и правовыми последствиями института референдума, к сожалению, сложилось ложное представление, согласно которому референдум - институт, просто осуществляемый по тем же правилам, которые характерны избирательным процессам. Характерно то, что статья 20 Закона РА "О референдуме", озаглавленная "Агитация при подготовке референдума", содержит те же нормы, что и статья 18 Избирательного кодекса РА. То есть опять же закреплены ограничения для должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления и т.д.

Но в случае референдума эти ограничения не только неправомерны, но и нарушают сущность указанного института, так как не гарантируется необходимая осведомленность участников, например, надлежащим образом не раскрывается официальная позиция политики государства, что и снижает эффективность правового рычага полномочия по осуществлению власти народом. Кстати, противники необходимости института референдума мотивируют свою позицию именно недостаточной осведомлённостью.

К этой задаче по возможности адекватно обратилась Венецианская комиссия в нескольких своих заключениях (например, CDL-INF/2001/10 от 11 июля 2001 г., CDL-AD/2007/008 rev от 28 января 2009 г. и др.). Частично к этим вопросам та же комиссия обратилась и в заключении "Организация референдумов с применением международных критериев" номер CDL-AD(2005)041 от 19 декабря 2005 г. Наконец, к этим вопросам имеется обращение в новых аспектах в заключении "О референдуме в Автономной области Крым" номер 762/2014-CDL-AD(2014)002 от 21 марта 2014 г.⁹. В них отражено поло-

⁹ Указанные заключения Венецианской комиссии взяты с сайта «<http://hr-lawyers.org/index>».

жение, согласно которому референдум должен осуществляться с рядом существенных особенностей, каковыми являются, например, участие государственных чиновников в агитационных работах, участие государственных органов в финансировании, запрет на вынесение на референдум вопросов, отведённых к компетенции государственных органов, требование опубликования обязательного заключения парламента по вопросам, вынесенным на референдум по инициативе граждан, круг вопросов, не подлежащих вынесению на референдум, и т.д.

Кстати, единые критерии по поводу пределов применения референдума в настоящее время не сформированы. Так, в ситуации с Косово была проигнорирована необходимость предварительных переговоров между заинтересованными сторонами и достижения согласия по поводу референдума, при том, что Венецианская комиссия, обращаясь уже к решению Верховной Рады Автономной Республики Крым от 6 марта 2014 г. по результатам проведенного в этой Республике референдума, по которому было провозглашено присоединение этой Республики к Российской Федерации, оценила его как неправомерное, имея в виду, что Конституция Украины (статьи 1, 2, 73 и 157) не допускает отделение автономной республики путем референдума, кроме того, стороны предварительно не вели переговоров вокруг вопроса правомерности этого референдума¹⁰.

Обобщая отраженный в этой статье по поводу референдума материал, ниже представляем концептуальные положения совершенствования этого института:

1. Учитывая сложные и противоречивые процессы предстоящих конституционных развитий, в частности, присоединения к международным организациям, считаем, что следует отдать предпочтение тому варианту, согласно которому на референдум выносятся вопросы о таком присоединении к международным организациям, которое приводит к ограничениям суверенитета.
2. Закрепить институт консультативного референдума, определив круг уполномоченных государственных орга-

¹⁰ См.: <http://hr-lawyers.org/index>.

нов, наделённых инициативой его проведения. При этом правоммерным считается предоставление этого полномочия не только правительству, но и Президенту и Национальному Собранию. Это правовое регулирование исключит в законотворческой деятельности возможные излишние расхождения по поводу указанного института, которые уже проявились в ходе вышеуказанных законодательных реформ.

Думаю, в этом вопросе более правоммерным следует считать подход, когда консультативный референдум инициируется исключительно по поводу вопроса, связанного исключительно с полномочием данного государственного органа, а в других случаях данный государственный орган не ограничен в обращении к другим уполномоченным государственным органам для того, чтобы последние при надобности сами обратились к необходимости консультативного референдума.

Кстати, согласно позиции Венецианской комиссии, нецелесообразно референдумы по принципиальным вопросам делать обязательными, так как они могут существенно сдерживать государственную политику¹¹. Принципиально соглашаясь с такой позицией, тем не менее убеждены в том, что проведение исключительно консультативного референдума по некоторым существенным вопросам (организованным по вопросам статуса государственных образований, созданных на основе принципа национального самоопределения, и др.) просто приведет к обесцениванию института референдума.

3. Рассматривать референдум как правовой рычаг прекращения на определенных основаниях полномочий органов власти, обладающих первичным мандатом, а также предоставления вотума доверия, что будет способствовать смягчению политических кризисов. Это, пожалуй, продиктовано адекватным осознанием той действительности, что при острых политических кризисах, когда предпочтительным средством считается политическое неповиновение и нетерпимость, вынесение в качестве предмета референдума вопроса о прекращении полно-

¹¹ См.: Заключение Венецианской комиссии «О лучшем опыте референдума» номер CDL-AD(2007)008rev от 20 января 2009 г., пункт 8.

мочий органов власти, имеющих первичный мандат, может существенно снизить излишнюю напряженность и удержать страну от нежелательных потрясений.

Более того, политические развития в нашей стране свидетельствуют, что такое средство посчиталось правомерным Конституционным Судом даже в том случае, когда для этого в Конституции отсутствовали соответствующие правовые основания. Имеем в виду Постановление Конституционного Суда Республики Армения, вынесенное в связи с рассмотрением заявления об оспаривании результатов президентских выборов¹².

4. Учитывая, что в отечественном правосознании референдум всё ещё воспринимается как частичное проявление избирательного процесса, проводимого по исключительно одинаковым правилам, целесообразно как ми-

¹² См.: Постановление Конституционного Суда РА номер от 16 апреля 2003 г. ПКС-412, в котором было закреплено следующее положение: «Исходя из той реальности, что на 25 мая 2003 года назначены выборы в Национальное Собрание РА и референдум по принятию новой редакции Конституции, каждое из которых имеет решающее значение в деле преемственного развития через демократию государственной власти, учитывая, что на уровне конституционных решений для институтов представительной демократии имеет существенное значение не только законность их образования, но и продолжительное широкое доверие общества к этому процессу и государственной власти, считая важной необходимость укрепления конституционного порядка в Республике Армения и утверждения закрепленного в преамбуле Конституции гражданского согласия, соглашаясь с тем фактом, что в условиях пока еще несовершенной конституционной демократии избирательный спор, имеющий решающее значение, имеет также глубокий общественно-политический подтекст, замешанный на недоверии и непримиримости, отдавая большое значение роли референдумов и всенародных опросов как реализации непосредственной демократии и осуществлению народовластия, решения вопросов, имеющих особое значение для государства, как форме, имеющей особое значение для утверждения общественного доверия и гражданского согласия, предложить новоизбранному составу Национального Собрания и избранному Президенту РА в течение одного года привести в соответствие Закон РА «О референдуме», согласно принципам демократического правового государства, со 2-ой, не подлежащей изменениям статьей Конституции РА, с требованиями части первой статьи 2 Конституции РА, не подлежащей изменениям, и как плодотворное средство преодоления общественного противоястояния, углубившегося в ходе президентских выборов, избрать организацию референдума доверия».

нимум закрепить, что особенности организации и проведения этого института определяются законом.

Естественно, нужно будет на соответствующей научно-практической базе представить исходные положения, которые предопределяют особенности организации и проведения референдума. Причем они ни в коем случае не могут доходить до крайностей, так как выборы тоже - ключевой способ непосредственной демократии и не могут существенно отличаться от иного способа проявления воли народа. Нужно, в частности, уточнить, что основная предпосылка референдума - достаточная осведомленность общественности, что предполагает активную вовлеченность государственных чиновников в агитационную работу. Однако агитация последних не должна направлять референдум, а лишь ограничиваться представлением по возможности доступных разъяснений исключительно по поводу вопроса, вынесенного на референдум. При этом агитация указанного характера правомерна не только при референдумах, организованных по инициативе уполномоченных государственных органов, но и референдумах, осуществляемых по гражданской инициативе.

5. Целесообразно предусмотреть институты референдума по гражданской инициативе, а также предоставления гражданской инициативе права на законодательную инициативу, включив вопросы правового регулирования в текущий закон. Причем, если в рамках законодательной инициативы гражданская инициатива не приводит к результатам (законопроект отклоняется), тогда гражданской инициативе может быть предоставлена компетенция по инициированию референдума по тому же Проекту.

Вышеуказанные выводы относятся исключительно к конституционно-правовым основам совершенствования института референдума, которые в состоянии предопределять также границы и содержание законодательных основ дальнейшего совершенствования указанного института.

Концептуальные положения конституционно-правовых реформ местного самоуправления. В системе предпосылок формирования конституционной модели местного самоуп-

равления ключевое значение имели международно-правовые документы и международный опыт, что было продиктовано объективными факторами, в частности абсолютно отсутствовал отечественный прототип этого института. С точки зрения советского правосознания, абсолютно понятными факторами местное самоуправление было отождествлено с компонентом государственной власти: на одинаковой идеологической базе были сформированы советы как в центре, так и на местах. На практике также стереотипы правовой культуры не способствовали формированию публичных традиций по осуществлению местного самоуправления не характерными для государственного аппарата правовыми рычагами.

Тем не менее местное самоуправление в политической жизни всё ещё полностью не воспринимается в качестве наиболее демократичного института становления и гарантирования народовластия и одновременно в качестве полноценного органа публичной власти. В результате неадекватного восприятия термина "вопросы местного значения" доминирует ложное представление, согласно которому органы местного самоуправления в основном заняты несущественными, не имеющими публичного значения вопросами, в то время как в международно-правовых документах однозначно подчеркивается компетенция органов местного самоуправления по управлению именно "публичными делами". "Понятие местного самоуправления означает полномочие и способность органов местного самоуправления под собственную ответственность и с учетом интересов населения общины регулировать и управлять значительной частью установленных законом публичных дел" (часть 1 статьи 3).

В настоящее время теории, сформированные по поводу местного самоуправления, выделяясь строго взаимоисключающими позициями, тем не менее рассматривают его, по сути, как *наиболее доступный* институт, имеющий ключевую ценность осуществления народовластия, которым гарантируется правоспособность общины самостоятельно решать вопросы местного значения, а система местного самоуправления условно признается четвертой властью. В контексте народовластия осуществление общинами местного самоуп-

равления преимущественно воспринимается как естественное и неотчуждаемое полномочие последней.

Местное самоуправление не предполагает самоизоляции, причем в таком восприятии, когда поддержка государства может быть ограничена положениями Конституции только финансированием делегированных полномочий. Если Конституцией закреплен правовой контроль с целью обеспечения законности деятельности органов местного самоуправления, что приветствуется, то этому соответствует закрепление более широких рамок поддержки государства, что в настоящее время получило широкое распространение в основных законах Западной Европы и поощряется в международно-правовых документах.

Конституция закрепляет правовую возможность формирования межобщинных объединений, что полностью созвучно положениям, закрепленным в статье 10 Европейской хартии местного самоуправления, однако международный опыт показывает, что указанным правовым регулированиям вовсе не противоречит, более того, крайне актуальна, идея создания таких учреждений и организаций, которые дадут возможность поставить на практические рельсы сотрудничество общин, использование в более экономном режиме человеческого и финансового потенциала и т.д.

Целесообразно сделать по возможности едиными правовые регулирования, касающиеся конституционного статуса органов местного самоуправления, и в результате этого содействовать формированию такого правосознания, согласно которому органы местного самоуправления безоговорочно являются органами публичной власти.

Согласно Проекту, концептуальные подходы конституционной реформы института местного самоуправления в основном сводятся к следующему:

- пересмотреть институт отстранения от должности руководителя общины;
- укрепить роль муниципального совета в системе местного самоуправления, в частности, усилив контрольные полномочия последнего и ответственность руководителя общины перед муниципальным советом;
- подчеркнуть важность роли межобщинных органов и ор-

- ганизаций в вопросе повышения эффективности местного самоуправления;
- нужно сделать целостным конституционный статус органов местного самоуправления в политической системе. В частности, необходимо предусмотреть также активную роль этих органов в вопросе реализации эффективного средства защиты прав (часть 1 статьи 18 Конституции);
 - общинным объединениям также следует предоставить полномочия местного самоуправления, сделав тем самым реалистичным и гарантированным право органов местного самоуправления на объединение и обеспечив необходимое соответствие с Европейской хартией местного самоуправления, согласно статье 10 которой объединение также осуществляет характерные органы местного самоуправления функции.

Преодоление внутриконституционных неточностей, обеспечение мониторинга конституционализма. Гибкость Конституции вовсе не противоречит принципу стабильности конституционализма, более того, стабильность конституционных норм является гарантом правовых регулирований, потому что с точки зрения регулирования отношений, имеющих исходное и ключевое значение, любое недостаточно глубоко исследованное решение может исказить внутреннюю логику основных положений Конституции, защищаемые ценности. Пожалуй, с учетом также этого факта в Конституции имеются неизменяемые статьи. Поэтому гарантией стабильности конституционализма является наличие по возможности четких и построенных с внутренней логикой норм. Внутренние противоречия сами по себе являются основанием, чтобы считать провал стабильности конституционализма неизбежным. В связи с этим в Концепции закреплено: “Учитывая, что Конституция регулирует динамичные общественные отношения, которые находятся в поле влияния разнovidных факторов, Основной Закон должен иметь также необходимые и достаточные гарантии для конституционного равновесия. Только благодаря этому возможно обеспечить в конституционных решениях последовательную реализацию аксиологии

Конституции. Типичная ситуация возникает в тех странах, которые конституционно установили неизменяемые статьи, которые приобретают исходное значение для конкретных конституционных решений, а также для возможных дальнейших изменений. Поэтому структура Конституции должна решить также вопрос гарантирования внутриконституционной системной целостности. Это может быть осуществлено путем уточнения внутренней структуры основ конституционного строя, путем определенности источников права и путем гарантирования целостности и однородности первой главы Конституции”.

В Концепции констатируется, что в действующей Конституции значительное число составляют внутренние несоответствия. Стержнем концептуального подхода преодоления подобной ситуации должно стать, наряду с уточнением структуры Конституции, по возможности максимальное преодоление внутриконституционных несоответствий.

В Концепции есть обращение к той важнейшей задаче, какими правовыми средствами и рычагами возможно гарантировать становление конституционализма. Они в систематизированном виде изложены в Концепции:

а) преодолены внутриконституционные неточности и гарантированы самодостаточность и гармоничное развитие Конституции;

б) созданы необходимые конституционные гарантии, чтобы на уровне правотворческой деятельности не происходили деформации аксиологии конституционализма;

в) конституционно закреплены необходимые и достаточные предпосылки конституционализации правоприменительной практики;

г) гарантирование верховенства Конституции стало приоритетом государственной политики, и политическая система способна воплотить это в жизнь.

Также констатируется, что в отечественной правовой системе все еще не получила разумного решения задача продолжительного гарантирования верховенства Конституции, в результате чего многие важные нормы Конституции, удовлетворяющие высшим правовым критериям, на практике так и не получают надлежащего применения. Естественно,

решить эту проблему в короткий срок и с единовременным инструментарием невозможно, поэтому надо иметь в арсенале такие рычаги, которые будут способны обеспечить воплощение в жизнь Конституции, постепенную конституционализацию общественных отношений. А необходимые и достаточные для этого гарантии должны быть закреплены самой Конституцией. Исходная точка - это гарантирование верховенства и непосредственного действия Конституции, конституционализация общественных отношений, преодоление несоответствий между Конституцией, правовой системой и правоприменительной практикой.

Задача надлежущего контроля за исполнением конституционных норм вовсе не нова, но все еще не предложены и не использованы комплексные механизмы, которые по возможности должным образом гарантировали бы решение указанной задачи. С этой точки зрения решающими являются продолжительное диагностирование и мониторинг состояния конституционной законности и конституционализма, необходимые для оценки объективного состояния общественной жизни и для преодоления несоответствий, пробелов и разнородных деформаций, имеющих в связи с эффективным применением функциональных полномочий органов государственной власти. В Концепции закреплена также позиция, согласно которой указанная система выдвигает новые задачи, особенно в связи с укреплением роли главы государства и Национального Собрания, а также предполагает активацию роли гражданского общества, внедрение действенной системы конституционного воспитания с точки зрения разумной реализации сдерживающего и противовешивающего потенциала непосредственной демократии, укоренения конституционно-правового мышления.

В процесс мониторинга конституционализма в той или иной мере будут включены все государственные органы, но с функциональной точки зрения главным ответственным будет Президент Республики, который со своим профессиональным аппаратом будет непосредственно осуществлять конституционный мониторинг с определенными правовыми последствиями, в том числе процедурами, вызывающими конституционную ответственность. Практический анализ показы-

вает, что в этой сфере предпочтение нужно отдать неклассическим способам, в частности в процессе обеспечения исполнения судебных актов Конституционного Суда Республики Армения не могут быть использованы те процедуры и механизмы, которые в определенной мере зарегистрировали успех в случае принудительного исполнения судебных актов. В этом случае речь идет о таких конституционных органах (Национальное Собрание, правительство и т. д.), воздействие административных методов на которые, однозначно неприменимо.

Впрочем, весь процесс современных реформ свидетельствует, что, пожалуй, впервые предпринимается попытка освободиться от чисто стандартных подходов и обеспечить по возможности скоординированный и комплексный процесс, равнозначно учесть всю логику отечественной правовой культуры, политических развитий и тенденций, сформированный на демократической основе международный опыт и международно-правовые критерии.

G. Danielyan

Doctor of Law, Professor

Constitutional reforms in Armenia in the context of constitutional-legal culture

Summary

The article describes the process of constitutional reforms currently taking place in the Republic of Armenia in the context of constitutional and legal culture. The author presented a contradictory manifestation of awareness of the society in the process of constitutional reforms, their root causes and more effective ways to overcome them. At the same time article touches upon the fundamental principles of the constitutional reform, analyzes their historical and legal background, possible reform options,

etc. As expected, the process of constitutional reforms, which has started at the moment in the Republic of Armenia, has not received an unambiguous assessment of society: there were both encouraging assessments as well as critical evaluations.

The article attempts to identify the underlying causes of legal consciousness of the society, intentions of some of political forces to link disrespectfully the socio-economic difficulties with the constitutional and legal issues.

The research is based on the concept of the constitutional reforms which is elaborated in concordance with the basis of the draft amendments to the Constitution of the Republic of Armenia. In connection with the separate parts, reference is made to the expert opinions of the Venice Commission concerning the two abovementioned documents. This article was prepared at the stage when the draft was being discussed in the National Assembly of the Republic of Armenia and agitated and tense discussions were held, which contributed to the article in varying degrees and the positions of politicians are also taken into account.

Special attention is paid to the following issues: the historical and legal background of the constitutional reforms, results expected by the reforms, scientific and practical means of strengthening the principle of checks and balances, the main issues of direct democracy, ways of improving the institute of local self-government, etc.

The author of this article in practice is familiar with the discussed issue as in accordance with the decree of the President of the Republic of Armenia of 4 September 2013 he was included in the special commission on constitutional reforms and participated both in concept and elaboration of the certain parts of the draft.



6 Решений Конституционного Суда Украины

Решение Конституционного Суда Украины от 31 марта 2015 года № 1-рп/2015 по делу об официальном толковании положений части второй статьи 469 Таможенного кодекса Украины по конституционному обращению Мартынова Владимира Владимировича

Выводы:

Словосочетание "пользование и распоряжение", содержащееся в положениях части второй статьи 469 Таможенного кодекса Украины, согласно которой административным правонарушением признается, в частности, изменение состояния товаров, таможенное оформление которых не окончено, или товаров, находящихся на временном хранении под таможенным контролем на складе временного хранения, на складе организации - получателя гуманитарной помощи или на таможенном складе, пользование и распоряжение ими без разрешения органа доходов и сборов, следует понимать как то, что административным правонарушением является отдельно как пользование, так и распоряжение без разрешения органа доходов и сборов товарами, таможенное оформление которых не окончено или находящимися на временном хранении под таможенным контролем или помещенными в режим таможенного склада.

Пользование или распоряжение транспортными средствами личного пользования, помещенными в таможенный режим временного ввоза на таможенную территорию Украины, не является административным правонарушением, предусмотренным частью второй статьи 469 Таможенного кодекса Украины.

Краткое изложение:

Гражданин государства Израиль Мартынов В.В. обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством дать официальное толкование положений части второй статьи 469 Таможенного кодекса Украины (далее - Кодекс), в которой закреплена административная ответственность за изменение состояния товаров, таможенное оформление которых не окончено, или товаров, находящихся на временном хранении под таможенным контролем на складе временного хранения, на складе организации - получателя гуманитарной помощи или на таможенном складе, пользование и распоряжение ими без разрешения органа доходов и сборов, а равно непринятие предусмотренных частью четвертой статьи 204 Кодекса мер в отношении товаров, срок временного хранения которых под таможенным контролем на складе временного хранения, на складе организации - получателя гуманитарной помощи или на таможенном складе истек.

Украина провозглашена правовым государством, в котором признается и действует принцип верховенства права (статья 1, часть первая статьи 8 Основного Закона Украины).

Основы таможенного дела, деяния, являющиеся административными правонарушениями, и ответственность за них определяются исключительно законами Украины (пункты 9, 22 части первой статьи 92 Конституции Украины).

Согласно частям первой и третьей статьи 7 Кодекса государственное таможенное дело охватывает установленные порядок и условия перемещения товаров через таможенную границу Украины, их таможенный контроль и таможенное оформление, таможенные режимы и условия их применения, запреты и/или ограничения по ввозу в Украину, вывозу из Украины и перемещению через территорию Украины транзитом отдельных видов товаров и т.п.

В Кодексе закреплены следующие виды таможенных режимов относительно товаров: импорт (выпуск для свободного обращения), реимпорт, экспорт (окончательный вывоз), реэкспорт, транзит, временный ввоз, временный вывоз, таможенный склад, свободная таможенная зона, беспошлинная торговля, переработка на таможенной территории, переработка за пределами таможенной террито-

рии, уничтожение или разрушение, отказ в пользу государства (статья 70).

Перемещение товаров через таможенную границу Украины, предъявление их таможенным органам для проведения таможенного контроля и таможенного оформления, а также осуществление операций с товарами, находящимися под таможенным контролем, регламентируются таможенными правилами (пункт 28 части первой статьи 4 Кодекса).

Лица, перемещающие товары на таможенную территорию Украины, должны соблюдать таможенные правила, определенные в Кодексе; за нарушение (несоблюдение) этих правил в Кодексе предусмотрена административная ответственность.

Согласно части первой статьи 458 Кодекса нарушение таможенных правил является административным правонарушением, представляющим собой противоправные, виновные (умышленные или по неосторожности) действия либо бездействие, посягающие на установленный настоящим Кодексом и иными актами законодательства Украины порядок перемещения товаров, транспортных средств коммерческого назначения через таможенную границу Украины, предъявление их таможенным органам для проведения таможенного контроля и таможенного оформления, а также осуществление операций с товарами, находящимися под таможенным контролем или контроль за которыми возложен на соответствующие органы, и за которые настоящим Кодексом предусмотрена административная ответственность. Виды нарушений таможенных правил и ответственность за такие правонарушения закреплены в главе 68 Кодекса.

Административную ответственность за неправомерные операции с товарами, таможенное оформление которых не окончено, или с товарами, находящимися на временном хранении под таможенным контролем, установлена в статье 469 Кодекса. В статье 469.2 определена ответственность за такие нарушения таможенных правил, как изменение состояния товаров, таможенное оформление которых не окончено, или товаров, находящихся на временном хранении под таможенным контролем на складе временного хранения, на складе организации - получателя гуманитарной помощи или на

Из практики органов конституционного правосудия

таможенном складе, пользование и распоряжение ими без разрешения органа доходов и сборов, а равно непринятие предусмотренных частью четвертой статьи 204 Кодекса мер в отношении товаров, срок временного хранения которых под таможенным контролем на складе временного хранения, на складе организации - получателя гуманитарной помощи или на таможенном складе истек.

Согласно пункту 57 части первой статьи 4 Кодекса товарами являются любые движимые вещи, в том числе те, на которые законом распространен режим недвижимой вещи (кроме транспортных средств коммерческого назначения), валютные ценности, культурные ценности, а также электроэнергия, которая перемещается линиями электропередачи .

Синтаксический анализ части второй статьи 469 Кодекса дает основания считать, что союз "и" объединяет однородные подлежащие "пользование" и "распоряжение", которые наряду с другими ("изменение состояния", "непринятие мер") составляют перечень отдельных действий (действий или бездействия), образующие объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного в этой правовой норме.

Из содержания части второй статьи 469 Кодекса следует, что такое правонарушение может быть совершено в форме определенных действий (изменение состояния, пользование, распоряжение) либо бездействия (непринятие определенных мер) в отношении товаров, таможенное оформление которых не окончено или находящихся на временном хранении под таможенным контролем или помещенных в режим таможенного склада. Любой другой таможенный режим, в том числе временного ввоза, не отмечен в указанных положениях Кодекса.

Особое мнение

Судья Конституционного Суда Украины С. Вдовиченко изложил особое мнение.

**Решение Конституционного Суда Украины
от 31 марта 2015 года №2-рп/2015 по делу
об официальном толковании положений части второй
статьи 294 Кодекса Украины об административных
правонарушениях во взаимосвязи с положениями
пункта 8 части третьей статьи 129 Конституции Украины
по конституционному обращению гражданина
Третьяка Андрея Вячеславовича**

Выводы:

Положения части второй статьи 294 Кодекса Украины об административных правонарушениях относительно обжалования в апелляционном порядке постановления судьи по делу об административном правонарушении в аспекте конституционного обращения следует понимать как то, что в апелляционном порядке может быть обжаловано только то постановление судьи по делу об административном правонарушении, принятие которого предусмотрено частью первой статьи 284 данного Кодекса, а именно: о наложении административного взыскания, о применении мер воздействия, установленных в статье 241 данного Кодекса, о прекращении дела.

Краткое изложение:

Гражданин Третьяк А. В. обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством дать официальное толкование положений части второй статьи 294 Кодекса Украины об административных правонарушениях (далее - Кодекс), а именно "постановление судьи по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицом, которое привлечено к административной ответственности, его законным представителем, защитником, потерпевшим, его представителем в течение десяти дней со дня вынесения постановления", во взаимосвязи с положениями пункта 8 части третьей статьи 129 Конституции Украины, согласно которой обеспечение апелляционного и кассационного обжалования решения суда, кроме случаев, установленных законом, является одним из основных принципов судопроизводства.

Из анализа конституционного обращения усматривается, что автор ходатайства пытается получить разъяснения

словосочетания "постановление судьи по делу об административном правонарушении", содержащегося в части второй статьи 294 Кодекса, в аспекте следующего вопроса: содержание этого словосочетания распространяется на любые постановления судьи по делу об административном правонарушении, в том числе принятые на стадии исполнения судебного решения, которые могут быть обжалованы в апелляционном порядке, или только на те, которые приняты по сути дела (статья 284 Кодекса). В подтверждение необходимости такого разъяснения Третьяк А. В. приобщил к конституционному обращению копии судебных решений, из которых усматривается, что в одних случаях апелляционные суды считали, что положение, об официальном толковании которого обратился автор ходатайства, касается только постановлений, принятых по сути дела, и отказывали в принятии к производству апелляционных жалоб на постановления, не предусмотренные статьей 284 Кодекса, а в других - придерживались противоположного заключения, утверждая, что указанное положение не ограничивает право на апелляционное обжалование любых постановлений судьи по делу об административном правонарушении. Как считает Третьяк А. В., неоднозначное применение судами Украины положений части второй статьи 294 Кодекса привело к нарушению его конституционного права на доступ к правосудию.

Украина провозглашена правовым государством (статья 1 Конституции Украины). Государственная власть в Украине осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную (часть первая статьи 6 Конституции Украины). По смыслу части второй статьи 19 Основного Закона Украины органы судебной власти, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины. Одними из основных принципов судопроизводства являются, в частности, законность, равенство всех участников судебного процесса перед законом и судом, обеспечение апелляционного и кассационного обжалования решения суда, кроме случаев, установленных законом (пункты 1, 2, 8 части третьей статьи 129 Конституции Украины).

Согласно части второй статьи 294 Кодекса "постановление судьи по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицом, которое привлечено к административной ответственности, его законным представителем, защитником, потерпевшим, его представителем в течение десяти дней со дня вынесения постановления".

Конституционный Суд Украины считает, что определение видов постановлений судьи, о которых идет речь в части второй статьи 294 Кодекса, в аспекте поднятого Третьяком А.В. вопроса об обжаловании их в апелляционном порядке следует осуществлять во взаимосвязи с положениями части первой статьи 284 и части второй статьи 287 Кодекса.

В Кодексе, имеющем соответствующую логически выстроенную конструкцию, унормированы, в частности, последовательность процедурных действий по рассмотрению и решению вопросов, связанных с привлечением лица к административной ответственности; порядок обжалования постановления судьи по делу об административном правонарушении, принятого по сути; порядок исполнения постановления о наложении административного взыскания.

Порядок производства по делам об административных правонарушениях урегулирован в статьях 284, 287, 294, содержащихся в разделе IV Кодекса. Согласно части первой статьи 284 Кодекса по делу об административном правонарушении орган (должностное лицо) принимает одно из следующих постановлений: о наложении административного взыскания; о применении мер воздействия, предусмотренных статьей 241 данного Кодекса; о прекращении дела. Указанный перечень видов постановлений, которыми завершается рассмотрение дела об административном правонарушении, по сути, является исчерпывающим.

Определяющей для установления видов постановлений судьи, которые могут быть обжалованы в инстанционном судебном порядке, является часть вторая статьи 287 Кодекса, в которой указано, что постановление районного, районного в городе, городского или районного суда (судьи) о наложении административного взыскания может быть обжаловано в порядке, предусмотренном данным Кодексом.

Процедура пересмотра постановления судьи по делу об

Из практики органов конституционного правосудия

административном правонарушении в апелляционном порядке регулируется положениями статьи 294 главы 24 "Обжалование постановления по делу об административных правонарушениях" раздела IV Кодекса. Целевым назначением данной главы является установление порядка обжалования, в частности, постановления судьи по делу об административном правонарушении.

Однако порядок исполнения постановления о наложении административного взыскания регламентируется положениями другого раздела Кодекса, а именно разделом V "Исполнение постановлений о наложении административных взысканий". Они не находятся в непосредственной связи с положениями главы 24 раздела IV Кодекса, которыми нормируется порядок обжалования постановления судьи по делу об административном правонарушении, принятого по сути.

Указанное является основанием для вывода, что по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении не могут быть обжалованы другие постановления судьи, кроме указанных в статье 284 Кодекса.

Особое мнение

Судьи Конституционного Суда Украины В. Шишкин и С. Сас изложили особые мнения.

**Решение Конституционного Суда Украины
от 8 апреля 2015 года №3-рп / 2015 по делу
о соответствии Конституции Украины
(конституционности) положений части второй статьи
171² Кодекса административного судопроизводства
Украины по конституционному представлению
Уполномоченного Верховной Рады Украины
по правам человека**

Выводы:

Признать не соответствующими Конституции Украины (неконституционными) положения части второй статьи 171² Кодекса административного судопроизводства Украины.

Положения части второй статьи 171² Кодекса административного судопроизводства Украины, признанные неконституционными, утрачивают силу со дня принятия Конституционным Судом Украины настоящего Решения.

Рекомендовать Верховной Раде Украины безотлагательно урегулировать вопрос обжалования судебного решения местного общего суда как административного суда по делам по поводу решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий о привлечении лица к административной ответственности.

Краткое изложение:

Субъект права на конституционное представление - Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством признать не соответствующими требованиям части первой статьи 8, частей первой, второй статьи 55, статьи 64, пункта 8 части третьей статьи 129 Конституции Украины (неконституционными) положения части второй статьи 171² Кодекса административного судопроизводства Украины, согласно которым решение местного общего суда как административного суда по делам по поводу решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий о привлечении к административной ответственности является окончательным и обжалованию не подлежит.

Украина провозглашена демократическим, правовым государством, в котором права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности; государство отвечает перед человеком за свою деятельность; утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства (статья 1, часть вторая статьи 3 Конституции Украины).

В Украине признается и действует принцип верховенства права; Конституция Украины имеет высшую юридическую силу; законы и иные нормативно-правовые акты принимаются на основе Конституции Украины и должны соответствовать ей (части первая, вторая статьи 8 Основного Закона Украины).

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 Конституции Украины).

Согласно Основному Закону Украины права и свободы человека и гражданина защищаются судом; каждому гарантируется право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц (часть первая, вторая статьи 55).

Согласно пункту 14 части первой статьи 92 Конституции Украины исключительно законами Украины определяются, в частности, судоустройство, судопроизводство и статус судей.

Одним из основных принципов судопроизводства является обеспечение апелляционного и кассационного обжалования решения суда, кроме случаев, установленных законом (пункт 8 части третьей статьи 129 Основного Закона Украины).

Конституционный Суд Украины считает, что право на судебную защиту включает в себя, в частности, возможность обжалования судебных решений в апелляционном и кассационном порядке, что является одной из конституционных гарантий реализации других прав и свобод, защиты их от нарушений и противоправных посягательств, в том числе от ошибочных и неправосудных судебных решений.

Верховная Рада Украины, определяя законом судоустройство и судопроизводство, должна устанавливать такой объем права участников судебного производства на инстанционное обжалование решения местного суда, который обеспечивал бы эффективную судебную защиту. Ограничение доступа к апелляционной или кассационной инстанции возможно только в исключительных случаях с обязательным соблюдением конституционных норм и принципов. Устанавливая ограничения права на апелляционное и кассационное обжалование судебных решений, законодатель должен руководствоваться такой составляющей принципа верховенства права, как пропорциональность.

Таким образом, согласно Конституции Украины допускается возможность ограничения права на апелляционное и кассационное обжалование решения суда (пункт 8 части

третьей статьи 129), однако оно не может быть произвольным и несправедливым. Такое ограничение должно устанавливаться исключительно Конституцией и законами Украины; преследовать легитимную цель; быть обусловленным общественной необходимостью достижения этой цели, пропорциональным и обоснованным. В случае ограничения права на обжалование судебных решений законодатель обязан ввести такое правовое регулирование, которое даст возможность оптимально достичь легитимной цели с минимальным вмешательством в реализацию права на судебную защиту и не нарушать сущностное содержание такого права.

В главе 17 Кодекса Украины об административных правонарушениях (далее - Кодекс) урегулирован вопрос о подведомственности дел об административных правонарушениях как судам (судьям) (статьи 221, 221¹), так и другим субъектам властных полномочий: административным комиссиям при исполнительных комитетах сельских, поселковых, городских советов; исполнительным комитетам указанных советов; органам внутренних дел, органам государственных инспекций и другим органам (должностным лицам), уполномоченным на то настоящим Кодексом (статья 213).

В Кодексе предусмотрено, что исключительно районные, районные в городе, городские или гор-районные суды (судьи) полномочны накладывать такие административные взыскания, как административный арест, исправительные работы, общественные работы, возмездное изъятие или конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения (часть первая статьи 28, часть первая статьи 29¹, часть вторая статьи 30¹, статья 31, часть первая статьи 32).

Анализ законодательства Украины, которым определены административные правонарушения, за совершение которых может быть наложено административное взыскание в виде штрафа, дает основания для вывода, что дела об административных правонарушениях подведомственны как судам (судьям), так и другим субъектам властных полномочий. Так, Кодексом за отдельные виды административных правонарушений предусмотрено наложение судом штрафа в размере до пяти тысяч необлагаемых минимумов доходов граждан

(часть третья статьи 162¹). Согласно Таможенному кодексу Украины за нарушение таможенных правил штраф, который налагается не судом, а другим субъектом властных полномочий (органом доходов и сборов), устанавливается в размере одной тысячи необлагаемых минимумов доходов граждан (статьи 469, 477) или 300 процентов неуплаченной суммы таможенных платежей (статья 485).

Указанные виды административных взысканий по степени своей строгости соразмерны установленным Уголовным кодексом Украины наказаниям, в частности штрафам, общественным работам, исправительным работам, конфискации имущества, аресту (статьи 51, 53, 56, 57, 59, 60). Такие административные взыскания и наказания, предусмотренные Уголовным кодексом, ограничивают конституционные права граждан, а именно: на свободу и личную неприкосновенность; свободно владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью; на труд (статьи 29, 41, 43 Конституции Украины).

В Кодексе установлено, что постановление судьи по делу об административном правонарушении о привлечении к административной ответственности может быть обжаловано в апелляционный суд; постановление апелляционного суда вступает в законную силу немедленно после его вынесения, является окончательным и обжалованию не подлежит (части вторая, десятая статьи 294).

Вместе с тем согласно части первой статьи 288 Кодекса постановление по делам об административных правонарушениях, принятое не судом, а другим субъектом властных полномочий, может быть обжаловано в "вышестоящий орган (к вышестоящему должностному лицу)", а также в местный общий суд как административный суд в порядке, определенном Кодексом административного судопроизводства Украины, с особенностями, установленными Кодексом. Так, согласно пункту 2 части первой статьи 18 Кодекса административного судопроизводства Украины местным общим судам как административным судам подсудны все административные дела по поводу решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий по делам о привлечении к административной ответственности. Положениями части

второй статьи 171² Кодекса административного судопроизводства Украины, о конституционности которых обратился автор ходатайства, установлено, что решение местного общего суда как административного суда по делам по поводу решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий о привлечении к административной ответственности является окончательным и обжалованию не подлежит.

Конституционный Суд Украины считает, что ограничение законодателем права лица на обжалование решения местного общего суда как административного суда в апелляционную и кассационную инстанции оправдано только относительно обжалования решений по делам о незначительных административных правонарушениях. В других случаях по делам о привлечении к административной ответственности лица должны иметь право на инстанционное обжалование решения местных общих судов как административных судов.

Законодатель, исключив возможность обжалования в суд апелляционной инстанции решений местных общих судов как административных судов по делам по поводу постановлений субъектов властных полномочий о наложении административных взысканий, которые по степени строгости соразмерны с установленными Уголовным кодексом Украины наказаниями, допустил непропорциональность между поставленной целью и принятыми для ее достижения мерами.

Согласно части второй статьи 70 Закона Украины "О Конституционном Суде Украины" в случае необходимости Конституционный Суд Украины может определить в своем решении, заключении порядок и сроки их исполнения, а также возложить на соответствующие государственные органы обязанности по обеспечению исполнения решения, соблюдения заключения.

Ссылка:

Решение Конституционного Суда Украины от 19 октября 2009 года № 26-рп/2009

Европейский суд по правам человека

Решение по делу "Делкур против Бельгии" от 17 января 1970 года.

Из практики органов конституционного правосудия

Решение по делу "Энгель и другие против Нидерландов" от 8 июня 1976 года;

Решение по делу "Ашингдейн против Соединенного Королевства" от 28 мая 1985 года;

Решение по делу "Кромби против Франции" от 13 февраля 2001 года;

Решение по делу "Гофман против Германии" от 11 октября 2001 года;

Решение по делу "Гурепка против Украины" от 6 сентября 2005 года;

Решение по делу "Менарини против Италии" от 27 сентября 2011 года.

Особое мнение

Судья Конституционного Суда Украины В. Шишкин изложил особое мнение.

Решение Конституционного Суда Украины от 13 мая 2015 года № 4-рп / 2015 по делу об официальном толковании положений части третьей статьи 63 Закона Украины "О пенсионном обеспечении лиц, уволенных с военной службы, и некоторых других лиц" по конституционному обращению гражданина Сердюка Вадима Леонидовича

Выводы:

Положения первого предложения части третьей статьи 63 Закона Украины "О пенсионном обеспечении лиц, уволенных с военной службы, и некоторых других лиц" от 9 апреля 1992 года № 2262-XII с последующими изменениями, согласно которым "все назначенные по настоящему Закону пенсии подлежат перерасчету в связи с изменением размера хотя бы одного из видов денежного довольствия соответствующих категорий военнослужащих, лиц, имеющих право на пенсию по настоящему Закону, или в связи с введением для указанных категорий лиц новых ежемесячных дополнительных видов денежного довольствия (надбавок, доплат, повыше-

ний) и премий в размерах, установленных законодательством ", в аспекте поднятых в конституционном обращении вопросов следует понимать как то, что к установленным исключительно законами новым ежемесячным дополнительным видам денежного довольствия соответствующих категорий военнослужащих, на основании введения которых все положенные по данному закону пенсии подлежат перерасчету, относятся надбавки, доплаты, повышения.

Краткое изложение:

Гражданин Сердюк В.Л. обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством дать официальное толкование положений первого предложения части третьей статьи 63 Закона Украины "О пенсионном обеспечении лиц, уволенных с военной службы, и некоторых других лиц" от 9 апреля 1992 года № 2262-XII (далее - Закон), согласно которым "все назначенные по настоящему Закону пенсии подлежат перерасчету в связи с изменением размера хотя бы одного из видов денежного довольствия соответствующих категорий военнослужащих, лиц, имеющих право на пенсию по настоящему Закону, или в связи с введением для указанных категорий лиц новых ежемесячных дополнительных видов денежного довольствия (надбавок, доплат, повышений), о которых говорится в первом предложении части третьей статьи 63 Закона.

Такая неоднозначность, как утверждает автор ходатайства, привела к нарушению его конституционного права на равенство перед законом, гарантированного частью первой статьи 24 Конституции Украины.

Украина провозглашена социальным, правовым государством, в котором признается и действует принцип верховенства права; Конституция Украины имеет высшую юридическую силу; законы и иные нормативно-правовые акты принимаются на основе Конституции Украины и должны соответствовать ей; 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 (статья 1, части первая, вторая статьи 8, часть вторая статьи 19 Конституции Украины).

Граждане имеют право на социальную защиту, включающее право на обеспечение их в случае полной, частичной или временной потери трудоспособности, в старости и в иных случаях, предусмотренных законом (часть первая статьи 46 Конституции Украины). В Украине на конституционном уровне гарантировано право граждан на социальную защиту, для обеспечения которого необходимо осуществление комплекса государственно-правовых мер, одной из которых является законодательное определение основ социальной защиты, форм и видов пенсионного обеспечения (пункт 6 части первой статьи 92 Конституции Украины).

По Конституции Украины Кабинет Министров Украины обеспечивает исполнение Конституции и законов Украины, в том числе в сфере социальной защиты (пункты 1, 3 части первой статьи 116).

Общие условия, порядок начисления и размер пенсий определяются, в частности, законами Украины "О пенсионном обеспечении" от 5 ноября 1991 года № 1788-XII, "Об общеобязательном государственном пенсионном страховании" от 9 июля 2003 года № 1058-IV.

Пенсионное обеспечение отдельных категорий граждан регулируется специальными законами с учетом особенностей условий труда, характера, сложности и значимости выполняемой работы, степени ответственности, определенных ограничений конституционных прав и свобод и т.п.

Закон имеет целью реализацию лицами, находившимися на военной службе, своего конституционного права на государственное пенсионное обеспечение в случаях, предусмотренных Конституцией Украины и Законом, и направлен на установление единства условий и норм пенсионного обеспечения указанной категории граждан Украины (преамбула Закона). Частью третьей статьи 11 Закона закреплено, что изменение условий и норм пенсионного обеспечения лиц, уволенных с военной службы, и некоторых других лиц, имеющих право на пенсию по Закону, осуществляется исключительно путем внесения изменений в Закон и Закон Украины "Об общеобязательном государственном пенсионном страховании."

Одним из условий пенсионного обеспечения военнослужащих является определение видов денежного довольствия,

которые учитываются при исчислении пенсий. Согласно части третьей статьи 43 Закона пенсии лицам офицерского состава, прапорщикам и мичманам, военнослужащим сверхсрочной службы и военной службы по контракту, лицам, имеющим право на пенсию по Закону, и членам их семей исчисляются с учетом, в частности, ежемесячных дополнительных видов денежного довольствия (надбавок, доплат, повышений) и премий в размерах, установленных законодательством.

Положениями первого предложения части третьей статьи 63 Закона предусмотрены основания для перерасчета пенсий и перечень ежемесячных дополнительных видов денежного довольствия, которые учитываются для их перерасчета. Так, все назначенные по Закону пенсии подлежат перерасчету, в том числе в связи с введением для соответствующих категорий военнослужащих, лиц, имеющих право на пенсию по Закону, новых ежемесячных дополнительных видов денежного довольствия (надбавок, доплат, повышений) и премий в размерах, установленных законодательством.

Анализ указанных положений Закона указывает на единый подход законодателя к определению видов денежного довольствия военнослужащих, которые учитываются как при назначении пенсий (статья 43), так и при пересчете ранее назначенных пенсий (статья 63).

Конституционный Суд Украины подчеркивает, что исключительно Верховная Рада Украины путем принятия законов определяет виды денежного довольствия для исчисления и перерасчета пенсий военнослужащих и лиц, имеющих право на пенсию по Закону, а Кабинет Министров Украины принимает меры по обеспечению права лиц на пенсионное обеспечение, руководствуясь Конституцией и законами Украины.

Следовательно, перечень ежемесячных дополнительных видов денежного довольствия, введение которых является основанием для перерасчета пенсий указанных категорий лиц, определяется исключительно законами Украины.

Грамматический анализ положений первого предложения части третьей статьи 63 Закона дает основания утверждать, что слова "надбавок, доплат, повышений" являются вставной конструкцией словосочетания "новых ежемесячных

Из практики органов конституционного правосудия

дополнительных видов денежного довольствия”, указывающей на то, что такими видами являются только надбавки, доплаты, повышения.

**Решение Конституционного Суда Украины
от 26 мая 2015 года № 5-рп / 2015 по делу
об официальном толковании положения части первой
статьи 276 Кодекса Украины об административных
правонарушениях по конституционному представлению
Уполномоченного Верховной Рады Украины
по правам человека**

Выводы:

Положение части первой статьи 276 Кодекса Украины об административных правонарушениях (далее - Кодекс), предусматривающее, что "дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения", в аспекте поднятого в конституционном представлении вопроса следует понимать как то, что использованное в нем словосочетание "по месту его совершения" определяет административно-территориальную единицу, на которую распространяется юрисдикция соответствующего органа, уполномоченного законом рассматривать дело об административном правонарушении.

Краткое изложение:

Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека обратился в Конституционный Суд Украины с ходатайством дать официальное толкование положения части первой статьи 276 Кодекса в аспекте того, можно ли словосочетание "по месту его совершения", содержащееся в этом положении, понимать как разрешающее осуществлять рассмотрение дела об административном правонарушении на месте его совершения сразу же после составления протокола о таком правонарушении.

Согласно части второй статьи 19 Конституции Украины органы государственной власти и органы местного самоуп-

равления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины. Порядок деятельности органов государственной власти, их должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, рассматривать дела о таких правонарушениях и привлекать виновных лиц к административной ответственности за их совершение, регулируется Кодексом.

Согласно Кодексу никто не может быть подвергнут мере воздействия в связи с административным правонарушением иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом, а производство по делам об административных правонарушениях, в том числе и отнесенных к компетенции органов внутренних дел, осуществляется на основе строгого соблюдения принципа законности (части первая, вторая статьи 7); задачами производства по делам об административных правонарушениях являются, в частности, своевременное, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в точном соответствии с законом (статья 245).

Производство по делу об административном правонарушении предусматривает ряд определенных в законе последовательных действий соответствующего органа (должностного лица). По общему правилу фиксация административного правонарушения начинается с составления уполномоченным должностным лицом протокола о его совершении. В нем указываются: дата и место его составления, должность, фамилия, имя, отчество лица, составившего протокол; сведения о лице, привлекаемом к административной ответственности (в случае его обнаружения); место, время совершения и существо административного правонарушения; нормативный акт, предусматривающий ответственность за данное правонарушение; фамилии, адреса свидетелей и потерпевших, если они имеются; объяснение лица, привлекаемого к административной ответственности; иные сведения, необходимые для разрешения дела (часть первая статьи 256 Кодекса). Протокол подписывается лицом, его составившим, и лицом, которое привлекается к административной ответственности.

ности; при наличии свидетелей и потерпевших протокол может быть подписан также и этими лицами (часть вторая статьи 256 Кодекса). В случае отказа лица, привлекаемого к административной ответственности, от подписания протокола, в нем делается запись об этом; такое лицо вправе подать прилагаемые к протоколу объяснения и замечания по содержанию протокола, а также изложить мотивы своего отказа от его подписания (часть третья статьи 256 Кодекса). Протокол вместе с другими материалами дела, в частности процессуально оформленными доказательствами, перечень которых установлен в статье 251 Кодекса, направляется органу (должностному лицу), уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении (часть первая статьи 257 Кодекса). Подведомственность дел об административных правонарушениях определена в главе 17 Кодекса.

В части первой статьи 277 Кодекса закреплено, что дело об административном правонарушении рассматривается в пятнадцатидневный срок со дня получения органом (должностным лицом), правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

С целью обеспечения соблюдения прав лица, привлекаемого к административной ответственности, индивидуализации его ответственности и реализации требований статьи 245 Кодекса о своевременном, всестороннем, полном и объективном выяснении обстоятельств дела, разрешении его в соответствии с законом уполномоченный орган (должностное лицо) при рассмотрении дела об административном правонарушении обязан выяснить: было ли совершено административное правонарушение, виновно ли данное лицо в его совершении, подлежит ли оно административной ответственности, имеются ли обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. При наложении взыскания необходимо учитывать характер совершенного правонарушения, личность нарушителя, степень его вины, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность (часть вторая статьи 33 Кодекса).

Согласно части первой статьи 268 Кодекса лицо, привлекаемое к административной ответственности, вправе: знакомиться с материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства; при рассмотрении дела пользоваться юридической помощью адвоката, иного специалиста в области права, который по закону имеет право на предоставление правовой помощи лично или по поручению юридического лица, выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика, если не владеет языком, на котором ведется производство; обжаловать постановление по делу. Кроме того, в этой правовой норме предусмотрено, что дело об административном правонарушении должно рассматриваться в присутствии лица, привлекаемого к административной ответственности; в отсутствие такого лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, когда имеются данные о своевременном его извещении о месте и времени рассмотрения дела и если от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела.

В указанных положениях Кодекса определена система механизмов по обеспечению соблюдения прав лица, привлекаемого к административной ответственности, на стадии рассмотрения уполномоченным органом (должностным лицом) дела об административном правонарушении, в частности, с целью предотвратить безосновательное привлечение такого лица к ответственности. Вместе с тем указанные положения являются законодательными гарантиями объективного и справедливого рассмотрения дела об административном правонарушении, реализация которых возможна лишь в случае, если между стадией составления протокола об административном правонарушении и стадией рассмотрения соответствующего дела по сути будет существовать временной интервал, достаточный для подготовки к защите каждому, кто привлекается к административной ответственности.

Следовательно, составление протокола об административном правонарушении и рассмотрение уполномоченным органом (должностным лицом) дела о таком правонарушении относятся к разным стадиям административного производства.

В частях первой, второй статьи 258 Кодекса определены случаи, когда протокол о совершении административного правонарушения не составляется, а административное взыскание налагается и взимается на месте совершения правонарушения, если лицо не оспаривает допущенное им нарушение и налагаемое на него административное взыскание, а размер штрафа не превышает предусмотренный в Кодексе необлагаемый минимум доходов граждан. Перечень административных правонарушений, за которые административные взыскания налагаются на месте их совершения, является исчерпывающим и может быть изменен лишь законом.

Согласно Кодексу к этому перечню относятся, в частности, следующие административные правонарушения: нарушение требований пожарной безопасности в лесах (статья 77); нарушение правил охоты (часть первая статьи 85); нарушение правил рыболовства (часть третья статьи 85); нарушение правил по карантину животных, других ветеринарно-санитарных требований (статья 107); выбрасывание мусора и других предметов из окон и дверей вагонов поездов, проход по железнодорожным путям в неустановленных местах (часть третья статьи 109); выбрасывание за борт речного или маломерного судна мусора и других предметов (часть третья статьи 116²); провоз ручной клади сверх установленных норм и неоплаченного багажа (статья 134); безбилетный проезд (статья 135); проявление неуважения к суду (статья 185³). Привлечение лица к административной ответственности в указанных случаях фактически происходит в сокращенном производстве.

Сокращенное производство по делам об указанных административных правонарушениях предусматривает, в частности, фиксацию административного правонарушения и наложение административного взыскания на правонарушителя непосредственно на месте его совершения. Применение должностным лицом процедуры сокращенного производства в иных случаях, не определенных законом, то есть рассмотрение дела об административном правонарушении непосредственно на месте его совершения, а не по месту нахождения органа, уполномоченного законом рассматривать дело о таком правонарушении, приводит к нарушению процессуаль-

ных прав привлекаемого к административной ответственности лица, закрепленных в статьях 257, 268, 277, 278, 279, 280 Кодекса.

Анализ положений главы 22 Кодекса в системной связи с положениями его главы 17 указывает на то, что оснований для отождествления места совершения административного правонарушения с местом рассмотрения дела о таком правонарушении нет, а словосочетание "на месте совершения правонарушения" и "по месту его совершения", содержащиеся в статьях 258, 276 Кодекса, имеют разное целевое направление и разный правовой смысл. В частности, словосочетание "по месту его совершения", примененное в положении части первой статьи 276 Кодекса, согласно которой "дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения", указывает на местонахождение органа, уполномоченного законом рассматривать дело об административном правонарушении в пределах его территориальной юрисдикции согласно административно-территориальному устройству Украины.

**Заключение Конституционного Суда Украины
от 16 июня 2015 года № 1-в/2015 по делу о даче
заключения о соответствии законопроекта о внесении
изменений в Конституцию Украины относительно
неприкосновенности народных депутатов Украины
и судей требованиям статей 157 и 158 Конституции
Украины по обращению Верховной Рады Украины.**

Выводы

1. Признать соответствующим требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины относительно неприкосновенности народных депутатов Украины и судей, которым предлагается:

"I. Внести в Конституцию Украины следующие изменения:

1. Части первую и третью статьи 80 исключить.

2. Часть третью статьи 126 изложить в следующей редакции:

"Судья не может быть без согласия Высшего совета юстиции задержан и к нему не может быть применена мера пресечения в виде содержания под стражей до вынесения обвинительного приговора судом, за исключением задержания при совершении или непосредственно после совершения тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни и здоровья лица".

3. Статью 129 после части первой дополнить новой частью следующего содержания:

"Привлечение судей к юридической ответственности осуществляется на общих основаниях. Судьи не могут быть привлечены к юридической ответственности за деяния, совершенные в связи с осуществлением правосудия, кроме случаев принятия заведомо неправосудного судебного решения, нарушения присяги судьи или совершения дисциплинарного правонарушения".

В связи с этим части вторую - пятую считать соответственно частями третьей - шестой.

II. Заключительные положения

1. Настоящий Закон вступает в силу со дня, следующего за днем его опубликования, кроме пункта 2 раздела I Закона.

2. Пункт 2 раздела I Закона вступает в силу со дня, следующего за днем опубликования настоящего Закона, в случае если на день, предшествующий дню опубликования настоящего Закона, Высший совет юстиции является полномочным.

3. В случае если на день, предшествующий дню опубликования настоящего Закона, Высший совет юстиции не является полномочным, пункт 2 раздела I Закона вступает в силу через десять дней со дня формирования полномочного состава Высшего совета юстиции".

Краткое изложение:

Верховная Рада Украины согласно Постановлению "О направлении в Конституционный Суд Украины законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины относительно

неприкосновенности народных депутатов Украины и судей" от 5 февраля 2015 года № 152-VIII обратилась в Конституционный Суд Украины с ходатайством дать заключение о соответствии законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины относительно неприкосновенности народных депутатов Украины и судей (далее - Законопроект) требованиям статей 157, 158 Конституции Украины.

Согласно статье 158 Основного Закона Украины 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 (часть первая статьи 158); Верховная Рада Украины в течение срока своих полномочий не может дважды изменять одни и те же положения Конституции Украины (часть вторая статьи 158).

Верховная Рада Украины восьмого созыва в течение года Законопроект не рассматривала и в течение срока своих полномочий не меняла указанные положения Конституции Украины.

Следовательно, законопроект соответствует требованиям статьи 158 Конституции Украины.

Согласно части второй статьи 157 Основного Закона Украины Конституция Украины не может быть изменена в условиях военного или чрезвычайного положения.

Конституция Украины устанавливает особый порядок введения в Украине или на отдельных ее территориях военного или чрезвычайного положения. Согласно части первой статьи 106 Основного Закона Украины Президент Украины принимает в соответствии с законом решение о введении военного положения в Украине либо в отдельных ее местностях в случае угрозы нападения, опасности для государственной независимости Украины (пункт 20); принимает в случае необходимости решение о введении в Украине либо в отдельных ее местностях чрезвычайного положения (пункт 21). Такие решения главы государства в соответствии с пунктом 31 части первой статьи 85 Основного Закона Украины должны быть утверждены Верховной Радой Украины в течение двух дней с момента обращения Президента Украины.

Конституционный Суд Украины констатирует, что на момент дачи им данного заключения решение о введении в Украине либо в отдельных ее местностях военного или чрезвычайного положения по процедуре, определенной Конституцией Украины, не принято, поэтому правовых оснований, исключающих возможность внесения изменений в Конституцию Украины, нет.

В силу изложенного Конституционный Суд Украины считает, что Законопроект соответствует требованиям части второй статьи 157 Конституции Украины.

Конституционный Суд Украины неоднократно рассматривал законопроекты о внесении изменений в статью 80 Конституции Украины относительно ограничения депутатской неприкосновенности и давал заключения о том, что изменения по отмене неприкосновенности народных депутатов касаются лишь их специального статуса и не влияют на содержание конституционных прав и свобод человека и гражданина (их упразднение либо ограничение), а следовательно, не противоречат требованиям части первой статьи 157 Конституции Украины.

По результатам рассмотрения законопроектов, которыми предлагались изменения в статью 80 Конституции Украины и о соответствии которых требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины Конституционный Суд Украины давал заключения, Верховная Рада Украины законы не приняла.

На момент рассмотрения Конституционным Судом Украины данного дела оснований для изменения изложенных им ранее правовых позиций по указанным вопросам нет.

Таким образом, Конституционный Суд Украины считает, что положение Законопроекта, которым предлагается исключить части первую, третью статьи 80 Конституции Украины, не предусматривает упразднение либо ограничение прав и свобод человека и гражданина и не противоречит требованиям части первой статьи 157 Конституции Украины.

Согласно части первой статьи 126 Конституции Украины независимость и неприкосновенность судей гарантируются Конституцией и законами Украины. С учетом этого в Основном Законе Украины предусмотрен особый порядок применения к судьям мер пресечения, связанных с ограничением

свободы и права свободного передвижения, заключающихся в том, что уполномоченный орган должен дать согласие на применение к судье соответствующих мер.

Согласно действующей редакции части третьей статьи 126 Конституции Украины судья не может быть без согласия Верховной Рады Украины задержан или арестован до вынесения обвинительного приговора судом.

Законопроектом предлагается указанное положение Основного Закона Украины изложить в следующей редакции:

"Судья не может быть без согласия Высшего совета юстиции задержан и к нему не может быть применена мера пресечения в виде содержания под стражей до вынесения обвинительного приговора судом, за исключением задержания при совершении или непосредственно после совершения тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни и здоровья лица".

Исследование этих изменений указывает на то, что ими прежде всего меняется субъект, полномочный давать согласие на временное ограничение свободы и права свободного передвижения судьи. Законопроектом предлагается наделить таким полномочием Высший совет юстиции, который будет давать согласие на задержание судьи и применение к нему меры пресечения в виде содержания под стражей до вынесения обвинительного приговора судом.

Конституционный Суд Украины отмечал, что Высший совет юстиции является коллегиальным, независимым органом, ответственным за формирование высокопрофессионального судейского корпуса, дача согласия на задержание судьи органом, состоящим преимущественно из судей, является дополнительной гарантией независимости судебной власти.

Из содержания Закона Украины "О Высшем совете юстиции" усматривается, что отбор кандидатов для назначения членами Высшего совета юстиции осуществляется в порядке, предусмотренном данным Законом, на основе принципов верховенства права, гласности и публичности, политической нейтральности с обеспечением большинства судей в составе этого органа.

Конституционный Суд Украины обращает внимание на

то, что предлагаемые Законопроектом изменения в статью 126 Конституции Украины определяют возможность ограничения судейского иммунитета по согласию Высшего совета юстиции в двух случаях: задержания судьи и избрания в отношении его меры пресечения в виде содержания под стражей. Однако в действующем законодательстве предусмотрена и другая мера пресечения и административное взыскание, направленные на ограничение свободы и права свободного передвижения лица в случае совершения им правонарушения. Так, в Уголовном процессуальном кодексе Украины, наряду с мерой пресечения в виде содержания под стражей, определен домашний арест, состоящий в запрете подозреваемому, обвиняемому покидать жилище круглосуточно или в определенный период суток (часть первая статьи 181). В Кодексе Украины об административных правонарушениях закреплен административный арест как вид административного взыскания (пункт 7 части первой статьи 24). Неучтение этих мер в предложенной Законопроектом редакции части третьей статьи 126 Конституции Украины может привести к необоснованному ограничению свободы и права свободного передвижения судьи в случае необходимости применения к нему домашнего или административного ареста.

Законопроектом также предусмотрено, что без согласия Высшего совета юстиции судья может быть задержан при совершении или непосредственно после совершения тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни и здоровья человека.

Конституционный Суд Украины исходит из того, что совершение судьей тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни и здоровья человека является обоснованным основанием для его задержания в момент совершения или непосредственно после совершения такого преступления.

Следовательно, изменения в статью 126 Конституции Украины не предусматривают упразднение либо ограничение прав и свобод человека и гражданина, то есть соответствуют требованиям части первой статьи 157 Конституции Украины.

Законопроектом предлагается дополнить статью 129 Конституции Украины новой частью следующего содержания:

"Привлечение судей к юридической ответственности осуществляется на общих основаниях. Судьи не могут быть привлечены к юридической ответственности за деяния, совершенные в связи с осуществлением правосудия, кроме случаев принятия заведомо неправосудного судебного решения, нарушения присяги судьи или совершения дисциплинарного правонарушения".

Изменения в статью 129 Конституции Украины не предусматривают упразднение либо ограничение прав и свобод человека и гражданина.

Конституционный Суд Украины считает, что в разделе II "Заключительные положения" Законопроекта не предусмотрено упразднение либо ограничение прав и свобод человека и гражданина, поэтому он соответствует требованиям части первой статьи 157 Конституции Украины.

Вместе с тем Конституционный Суд Украины отмечает, что положения пунктов 2, 3 этого раздела Законопроекта не могут быть предметом регулирования закона о внесении изменений в Конституцию Украины, поскольку они не согласуются с требованиями статьи 8 Конституции Украины.

Согласно части первой статьи 157 Основного Закона Украины Конституция Украины не может быть изменена, если изменения, в частности, направлены на ликвидацию независимости либо на нарушение территориальной целостности Украины.

Конституционный Суд Украины считает, что предлагаемые Законопроектом изменения в статьи 80, 126, 129 Конституции Украины, а также положения раздела II "Заключительные положения" Законопроекта не направлены на ликвидацию независимости либо на нарушение территориальной целостности Украины, а следовательно, не противоречат требованиям части первой статьи 157 Конституции Украины.

Ссылки:

Заключение Конституционного Суда Украины от 27 июня 2000 года № 1-в / 2000;

Заключение Конституционного Суда Украины от 11 июля 2000 года № 2-в / 2000;

Заключение Конституционного Суда Украины от 5 декабря 2000 года № 3-в / 2000;

Заключение Конституционного Суда Украины от 10 сентября 2008 года № 2-в / 2008;

Заключение Конституционного Суда Украины от 1 апреля 2010 года № 1-в / 2010;

Решение Конституционного Суда Украины от 11 марта 2011 года № 2-рп / 2011;

Заключение Конституционного Суда Украины от 10 июля 2012 года № 1-в / 2012;

Заключение Конституционного Суда Украины от 27 августа 2012 года № 2-в / 2012;

Заключение Конституционного Суда Украины от 19 сентября 2013 года № 2-в / 2013;

Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года;

Европейская хартия о Законе "О статусе судей" от 10 июля 1998 года;

Заключение Европейской комиссии "За демократию через право" относительно законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины (79-ая пленарная сессия, 12-13 июня 2009 года);

Основные принципы Большой хартии судей, утвержденной Консультативным советом европейских судей 17 ноября 2010 года;

Приложение к Рекомендации Комитета Министров Совета Европы государствам-членам относительно судей: независимость, эффективность и обязанности от 17 ноября 2010 года № (2010) 12;

Заключение Европейской комиссии "За демократию через право" относительно законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины относительно усиления гарантий независимости судей и изменений в Конституцию Украины, предложенных Конституционной Ассамблеей (95-ая пленарная сессия, 14-15 июня 2013 года);

Решение Европейского суда по правам человека по делу "Александр Волков против Украины" от 27 мая 2013 года.

Особое мнение

Судьями Конституционного Суда Украины В. Бринцевым, С. Вдовиченко, Н. Мельником, С. Сасом, А. Сергейчуком, В. Шишкиным, С. Шевчуком были изложены особые мнения.



Постановление Конституционного Суда Республики Армения

по делу о конституционности статей 5, 7, 8, 37, 38, 45, 49 и 86 Закона Республики Армения "О накопительных пенсиях" на основании обращения депутатов Национального Собрания Республики Армения

г. Ереван

2 апреля 2014 г.

Конституционный Суд Республики Армения в составе Г. Арутюняна (председательствующий), К. Балаяна (докладчик), Ф. Тохяна, М. Топузяна, А. Хачатряна, В. Оганесяна (докладчик), Г. Назаряна, А. Петросян, В. Погосяна,

с участием:

заявителя - представителей депутатов Национального Собрания Республики Армения: депутата Национального Собрания Республики Армения А. Минасяна, юриста А. Зейналяна и адвоката М. Хачатрян,

привлеченных в качестве стороны-ответчика по делу официальных представителей Национального Собрания Республики Армения - Председателя Постоянной комиссии по социальным вопросам Национального Собрания Республики Армения А. Акопяна, советника Управления экспертизы Аппарата Национального Собрания С. Теванян,

приглашенных на судебное рассмотрение официальных представителей Правительства Республики Армения - Министра труда и по социальным вопросам Республики Армения А. Асатряна, руководителя Аппарата Министерства финансов Республики Армения К. Тамазяна, заместителя руководителя Аппарата Министерства юстиции Республики Армения К. Акопяна,

приглашенных на судебное рассмотрение официальных представителей Центрального банка Республики Армения - заместителя Председателя Центрального банка Республики Армения Н. Ерицяна, начальника Управления по регулированию финансовой системы Центрального банка Республики Армения М. Абраамяна, специалиста отдела валютного регулирования Управления по регулированию финансовой системы Центрального банка Республики Армения В. Шахназаряна, согласно пункту 1 статьи 100, пункту 3 части 1 статьи 101 Конституции Республики Армения, статьям 25, 38 и 68 Закона Республики Армения "О Конституционном Суде",

рассмотрел в открытом заседании по устной процедуре дело "О конституционности статей 5, 7, 8, 37, 38, 45, 49 и 86 Закона Республики Армения "О накопительных пенсиях" на основании обращения депутатов Национального Собрания Республики Армения".

Поводом к рассмотрению дела явилось зарегистрированное в Конституционном Суде Республики Армения 16 декабря 2013 года обращение 36 депутатов Национального Собрания Республики Армения.

Заслушав совместное сообщение докладчиков по делу, объяснения представителей стороны-заявителя и стороны-ответчика, разъяснения официальных представителей Правительства Республики Армения и Центрального банка Республики Армения, а также исследовав Закон Республики Армения "О накопительных пенсиях", системно взаимосвязанные с ним другие законы и нормативные правовые акты, международный опыт пенсионных реформ, иные имеющиеся в деле документы, Конституционный Суд Республики Армения **УСТАНОВИЛ:**

1. Закон Республики Армения "О накопительных пенсиях" принят Национальным Собранием Республики Армения 22 декабря 2010 года, подписан Президентом Республики Армения 30 декабря 2010 года и вступил в силу 9 января 2011 года в соответствии с частью 1 статьи 86 Закона.

В соответствии с частью 2 статьи 86 Закона установленные тем же Законом положения, касающиеся обязательства по уплате обязательных накопительных взносов, вступают в силу с 1 января 2014 года.

Статья 5 Закона Республики Армения "О накопительных пенсиях", озаглавленная "Обязательные участники обязательной накопительной составляющей", устанавливает:

"1. В обязательной накопительной составляющей в обязательном порядке участвуют родившиеся 1 января 1974 года и позднее:

- а) наемные работники;
- б) нотариусы;
- в) индивидуальные предприниматели.

При этом указанные в настоящей части лица обязаны уплачивать накопительные взносы также с доходов по договорам по установленной настоящим Законом ставке.

2. Часть 1 настоящей статьи распространяется также на родившихся 1 января 1974 года и позднее иностранных лиц или лиц без гражданства, которые получают базовый доход в порядке, установленном законодательством Республики Армения, либо согласно первому абзацу пункта 3 части 1 статьи 7 настоящего Закона осуществляют какой-либо вид деятельности, облагаемый фиксированными платежами, установленными Законом Республики Армения "О фиксированных платежах", либо включенный в перечень Приложения 7 к Закону Республики Армения "О патентных платежах", либо облагаемый налогом с оборота по Закону Республики Армения "О налоге с оборота".

В статью 5 Закона внесены изменения Законами Республики Армения ЗР-207-Н и ЗР-67-Н, принятыми соответственно 12.11.2012 г. и 10.06.2013 г.

Статья 7 Закона, озаглавленная "Ставки обязательного накопительного взноса", устанавливает:

"1. Накопительные взносы за участников, указанных в части 1 статьи 5 настоящего Закона, за исключением лиц, указанных в первом абзаце пункта 3 части 1 настоящей статьи, уплачиваются по ставке 10 процентов базового дохода следующим образом:

1) являющиеся участниками наемный работник, иностранное лицо и лицо без гражданства, которые получают базовый доход в порядке, установленном законодательством Республики Армения, и базовый доход которых в месячном

разреze не превышает 500000 драмов, обязаны уплачивать ежемесячный накопительный взнос в размере 5 процентов его базового дохода, а остальные 5 процентов в дополнение к 10 процентам вносятся за (в пользу) участника из государственного бюджета;

2) месячный взнос за (в пользу) наемного работника, иностранного лица и лица без гражданства, являющихся участниками (которые получают базовый доход в порядке, установленном законодательством Республики Армения, и базовый доход которых в месячном разрезе превышает 500000 драмов), уплачиваемый из государственного бюджета за (в пользу) участника, составляет 25000 драмов, а остальная сумма в дополнение к 10 процентам уплачивается участником ежемесячно;

3) являющийся индивидуальным предпринимателем или нотариусом участник в части видов деятельности, облагаемых фиксированными платежами, установленными Законом Республики Армения "О фиксированных платежах", или включенных в перечень Приложения 7 к Закону Республики Армения "О патентных платежах", либо облагаемых налогом с оборота по Закону Республики Армения "О налоге с оборота", обязан ежемесячно уплачивать накопительный взнос в размере 5000 драмов, что считается окончательным обязательством по линии накопительного взноса, исчисленного с доходов, полученных с видов деятельности, облагаемых фиксированными платежами, установленными Законом Республики Армения "О фиксированных платежах", либо включенных в перечень Приложения 7 к Закону Республики Армения "О патентных платежах", либо облагаемых налогом с оборота по Закону Республики Армения "О налоге с оборота", а за (в пользу) участника ежемесячно 5000 драмов уплачивается из государственного бюджета.

Не включенный в первый абзац настоящего пункта участник, являющийся индивидуальным предпринимателем или нотариусом, базовый доход которого в годовом разрезе не превышает 6000000 драмов, обязан ежегодно уплачивать накопительный взнос в размере 5 процентов его базового дохода, остальные 5 процентов в дополнение к 10 процентам уплачиваются за (в пользу) участника из государственного бюджета;

4) годовой взнос за (в пользу) участника, являющегося индивидуальным предпринимателем или нотариусом (базовый доход которого в годовом разрезе превышает 6000000 драмов), уплачиваемый из государственного бюджета, составляет 300000 драмов, а остальная сумма в дополнение к 10 процентам уплачивается участником ежегодно.

2. Накопительный взнос, уплачиваемый с доходов по договорам участников, указанных в статье 5 настоящей статьи, а также с доходов, полученных как самозанятое лицо, уплачивается по ставке 5 процентов без внесения дополнительного взноса из государственного бюджета. При этом участник как самозанятое лицо вносит накопительный взнос из полученных доходов добровольно.

3. Согласно статье 6 настоящего Закона участник, добровольно присоединившийся к обязательной накопительной составляющей, вносит накопительные взносы в размере 5 процентов от базового дохода и доходов по договорам, а также доходов, полученных как самозанятое лицо. За (в пользу) него из государственного бюджета дополнительно взнос не вносится. При этом участник как самозанятое лицо вносит накопительный взнос из полученных доходов добровольно.

3.1. Согласно статье 6 настоящего Закона добровольно присоединившийся к обязательной накопительной составляющей участник, являющийся индивидуальным предпринимателем или нотариусом, в части видов деятельности, облагаемых фиксированными платежами, установленными Законом Республики Армения "О фиксированных платежах", или включенных в перечень Приложения 7 к Закону Республики Армения "О патентных платежах", либо облагаемых налогом с оборота по Закону Республики Армения "О налоге с оборота", обязан ежемесячно уплачивать накопительный взнос в размере 5000 драмов, что считается окончательным обязательством по линии накопительного взноса, рассчитанного с доходов, полученных с видов деятельности, облагаемых фиксированными платежами, установленными Законом Республики Армения "О фиксированных платежах", либо включенных в перечень Приложения 7 Закона Республики Армения "О патентных платежах", либо облагаемых налогом с оборота по Закону Республики Армения "О налоге с оборота".

4. Если родившиеся после 1974 года и добровольно присоединившиеся к обязательной накопительной составляющей самозанятые и получающие доход по договору лица становятся наемным работником, нотариусом или индивидуальным предпринимателем, то они вносят накопительный взнос в порядке, установленном частями 1 и 2 настоящей статьи. Если являющийся участником обязательной накопительной составляющей наемный работник, нотариус или индивидуальный предприниматель становится самозанятым лицом или получающим доход по договору, то он из доходов по договору, а также доходов, полученных как от самозанятого лица, вносит накопительный взнос в установленном частью 2 настоящей статьи порядке.

5. В случае получения участником установленного настоящим Законом базового дохода одновременно из нескольких источников обязательство по уплате накопительных взносов и ставка накопительного взноса в каждом отдельном случае применяются в установленном настоящим Законом порядке. При этом общие платежи, уплачиваемые государством за (в пользу) участников, предусмотренных статьей 5 настоящего Закона и получающих базовый доход одновременно из нескольких источников, не могут превышать размеры, установленные частью 1 настоящей статьи для взносов, уплачиваемых государством. Участник, получающий базовый доход одновременно из нескольких источников, обязан по истечении каждого календарного года до 31 мая следующего года дополнительно внести за себя накопительный взнос в размере разницы между 10 процентами его годового базового дохода, накопительных взносов, уже удержанных с этого базового дохода налоговыми агентами, и произведенными государством соответствующими платежами.

Указанный в настоящей части участник может вносить дополнительную сумму к накопительному взносу каждый месяц в размере разницы между 10 процентами его месячного базового дохода и накопительных взносов, уже удержанных с этого базового дохода налоговыми агентами, а также произведенным государством за данный месяц соответствующим платежом.

6. После достижения пенсионного возраста участник

Из практики органов конституционного правосудия

продолжает вносить накопительные взносы до подачи заявления, установленного частью 7 настоящей статьи.

7. Достигший пенсионного возраста участник прекращает вносить накопительный взнос, если:

1) подает в налоговый орган заявление о прекращении выплаты накопительного взноса, либо

2) подает держателю реестра участников заявление о получении накопительной пенсии.

8. Порядок подачи в налоговый орган достигшим пенсионного возраста участником заявления о прекращении выплаты накопительного взноса и форму устанавливает Правительство Республики Армения. Наемный работник и получающее доход по договору лицо подают заявление в налоговый орган посредством работодателя.

9. Держатель реестра участников уведомляет налоговый орган о подачи участником заявления о получении накопительной пенсии, а налоговый орган в установленном Правительством Республики Армения порядке - работодателя.

10. Достигший пенсионного возраста участник прекращает вносить накопительный взнос:

1) с заработной платы, других приравненных к ней выплат и доходов по договорам с 1-го числа следующего месяца после подачи заявления работодателю или держателю реестра участников, с целью подачи его в налоговый орган;

2) с доходов, полученных в результате предпринимательской или нотариальной деятельности, а также самозанятости, с 1-го января года подачи заявления работодателю или держателю реестра участников, с целью подачи в налоговый орган.

11. После достижения участником пенсионного возраста ставка накопительного взноса устанавливается в размере 5 % базового дохода, а накопительные взносы из государственного бюджета за (в пользу) участника не вносятся.

В статью 7 Закона были внесены изменения Законами Республики Армения ЗР-207-Н, ЗР-67-Н и ЗР-132-Н, принятыми соответственно 12.11.2012 г., 10.06.2013 г. и 12.12.2013 г.

Статья 8 Закона, озаглавленная "Уплата обязательных накопительных взносов", устанавливает:

1. Обязанность по исчислению и перечислению накопительных взносов от имени наемных работников и получающих доход по договору участников несут работодатели в качестве налоговых агентов.

2. Работодатели в порядке и сроки, установленные законом, электронным способом регистрируют в налоговом органе наемных работников и получающих доход по договору лиц, находящихся с ними в трудовых или гражданско-правовых отношениях, а также в качестве налогового агента в сроки, установленные Законом Республики Армения "О подоходном налоге" для исчисления и уплаты подоходного налога, по установленной настоящим Законом ставке исчисляют и перечисляют накопительные взносы являющихся участниками наемных работников и получающих доход по договору лиц.

В установленном Законом Республики Армения "О подоходном налоге" порядке являющиеся налоговыми агентами организации, не считающиеся резидентами Республики Армения, в установленный настоящим пунктом срок по установленной настоящим Законом ставке исчисляют для работодателя и перечисляют накопительные взносы являющихся участниками наемных работников и получающих доход по договору лиц. В этом случае налоговый агент в срок, установленный Законом Республики Армения "О подоходном налоге", электронным способом представляет в налоговый орган годовой персонифицированный расчет обязательного накопительного взноса.

3. Работодатели электронным способом представляют в налоговый орган персонифицированный расчет в срок, установленный Законом Республики Армения "О подоходном налоге".

4. Нотариусы, индивидуальные предприниматели, самозанятые лица, а также являющиеся участниками обязательной накопительной пенсионной составляющей наемные работники и получающие доход по договору лица как самозанятые лица из подлежащих получению доходов исчисляют и перечисляют накопительные взносы в годовом разрезе самостоятельно в сроки, установленные Законом Республики Армения "О подоходном налоге" для уплаты подоходного налога.

Если работодатель освобожден от обязанностей налогового агента, то являющийся участником обязательной нако-

пительной пенсионной составляющей наемный работник и получающее доход по договору лицо исчисляют и перечисляют накопительный взнос самостоятельно в сроки, установленные для работодателя.

5. Нотариусы, индивидуальные предприниматели и самозанятые лица электронным способом представляют в налоговый орган персонифицированный расчет в срок, установленный Законом Республики Армения "О подоходном налоге".

Указанные во втором абзаце части 4 настоящей статьи наемные работники и получающие доход по договору лица за каждый месяц электронным способом представляют в налоговый орган персонифицированный упрощенный расчет в установленный для работодателя срок.

6. Отношения, связанные с регистрацией, представлением в налоговый орган персонифицированного расчета наемных работников и получающих доход по договору лиц, регулируются Законом Республики Армения "О персонифицированном учете подоходного налога и обязательного накопительного взноса".

7. Работодатели и указанные во втором абзаце части 4 настоящей статьи наемные работники и получающие доход по договору лица при самостоятельном обнаружении ошибок в расчетах обязательного накопительного взноса, представленного за предыдущие отчетные периоды, могут исключительно электронным способом представить в налоговый орган уточненные расчеты, на основании которых производится перерасчет обязательств по обязательным накопительным взносам за эти периоды.

8. Нотариусы, индивидуальные предприниматели и самозанятые лица после представления расчета о годовом обязательном накопительном взносе за отчетный период вправе вносить уточнения в указанные в них данные.

9. В ходе или после проверок налоговым органом производящих обязательный накопительный взнос (работодателей) уточнение представленных в налоговый орган расчетов обязательных накопительных взносов, относящихся к проверяемому или уже прошедшему проверке периоду времени, не осуществляется".

В статью 8 Закона были внесены изменения Законом Республики Армения ЗР-207-Н, принятым 12.11.2012 г.

Статья 37 Закона, озаглавленная "Обязанность участников по выбору обязательного пенсионного фонда", устанавливает:

"1. Участники обязательной накопительной пенсионной составляющей обязаны выбрать какой-либо пенсионный фонд. При этом участник в каждом случае может выбрать только один фонд. Каждый накопительный взнос (взносы), вносимый (вносимые) за (в пользу) участника в один и тот же период не может (не могут) быть направлен (направлены) одновременно в более чем один пенсионный фонд.

2. Полная и обновленная информация об управляющих пенсионным фондом и их пенсионных фондах должна постоянно находиться у держателя реестра участников (в том числе на интернет-сайте), и оператора счета".

Статья 37 Закона после его принятия не изменялась.

Статья 38 Закона, озаглавленная "Выбор пенсионного фонда", устанавливает:

"1. Участник для выбора обязательного пенсионного фонда обязан подать заявление о выборе пенсионного фонда держателю реестра участников через средства, указанные в абзаце втором части 5 статьи 12 настоящего Закона, либо через оператора счета. Форма заявления и порядок его подачи устанавливаются нормативным правовым актом Центрального банка.

2. Заявление, указанное в части 1 настоящей статьи, должно содержать следующие сведения:

- 1) имя и фамилию, серию и номер паспорта, год и месяц рождения участника;
- 2) номер общественной услуги или номер справки об отсутствии номера общественной услуги;
- 3) контактные данные (номер телефона, адрес электронной почты /при наличии/, место жительства и прочие) участника;
- 4) предпочтительное средство получения участником информации (выписки из пенсионного счета, письма, электронного сообщения и прочие) от держателя реестра участников;

- 5) наименование выбранного управляющего пенсионным фондом и пенсионного фонда;
- 6) подтверждение согласия с платежами за управление управляющим выбранным пенсионным фондом и правилами фонда;
- 7) подтверждение осведомленности о своей обязанности по уплате накопительных взносов;
- 8) год, месяц и число подачи заявления;
- 9) подпись участника (уполномоченного представителя участника), за исключением случаев представления заявления электронным способом, обеспечивающую идентификацию лица.

3. Участники в порядке, установленном держателем реестра участников, обязаны информировать держателя реестра участников об изменении личных данных, указанных в установленном частью 1 настоящей статьи заявлении".

В статью 38 Закона были внесены изменения Законом Республики Армения ЗР-207-Н, принятым 12.11.2012 г.

Статья 45 Закона, озаглавленная "Платежи, производимые за счет участника обязательного пенсионного фонда, взимаемые с активов обязательного пенсионного фонда и производимые за их счет расходы", устанавливает:

"1. Управляющий пенсионным фондом удерживает плату (вознаграждение управляющего) за управление обязательным пенсионным фондом из активов обязательного пенсионного фонда в размере, указанном в статье 47 настоящего Закона.

Управляющий пенсионным фондом, кроме вознаграждения, установленного абзацем первым настоящей части, может производить за счет активов обязательного пенсионного фонда также расходы, связанные с управлением данным обязательным пенсионным фондом, состав и максимальный размер которых устанавливаются Центральным банком по согласованию с государственным уполномоченным органом Правительства Республики Армения в финансовой сфере.

Запрещаются иные сокращения из активов обязательного пенсионного фонда, кроме установленных настоящим Законом платежей и расходов.

2. По правилам пенсионного фонда, за исключением пре-

дусмотренных частью 3 настоящей статьи случаев, может устанавливаться плата за погашение паев обязательного пенсионного фонда, которая не может превышать один процент расчетной стоимости погашаемых паев.

3. Плата за погашение паев обязательного пенсионного фонда не взимается в случае получения в виде аннуитета, программной выплаты или единовременной выплаты средств, накопленных при выходе на пенсию в установленном настоящим Законом порядке, а также в следующих случаях:

- 1) при обмене участником паев своего пенсионного фонда на паи другого пенсионного фонда того же управляющего;
- 2) при обмене паев пенсионного фонда по основаниям, предусмотренным частью 7 статьи 32 настоящего Закона;
- 3) при обмене участником паев данного пенсионного фонда в первый раз за 12 месяцев на паи другого пенсионного фонда, за исключением случаев обмена на паи того фонда, паи которого (их часть) приобретены в результате обмена паями, состоявшегося за последние 12 месяцев. Причем по смыслу настоящего пункта:
 - а) первым обменом считается также обмен паев данного пенсионного фонда в течение 12 месяцев на паи более одного пенсионного фонда, если заявление (заявления) об обмене, предусмотренное(ые) настоящим Законом для этих сделок, поданы держателю реестра участников в один и тот же день;
 - б) в исчисления по обмену паев пенсионного фонда не включены сделки по обмену паев пенсионных фондов, управляемых одним и тем же управляющим пенсионного фонда;
- 4) при обмене в первый раз паев пенсионного фонда, выбранного в первый раз участником (за участника) в порядке, установленном статьей 38 или 39 настоящего Закона, после открытия для лица пенсионного счета в соответствии с настоящим Законом;

- 5) при сделке по обмену наследником в первый раз паев, унаследованных в соответствии с главой 12 настоящего Закона;
- 6) при приобретении паев другого обязательного пенсионного фонда за счет активов участника в случае прекращения деятельности пенсионного фонда".

В статью 45 Закона были внесены изменения Законом Республики Армения ЗР-207-Н, принятым 12.11.2012 г.

Статья 49 Закона, озаглавленная "Гарантирование возвратности уплаченных участниками обязательных накопительных взносов", устанавливает:

"1. Возвратность всей суммы уплаченных предусмотренными статьей 5 настоящего Закона участниками обязательных накопительных взносов с учетом годовой инфляции гарантируется. Порядок уточнения предусмотренной настоящей статьей суммы накопительных взносов с годовой инфляцией устанавливает Правительство Республики Армения.

2. Установленная частью 1 настоящей статьи возвратность 20 процентов суммы гарантируется Гарантийным фондом, созданным на основании настоящего Закона, а остальных 80 процентов - Республикой Армения".

В статью 49 Закона были внесены изменения Законом Республики Армения ЗР-207-Н, принятым 12.11.2012 г.

Статья 86 Закона, озаглавленная "Заключительные положения", устанавливает:

"1. Настоящий Закон вступает в силу на десятый день после его официального опубликования, за исключением обязательства по уплате обязательных накопительных взносов, установленных настоящим Законом.

2. Положения, касающиеся обязательства по уплате обязательных накопительных взносов, установленных настоящим Законом, вступают в силу с 1 января 2014 года.

3. Участники обязательной накопительной составляющей должны в предусмотренном настоящим Законом порядке осуществить выбор пенсионного фонда и управляющего пенсионным фондом до 1 января 2014 года, в противном случае выбор осуществляется в порядке, установленном частями 1 и 2 статьи 10 и статьей 39 настоящего Закона".

Статья 86 Закона после его принятия не изменялась.

2. Оспаривая конституционность статей 5, 7, 8, 37, 38, 45, 49 и 86 Закона Республики Армения "О накопительных пенсиях", заявитель находит, что они противоречат статьям 1, 3, 6, 8, 14, 14.1, 31, 34, 36, 37, 42, 45, 48 и 117 Конституции Республики Армения.

В обоснование своей точки зрения, ссылаясь на выраженную в ПКС-649 Конституционного Суда Республики Армении позицию, согласно которой заработная плата является собственностью гражданина, и на основании толкования статьи 31 Конституции Республики Армения утверждая, что обязательный накопительный взнос никак не соотносится с высшим общественным интересом, и что какое-либо ограничение на не указанных Конституцией основаниях не может быть правовым, заявитель аргументирует, что, "устанавливая обязательный накопительный взнос в размере 5-10 процентов от необлагаемой заработной платы лица, статья 7 и корреспондирующая с ней статья 45 Закона нарушают защищаемое Конституцией право лица на собственность".

Рассматривая статью 8 Закона с точки зрения статьи 45 Конституции Республики Армения, заявитель, ссылаясь на выраженную в Постановлении Конституционного Суда Республики Армении ПКС-753 позицию, согласно которой обязательные взносы носят публично-правовой характер и предусмотрены для поступления в государственный или муниципальный бюджет, находит, что "... установление, взимание и перечисление предусмотренного Законом обязательного накопительного взноса в частные пенсионные фонды противоречит требованиям статьи 45 Конституции". Одновременно заявитель выражает беспокойство по поводу того, что "... если это является требованием, выходящим за пределы регулирования упомянутой статьи Конституции, то не ясно, какая норма Конституции обязывает уплачивать накопительный взнос".

Относительно конституционности норм Закона, устанавливающих круг плательщиков обязательного накопительного взноса, заявитель находит, что эти нормы противоречат статьям 3, 14.1 и 42 Конституции Республики Армения. В обоснование указанной позиции заявитель отмечает следующее: "... увязывая задействие нормы с возрастом и имущественным положением, лицо обязано час-

то совершать действия, не соответствующие его волеизъявлению. По нашему убеждению, установление подобной нормы является также проявлением неуважительного и неправомерного вмешательства в действующие трудовые отношения, что запрещено статьей 42 Конституции, согласно которой законы и иные правовые акты, ухудшающие правовое положение лица, не имеют обратной силы".

Относительно конституционности норм Закона, устанавливающих обязательную накопительную составляющую, заявитель, ссылаясь на Законы Республики Армения "О минимальной потребительской корзине и минимальном потребительском бюджете" и "О минимальной месячной заработной плате", находит, что эти нормы противоречат установленной статьей 1 Конституции идее социального государства, статьям 34, 37, 48 и 117 Конституции, так как установленное статьей 48 Конституции "...надлежащее исполнение государством обязательства в социальной сфере предполагает не только предпринятие активных действий по улучшению жизненных условий, но и требование воздержания от действий, ухудшающих жизненный уровень граждан. Между тем применяемое в отношении необлагаемой заработной платы удержание обязательного взноса в размере 5-10 процентов не только несоразмерно, так как в отношении облагаемой заработной платы составляет 6.61-13 процентов, но и дискриминационно и, существенно уменьшая находящийся в распоряжении лица доход, фактически ограничивает конституционное право лица на улучшение своих жизненных условий. ... Помимо этого, в случае лиц, получающих минимальную заработную плату, удержание обязательного накопительного взноса приведет также к получению лицом дохода меньше предусмотренного Законом Республики Армения "О минимальной месячной заработной плате" размера минимальной заработной платы, так как обязательный накопительный взнос согласно статье 4 указанного Закона не играет роли при установлении минимальной заработной платы.

Причем согласно требованию части 3 статьи 117 Конституции после вступления в силу изменений в Конституции ... установленные Конституцией социальные права действуют в объеме, установленном соответствующими законами".

Заявитель находит также, что в предусмотренной Законом обязательной накопительной составляющей происходит обязательный переход от распределительной пенсионной системы или системы по принципу "солидарности поколений" к индивидуальной или "самофинансируемой" накопительной системе, что, по мнению заявителя, противоречит статье 36 Конституции Республики Армения, так как последняя, принимая за основу предисловие к Конституции "... защищает идею солидарности поколений в каждой семье и в гражданском обществе, которая, будучи системой социальной защиты нетрудоспособных лиц, в сфере пенсионного обеспечения применяется как распределительная система, сформировавшаяся на основе принципа солидарности поколений".

Кроме того, констатируя, что условия, установленные Постановлением Правительства Республики Армения от 13 ноября 2008 года номер 1487-Н, были отменены Постановлением Правительства Республики Армения от 11 ноября 2011 года номер 1491-Н, заявитель находит, что, "... не обеспечив нынешних пенсионеров достойной пенсией, обязательная накопительная составляющая при ее задействовании не гарантирует возможность получения достойной пенсии также будущими поколениями".

Заявитель находит также, что статья 49 Закона, гарантирующая возвратность Республикой Армения 80 процентов от всей суммы накопительных взносов, противоречит статье 11 Закона Республики Армения "О бюджетной системе", которая устанавливает, что общая сумма гарантируемых в данном бюджетном году обязательств не может превышать 10 процентов налоговых доходов государственного бюджета за предшествующий бюджетный год. В связи с этим заявитель выражает обеспокоенность в связи с тем, что даже самые простейшие расчеты свидетельствуют о том, что накопленные средства в несколько раз превысят предусмотренное Законом ограничение.

Обращаясь к внедрению обязательной накопительной составляющей с точки зрения проблем социально-экономического, морально-духовного, информационного и инфраструктурного соответствия и констатируя факт непредпринятия своевременно ряда действий, предусмотренных программой, утвержденной Постановлением Правительства Респуб-

лики Армении от 13 ноября 2008 года номер 1487-Н, заявитель попытался обосновать, что в силу части 3 статьи 86 Закона обязанность выбора пенсионного фонда и управляющего пенсионным фондом до 1 января 2014 года не выполнена, между тем, по мнению заявителя, согласно части 3 статьи 45 Закона Республики Армения "О правовых актах" в нормативных правовых актах не должны применяться нормы, исполнение которых невозможно либо за неисполнение которых правовые последствия не предусмотрены".

3. Ответчик, возражая против аргументов заявителя, считает, что нормы, являющиеся предметом рассмотрения, не противоречат Конституции Республики Армения.

Обращаясь к важности и необходимости пенсионных реформ, представив основные выводы исследований и обсуждений, проведенных относительно различных подходов и вариантов, ответчик делает акцент на то, что основная задача - силой закона обязать граждан осуществить накопление сбережений для обеспечения себя в пенсионном возрасте дополнительным доходом.

Ответчик отмечает, что принцип взаимной ответственности государства и личности нашел свое закрепление также в Конституции РА, из анализа отдельных положений которой становится ясно, что закрепление принципа взаимной ответственности государства и личности не является самоцелью и направлено на полноценное и своевременное обеспечение поставленных перед государством социальных задач. Иными словами, в указанных взаимоотношениях государство несет не только обязанности, но и наделено определенными правами настолько, насколько они необходимы для достижения преследуемой цели, в том числе для гарантирования достойного уровня жизни пожилых людей. Ответчик находит, что Закон РА "О накопительных пенсиях" необходимо прежде всего рассматривать именно с этой точки зрения.

В противовес аргументам заявителя ответчик, с точки зрения правового регулирования являющегося предметом рассмотрения Закона по своему представляя также правовые позиции, выраженные в Постановлении Конституционного Суда РА от 30 января 2013 года ПКС-1073, приходит к выводу, что:

- реализация права собственности лица на имущество является гарантированным, но не абсолютным правом;
- допустимо ограничение права собственности, если это предусмотрено законом, преследует конституционно оправданную цель, то есть призвано обеспечить разумный баланс между правами собственника, иных лиц и публичными интересами, и никоим образом не выходит за рамки принятых Республикой Армения международных обязательств.

Ответчик обозначает, что, уплачивая обязательный накопительный взнос, лицо все равно сохраняет право собственности на эти средства, а государство гарантирует возвратность уплаченных лицом накопительных взносов с учетом инфляции.

Ответчик, ссылаясь на статью 1 Протокола номер 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, на ряд постановлений Европейского суда по правам человека, приходит к выводу, что "... ограничение права собственности необходимо рассматривать в контексте следующих вопросов:

1. Насколько такое ограничение преследует правомерную цель (в том числе необходимо для выполнения обязанностей государства, закрепленных Конституцией РА)?
2. Насколько объем этих ограничений равноценен преследуемым целям?"

На основании вышеупомянутого ответчик делает заключение, что более чем очевидно, что в основе пенсионных реформ лежит публичный интерес, а установленное законом в отношении собственности лица (части заработной платы) ограничение необходимо для обеспечения достойного уровня жизни пожилых людей.

Что касается пропорциональности закрепленных Законом РА "О накопительных пенсиях" ограничений (или ставок накопительного взноса), ответчик отмечает, что "...выражение "достойный уровень жизни пожилых людей" или иначе говоря "эффективная пенсия" в смысле размера не носит абстрактный характер". Основным критерием оценки эффективности пенсионной системы, по мнению ответчика, является

ся коэффициент возмещения - соотношение трудовых доходов /заработной платы/ и размера пенсии лица.

Обращаясь к подходам заявителя в аспекте дискриминации по возрасту, ответчик, ссылаясь на статью 14.1 Конституции РА, находит, что "в данном случае законодатель, предусмотрев Законом в качестве участников обязательной накопительной составляющей только лиц, родившихся 1-го января 1974 года и после, принял за основание фактическую возможность пенсионного обеспечения государством. С учетом именно этого обстоятельства законом закреплён объективный критерий возрастного разграничения, основываясь на правовую возможность". Одновременно отмечается, что "... компетенция определения объема и видов социального обеспечения, являющегося основным элементом социального государства, Конституцией оставлена на усмотрение законодателя".

Ответчик находит правомерными также функции, предоставленные Правительству РА Законом Республики Армения "О накопительных пенсиях", считая, что они "... не могут рассматриваться как ограничения прав и свобод физических и юридических лиц принятым Правительством РА нормативным правовым актом или как установление обязанности в отношении последних". Согласно ответчику, указанные обязанности, по сути, установлены Законом РА "О накопительных пенсиях", а Правительству РА предоставлено полномочие установления процедур достижения обозначенных законом целей.

Согласно ответчику, Закон РА "О накопительных пенсиях" установил полномочия по регулированию однотипных процедурных вопросов также и для Центрального банка РА, а именно: ЦБ регистрирует правила пенсионного фонда; устанавливает форму предоставляемых участникам (в случае добровольных пенсионных фондов), а также публикуемых управляющими пенсионными фондами отчетов, порядок их представления; устанавливает порядок деятельности операторов счета и т.д.

Обращаясь к аргументам заявителя о минимальном бюджете пенсионного обеспечения, ответчик находит, что "... минимальная заработная плата в Республике Армения

выше минимальной потребительской корзины, следовательно, накопительные взносы, уплачиваемые из минимальной заработной платы, не могут влиять на гарантированное Конституцией требование установления минимальной заработной платы, равноценной минимальной потребительской корзине”.

Ответчик обязательную составляющую накопительной пенсии в рамках конституционно-правовых критериев ограничения права собственности считает правомерной, сравнивая ее и проводя параллель с предусмотренным Гражданским процессуальным кодексом РА институтом обеспечения иска, а также с предусмотренным законодательством институтом запрета.

4. Конституционный Суд Республики Армения в рамках своих конституционных полномочий, исходя из необходимости обеспечения верховенства и непосредственного действия Конституции Республики Армения, по настоящему делу отметил важность раскрытия конституционно-правового содержания правовых норм, являющихся предметом спора, особенно учитывая:

- а) необходимость эффективной реализации функций государства на основании основополагающих ценностей и принципов Конституции;
- б) конституционные положения относительно права собственности и ее защиты, а также правовые позиции, выраженные относительно этого в постановлениях Конституционного Суда Республики Армения;
- в) конституционные подходы относительно гарантирования, обеспечения и защиты права социального обеспечения;
- г) конституционно-правовые требования, предъявляемые правовым актам и предусмотренным ими пределам регулирования, а также границам усмотрения властей;
- д) исходя из необходимости обеспечения верховенства права, требования последовательной реализации принципов правовой определенности и соразмерности.

5. Конституционный Суд Республики Армения констатирует, что в международном масштабе, особенно за последние двадцать лет, актуальным вопросом стало осуществление серьезных реформ в сфере социальной защиты и особенно социального обеспечения. Это обусловлено многочисленными объективными факторами, в числе которых, в частности, отмечаются постепенное старение населения, снижение числа трудоспособного населения, качественное изменение показателей репродуктивности населения и общая демографическая картина. Например, когда в 1889 году в Германии Отто фон Бисмарк впервые для всех достигших 70-летнего возраста ввел институт государственной пенсии, средняя продолжительность жизни в стране составляла 45 лет. Сегодня она во многих странах превысила отметку 80 лет. Важным фактором считается также то обстоятельство, что за последние десятилетия традиционные социальные отношения постепенно приобретают новое качество.

Учитывая также большой разрыв между степенями социальной обеспеченности различных слоев населения и тенденцию углубления этого явления, рост безработицы, существенное сокращение числа фактически работающего населения, достигшего пенсионного возраста, многие страны подняли вопрос о качественном реформировании системы социального обеспечения наиболее уязвимых слоев общества. В частности, европейские страны, наряду с действующей ранее распределительной пенсионной системой, ввели в сферу пенсионных реформ также накопительную систему, без которой нельзя надеяться на какой-либо положительный результат.

Изучение опыта более пятидесяти стран свидетельствует, что благодаря введению накопительной пенсионной системы жизнеобеспечение лица в пенсионном возрасте приобретает более гарантированный и стабильный характер, так как оно не ставится в непосредственную зависимость от демографических, социально-экономических и иных ситуативных изменений. Причем эта стабильность несоизмеримо выше по сравнению с распределительной пенсионной системой. Кроме того, в вопросе социального обеспечения населения самые положительные результаты зафиксированы в тех

странах, где наиболее правильно смогли сопоставить государственно-распределительную, обязательную накопительную и добровольную накопительную пенсионные системы.

Наряду с обозначением внедрения системы накопительных пенсий, в вопросе выбора ее видов и методов внедрения даже государства-члены Европейского союза выбрали различные пути.

Сопоставительное изучение международного опыта свидетельствует, что:

- а) практически нет ни одной страны, где в сфере социального обеспечения, страхования и помощи за последние десятилетия не были предприняты реформы;
- б) опыт разных стран свидетельствует, что миграционные процессы, спад рождаемости, рост средней продолжительности жизни, тенденция старения, уровень безработицы, высокий уровень бедности населения и многие другие факторы в ближайшем будущем могут привести к еще более тяжелой ситуации в вопросе стабильного гарантирования прожиточного минимума наиболее уязвимых слоев населения;
- в) страны, более благополучные в социальном плане, чем Армения, в свое время инициировав реформы в этой сфере, приобрели определенный опыт, что может быть для нас весьма полезным. В то же время любой опыт ценен, если разумно используется наряду с особыми социальными реалиями конкретной страны и не предполагает механического копирования, особенно если почти во всех странах в течение многих лет были сделаны существенные поправки в их же реформы пенсионных систем;
- г) Республика Армения тоже обязана решить этот вопрос, так как долг суверенного, демократического, социального, правового государства - создать предпосылки обеспечения не только благосостояния нынешнего трудоспособного населения, но и общего благосостояния и гражданского согласия для последующих поколений. Это закрепленная Конституцией Республики Армения норма-цель, однако для ее гарантирования требуется целевое, последовательное и эффек-

тивное осуществление функций государства, имея в основе основополагающие ценности и принципы Конституции Республики Армения, глубоко учитывая существующие в стране конкретные правовые, экономические, социальные и общие демографические особенности. Только таким путем возможно с охватом десятилетий гарантировать также эффективную реализацию права людей на социальное обеспечение.

6. Конституционный Суд Республики Армения Постановлением от 4 октября 2006 года ПКС-649 констатировал, что, "ратифицировав Международный пакт о гражданских и политических правах, Республика Армения признала фундаментальное положение его Предисловия, согласно которому "права человека вытекают из достоинства, присущего человеческому индивиду". В части 1 статьи 3 Конституции Республики Армения закреплено: "Человек, его достоинство, основные права и свободы являются высшей ценностью". Понятие "высшая ценность" здесь не является абстрактным и имеет определенное правовое содержание. "Высшая ценность" означает, что какая-либо другая ценность, в том числе любая система, призванная решать и государственные, и общественные вопросы, не может ставиться выше. Из этого исходит норма, закрепленная частью 3 той же статьи Конституции: "Государство ограничено основными правами и свободами человека и гражданина, являющимися непосредственно действующим правом".

Подобная правовая позиция была выражена и относительно пенсионной проблемы, поэтому Конституционный Суд в том же Постановлении констатировал также, что "на практике выплата пенсии - это способ передачи собственности собственнику. Пенсия, являясь средством социального обеспечения, вместе с тем является видом собственности также согласно прецедентному праву Европейского суда (см. дело Бурдов против России)".

Конституционный Суд Республики Армения находит, что правовые положения, также являющиеся предметом спора по настоящему делу, в первую очередь должны стать предметом рассмотрения с точки зрения конституционных подходов признания, гарантирования и защиты права собственности.

К вопросу защиты права собственности Конституционный Суд Республики Армения уже обращался в ряде своих постановлений. В частности, в Постановлении от 18 апреля 2006 года ПКС-630 Конституционный Суд констатировал, что Закон Республики Армения "О Конституционном Суде" требует, чтобы при определении вопроса конституционности законов и других нормативно-правовых актов Конституционный Суд, в числе других обстоятельств, принимал во внимание необходимость защиты, свободной реализации закрепленных Конституцией прав и свобод человека и гражданина, пределы и основания их допустимого ограничения, необходимость обеспечения непосредственного действия Конституции.

Было также отмечено, что "согласно части 1 статьи 31 Конституции каждый имеет право на владение, пользование, распоряжение своей собственностью и ее наследование по своему усмотрению". Статья 43 Конституции не рассматривает право собственности как право, ограничиваемое основаниями данной статьи. Налицо тот особый случай ограничения прав, когда Конституция определяет критерий и пределы ограничения данного права, не относя это к компетенции даже самого законодателя. Это может, во-первых, осуществляться в предусмотренных законом случаях исключительно путем лишения собственности в судебном порядке как принудительное действие, вытекающее из ответственности. Во-вторых, путем "отчуждения собственности", которое является институтом, существенно отличающимся от "лишения собственности" и которое должно осуществляться по основаниям части 3 статьи 31 Конституции".

В Постановлении от 18 марта 2008 года Конституционный Суд Республики Армения выразил правовую позицию, согласно которой "гарантированная статьей 31 Конституции Республики Армении защита права собственности предоставляется тем лицам, право собственности которых уже признано в установленном законом порядке, либо тем, кто в силу закона ожидает приобретения права собственности".

В Постановлении от 13 июля 2010 года ПКС-903 Конституционный Суд констатировал: "Статья 31 Конституции Республики Армения предусматривает четыре различных друг от

друга обстоятельства **ограничения осуществления** права собственности:

- а) ограничение осуществления права собственности, обусловленное запретом нанесения вреда окружающей среде, нарушения прав и законных интересов иных лиц, общества и государства (второе предложение части 1 статьи 31);
- б) лишение собственности (часть 2 статьи 31);
- в) принудительное отчуждение собственности для нужд общества и государства (часть 3 статьи 31);
- г) ограничение права собственности на землю для иностранных граждан и лиц без гражданства.

Как следует из содержания указанного подпункта а) **осуществление права** собственности обусловлено требованием охраны определенных общественных ценностей. Это окружающая среда, права и законные интересы **иных лиц**, общества и государства. Подобный подход призван обеспечить разумный баланс между правами собственника и иных лиц и общественными интересами...". В данном контексте конституционно закрепляется требование не ограничения конкретного права, а выдвижения определенных правомерных условий относительно процесса его реализации.

Учитывая непосредственную связь являющейся предметом спора основной проблемы с правом собственности, Конституционный Суд Республики Армения также обращает внимание на правовые позиции, выраженные в Постановлении от 24 февраля 2012 года ПКС-1009. В частности, Конституционный Суд Республики Армения констатировал, что "при признании первым предложением части 1 статьи 31 Конституции права собственности как основного права каждого раскрывается содержание этого права, а именно правомочия владения, пользования, распоряжения своей собственностью и ее наследования, одновременно устанавливая в качестве предпосылки их реализации **усмотрение собственника**. Акцентированием в этой конституционной норме формулировки "по своему усмотрению" в основу реализации права собственности положена четко выраженная воля собственника, которая рассматривается как обязательная предпосылка реализации права собственности, и в процессе

реализации права собственности решающая роль отводится волеизъявлению лица. Содержание этого положения сводится к тому, что реализация имущественных прав должна осуществляться на основании принципов неприкосновенности собственности и договорной свободы, которые предполагают, в числе прочего, **автономию воли и имущественную самостоятельность участников гражданско-правовых отношений**".

В том же Постановлении Конституционный Суд также констатировал, что содержание права распоряжения имуществом раскрыто в статье 163 Гражданского кодекса Республики Армения. В ней, в частности, отмечено, что "право распоряжения представляет собой юридически обеспеченную возможность определять юридическую судьбу имущества". Одновременно часть 2 той же статьи устанавливает, что "собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им права пользования, владения и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог или распоряжаться им иным образом".

Обозначено также то обстоятельство, что **"правомочие распоряжения предполагает право собственника в установленных законом рамках и порядке определять юридическую и фактическую судьбу своего имущества посредством совершения действий в отношении имущества или воздержания от их совершения. Это ни что иное, как право проявления усмотрения или, иначе, автономии воли** в отношении судьбы имущества в установленных законом условиях и порядке и в рамках, указанных в первой части статьи 31 Конституции РА. Отмечая, что "это **усмотрение** имеет субъективный характер, должно проявляться волеизъявлением данного лица", Конституционный Суд сделал вывод, что "предусмотрение иного условия реализации права собственности, чем предусмотрено статьей 31 Конституции, неизбежно приведет к блокированию этого права".

Конституцией Республики Армения закреплено также,

что "ограничения основных прав и свобод человека и гражданина не могут превышать пределы, установленные международными обязательствами Республики Армения" (статья 43). В этой связи заслуживает внимания положение статьи 1 Протокола номер 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которому "каждое физическое или юридическое лицо имеет право на беспрепятственное пользование своей собственностью".

Подытоживая сказанное и оценивая в рамках настоящего вопроса объяснения и разъяснения участников судебного рассмотрения, Конституционный Суд Республики Армения аргументирует:

во-первых, статья 8 Конституции Республики Армения устанавливает, что "в Республике Армения признается и защищается право на собственность", из чего вытекает равноценное публично-правовое обязательство государства.

Во-вторых, пред условием реализации этого обязательства является то, что согласно статье 31 Конституции "каждый имеет право на владение, пользование, распоряжение своей собственностью и ее наследование по своему усмотрению".

В-третьих, это конституционное право не может быть ограничено законом, так как статьями 31, 43 и 44 Конституции не предусмотрены необходимые основания для этого.

В-четвертых, в условиях подобных правовых регулировок отдельные статьи являющегося предметом спора Закона (в частности 5, 7 13, 76) прямо или косвенно предусматривают ограничения права собственности, не соответствующие требованиям статьи 31 Конституции Республики Армения и правовым позициям Конституционного Суда Республики Армения.

В-пятых, статья 89 Конституции Республики Армения предоставляет Правительству Республики Армения право управлять исключительно государственной собственностью. Управление собственностью лиц или органов местного самоуправления как функция по закону не может быть включено в рамки реализации этого права.

В-шестых, вышеизложенные правовые позиции Конституционного Суда Республики Армения, с одной стороны, сви-

детельствуют об их четком и последовательном характере, что также стало основанием признания различных правовых норм противоречащими Конституции Республики Армения и недействительными. С другой стороны, очевидно, что они не были учтены во всей глубине при принятии закона, являющегося предметом рассмотрения. И это в том случае, когда часть 2 статьи 9 Закона Республики Армения "О правовых актах" однозначно устанавливает, что "законы должны соответствовать Конституции и не должны противоречить постановлениям Конституционного Суда Республики Армения". Кроме того, соответствие законов Конституции является конституционно-правовым требованием (часть 2 статьи 6 Конституции).

7. В Конституции Республики Армения понятие "пенсия" никоим образом не закреплено. Однако термин "социальный" рассматривается как признак социального характера государства (ст. 1), как исключаящее дискриминацию обстоятельство (ст. 14.1), выражение интересов работника (ст. 32), характеристика права на социальное обеспечение (ст. 37), как сфера, характеризующая пределы основных задач государства (ст. 48), как область политики, осуществляемой Правительством (ст. 89). Во всех случаях существенным является то, что провозгласившее себя также социальным государство на конституционном уровне занимает четкие позиции относительно вопросов, связанных с социальной жизнью людей. Право на социальное обеспечение в том числе признано как одно из основных прав граждан Республики Армения, и в силу статьи 3 Конституции государство ограничено также и этим правом, как непосредственно действующим.

Республика Армения, ратифицировав Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года, согласно его статье 9 приняла международное обязательство признания права каждого на социальное обеспечение.

Одной из основных особенностей гарантирования, обеспечения и защиты этого права является то, что на основании конституционного положения (ст. 37) объем и формы социального обеспечения устанавливаются законом. Из конститу-

ционного правового регулирования становится ясно, что оставлен на усмотрение законодателя как вопрос количественной определенности объема социального обеспечения, так и вопрос выбора его форм. В данной области, исходя из требований основополагающих принципов соразмерности и пропорциональности, рамки усмотрения обуславливаются, с одной стороны, социально-экономическими возможностями государства, с другой стороны, требованиями конституционного характера социального государства.

С точки зрения раскрытия конституционно-правового содержания норм, являющихся предметом спора, существенным является то, как в нашей стране в процессе пенсионных реформ учитывались вышеуказанные обстоятельства.

В Республике Армения основы нынешней пенсионной системы были заложены в 2005 году, когда 28 апреля того же года Правительство Республики Армения приняло Постановление номер 666-Н об утверждении концептуальных подходов преобразования системы пенсионного обеспечения Республики Армения. Было констатировано, что сохранение действующей пенсионной системы в подобном виде может привести не только к глубокому системному кризису, но также может препятствовать социально-экономическому развитию страны. Стратегической задачей стало "создание такой системы пенсионного обеспечения, которая была бы равноценна преобразованиям в сфере экономики". В основу подобной будущей системы был заложен принцип, согласно которому "государство для всех членов общества должно создавать условия, чтобы они могли "заработать" свою пенсию". Задачей государства была признана также "... забота лишь о тех, кто не смог "заработать" свою пенсию". В рамках этого методологического подхода была поставлена задача с учетом международного опыта перейти к питающейся из разных источников многослойной пенсионной системе, одним из существенных элементов которой считается также обязательное накопительное пенсионное страхование. Было предусмотрено также, что смысл последнего сводится к тому, что участник "... имеет свой индивидуальный счет и получает пенсию, исходя из расчетов средней продолжительности жизни и своих накопленных на этом счете до пенсионного

возраста обязательных социальных взносов". Одним из важных акцентов данного Постановления Правительства было не только то, что обязательная накопительная составляющая, как и во многих других странах, должна формироваться за счет обязательных социальных взносов, но также отмечалась необходимость "жесткого контроля" и ставилась задача перейти к новой системе плавно, всесторонне подготовившись, вплоть до предусмотрения организации публичных обсуждений - круглых столов, семинаров-консультаций, теледебатов и т.д."

Через год, 26 мая 2006 года, Правительство Республики Армения приняло Постановление номер 796-Н об утверждении Концепции реформ системы пенсионного обеспечения Республики Армения. Практически Правительство Республики Армения опубликовало свои подходы относительно будущей пенсионной системы и представило последовательность действий, которая обеспечила бы внедрение этой системы. Особо было отмечено, что подходы разработаны в результате широких публичных обсуждений и консультаций с международными структурами. Однако в этом документе в вопросе методологического подхода к формированию обязательной накопительной пенсии прослеживается нечеткость. В частности, в седьмом абзаце части "Подходный налог и социальные взносы" указанной Концепции закреплено, что "в любом случае перешедшие к новой системе граждане посредством работодателей будут выплачивать из своей заработной платы социальный взнос в размере нынешних 3 процентов и дополнительно еще 7 процентов (в целом 10 процентов), который будет перечислен на личные счета, открытые в выбранных гражданами пенсионных фондах". В этой формулировке особого внимания заслуживает термин "социальный взнос". Он имеет четкое правовое содержание и касается отношений, регулируемых в рамках правовых регулираний статьи 45 Конституции Республики Армения.

Однако в данной Концепции Правительством выдвигается идея "интеграции системы подоходного налога и социальных взносов", что, по оценке Конституционного Суда, предполагает механическое сращение гетерогенных явлений, и в дальнейшем в основу реформы пенсионной системы легла

такая исходная точка. Более того, в части "Обязательная накопительная пенсия" того же Постановления, без упоминания социальных взносов, отмечается, что "члены новой системы ежемесячно в обязательном порядке перечисляют сумму в размере 10 процентов от своей заработной платы на индивидуальные счета в выбранных ими пенсионных фондах". Здесь не только не идет речь о социальных взносах, но и ничего не говорится о взятии на себя государством груза 5 процентов накопительных взносов. Причем этим Постановлением предусматривалось, что "введение новой системы начнется с 1 января 2008 года".

Фактически Постановлением Правительства Республики Армения от 26 мая 2006 года номер 796-Н, ратифицированным Президентом Республики Армения 17 июня 2006 года, была заложена основа идеологии нынешней пенсионной накопительной системы. Она получила свое развитие в дальнейших постановлениях Правительства Республики Армения. В частности, в Постановлении Правительства Республики Армения от 13 ноября 2008 года номер 1487-Н, которым утверждена программа пенсионных реформ, установлено, что "для лиц, которые с 1 января 2014 года стали участниками обязательной накопительной системы по принципу обязательности, ставка накопительных взносов устанавливается в размере 10 процентов от заработной платы и приравненных к ней доходов, половину которых или 5 процентов от заработной платы и приравненных к ней доходов, но не более 25 000 драмов, выплачивает государство". В дальнейшем этот концептуальный подход был полностью положен в основу принятого 22 декабря 2010 года Закона Республики Армения "О накопительных пенсиях".

На практике в 2006-2010 гг. всеобщее признанная на международном уровне концепция решения вопроса социального обеспечения посредством социального взноса постепенно была заменена концепцией формирования обязательной накопительной пенсионной составляющей посредством дополнительных отчислений из заработной платы. В результате работодатель как непосредственный участник решения проблем социального обеспечения своих работников выводится из этих правоотношений, государство за счет налогоп-

лательщиков берет на себя дополнительные обязательства, возникла нечеткость в вопросе гарантирования предусмотренного статьей 37 Конституции Республики Армения права на социальное обеспечение и претворения в жизнь конституционно-правовых подходов обеспечения предусмотренных статьей 45 предпосылок и гарантий реализации этого права.

Эта ситуация в дальнейшем также была перенесена в плоскость законодательной политики. 22 декабря 2010 года Национальное Собрание Республики Армения приняло Закон "О подоходном налоге". Согласно части 2 статьи 28 заключительных положений этого Закона с момента вступления Закона в силу (с 1 января 2013 года) признаны утратившими силу Закон Республики Армения "О подоходном налоге" от 27 декабря 1997 года ЗР-183 и Закон Республики Армения "О платежах обязательного социального страхования" от 26 декабря 1997 года ЗР-179.

Вопрос не только в том, что термин "подоходный налог" был заменен на "налог на прибыль". Существенно то, что исчезло понятие "взнос обязательного социального страхования", оно вышло за пределы правового регулирования данных отношений, заменив взнос обязательного социального страхования на налог.

Исследования свидетельствуют, что подобный опыт, в частности в общеевропейском правовом пространстве, является практически единичным.

Однако проблема не ограничилась лишь техническими решениями - путем замены двух выплат одной, независимо от обстоятельства несопоставимости их содержания. Более характерным является то, что, помимо бюджетной сферы, работодатель, как отмечалось на практике, был исключен из этих правоотношений. В результате бюджетные поступления уменьшились в размере взносов социального обеспечения, а налоговая нагрузка работников увеличилась. Путем внесения дополнений и изменений в принятый для работников бюджетной сферы 12 ноября 2012 года Закон Республики Армения "Об оплате гражданских служащих" и в Закон Республики Армения "о ставках должностных окладов руководящих работников законодательной, исполнительной и судебной властей Республики Армения" увеличение налоговой нагруз-

ки компенсировалось равноценным повышением заработной платы. Одновременно часть 6 статьи 25 Закона Республики Армения "О подоходном налоге" устанавливает, что "... работодатель за счет своих средств несет дополнительное обязательство в размере полной суммы подоходного налога, удержанного и уплаченного с заработной платы, начисленной наемным работникам за каждый месяц года вступления в силу настоящего Закона, если после вступления в силу настоящего Закона удержание подоходного налога с наемного работника привело к уменьшению величины, определяемой в установленном Правительством Республики Армения порядке на основании заработной платы, подлежащей выплате данному наемному работнику после обложения налогом до вступления в силу настоящего Закона".

В условиях подобного правового регулирования институт взносов социального обеспечения все еще сохранился в различных иных законах Республики Армения. В частности, согласно статье 32 Закона Республики Армения "О налоге на прибыль" при осуществлении для налогоплательщика из валового дохода сокращений по линии расходов, наряду с накопительными взносами, произведенными по линии добровольных накопительных пенсий, учитываются также взносы социального обеспечения, чего, как отмечалось, уже нет.

8. Конституционный Суд Республики Армения констатирует, что в международной практике процентное соотношение взносов социального обеспечения, производимых работодателями и работниками, таково, что в основном от половины до двух третей от общих целевых взносов социального обеспечения формируется за счет работодателя. Независимо от особенностей пенсионной системы, опыт многих стран мира (Швеция, США, Великобритания, Франция, Сингапур, Польша, Венгрия, Словения, Хорватия, Словакия и др.) свидетельствует, что сравнительно больший успех зафиксирован в тех странах, где в решении вопроса пенсионного обеспечения участвуют три основных субъекта: государство, работодатель и работник.

Кроме того, во многих странах даже нагрузка обязательных накопительных пенсионных взносов также распределя-

ется между работодателем и работником. В отличие от этого, в нашей стране в сфере социального обеспечения нагрузка работодателей негосударственной системы также возложена на государство (в частности в форме 5 процентов дополнительных выплат).

Практически Армения - одна из немногих закрепивших конституционный принцип социально-правового государства стран, где целевые индивидуальные взносы в пенсионный фонд формируются не из выплат социального обеспечения, а за счет дополнительных обязательных отчислений из заработной платы и налогов.

Можно сослаться на конкретные примеры множества стран, избравших иную методологию. Самым свежим примером является Федеральный закон "О накопительной пенсии" номер 424-ФЗ, принятый в Российской Федерации 28 декабря 2013 года, по которому людям предоставлена возможность сделать выбор между страховой и накопительной пенсиями и масштабом участия в них в рамках **социального обеспечения**. А, например, в Швеции, где пенсия достигает 60-80 процентов заработной платы, взнос социального обеспечения составляет 18.5 процентов, которые равномерно распределяются между работодателем и наемным работником. Причем 16 процентов от общего взноса предоставляется распределительной системе, а 2.5 - накопительной.

Конституционный Суд обозначает также то обстоятельство, что замена взноса социального обеспечения налогом в вопросе его использования существенно расширяет границы усмотрения властей. Взносы социального обеспечения имеют не только целевую направленность, но даже производятся работодателем по принципу индивидуализации, то есть за каждого наемного работника. Заслуживает внимания то, что в опубликованном 16 ноября 2010 года первом докладе Международного бюро труда (постоянного секретариата Международного бюро труда в Женеве) "О ситуации социального обеспечения в мире" особое место занимает вопрос о том, что в связи с экономическим кризисом, а также для снижения государственного долга или дефицита бюджета государства идут по пути сокращения средств социального обеспечения. Подобная угроза еще более возрастает, когда средства со-

циального обеспечения не формируются из целевых поступлений, а заменены налогом.

9. Конституционный Суд констатирует, что представление о конституционном термине "социальное обеспечение" в правовой практике недостаточно четкое. **Помимо того, что социальное обеспечение является правом лица, это еще и целевая функция, обусловленная позитивным обязательством государства**, так как направлено на жизнеобеспечение тех слоев общества, которые по независящим от них причинам не могут сделать этого сами. Еще более широким является понятие "социальная защита", включающее не только социальное обеспечение, но и социальное страхование и осуществляемую государством и обществом социальную помощь.

Статья 37 Конституции Республики Армения признает и закрепляет право каждого на социальное обеспечение по старости, инвалидности, болезни, по случаю потери кормильца, безработице и в иных предусмотренных законом случаях. Та же статья обязывает установить законом объем и формы социального обеспечения. Очевидно, что вопросам социального обеспечения должно быть дано дифференцированное решение, и они не должны делиться на вопросы социального обеспечения и социальной помощи.

Бесспорно и то, что система социального обеспечения должна во всей глубине учесть особенности поставленных перед данным социальным обществом вопросов, а также подходов и возможностей их разрешения. Вместе с тем есть вопросы, получившие в международной практике всеобщее решение, и следование в этих вопросах по пути исправления собственной ошибки является неверным подходом. В частности, во всем мире среди форм социального обеспечения приоритетными являются пенсии. А, например, общеевропейская практика такова, что даже если добровольно или принудительно открываются индивидуальные пенсионные счета, то перечисления на них производятся из выплат социального обеспечения. **Система социального обеспечения, основанная на стабильных социальных выплатах, является более надежной и с точки зрения социальных ожи-**

даний людей - более безопасной. Такая модель более характерна для имеющих социальную направленность рыночных экономических отношений, а также для **государств, конституционно провозгласивших себя социальными.** В отличие от социально-правовых государств, в странах, избравших модель либерального правового государства, существуют определенные методологические особенности. Евросоюз, в частности, в рамках Лиссабонского договора принял концепцию социальной рыночной экономики, и неслучайно, что для стран-членов Евросоюза типичным является внедрение как распределительной, так и совместных и взаимодополняющих накопительных пенсионных систем за счет выплат социального обеспечения.

Вывод заключается в том, что выплата, произведенная для социального обеспечения, изначально имеет целевой характер, и установление ее законом делает социальный прогноз более предвидимым. Определены также субъекты, наделенные обязательством производить эти платежи, а именно - работодатель и сам работник. Обязанность государства - путем законодательного регламентирования придание этим отношениям стабильного и гарантированного характера, принятие мер для эффективного и целевого решения вопросов социального обеспечения. Именно исходя из этой особенности статьей 3 Закона Республики Армения "О платежах обязательных социального обеспечения" было установлено, что "социальные платежи - это средства, уплачиваемые страхователями в обязательном порядке в государственный бюджет Республики Армения". А в случае подоходного налога и по прежнему Закону "О подоходном налоге", и по действующему Закону "О подоходном налоге" (статья 2) - это "... прямой налог, уплачиваемый налогоплательщиками ... в государственный бюджет", то есть налог, взимаемый государством непосредственно из доходов налогоплательщика. Прямой налог, уплачиваемый налогоплательщиками, и производимая страхователями выплата социального обеспечения не тождественны как в аспекте правового характера и содержания, так и в аспекте преследуемых целей.

В этом вопросе важным является также четкое требование реализации конституционно-правового содержания

статьи 45 Конституции Республики Армения. С целью решения общегосударственных вопросов, а также создания материальных гарантий социального обеспечения людей упомянутая статья устанавливает, что "каждый обязан в установленном законом порядке и размере уплачивать налоги, пошлины, производить другие обязательные платежи". Эту цель преследовали предусмотренные Законами Республики Армения "О платежах обязательных социального обеспечения" и "О подоходном налоге" правовые регулирования, которые, как было отмечено, были совмещены в Законе Республики Армения "О подоходном налоге", принятом в декабре 2010 года.

В рамках раскрытия правового содержания статьи 45 Конституции Республики Армения Конституционный Суд Республики Армения выразил правовую позицию в своем Постановлении от 13 мая 2008 года ПКС-753, к которой обратилась также сторона-заявитель. Конституционный Суд, в частности, констатировал, что "налоги и пошлины, указанные в упомянутой статье, также являются обязательными платежами, и, следовательно, другие обязательные платежи, указанные в упомянутой статье, несмотря на отличие от налогов и пошлин, должны иметь с ними общие черты".

По результатам анализа налогового законодательства Конституционный Суд констатирует, что "указанные в статье 45 Конституции обязательные платежи:

- а) носят публично-правовой характер, т.е. устанавливаются и выплачиваются в рамках общественных отношений публично-правового характера;
- б) предназначены для регистрации в государственном или региональном бюджете".

Из этой общей логики следует, что если бы обязательные накопительные платежи представляли собой социальные выплаты, ставились бы в разумное соотношение с другими налоговыми платежами, не преследующими цель социального обеспечения, перечислялись бы на специальный счет государственного бюджета и на договорных основаниях либо под предусмотренные законом четкие гарантии и ответственность государства были переданы в управление, то:

- а) система, в рамках бюджетного контроля, оказалась

- бы в поле непосредственного контроля Национального Собрания Республики Армения, что повысило бы надежность разумного управления средствами и гарантирования их возвратности;
- б) в аспекте эффективного контроля и общественно-правовой ответственности обязательство Правительства Республики Армения было бы предметным;
 - в) заметно возросло бы доверие общества к надежности системы;
 - г) подобная система предоставила бы возможность предусмотреть законом также дополнительные механизмы для поощрения участников добровольной накопительной составляющей.

10. Внедренной в Республике Армения обязательной накопительной пенсионной системе характерно и то, что работник, во-первых, выплачивает из заработной платы подоходный налог, а затем из номинальной (а не из фактической) заработной платы выплачивает накопительный взнос. На практике обязательный накопительный взнос исчисляется также из уплаченного налога. В международной практике более распространен подход, согласно которому накопительные взносы освобождаются от всех видов налогов.

Из правового регулирования статьи 6 Закона Республики Армения "О подоходном налоге" следует, что даже при расчете подоходного налога обязательные накопительные взносы налогоплательщика не вычитываются из базы обложения накопительных взносов. Немаловажно, что согласно частям 3 и 5 той же статьи 6 вычетами из доходов считаются соответственно добровольные накопительные пенсионные взносы и накопительные взносы, производимые только государством для налогоплательщика в рамках обязательной накопительной пенсии. В рамках настоящего дела Конституционный Суд неправомочен оценивать также конституционность положений Закона Республики Армения "О подоходном налоге", однако считает, что подобное правовое регулирование может оказаться проблематичным.

Важен также вопрос выбора процентной ставки по взносам, производимым в накопительные фонды, что не может

быть самоцелью. Она в первую очередь должна соответствовать принципу правовой соразмерности. В данных обстоятельствах вопрос сводится к **определению разумного соотношения между текущим и перспективным пенсионным обеспечением лица**. Важным фактором его сбалансированности может стать равноценное участие работодателя. В связи с этим опять же международный опыт свидетельствует, что наиболее рациональное решение может быть найдено путем создания таких возможностей социального обеспечения с участием работника, государства - работодателя и работодателей - негосударственных предприятий-организаций, когда, с одной стороны, в вопросе формирования пенсионных, в том числе накопительных фондов работник участвует посредством таких взносов социального обеспечения, которые гармонируют как с его пенсионным обеспечением во времени, так и с налоговой нагрузкой, с другой стороны, не государственный бюджет, а все работодатели являются участниками формирования соответствующих фондов и гарантами их целевого использования.

Конституционный Суд Республики Армения неправомочен предлагать Национальному Собранию Республики Армения или Правительству Республики Армения конкретные решения относительно количественного соотношения в формировании пенсионных фондов, это находится в пределах их усмотрения. Однако международный опыт и социально-экономические, демографические и другие особенности нашей страны свидетельствуют, что в процесс реформ системы социального обеспечения можно в установленных законом пределах и порядке вовлечь всех работодателей, найти это соотношение, ослабив тем самым нагрузку индивидуального участия работников.

11. Имеющиеся законодательные регулирования в части обязательной накопительной составляющей четко не решают стержневой вопрос, как *поступить с лицами*, получающими минимальную заработную плату, что является важной конституционной задачей. В Республике Армения, как предусмотрено статьей 32 Конституции, законом устанавливается минимальный размер оплаты труда. В порядке, установленном статьей 10 Закона Республики Армения "О подоходном нало-

ге", если размер месячного облагаемого дохода составляет 120000 драмов, сумма подоходного налога составляет 24.4 процента. Какая-либо внутренняя граница не выделена. Статьей 1 Закона Республики Армения "О минимальной месячной заработной плате" в Республике Армения минимальная месячная заработная плата установлена в размере 45000 драмов. Статьей 4 того же Закона установлено, что "в минимальную месячную заработную плату не входят налоги, уплачиваемые из заработной платы, надбавки, доплаты, премии и иные поощрительные выплаты". Подобная формулировка спорна с точки зрения принципа правовой определенности. С одной стороны, налоги не входят в размер минимальной месячной заработной платы, с другой стороны, статьей 10 Закона Республики Армения "О подоходном налоге" без установления внутренней границы, предусмотрено, что в случае дохода до 120000 драмов сумма налога составляет 24.4 процента. Из этого можно только предположить, что все указанные платежи осуществляются за счет работодателя или подобные налоги не подлежат взысканию. Однако закон должен четко устанавливать любое обязательство и исключать дискреционный подход в этом вопросе.

Конституционный Суд находит, что в соответствии с принципом правовой определенности и исходя из требований статьи 32 Конституции Республики Армения, при минимальной заработной плате, вопрос выплаты обязательной накопительной пенсии не получил равноценного законодательного решения. Не были учтены также требования Закона Республики Армения "О минимальной потребительской корзине и минимальном потребительском бюджете", статья 4 которого четко устанавливает, что целью определения минимальной потребительской корзины и минимального потребительского бюджета является, в частности, обоснование размеров устанавливаемой минимальной заработной платы, пенсий, стипендий, а также пособий и иных социальных платежей, **определение размера необлагаемого дохода**. Однако последний, как зафиксировано, согласно Закону Республики Армения "О подоходном налоге" более не существует.

Статьей 32 Конституции Республики Армения установлено, что каждый работник имеет **право на** справедливую и **не**

ниже установленного законом **минимального размера оплаты труда**. Конституционно-правовое содержание конституционного термина "минимальная заработная плата" предполагает, что **фактическая заработная плата трудящегося не может быть ниже предусмотренного законом минимального размера**, так как она должна обеспечить решение определенных минимальных жизненных задач. Закон Республики Армения "О накопительных пенсиях" не заложил этот конституционно-правовой подход в основу законодательного регламентирования данной проблемы, и фактическое правовое регулирование не созвучно требованиям статьи 32 Конституции.

12. Учитывая системные сложности пенсионной сферы и влияние временного фактора, почти во всех странах **залогом успеха реформ стало общественное доверие к этой системе и осуществляемым шагам**. Это доверие не может быть абстрактным. Оно **формируется гарантиями функциональной и институциональной дееспособности системы, надежностью системы контроля, прозрачностью, степенью прогнозируемости ожиданий людей**. В первую очередь законодательное регламентирование должно закрепить подобные гарантии, а также предусмотреть в этом вопросе эффективное применение парламентских и иных рычагов контроля.

Конституционный Суд Республики Армения считает необходимым обратиться к этой проблеме также с точки зрения конституционных требований и необходимости их последовательной реализации для гарантирования верховенства Конституции.

Пунктом 1 статьи 83.5 Конституции Республики Армения установлено, что исключительно законами Республики Армения устанавливаются условия и порядок осуществления и защиты прав физических и юридических лиц. Бесспорно, что данное конституционное положение касается всех прав лиц. Наряду с этим, как отмечалось, в статье 8 основ конституционного строя Конституции Республики Армения закреплено, что в Республике Армения признается и защищается право на собственность. Учитывая, что согласно Конституции Респуб-

лики Армения право на собственность является правом, неограничиваемым законом, следовательно **условия и порядок его защиты могут устанавливаться только законом.**

Являющимся предметом рассмотрения Законом эта логика не соблюдена. В частности, согласно части 1 статьи 13 Закона паи пенсионных фондов являются личной собственностью участника. Основная гарантия ее защиты обусловлена порядком и условиями распоряжения равноценным фондом. Есть проблема определения условий и порядка осуществления и защиты прав лиц. То, что это должно стать предметом регламентирования закона, является конституционным требованием. Тогда как пунктом 6 части 1 статьи 2 и статьей 44 Закона, являющегося предметом рассмотрения, эта компетенция в рамках установления количественных и стоимостных ограничений, а также в части установления порядка и условий распоряжения и управления гарантийным фондом предоставлена Правительству Республики Армения. Здесь заслуживает внимания и то, что Правительство устанавливает также условия **распоряжения** этим фондом. Распоряжение предполагает также право на определение юридического статуса или судьбы имущества. Средства фонда признаны собственностью граждан законом, однако условия распоряжения собственностью определяются не законом, а их устанавливает Правительство. Подобное регламентирование не следует из требований пункта 1 статьи 83.5 и пункта 3 статьи 89 Конституции Республики Армения.

В международной практике ограничения инвестиций активов пенсионного фонда в качестве гарантии обеспечения и защиты этих средств также устанавливаются законом (например, Болгария - "Кодекс социального обеспечения", глава 25; Румыния - Закон "О частных пенсиях", глава 4; Польша - Закон "Об организации и деятельности пенсионных фондов", глава 15; Македония - Закон "О финансируемом в обязательном порядке пенсионном обеспечении", глава 13. Аналогичные акты действуют также в Венгрии, Хорватии, Словакии и в других странах).

Этот вопрос имеет стержневое значение с точки зрения эффективного управления средствами фонда, уменьшения риска, гарантирования возвратности и укрепления доверия к

системе. Часть 2 статьи 44 Закона Республики Армения "О накопительных пенсиях" устанавливает, в какие сферы не могут быть инвестированы активы пенсионного фонда. Закреплены также довольно абстрактные обязательства для управляющего фондом. Однако в данных правоотношениях стержневым является законодательное уточнение количественного и стоимостного круга этих ограничений в той мере, чтобы усмотрение исполнительной власти не было абсолютным. Об этом говорит и международный опыт. Например, в Болгарии предусмотрено, что не менее 50 процентов инвестиций обязательных накопительных фондов должно быть инвестировано посредством выкупа ценных бумаг, выпущенных и гарантированных Правительством. Похожее требование установлено также в Хорватии и ряде других стран. А в Румынии установлено, что до 70 процентов инвестиций накопительных фондов может осуществляться посредством вложений в ценные бумаги, выпущенные Румынией, странами-членами Евросоюза и государствами-членами Европейской экономической зоны. Законом четко ограничивается также количество инвестиций за границей, а также инвестиций в инструменты денежного рынка, в незарегистрированные ценные бумаги, в сделки, связанные с недвижимым имуществом, и в ряд других сфер.

Правительство Республики Армения Постановлением от 27 декабря 2012 года номер 1685-Н также предусмотрело количественные и стоимостные ограничения инвестирования активов обязательных накопительных фондов в финансовые инструменты. В частности, было предусмотрено, что инвестиции в банковские вклады и счета не могут превышать 40 процентов активов фонда. А объем инвестиций в ценные бумаги, выпущенные Центральным банком Республики Армения, иностранным государством или центральным банком этого государства, не может превышать 60 процентов активов фонда. Установлены также ограничения иного характера. Однако вопрос не только в том, насколько они обоснованы с точки зрения гарантирования текущей политики Правительства и надежности системы из соображений широких перспектив. Существенно и то, насколько подобное регламентирование подзаконным актом создает устойчивые, контролируемые и надежные предпосылки для экономических и соци-

альных отношений. Одновременно смысл чисто юридическо-го вопроса состоит в том, насколько Правительство компетентно таким путем управлять являющимися негосударственной собственностью средствами, принадлежащими в предусмотренном законом порядке паевого участия участникам пенсионного фонда. И опять в повестке встает вопрос уточнения законом границ усмотрения Правительства.

13. Одной из важнейших гарантий надежности системы является управление рисками. В Республике Армения требования, предъявляемые системе управления рисками пенсионного фонда, также не установлены законом, а предоставлены исключительно на усмотрение Центрального банка Республики Армения. Статьей 41 Закона Республики Армения "О накопительных пенсиях" установлено: "Требования, предъявляемые к системе управления рисками, устанавливаются нормативными правовыми актами Центрального банка". Кроме того, статья 25 того же Закона, озаглавленная "Требования и ограничения в отношении управляющих пенсионным фондом", устанавливает, что "в отношении управляющих пенсионным фондом действуют требования и ограничения, установленные в отношении управляющих инвестиционными фондами Законом Республики Армения "Об инвестиционных фондах", если иное не предусмотрено настоящим Законом". Данным правоотношениям посвящена глава 5 /статьи 35-37/ Закона РА "Об инвестиционных фондах", в которой частью 2 статьи 36 Закона установлено, что "требования, предъявляемые к системе управления рисками, устанавливаются Центральным банком". Кроме этого, частью 1 статьи 41 данного Закона установлено, что "ограничения инвестирования активов фонда в допустимые инструменты, предусмотренные статьей 40 настоящего Закона, устанавливаются нормативными правовыми актами Центрального банка".

Решением Центрального банка Республики Армения от 27 декабря 2013 г. номер 324-Н утверждены "минимальные требования к внутреннему контролю за управляющим инвестиционным фондом и к системе управления рисками" /регламент 10/16/. Независимо от обстоятельства, что предусмотренные Законом "**требования**" подзаконным актом ограни-

чены рамками "**минимальных требований**", в аспекте содержания документ также далек от требований Закона Республики Армения "О правовых актах", в частности статьи 45, построен на желаниях, вытекающих из оборотов "должно", "необходимо", и не содержит конкретных гарантий обеспечения надежности системы.

Кстати, согласно статье 83.3 Конституции Республики Армения **основной задачей** Центрального банка Республики Армения является **обеспечение стабильности цен** в Республике Армения. Более того, частью 2 статьи 4 Закона Республики Армения "О Центральном банке" установлено, что "если другие задачи Центрального банка противоречат его основной задаче, Центральный банк отдает приоритет основной задаче и руководствуется необходимостью ее реализации". В условиях подобного правового регулирования более обозначается регламентирование законом основного круга основополагающих принципов и требований, предъявляемых к системе управления рисками пенсионных фондов, а также ограничений инвестирования активов накопительного фонда.

Не менее важно и то обстоятельство, что Закон Республики Армения "О накопительных пенсиях", предоставляя Центральному банку Республики Армения широкие нормотворческие, контрольные и организационные полномочия, не предусмотрел для гарантирования нормальной деятельности системы какой-либо меры, соразмерной публично-правовой ответственности Центрального банка.

Законом не уточнены также порядок и условия осуществления той функции *государственного уполномоченного органа Правительства* Республики Армения в *финансовой сфере*, согласно которому последний "...разрабатывает и обеспечивает единую политику накопительной пенсионной составляющей" /пункт 3 части 1 статьи 17/.

Конституционный Суд Республики Армения находит также, что исходя из сущности и особенностей правоотношений, являющихся предметом рассмотрения, требования и ограничения в отношении управляющих пенсионным фондом, в соответствии с принципом правовой определенности, также должны быть предметом регламентирования Закона, являющегося предметом рассмотрения. Поэтому появилась необ-

ходимость пересмотра статьи 25 Закона Республики Армения "О накопительных пенсиях".

14. Принципиальное значение для пенсионных фондов имеет вопрос индексации или уточнения из расчета годовой инфляции имеющихся в фонде паев. В международной практике стержневой задачей пенсионной системы изначально считалось то, что **пенсии не должны терять свою покупательную способность**. Вопрос в том, что между формированием необходимых для пенсии средств и реализацией права социального обеспечения имеется влияние фактора времени. В случае его неучтения невозможно будет накопить необходимые средства и гарантировать реализацию права лиц на социальное обеспечение. Кроме этого, **уточнение из расчета годовой инфляции всей суммы накопительных взносов преследует цель защиты права на получение назад всей этой суммы и является предметом регулирования закона**. Одновременно наличие предусмотренных законом гарантий по этому вопросу является одним из важнейших залогов надежности системы. Закон Республики Армения "О накопительных пенсиях" фактически обошел эту проблему, не предусмотрев Законом равноценных правовых гарантий обеспечения уточнения из расчета годовой инфляции суммы накопительных взносов. Вместо этого решен вопрос предоставления Правительству определенного /в этом случае также абсолютного/ усмотрения. Например, частью 1 статьи 49 Закона просто установлено, что "... порядок уточнения суммы накопительных взносов с годовой инфляцией устанавливает Правительство Республики Армения". Законодатель не только оставил без внимания **необходимость закрепления предусмотренных Законом гарантий** с учетом годовой инфляции суммы взносов **и их согласование с закрепленными в различных законодательных актах /в частности, в Законе РА "О бюджетной системе"/ правовыми регулированиями** как гарантию реализации права социального обеспечения, но и никоим образом не уточнил границы усмотрения исполнительной власти в этом вопросе.

Конституционный Суд Республики Армения находит, что подобное правовое регулирование не соответствует также

принципу правовой определенности. **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.

Злободневность вопроса заключается в том, что в разных странах, где были сделаны первые попытки по внедрению накопительной пенсионной системы, нечеткие законодательные регулирования пересчета обусловленных инфляцией накопительных взносов привели к серьезным проблемам.

15. Конституционный Суд Республики Армения находит, что часть 2 статьи 49 являющегося предметом рассмотрения Закона также необходимо рассмотреть с точки зрения принципа соразмерности прав и обязанностей. Она предусматривает, что "установленная частью 1 настоящей статьи возвратность 20 процентов суммы гарантируется Гарантийным фондом, созданным на основании настоящего Закона, а остальных 80 процентов - Республикой Армения". В разных странах сами управляющие фондом за счет собственных средств участвуют в формировании гарантийных фондов, и это участие бывает весомым. Например в Хорватии, если пенсионный фонд не может обеспечить минимальный размер подлежащей возврату суммы, то это происходит за счет его скла-

дочного фонда. Если и этих средств недостаточно, используется 20 процентов от собственного капитала организации, осуществляющей управление пенсионным фондом. Если двух упомянутых источников также недостаточно, то государство обязано обеспечить выплату остальной части.

Из логики части 2 статьи 49 Закона Республики Армения "О накопительных пенсиях" следует, что Республика Армения, предоставляя управляющим фондом правомочие заниматься данной деятельностью, **не вступая с ними в лице Правительства Республики Армения в четкие договорно-правовые отношения или не предъявляя Законом четкое условие, предполагающее соразмерную ответственность**, берет на себя основную ответственность /в размере 80 процентов/ по возврату суммы в случае их возможного провала, что существенно увеличивает риск управления средствами фонда.

Конституционный Суд находит, что балансирование прав и обязанностей, установление соразмерной ответственности за упущения в обязанностях являются важнейшими условиями правового регулирования и законотворческой деятельности и требуют последовательной реализации.

16. Имея в виду особый характер и степень сложности правоотношений, регулируемых Законом Республики Армения "О накопительных пенсиях", учитывая лишь возможность полной оценки окончательных результатов за десятилетия в аспекте обеспечения соответствующих гарантий защиты конституционных прав лиц, необходимо было предусмотреть конкретные и дифференцированные подходы к правовой ответственности /уголовной, гражданской, административной/ за правонарушения, характерные правовым регулированиям настоящего Закона. Международная практика свидетельствует, что вообще степень общественного доверия к частным пенсионным фондам очень низка. Общественные опросы в отдельных странах Европейского союза свидетельствуют, что степень этого доверия колеблется в пределах 5-8 процентов. Подобная ситуация диктует необходимость укрепления правовых гарантий ответственности особенно компетентных субъектов.

Являющийся предметом рассмотрения Закон главным образом обратился к этим вопросам в рамках обеспечения надзорных полномочий Центрального банка Республики Армения /статьи 77-84/. Однако наряду с применением Закона не было внесено равноценных изменений и в иные правовые акты, предусматривающие правовую ответственность. В частности, Уголовный кодекс Республики Армения и Кодекс Республики Армения об административных правонарушениях практически обошли эту проблему. А положение части 1 статьи 968.9 Гражданского кодекса Республики Армения о том, что "убытки, причиненные участникам пенсионного фонда, возмещаются в порядке, установленном законом и иными правовыми актами", больше носит абстрактный характер. Тогда как четкое регламентирование ответственности в этой сфере могло бы стать важной гарантией доверия к системе. В международной практике этому вопросу также придается большое значение. В частности, внимания заслуживают примеры Словении и Румынии. А в США финансовые правонарушения, связанные с пенсионными фондами, по закону считаются **особо тяжкими преступлениями**, и для них устанавливается наказание в виде лишения свободы сроком на 20 лет и больше.

Необходимо также иметь в виду, что часть 3 статьи 45 Закона Республики Армения "О правовых актах" просто устанавливает, что "в нормативных правовых актах не должны применяться нормы, ... для невыполнения которых не предусмотрены правовые последствия".

17. Во многих странах серьезные проблемы порождает также нелегальная, теневая трудовая деятельность, когда работодатели производят за фактических работников не оформленные надлежащим образом платежи, чтобы скрыть налоги и взносы на социальное обеспечение. Это явление довольно распространено и у нас и имеет тенденцию расширения. В этом вопросе, особенно в рамках пенсионных реформ, равноценные законодательные решения и возможное исключение данных правонарушений являются злободневными вопросами повестки дня.

Международный опыт свидетельствует также, что для накопительных пенсионных систем серьезными проблемами

являются сложное администрирование и необходимость больших административных затрат. В условиях низкого уровня жизни населения, высокого процента безработицы и уровня тенезации экономики целевое использование накопительных пенсий, обеспечение надежности системы требуют более действенных правовых гарантий для обеспечения надлежащей ответственности вовлеченных в систему субъектов права и гарантирования защиты конституционных прав лиц. В частности, глава 9 Закона Республики Армения "О накопительных пенсиях", озаглавленная "Платежи за услуги", регламентирует эти правоотношения. Однако установление максимального размера расходов, связанных с управлением пенсионным фондом, предоставлено Центральному банку Республики Армения /часть 1 статьи 45/. В отдельных странах максимальный размер расходов, связанных с управлением пенсионным фондом, также устанавливается законом. В Республике Армения он также может быть установлен законом или стать предметом регламентирования в рамках договорных обязательств между Правительством Республики Армения и пенсионным фондом.

Законом по крайней мере должны устанавливаться четкие критерии оценки деятельности пенсионного фонда, а результаты оценки должны быть прозрачными и доступными обществу.

Относительно вышеизложенных вопросов, в частности особенностей и нынешних тенденций развития накопительной пенсионной системы в международной практике, в 2013 году экспертами Организации экономического сотрудничества и развития /ОЕСД/ опубликован объемный доклад. Изучение последнего свидетельствует, что во всех тех странах, где имели место упущения по вопросам правового регулирования обусловленного инфляцией перерасчета, особенно накопительных взносов, внедрения действенных механизмов контроля за процессом управления фондами и административными расходами, гарантирования надежности и прозрачности системы, установления законом соответствующих мер ответственности и по ряду других вопросов, они неизбежно приводили к серьезным негативным последствиям.

18. После принятия настоящего дела к рассмотрению Конституционный Суд Республики Армения, исходя из требований статьи 34 Закона Республики Армения "О Конституционном Суде", Постановлением от 24 января 2014 г. ПРКС-3, в качестве средства обеспечения обращения до окончания судебного разбирательства по делу приостановил действие статьи 76 и части 3 статьи 86 Закона, являющегося предметом рассмотрения. Попытки разнохарактерного толкования Постановления Конституционного Суда Республики Армения Центральным банком Республики Армения и разными органами государственного управления в определенной степени снизили эффективность средства обеспечения обращения. Учитывая, что дело находилось на стадии подготовки к судебному разбирательству и законом не предусмотрен институт разъяснения решений Конституционного Суда, Конституционный Суд процедурным решением от 11 февраля 2014 г. ПРКС-6 констатировал необходимость обращения к ситуации, сложившейся в рамках судебного разбирательства по делу.

Конституционный Суд находит, что вопросы обеспечения и защиты прав человека не могут зависеть от каких-либо технических и организационных обстоятельств любого характера, а в этих вопросах правоприменительная практика должна руководствоваться требованиями непосредственного действия конституционных норм, в частности статьи 3 Конституции Республики Армения.

В процессе судебного разбирательства по делу было установлено, что по расчетным данным за январь-март месяцы с.г. 5337 граждан Республики Армения на основании собственного заявления выбрали пенсионные фонды и управляющих фондами. Около 10000 человек доверили свой выбор компьютеру. По состоянию на 27 марта 2014 г. за 127007 человек работодателями произведены перечисления, для них открыты индивидуальные счета, однако для участников еще не сделан выбор фонда и управляющего посредством компьютерного модуля, так как согласно части 1 статьи 39 Закона Республики Армения "О накопительных пенсиях" после открытия счетов участники имеют право в течение 30 дней сами сделать выбор фонда.

Исходя из сложившейся ситуации и для приведения про-

цессов в соответствие с требованиями настоящего Постановления и правовыми позициями Конституционного Суда Республики Армения необходимо, чтобы Правительство Республики Армения и Национальное Собрание Республики Армения в рамках своей компетенции осуществили соответствующие правовые регулирования по защите права собственности людей, не ставя его в зависимость от различных технических условий, не допуская применения обратной силы действующего Закона, имея в основе осуществляемых шагов безоговорочное соблюдение принципа верховенства права и международно-правовые обязательства Республики Армения относительно последнего.

Конституционный Суд считает необходимым констатировать также, что часть 8 статьи 68 Закона Республики Армения от 14 июня 2006 г. "О Конституционном Суде" ЗР-58 предъясляет императивное требование относительно резолютивной части постановления Конституционного Суда. Его суть состоит в том, что в результате судебного разбирательства дела по вопросу конституционности закона или его отдельных положений Конституционный Суд правомочен принять одно из следующих постановлений:

- 1) о признании оспариваемого акта или его оспариваемого положения соответствующим Конституции;
- 2) о признании оспариваемого акта или его оспариваемого положения соответствующим Конституции в конституционно-правовом содержании, раскрытом в постановлении Конституционного Суда;
- 3) о признании оспариваемого акта полностью или частично /в рамках оспариваемых норм/ противоречащим Конституции и недействительным.

В рамках установленных Конституцией Республики Армения правомочий и процессуальных норм, закрепленных Законом Республики Армения "О Конституционном Суде", после принятия постановления Конституционного Суда Республики Армения с учетом требований этого постановления **решение всех вопросов в связи с дальнейшими соответствующими изменениями являющегося предметом рассмотрения закона, а также с его применением находится в рамках компетенции законодательного органа.**

Одновременно, учитывая также закрепленное в части 4 статьи 42 Конституции Республики Армения положение, согласно которому "правовые акты, улучшающие правовое положение лица, исключаящие или смягчающие его ответственность, имеют обратную силу, если это предусмотрено такими актами", необходимо, чтобы новые правовые регулирования, вытекающие из требований настоящего Постановления и правовых позиций Конституционного Суда, в рамках упомянутого конституционного положения распространились на всех субъектов - участников правоотношений, касающихся являющегося предметом рассмотрения Закона, без ограничений в сроках.

Исходя из результатов рассмотрения дела и руководствуясь пунктом 1 статьи 100, пунктом 3 части 1 статьи 101, статьей 102 Конституции Республики Армения, статьями 63, 64 и 68 Закона Республики Армения "О Конституционном Суде", Конституционный Суд Республики Армения **ПОСТАНОВИЛ:**

1. Положения части 1 статьи 5, частей 1 и 11 статьи 7, взаимосвязанной с ними в системном аспекте части 2 статьи 13 Закона Республики Армения "О накопительных пенсиях" в той части, по которой не обеспечивают по усмотрению каждого лица право владения, пользования и распоряжения являющейся его собственностью заработной платой и приводят независимо от волеизъявления человека к ограничению его права собственности, признать противоречащими требованиям части 1 статьи 8, статей 31 и 43 Конституции Республики Армения и недействительными.

2. Исходя из обстоятельства незакрепления конкретных гарантий защиты прав, равноценных требованиям принципов верховенства права и правовой определенности, и неуточнения границ усмотрения исполнительной власти в данных правоотношениях, часть 1 статьи 49 Закона Республики Армения "О накопительных пенсиях" признать противоречащей требованиям статьи 1, части 2 статьи 3 и пункта 1 статьи 83.5 Конституции Республики Армения и недействительной.

3. Взаимосвязанное в системном аспекте с являющимися предметом спора статьями положение пункта 6 части 1 статьи 2 "...порядок и условия распоряжения ... которыми устанавливаются Правительством Республики Армения" и часть 1 статьи 44 Закона Республики Армения "О накопительных пенсиях" признать противоречащими требованиям пункта 1 статьи 83.5 Конституции Республики Армения и недействительными.

4. Взаимосвязанное в системном аспекте с являющимися предметом спора статьями положение части 4 статьи 41 Закона Республики Армения "О накопительных пенсиях" "требования, предъявляемые к системе управления рисками, устанавливаются нормативными правовыми актами Центрального банка" признать противоречащим требованиям пункта 1 статьи 83.5 Конституции Республики Армения и недействительным.

5. Взаимосвязанное в системном аспекте с являющимися предметом спора статьями положение части 2 статьи 76 Закона Республики Армения "О накопительных пенсиях", ограничивающее право собственности на основании административного акта посредством наложения запрета на имущество, то есть ограничения распоряжения, владения и пользования имуществом, признать противоречащим требованиям части 1 статьи 8, статей 31 и 43 Конституции Республики Армения и недействительным, учитывая также, что касающиеся данного положения правоотношения, по смыслу Закона, являющегося предметом рассмотрения, не касаются исполнения производящим обязательный накопительный взнос лицом /налоговым агентом/ его непосредственных налоговых обязательств.

6. Являющиеся предметом спора положения частей 2-10 статьи 7, статей 8, 37, 38, 45, части 2 статьи 49 и статьи 86 Закона Республики Армения "О накопительных пенсиях" соответствуют Конституции Республики Армения в рамках выраженных Конституционным Судом в настоящем Постановлении правовых позиций в том конституционно-правовом со-

держании, согласно которому предусмотренные ими правовые регулирования **не могут иметь в своей основе, толковаться и применяться без учета усмотрения людей в контексте правового регулирования, подразумевающего ограничение их права на собственность, а права управляющих пенсионными фондами должны реализовываться только в соответствии с принципом балансирования равноценными обязательствами.**

7. Учитывая, что Закон Республики Армения "О накопительных пенсиях", в частности правовые положения, признанные пунктами 1-5 резолютивной части настоящего Постановления противоречащими Конституции Республики Армения, в системном аспекте взаимосвязаны с правовыми регулированиями, предусмотренными около 50 законами и более чем восьмидесятью другими нормативно-правовыми актами Республики Армения, многие положения которых на основании настоящего Постановления подлежат пересмотру в установленном законом порядке, а также учитывая требование закона о неискажении правовой безопасности в системном аспекте, на основании части 3 статьи 102 Конституции Республики Армения и части 15 статьи 68 Закона Республики Армения "О Конституционном Суде" установить окончательный срок утраты силы правовых норм, признанных настоящим Постановлением противоречащими Конституции Республики Армения, 30 сентября 2014 г., предоставляя возможность Национальному Собранию Республики Армения и Правительству Республики Армения в рамках их компетенции привести правовые регулирования Закона Республики Армения "О накопительных пенсиях" и взаимосвязанных с ним в системном аспекте других законов и нормативно-правовых актов в соответствии с требованиями настоящего Постановления.

Исходя из новых правовых регулирований, следующих из требований настоящего Постановления, и учитывая требования части 4 статьи 42 Конституции Республики Армения, произведенные до этого момента накопительные взносы подлежат перерасчету.

8. Согласно части второй статьи 102 Конституции Республики Армения настоящее Постановление окончательно и вступает в силу с момента оглашения.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВУЮЩИЙ

Г. АРУТЮНЯН

2 апреля 2014 года
ПКС-1142



Г. Арутюнян

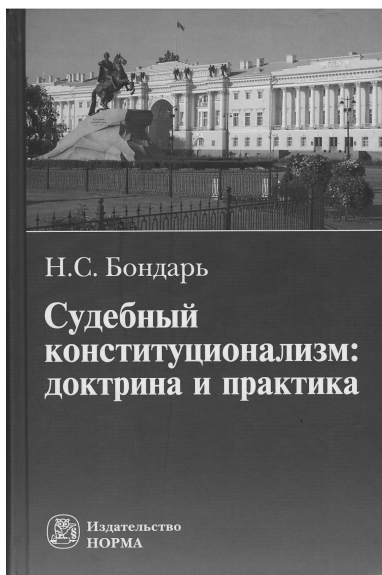
*Председатель Конституционного Суда РА,
доктор юридический наук, профессор*

**Рецензия на монографию судьи
Конституционного Суда
Российской Федерации,
доктора юридических наук, профессора,
заслуженного юриста РФ
Бондаря Николая Семеновича
“Судебный конституционализм:
доктрина и практика”**

В 2015 году вышло в свет новое издание книги по судебному конституционализму Николая Семеновича Бондаря. Следует отметить, что авторская концепция судебного конституционализма вызвала заметный и очевидный научный резонанс.

Во многих наших исследованиях мы пришли к выводу, что современный конституционализм является наличием установленных общественным согласием фундаментальных правил демократического и правового поведения, их существования как объективной и живущей реальности в общественной жизни, в гражданском поведении каждого индивидуума, в процессе осуществления государственно-властных полномочий. В этом контексте необходимо отметить, что автор рассматривает Конституционный Суд как хранителя и преобразователя конституционализма, одновременно указывая способы и основные направления реализации вышеупомянутых функций.

Автор, основываясь на глубинном и всестороннем анали-



*Президентов
 Ке Республик и
 Кадетскому и
 практикой теории и
 Конституции
 суду как о
 Заглянуть
 Конституция
 - себя в 2013?*

зе судебного конституционализма, справедливо считает, что категория судебного конституционализма имеет широкую, многоплановую проблематику, в основе которой лежат обеспечение единства теории и практики реализации Конституции во всех сферах социально-экономической, государственной и общественной жизни, ее правовая охрана с помощью средств судебного нормоконтроля, конституционализация правовой системы и всей системы правопорядка.

Сравнительный анализ практики конституционного правосудия показывает, что в странах развивающейся демократии конституционные суды играют исключительно важную роль в утверждении принципов правового государства, конституционализации всей системы общественных отношений. В связи с вышесказанным следует отметить, что характерная черта и особая ценность данной монографии заключается именно в рассмотрении проблем судебного конституционализма в свете конституционного правосудия. Необходимо отметить, что автор акцентирует внимание на роли, значении, месте конституционного правосудия, рассматривая его

как главный фактор формирования судебного конституционализма.

Анализируя значимость конституционного правосудия как преобразователя российского конституционализма, автор обосновывает, что в сферу конституционного правосудия попадают практически все основные направления развития российской государственности в их нормативно-правовом, законодательном отражении. Исходя из вышесказанного, автор справедливо устанавливает, что конституционное правосудие в своих итогово-правовых характеристиках все более сближается с “нормативно установленной юридической практикой, с правотворчеством”.

Автор обосновывает положение о том, что Конституционный Суд является судом над властью, имея в виду конституционную оценку результатов государственно-властной деятельности, выражающейся в нормотворчестве либо в судебном и ином правоприменении, если оно искажает конституционный смысл проверяемых органами конституционного правосудия законодательных актов. Нельзя не согласиться с мнением автора о том, что наряду с упомянутой нормоконтрольной деятельностью Суда, полномочие разрешения споров о компетенции высших государственных органов власти также свидетельствует о том, что Конституционный Суд является судом над властью.

Автор справедливо отмечает, что конституционное правосудие обеспечивает усиление взаимодействия публичных и властных начал в системе современного конституционализма, а также обогащение его нормативных источников.

Трудно не согласиться также с тем, что конституционно-судебная практика позволяет не только углубить и конкретизировать нормативное содержание принципов конституционализма, но и, как образно выразился автор, “оживить соответствующие конституционные начала путем их рассмотрения во всей полноте, в единстве формально-юридических и социальных правовых свойств и качеств, а стало быть, их интерпретации и актуализации в контексте развивающейся конституционной практики”.

Представляет особую научную ценность раздел книги, посвященный анализу конституционных ценностей в системе

судебного конституционализма. Несомненно, огромна заслуга автора в разработке практической конституционно-судебной аксиологии, в раскрытии юридической природы конституционных ценностей как категории действующего права, выявлении баланса конституционных ценностей, в исследовании проблематики относительно методологии аксиологического познания сущности Конституции Российской Федерации как выражения социальных противоречий.

Содержание данного исследования отличается оригинальностью и свежестью поставленных вопросов, глубокой научностью концептуальных подходов, последовательностью методологического подхода к выявлению сущности и форм проявления судебного конституционализма. Доктринальный подход автора – целостная, красивая симфония актуальной научной мысли и многоплановой правовой практики.

Книга профессора Николая Семеновича Бондаря, несомненно, будет весьма полезной для работников органов законодательной, исполнительной и судебной властей, ученых-юристов, политологов, международников и широкого круга читателей и, как и предыдущее издание, станет предметом научных дискуссий, семинаров и обсуждений в самых различных аудиториях.



Конституционное
ПРАВОСУДИЕ

Вестник Конференции
органов конституционного контроля
стран новой демократии

Выпуск 2 (68) 2015



Адрес редакции:

0019, Ереван, пр. Баграмяна 10
Тел.: (010) 529991, (011) 588189
Факс: (010) 529991
Email: armlaw@concourt.am
URL: <http://www.concourt.am>

Сдано в набор 22.09.2015 г.
Подписано к печати 27.09.2015 г.
Печ. л. 8.5
Бумага офсетная
Печать офсетная
Формат 60x84 1/16
Тираж 750 экз.

Выходит ежеквартально

Статьи вестника “Конституционное
правосудие” публикуются
в авторской редакции

Вестник включен в перечень ведущих
рецензируемых научных журналов и
изданий, в которых должны публиковаться
основные научные результаты диссертаций
на соискание ученых степеней доктора и
кандидата наук

Зарегистрирован коллегией
N 8/22 Министерства юстиции РА
27 февраля 1998 г.

